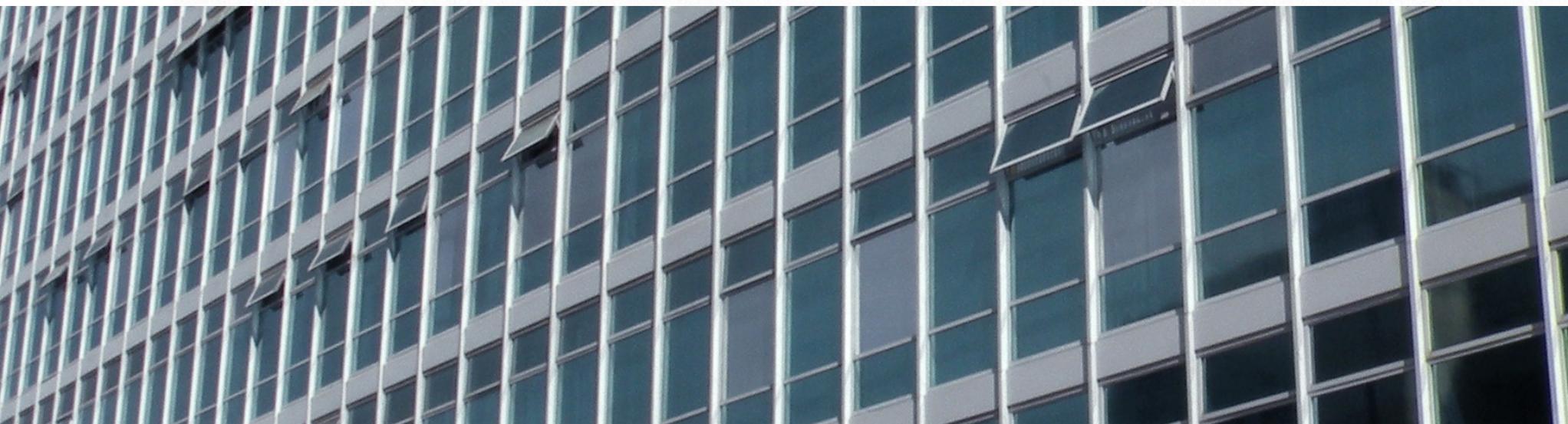


CEBRI **textos**

Política comercial brasileira: algumas sugestões



José Botafogo Gonçalves
Vice-Presidente Emérito do Centro Brasileiro
de Relações Internacionais (CEBRI).

2014

Política comercial brasileira: algumas sugestões

José Botafogo Gonçalves

**Vice-Presidente Emérito do Centro Brasileiro
de Relações Internacionais (CEBRI).**

2014

O autor é responsável pelas opiniões expressas neste documento e elas não refletem as opiniões do CEBRI.

Mais publicações em cebri.org



O ano de 2014 apresenta-se como extremamente favorável à formulação de uma proposta de política comercial brasileira.

São vários os motivos que recomendam aproveitar esta oportunidade temporal:

A) 2014 é um ano eleitoral no Brasil. Os candidatos à Presidência da República terão interesse em receber do CEBRI um documento que apresente propostas de políticas públicas tendentes a uma melhor inserção do Brasil no comércio internacional;

B) A candidata Dilma Roussef, na sua atual condição de Presidente da República, vem demonstrando interesse, ainda que modesto e exitante, em reabrir negociações de acordos comerciais com os principais parceiros comerciais do Brasil (ex: União Europeia);

C) Os possíveis candidatos Aécio Neves e Eduardo Campos ainda não se manifestaram com clareza sobre temas relacionados ao comércio exterior do Brasil;

D) Marina Silva, embora não se diga candidata, tem uma história de oposição às exportações brasileiras de produtos agrícolas ou minerais que, segundo ela, comprometem a sustentabilidade ambiental. Por outro lado, alguns

empresários e pensadores sensatos têm procurado atualizar os conhecimentos de Marina Silva sobre comércio internacional;

E) Os resultados negativos da balança comercial de 2013, o baixo crescimento do PIB, as alarmantes deficiências de infraestrutura logística, a lenta recuperação da Europa ocidental, a nova política monetária americana e a redução da velocidade do crescimento da China parecem ter convencido o governo atual, inclusive o Ministro da Fazenda, de que o Brasil não é uma ilha de prosperidade, e que a conjuntura internacional, embora não provoque um “tsunami”, tampouco vem gerando apenas uma “marolinha”;

F) As inconsistências de políticas públicas não se limitam à esfera governamental. Na área privada, o setor agropecuário é o que vê com mais interesse a retomada das negociações comerciais internacionais devido à sua extraordinária eficiência e produtividade, que se traduzem em forte competitividade internacional, a despeito dos prejuízos que os exportadores sofrem, seja pela errática política cambial, seja pelos estrangulamentos logísticos. Não obstante, nem a CNA, nem a Sociedade Rural Brasileira, ou a bancada de agronegócio no legislativo têm formulado um plano estratégico para o setor, que compatibilize o crescimento do agronegócio no Brasil com uma melhor

utilização dos recursos naturais e, paralelamente, defina os objetivos de longo prazo de acesso aos mercados mundiais (especialmente os asiáticos) não só das “commodities” agrícolas, mas sobretudo da comercialização de produtos agroindustriais a serem vendidos nas gôndolas dos supermercados dos países importadores. O setor industrial continua basicamente protecionista, acostumado como está à reserva do mercado nacional aos seus produtos em função das ainda altas tarifas de importação, de financiamentos subsidiados e de incentivos à nacionalização da cadeia produtiva. É verdade que vozes mais modernas têm buscado exprimir ideias inovadoras e de reformas das políticas tradicionais, tanto na FIESP como na CNI. Ainda recentemente, o Presidente dessa Confederação declarou-se a favor de um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos. Por outro lado, as associações de classe alegam que, embora desejem que o Brasil negocie acordos de livre-comércio com o resto do mundo, não se sentem em condições de abrir seus mercados à concorrência estrangeira, devido ao alto nível do “custo Brasil”. Caso o governo reduza o “custo Brasil” (câmbio, impostos, infraestrutura, inflação), então elas apoiarão negociações de novos acordos comerciais;

G) O mundo deixou de ser bipolar há várias décadas, não só politicamente mas

sobretudo economicamente. As definições dicotômicas norte-sul, desenvolvidos e subdesenvolvidos, exploradores e explorados, importadores e exportadores de energia, sobretudo petróleo, capitalistas e socialistas, já não têm mais utilidade prática. Boa parte do mundo subdesenvolvido asiático do século XX transformou-se no polo mundial mais dinâmico da economia e do comércio internacional. China, Índia, Indonésia, Hong-Kong, Cingapura e Malásia ora se dizem comunistas, ora se dizem capitalistas, ora namoram a democracia, ora se firmam como ditaduras ferozes, mas todos se interligam ao capitalismo ocidental, seja com os Estados Unidos, seja com a União Europeia, seja com o mundo financeiro anglo-saxão;

H) A América Latina, do México à Patagônia, vem dando respostas muito diferenciadas aos desafios do mundo moderno. México, boa parte da América Central e dos países andinos aceitaram incorporar suas economias às economias dinâmicas do hemisfério norte. Venezuela, Equador, Bolívia e Guatemala sonham com uma quimera bolivariana que está prestes a desvanecer. A Argentina se crê uma civilização peronista que não necessita fazer parte do mundo externo. O Brasil vive uma esquizofrenia bipolar: ora

se julga uma ilha de prosperidade, ora se sente vítima do capitalismo predador dos países ricos.

O que é possível fazer em 2014? Sejam realistas. Este é um ano extremamente curto para que se alcancem reformas importantes. O carnaval ocorre em março. Em junho, temos a Copa do Mundo. Em outubro, eleições gerais. Nos intervalos, reorganização partidária, propaganda eleitoral na televisão, manifestações urbanas de descontentamento, retorno das Forças Armadas como mantenedoras da ordem pública, por solicitação do governo petista (suprema ironia). O melhor a se fazer é debater e formular políticas públicas sensatas e possíveis de serem implementadas a partir de 2015.

À luz da conjuntura mundial atual e dos prováveis cenários político-econômicos dinâmicos do mundo ocidental e da Àsia, quais seriam os principais objetivos de política comercial brasileira?

O primeiro objetivo deve ser o de definir uma estratégia de médio e longo prazo de negociações comerciais com os principais países importadores de produtos agrícolas brasileiros. Começamos pelas “commodities”. Os Estados Unidos da América são nossos principais concorrentes no mercado mundial. Os interesses exportadores brasileiros

no mercado americano não se concentram nas “commodities”, mas sim nos produtos agrícolas industrializados que, com frequência, têm tratamento tarifário discriminatório por parte da Alfândega americana.

Por outro lado, a agroindústria brasileira pode se organizar para investir na distribuição nas gôndolas dos supermercados, em associação, se for o caso, com firmas americanas, de produtos da gastronomia brasileira (suco de frutas, pão de queijo, carnes congeladas, cafés gourmet, vinhos cachaças, refrigerantes, etc.).

Mesmo no campo das commodities os governos brasileiro e americano podem buscar negociar posições comuns, junto com outros parceiros agrícolas (Austrália, Nova Zelândia) nas negociações em curso na Organização Nacional do Comércio e até mesmo nas parcerias transatlânticas e transpacíficas. No caso do complexo soja, os governos brasileiro e argentino deveriam estimular a criação de “tradings privadas” binacionais, a fim de atuar com eficiência na formação de preços de mercado de Chicago, como já insistentemente sugeriu Roberto Rodrigues. Com relação à União Europeia, é preciso distinguir o mercado interno europeu, regulado pela PAC

(Política Agrícola Comum), do mercado exportador, onde subsídios ilegítimos causam danos aos exportadores brasileiros no mercado de países importadores, africanos e asiáticos.

Como parece evidente, o futuro do agronegócio exportador brasileiro não está no mercado consumidor europeu, já plenamente saciado, mas nos terceiros mercados dos países emergentes da Ásia e da África.

Pouco se fez até hoje para mapear e projetar as potencialidades do espaço agropecuário do Mercosul a quatro (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) como produtores e exportadores para o mercado cambial. É inconcebível que não exista a menor coordenação das políticas agrícolas dos quatro países, especialmente no campo das práticas sanitárias.

O Mercosul existe para isso. As vantagens geográficas e de recursos naturais são tão óbvias que se custa a entender por que não se regionalizam políticas públicas no âmbito do Mercosul. Por extensão, o Mercosul tem seu ambiente de expansão natural das suas atividades, sobretudo na agroindústria, com os parceiros vizinhos da Comunidade Andina.

A complementaridade do Mercosul com seus vizinhos andinos, em particular o Brasil com a Bolívia e a Venezuela, no campo climático, vegetal e animal, no campo dos recursos energéticos renováveis (água e biomassa) e não-renováveis (petróleo e gás), recomenda a criação de um grupo de coordenação de posições negociadoras (à semelhança do grupo de “Cairns”, que daria suporte às negociações internacionais de comércio desses países, seja em bloco, seja individualmente).

Se pensarmos em volume de comércio, segurança alimentar, combate à fome e à miséria, e sustentabilidade ambiental, as grandes oportunidades e grandes desafios se encontram nos mercados consumidores dos países asiáticos mais populosos, como China, Índia, Indonésia, Filipinas, só para citar alguns.

A grande pergunta a ser feita aos membros do “Mercosul a quatro” é se estes querem ser apenas exportadores de “commodities” agrícolas para o mercado asiático ou se preferem ser exportadores de proteínas. Se a boa resposta é a segunda alternativa, então é preciso começar já a definir, não só os objetivos negociadores, mas sobretudo as medidas

internas a cada país quanto ao uso de seus recursos naturais (água, sol e terra), para garantir sustentabilidade na conquista desse gigantesco mercado consumidor.

Em resumo, a razão principal pela qual o Brasil, junto com seus vizinhos, deve dar prioridade, na nova política comercial, ao agronegócio, ou se preferirem, à agroindústria, é porque neste campo não faltam competência tecnológica, gestão privada eficiente, e recursos financeiros disponíveis, que explicam a competitividade exportadora da região.

As limitações à competitividade estão hoje fora das porteiras da fazenda, em especial nos gargalos da infraestrutura logística, mas este não é o tema da política comercial.

Quadro muito diferente é o que apresenta o setor de transformação industrial no Brasil. Aqui, os fatores da falta de competitividade internacional da indústria brasileira se encontram dentro e fora dos portões da fábrica, como veremos a seguir.

Fora dos portões da fábrica não há como não se referir ao “custo Brasil”, cujos componentes nós conhecemos “ad nauseam” mas que para serem removidos

necessitam de que o governo mude substancialmente suas políticas no campo fiscal, monetário e burocrático. Mais uma vez, são temas que escapam ao escopo da política comercial.

Dentro dos portões da fábrica há uma correção importante a ser feita, a qual depende de uma cooperação entre os privados e o governo. Refiro-me à questão da internacionalização da cadeia produtiva. A política governamental neste campo é arcaica, ineficiente e prejudicial ao incremento da produtividade industrial.

Trata-se do velho sistema de forçar o uso generalizado de conteúdo nacional na cadeia produtiva, seja por incentivos fiscais, seja por medidas restritivas à importação ou - o que é pior - por ambas.

Os industriais, não sem razão, se acomodam a essa política e dela procuram tirar proveito, na medida em que elas promovem a reserva de um mercado consumidor nacional ao produto local. Embora essa política seja defendida pelos “nacionalistas”, parece evidente que os maiores beneficiários são as multinacionais aqui instaladas (caso típico do setor automotivo), que detêm poder político e financeiro suficiente para organizarem o mercado a seu favor.

Abrir abruptamente à concorrência internacional os elos da cadeia produtiva pode ser desastroso para a indústria brasileira e de grande proveito para os exportadores chineses.

Por outro lado, não é preciso reinventar a roda. Basta se inspirar nas políticas industriais da China, da Malásia, entre outros, que promovem a integração de cadeias regionais, embora o produto final seja de origem chinesa ou malaia. Esta integração não pode ser feita por decreto. A iniciativa tem que partir dos industriais brasileiros, que deveriam buscar oportunidades de integração produtiva com os seus parceiros tradicionais. Suspeito que as oportunidades de integração produtiva não se resumam ao comércio intrafronteiriço no Mercosul, mas se estenderiam aos países andinos mais industrializados (caso da Colômbia) ou mesmo na África do Sul.

O desenvolvimento de um comércio internacional de elos da cadeia produtiva, além de aumentar a competitividade do produto brasileiro via redução do custo de produção, teria um efeito secundário talvez mais interessante do que a referida redução do custo de produção.

O efeito a que me refiro é o de valorizar a marca do produto final. O Brasil precisa criar suas marcas próprias. Assim como o iPad da Apple quase não tem hardware americano, o Brasil passaria a vender marcas novas de produtos finais, em que o valor agregado estaria mais concentrado nos “intangíveis” do produto do que no conteúdo local de partes e peças fabricadas em território brasileiro.

Os formuladores de políticas públicas no campo do comércio exterior se esquecem com frequência de que existe uma diferença importante entre o destino final de exportações agropecuárias e o destino final de exportações industriais. No caso das primeiras, o destino final é determinado pela incapacidade, geográfica ou climática, de se autoabastecer. Tal não ocorre nas exportações industriais. Qualquer mercado, em qualquer latitude, pode comprar e vender manufaturas.

Nessas circunstâncias, cabe ao Brasil definir, com pragmatismo e eficiência logística, quais os mercados consumidores de manufaturas a preservar ou conquistar. Surgem, em primeiro lugar, os Estados Unidos da América como o melhor destino de nossas manufaturas, seguido pelos vizinhos sulamericanos, Argentina, Colômbia e Peru, entre outros. O México é

um caso especial. Está mais do que na hora de definir uma ambiciosa parceria comercial com aquele poderoso país, levando-se em conta sua participação no NAFTA e sua preocupação política de diversificar seu comércio exterior, com o objetivo de reduzir sua extrema dependência do mercado norte-americano.

Em outras palavras, o hemisfério ocidental deve ser a prioridade de nossa política exportadora de manufaturas. Só assim teremos condições de aumentar nossa competitividade nos megamercados chinês e indiano, onde hoje a presença de manufaturas brasileiras é insignificante. O maior desafio brasileiro para a definição de uma nova política comercial se encontra no setor de serviços.

O governo brasileiro, através de sua diplomacia, sempre se opôs a que o antigo GATT e hoje a Organização Mundial do Comércio viessem a ter competência na formulação e negociação de acordos internacionais que liberalizassem ou disciplinassem o comércio internacional de serviços. É a conhecida síndrome do avestruz. Já que somos fracos em serviços, é melhor fingir que eles não existem. Na prática, a política brasileira nessa área fracassou.

Não só a OMC é hoje competente na área de serviços, este setor é o que apresenta maior dinamismo na evolução do comércio internacional. Pior ainda, as grandes multinacionais de serviços estão se preparando para adotar quadros regulatórios setoriais que prescindiriam de autoridades nacionais e até mesmo da OMC. Urge que a CNC e CNI se unam na formulação de uma pauta de negociações internacionais, em que a circulação internacional de serviços financeiros, de informática, de profissionais qualificados, de produção artística e esportiva sejam definidos em benefício das nossas potencialidades naquelas áreas.