

SETOR EXTERNO E ECONOMIA INTERNACIONAL

O Fiasco da Rodada Doha e as Implicações para o Comércio Mundial

*Nilson de Paula**

*Evelin Lucht***

Um dos eventos de maior destaque na economia mundial nos últimos meses foi o decepcionante desfecho das negociações visando o encerramento da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse fiasco, termo mais utilizado pela mídia para caracterizar a suspensão das negociações em julho passado, não apenas refletiu a incapacidade dos negociadores de chegar a um acordo, como gerou efeitos colaterais preocupantes. As incertezas quanto à possibilidade de um acordo final minimamente satisfatório aumentaram a partir da resistência dos países em alterar suas políticas de incentivo e proteção. Após o lançamento da rodada em 2001, e durante as conferências ministeriais de Genebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003) e Hong Kong (2005) os sinais foram se tornando mais claros de que os países dificilmente convergiriam em direção a um acordo conclusivo da Rodada no final de 2005.

Em palestra realizada na UNCTAD, o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, reconheceu a necessidade de uma trégua nas negociações após o impasse e manteve seu otimismo quanto à possibilidade dos países superarem os obstáculos, especialmente nos temas relacionados à agricultura. Esse otimismo, atribuído ao seu dever de ofício, pode ser detectado em sua afirmação de que não há alternativa aceitável a uma conclusão bem sucedida da conclusão da Rodada. Entretanto, como o próprio Diretor Geral afirma, a retomada das negociações apenas faz sentido se a posição dos principais participantes mudar, o que só vai acontecer se houver um respaldo político em seus países.

Como já analisado neste boletim, em sua edição especial ano 1, vol. 03 set./Dez. 2005, as conflitantes propostas visando à reunião de Hong Kong podem claramente “corroer” aquele otimismo e estreitar as bases de um discurso apenas alimentado pelo ideal do livre comércio. Em outras palavras, “quando as cartas são postas na mesa para materializar avanços idealizados, as dificuldades se tornam quase insuperáveis (pg 71)”.

* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Endereço eletrônico: Nilson@ufpr.br

** Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET). Endereço eletrônico: evelin_lucht@yahoo.com.br

Vários aspectos se acumularam nessa trajetória, arrastando os países para cada vez mais longe de um diálogo produtivo, capaz de construir um consenso, mesmo que parcial. O primeiro deles está relacionado à mensagem inicial da OMC, acoplando a temática do desenvolvimento à agenda do comércio multilateral. Com isso alimentou-se uma expectativa desconfortável ao associar avanços liberalizantes no *front* comercial com ganhos econômicos e sociais dos países menos desenvolvidos e às populações mais necessitadas. Um segundo aspecto diz respeito à correlação de forças envolvida nas negociações, distinta da observada na Rodada Uruguai, com destaque para uma postura mais agressiva dos países representados no G-20, especialmente frente às resistências dos países desenvolvidos na área agrícola. Afinal, aqueles países têm seus próprios interesses a defender. E passaram a fazê-lo com destacada competência técnica. Entretanto, mesmo que outros temas estejam envolvidos na suspensão da Rodada, a princípio diluindo a culpa entre todos os participantes, parece predominar uma percepção de que as maiores dificuldades estão situadas na esfera da política agrícola praticada pelos Estados Unidos e pela União Européia.

O impasse das negociações e suas conseqüências para o comércio mundial

Na conferência de Hong Kong, realizada em dezembro de 2005, foi sugerida a incorporação de três novas mudanças no que seria a Declaração Ministerial de Hong Kong, a saber:

- i. Diminuição das tarifas do NAMA³⁵ (*non-agricultural market access*) em troca do acesso dos países em desenvolvimento aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos.
- ii. Adoção da fórmula suíça³⁶ para calcular a redução das tarifas na negociação em NAMA com coeficientes diferenciados para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa fórmula introduz uma correção não linear na estrutura tarifária, isto é as tarifas maiores sofrem

³⁵ Esse acesso aos mercados não agrícolas implicou na formação do “*Core Group*”, composto por Índia, África do Sul, Argentina, Brasil, Egito, Indonésia, as Filipinas, a Namíbia e a Venezuela, cujos objetivos são manter as flexibilidades concedidas aos países em desenvolvimento, e evitar os picos tarifários e a progressividade tarifária do Norte. (O que aconteceu em Hong Kong? Disponível em: www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp85_hongkong_pt.pdf#search=%22Core%20Group%2Bomc%22 Acesso em: 05 out. 2006

³⁶ A fórmula Suíça é dada pela seguinte equação $\left[t_1 = \left(\frac{at_0}{a + t_0} \right) \right]$, onde t_1 é a tarifa a ser adotada; a é o coeficiente que representa o valor máximo das tarifas finais; t_0 valor inicial de cada posição tarifária.

cortes maiores e as tarifas menores cortes menores. Assim, quanto maior for a magnitude da tarifa maior será a magnitude do seu corte. Essa fórmula é preferida pelos países desenvolvidos e alguns países em desenvolvimento³⁷ que já têm tarifas baixas.

- iii. Avanço das negociações que estabelecem 2008 como prazo para que todos as exportações dos PMAs (Países Menos Avançados) estejam isentas de tarifas e quotas nos mercados dos países desenvolvidos e nos mercados dos países em desenvolvimento que desejem aderir livremente.

Em relação à primeira alteração, é necessário observar suas implicações para os países em desenvolvimento, tendo em vista que a renda da maior parte da população desses países depende da agricultura. Ou seja, enquanto 58% da força de trabalho na Índia, 74% no Quênia e 70% nos países em desenvolvimento como um todo, dependem direta ou indiretamente da agricultura, nos EUA esse percentual chega a apenas 1,9% (FAO, 2005). Portanto, qualquer estratégia que exponha aqueles países à concorrência internacional e às importações de países mais competitivos na agricultura, terá um impacto devastador do ponto de vista do emprego da população de economias cujas atividades estão concentradas no campo. Embora os Estados Unidos e a União Européia tenham proposto redução dos subsídios em 50% e 74% respectivamente, não houve nenhum sinal por parte desses países de aplicação de limites às práticas não-tarifárias³⁸ e outras exceções alternativas³⁹.

Por outro lado, a adoção da fórmula suíça traz como principal impasse a escolha do ‘melhor’ coeficiente a , pois quanto menor for o coeficiente menor será a tarifa consolidada a

³⁷ Argentina, Brasil e Índia apresentaram em abril de 2005 uma variante da fórmula suíça que parte dos compromissos tarifários originais de cada membro da OMC em NAMA, conhecida como fórmula

ABI: $\left[t_1 = \left(\frac{\beta t_a t_0}{\beta t_a + t_0} \right) \right]$ onde, t_1 é a tarifa final a ser consolidada para cada posição tarifária, t_0 é a

tarifa atual consolidada, t_a é a média das tarifas atuais consolidadas de todos os produtos em cada país, β é um coeficiente a ser negociado, que refletiria as ambições negociadas em outras áreas. Essa fórmula faz com que os cortes tarifários levem em consideração o perfil tarifário de cada país.

³⁸ Por exemplo, a União Européia gasta apenas 3,6% dos recursos destinados à agricultura na manutenção dos subsídios.

³⁹ No caso do EUA, o maior acesso aos mercados agrícolas impediria que países em desenvolvimento pudessem proteger produtos essenciais para a manutenção e sobrevivência de agricultores que vivem no limite da miséria. Por sua vez a proposta da UE contemplaria a possibilidade de isenção de alguns produtos dos países em desenvolvimento na forma de reduções tarifárias (OXFAM, 2006, n. 87).

ser adotada. Os países do Quad⁴⁰, propõe um a maior que 10⁴¹, enquanto que os EUA propuseram um coeficiente mais ambicioso, $a = 8$.

A terceira mudança, prevendo um maior acesso livre aos mercados, por parte dos PMAs foi vetada pelos EUA e Japão, embora a UE venha concedendo esse benefício desde fevereiro de 2001. Adicionalmente, o fato dos EUA permitirem uma liberalização de 97% das linhas tarifárias, o valor econômico dos restantes 3%, tornariam o efeito daquela concessão praticamente anulado (OXFAM, 2005).

Como observado acima, embora os países desenvolvidos tenham trazido à tona questões relativas aos mercados de produtos industriais e de serviços, as divergências observadas ao longo das negociações estiveram concentradas nas políticas de proteção à agricultura. Assim, a busca por culpados pela suspensão da Rodada em 24 de julho do corrente ano, após reunião do G-6, envolvendo EUA, UE, Japão, Austrália, Brasil e Índia, trouxe à tona a simples troca de acusações, particularmente entre EUA e UE. Enquanto Peter Mandelson atribuíu aos EUA o fracasso da Rodada e P. Lamy cobrava maior flexibilidade por parte dos americanos, os representantes daquele país reclamavam a inexistência de propostas que resultassem em maior acesso aos mercados⁴². Exemplo disso pode ser observado na manifestação de agricultores norte-americanos, no início de 2006, dirigida ao executivo discordando da política de livre comércio. Segundo a declaração, os agricultores não estariam dispostos a aceitar um acordo em que apenas alguns, ou nenhum deles, realmente ampliassem seu acesso ao mercado agrícola dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Além desse conflito bilateral, países como Brasil e Índia foram também trazidos para o núcleo das acusações sob a alegação de que ofertas mais generosas poderiam ser feitas na área industrial. No entanto, muito além da simples avaliação desse ambiente tenso entre os negociadores na busca de responsáveis, o fracasso da Rodada tem sido dimensionado a partir de seus efeitos sobre o comércio e a renda mundial.

Nesse sentido, várias estimativas têm sido feitas com o objetivo de demonstrar as perdas causadas pelo fiasco da Rodada Doha. Uma primeira estimativa feita pelo Banco Mundial, indica que cortes em todos os mecanismos de proteção resultariam num ganho do comércio mundial da ordem de US\$ 260 bilhões, enquanto a UE calcula um ganho de US\$ 126 bilhões para a economia mundial como um todo.

⁴⁰ Estados Unidos, União Européia, Canadá e Japão.

⁴¹ O consenso até o momento é que o valor de a seja 15.

⁴² Valor Econômico, 25 de Julho 2006, pg A3

Nesse sentido, diferentes simulações foram realizadas, obtendo resultados contrários aos indicados acima. Segundo o modelo Carnegie de equilíbrio geral computável estático⁴³, um acordo multilateral de liberalização na Rodada Doha geraria resultados desanimadores, tanto para os objetivos dos EUA, como para promover um benefício aos países em desenvolvimento, sobretudo para os PMAs.

Segundo o modelo, a renda real mundial seria US\$ 43,4 bilhões maior todos os anos, se o acordo da Rodada Doha, sobre as manufaturas e produtos agrícolas, fosse assinado conforme o que foi decidido em Hong Kong em 2005. Comparado ao PIB mundial de US\$ 44 trilhões estes ganhos equivaleriam a tão somente 0,1%. Se a repartição desses ganhos fosse igualitária entre países ricos e pobres, incluindo a China entre os últimos, seu benefício seria de US\$ 10,3 bilhões. Por sua vez, os EUA ganhariam algo em torno de US\$ 4,6 bilhões muito menos que 1% da sua economia, os ganhos do Japão seriam em torno de US\$ 6,5 bilhões e US\$5,8 bilhões para a UE. Os grandes perdedores seriam Bangladesh, Malásia, Tanzânia, Uganda e o resto das nações do sub-sahara africano, excluindo a África do Sul.

A renda do setor agrícola poderia crescer US\$ 5,4 bilhões sendo que os três principais países ganhadores seriam a Europa, o Japão e os EUA. Entretanto, este ganho ocorreria porque a redução dos subsídios e das tarifas protecionistas aumentaria a eficiência agrícola dos países desenvolvidos. Os países mais pobres dependentes da agricultura, por terem esse setor extremamente protegido e pouco competitivo seriam os grandes perdedores, além do que o benefício de entrada livre de tarifas que possuem seria extinto e com a liberalização, e eliminação de subsídios, ocorreria um aumento dos preços de diversas commodities, elevando o gasto desses países com a alimentação. Enfim, para estes países o melhor seria que a Rodada Doha nunca fosse finalizada. Os únicos países em desenvolvimento que se beneficiaram dos ganhos da agricultura seriam Argentina, Brasil, África do Sul e Tailândia.

Esta expectativa, entretanto é perfeitamente contestável, como se percebe nas várias críticas apresentadas pelo Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), segundo as quais o modelo assume pressupostos equivocados quanto ao desemprego, transferência de tecnologia e comportamento de preços, tornando o modelo inconsistente para uma análise de longo-prazo⁴⁴.

⁴³ Disponível em: www.carnegieendowment.org/files/Winners.Losers.final2.pdf, Acesso em: 19. set. 2006

⁴⁴ ICONE (2006). Disponível em: [www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/PaperPolaski_Analise%20ICONE\(Port\).pdf](http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/PaperPolaski_Analise%20ICONE(Port).pdf), Acesso em: 05 out. 2006)

Tabela 1. Ganhos e Perdas removendo os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos (OECD) - Cenário Doha

Modelo	Dólares correntes	Aumento da renda mundial total US\$	Aumento da renda mundial total US\$ - países desenvolvidos	Aumento da renda mundial total US\$ - países em desenvolvimento
Carnegie	2001	5,4 bi	5,5 bi	- 63 mi
Tokarick ⁴⁵	1997	9,4 bi	14,1 bi	-4,7 bi
Banco Mundial ⁴⁶	2001	96 bi	90 bi	-5,4 bi
Hertel; Kenney ⁴⁷	2001	2,8 bi	2,436 bi	284 mi

Fonte: elaborado pelos autores

Além do modelo de Carnegie, outras simulações foram feitas com o mesmo propósito (tabela 1), cujos principais resultados não diferem essencialmente do primeiro. Os ganhos provenientes da liberalização no setor manufatureiro indicam que a China seria o maior ganhador, aumentando a exportação de bens intensivos em capital (equipamentos eletrônicos) e intensivos em mão-de-obra. O maior prejudicado seria o México, pois perderia os benefícios de ser um membro do NAFTA, já que tais privilégios se estenderiam a todos países integrantes da OMC.

2. Possíveis efeitos da suspensão da Rodada Doha para o comércio multilateral

O complicado processo de negociações revolveu ao longo dos últimos anos questões estruturais do comércio mundial, não apenas do ponto de vista do papel regulador da OMC, mas principalmente da importância das negociações multilaterais para as estratégias comerciais dos diferentes países envolvidos. Nesse sentido, a OMC será levada não só a minimizar os impactos do fracasso da Rodada em sua reputação e credibilidade como organização responsável pela expansão do comércio multilateral. Mais do que isso, essa

⁴⁵ Este é um GTPA modelo. TOKARICK, S. "Who Bears the Cost of Agricultural Support in OECD Countries?" *The World Economy* vol. 28, n. 4, 2005. p. 573-593.

⁴⁶ ANDERSON, K.; MARTIN, J. M.; MENSBRUGGHE, D. van der. "Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios" in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* ANDERSON, K; MARTIN, J. M (ed) Washington, D.C.: World Bank: 2005. O modelo usado é um modelo recursivo dinâmico LINKAGE, e faz simulações dos possíveis cenários para 2015 se a rodada Doha for fechada. Este modelo foi elaborado assumindo um corte no suporte doméstico nos quatro maiores países exportadores da OECD, abolição de todos os subsídios em todos os países, mais 50% de corte em todas as tarifas dos produtos não-agrícolas no países desenvolvidos, 33% nos países em desenvolvimento e nada nos menos desenvolvidos.

⁴⁷ HERTEL, T. KEENEY, R. "What's at Stake: The Relative Importance of Import Barriers, Export Subsidies and Domestic Support" in *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* ANDERSON, K; MARTIN, J. M (ed) Washington, D.C.: World Bank: 2005

organização estará envolvida na busca de soluções de disputas bilaterais, uma vez que países em condições desvantajosas serão levados a contestar parceiros comerciais diretamente procurando compensar possíveis perdas nas negociações multilaterais. Num cenário mais preocupante, expectativas menos otimistas para a economia mundial poderão levar a um recrudescimento de práticas protecionistas, contaminando o comércio mundial e desafiando mais frontalmente as regras multilaterais. Em síntese, a frustração de 24 de Julho representa muito mais do que o fim (mesmo que provisório) de uma rodada, mas um risco à própria organização responsável por recuperar as bases multilaterais do comércio mundial.

Uma segunda questão a ser considerada nessa avaliação, diz respeito à forte tendência verificada nos últimos anos de proliferação de acordos bilaterais de comércio e de aproximação de blocos regionais. Nesses termos, os países que se envolveram nas negociações multilaterais como uma alternativa apenas, poderão construir acordos parciais, minimizando assim os danos oriundos da Rodada Doha. Apesar do caráter nitidamente discriminatório dessa estratégia, o que contraria frontalmente as regras multilaterais, a força dessa estratégia é bastante perceptível na multiplicação intensa desses acordos. Uma evidência significativa dessa tendência de fragmentação do comércio mundial é identificada no movimento da UE tanto em direção à Ásia quanto ao Mercosul.

Por fim, embora não menos importante, as possíveis tentativas de retomada da Rodada Doha, estarão condicionadas não apenas à profundidade dos efeitos acima citados, mas à capacidade dos EUA em resolver seus conflitos internos. Para tanto, dois pontos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, se o congresso norte-americano não renovar o *Fast Track* em meados de 2007, a capacidade e a independência do governo daquele país de conduzir negociações comerciais não serão as mesmas. A isto deve ser somada a pressão dos *lobbies* setoriais, especialmente da agricultura, fortemente resistentes ao fechamento de acordos multilaterais. A tudo isso o futuro do comércio mundial e a recuperação da OMC como uma organização sólida, dependerá diretamente do comportamento das perspectivas de crescimento da economia mundial. Qualquer movimento de retração da atividade econômica nas principais economias poderá colocar em risco ainda maior futuras negociações comerciais.

Referências Bibliográficas

- CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais). “Negociações de Acesso a Mercados para Produtos Não-Agrícolas”. Disponível em: www.cebri.org.br/pdf/255_pdf.pdf
Acesso em 05 out. 2006
- FAO. Disponível em: www.fao.org/ Acesso em 19 set. 2006
- ICONE. Disponível em: [www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/PaperPolaski_Analise%20ICONE\(Port\).pdf](http://www.iconebrasil.org.br/Publicacoes/PaperPolaski_Analise%20ICONE(Port).pdf),
Acesso em: 05 out. 2006
- PAULA, Nilson de “A encruzilhada das negociações multilaterais de comércio: uma avaliação da Rodada Doha da OMC”. *Economia & Tecnologia*. Ano 1 Vol 3 set/dez 2005.
- OXFAM, A recipe for disaster: Will the Doha Round fail to deliver for development? Disponível em: www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp87_recipe.htm
Acesso em 19 set. 2006
- OXFAM “O que aconteceu em Hong Kong?: Análise inicial da Reunião Ministerial da OMC, dezembro de 2005”. Disponível em: www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp85_hongkong_pt.pdf#search=%22Core%20Group%20Bomc%22 Acesso em: 05 out. 2006
- POLASKI, S. “Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries” Disponível em: www.carnegieendowment.org/files/Winners.Losers.final2.pdf, Acesso em: 19. set. 2006
- PRESSER, M. F. As negociações em NAMA na OMC: Impasses e desafios. Disponível em: www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim7/08_P.pdf. Acesso em: 18 set. 2006
- Valor Econômico, 25 de Julho 2006, pg A3
- WORLD TRADE REPORT 2006: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO. Disponível em: www.wto.org