

Nº 106

**Impactos do Câmbio nos Instrumentos de
Comércio Internacional: o caso das tarifas**

11 de agosto de 2011

Comunicados do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Pérsio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1 - Introdução¹

As discussões sobre guerras cambiais e guerras comerciais vêm despertando crescente interesse na área internacional e colocando desafios para governos tanto dos países desenvolvidos quanto dos países emergentes. Este Comunicado tem por objetivo analisar os impactos dos desalinhamentos cambiais nos instrumentos de comércio internacional, como estabelecidos pela OMC (Organização Mundial do Comércio). O texto examina os efeitos das variações cambiais sobre as tarifas e suas consequências para o sistema multilateral do comércio.

Se é evidente que variações cambiais afetam o comércio, pode-se perguntar por que esse tema tem estado ausente das regras do sistema e das negociações multilaterais da OMC em Genebra. Desde a criação do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, na sigla em inglês), do FMI (Fundo Monetário Internacional) e do Banco Mundial, em 1947, estabeleceu-se uma rígida divisão de funções: o GATT passava a ser responsável pela liberalização do comércio internacional; o FMI, pela estabilidade das taxas de câmbio e do balanço de pagamentos; e o Banco Mundial, pelo fornecimento de recursos para a reconstrução do pós-guerra. Na época, o sistema de regras para o comércio foi criado com base no regime cambial do padrão-ouro e, mesmo depois da adoção de câmbio flexível, na década dos 1970, o tema câmbio ficou sob o controle do FMI e não foi incorporado nem ao GATT, nem posteriormente à OMC.

Enquanto o mundo era dominado pelas grandes economias dos EUA e da União Europeia (UE, mas até então CEE), quando desalinhamentos cambiais afetavam o comércio, a questão era discutida e negociada por poucas partes, como ficou demonstrado no Acordo do Plaza, de 1985, entre EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido para desvalorizar o dólar. Esse tipo de “acordo entre poucos” passou a ser questionado quando alguns países emergentes começaram a ter presença mais atuante no comércio internacional, principalmente depois da entrada da China na OMC e de seu crescimento como maior potência exportadora do mundo.

É importante esclarecer como a OMC vem lidando com a questão do câmbio ao longo dos anos. O Artigo XV do GATT, desde 1948, estabelecia regras sobre arranjos cambiais. O Parágrafo XV.4 determinou que “as partes contratantes não deverão, por meio de ação sobre o câmbio, frustrar (*frustrate*) o propósito dos dispositivos do GATT nem, por ação de comércio, o propósito dos dispositivos do Acordo do FMI”. O significado a ser dado à palavra frustrar foi retomado na Nota Explicativa do Artigo XV, onde ficou esclarecido que o termo tem a intenção de indicar, por exemplo, que violações (*infringements*) da letra de qualquer Artigo do GATT por ação do câmbio não devem ser consideradas como uma violação se, na prática, não existir desvio apreciável dos propósitos do Artigo. Até o momento, na OMC, não existe experiência sobre tal

¹ Este Comunicado é parte do Projeto Regulação do Comércio Global, em andamento na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Colaboraram para sua realização: Vera Thorstensen, Coordenadora do CCGI; Emerson Marçal, Coordenador do CEMAP e Lucas Ferraz, todos professores da EESP-FGV e bolsistas PNPd do Ipea. Contribuíram adicionalmente os pesquisadores Daniel Ramos, Carolina Muller, José Stucchi Fernandes e Priscila Fernandes Ribeiro e contou-se ainda com o apoio da Assessoria técnica da Presidência do Ipea (Astec), Luciana Acioly e André Calixtre, e da Diretoria de Estudos e Relações Políticas e Econômicas Internacionais (Dinte), Diretor Marcos Antonio Macedo Cintra, e Ivan Tiago M. Oliveira, além da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom).

artigo, uma vez que nenhum membro se dispôs, ainda, a questionar outro membro sobre seus arranjos cambiais, o que exige a abertura de um painel e o tempo necessário para seu julgamento. Além da questão de como definir o conceito de frustração de propósitos, a grande dúvida é se a OMC deve, ou não, consultar o FMI.

O conceito de taxas de câmbio é mencionado nos acordos de *antidumping* e valoração aduaneira, mas apenas para indicar que a taxa oficial declarada pelos governos deve ser a taxa utilizada nas investigações. Com o agravamento do quadro de desalinhamentos cambiais, que vem opondo EUA e China, inúmeros especialistas vêm se debruçando sobre a questão dos impactos do câmbio no sistema regulatório do comércio internacional para determinar se tais desalinhamentos poderiam constituir uma violação das regras da OMC. Várias tentativas de utilizar os instrumentos de defesa comercial como *antidumping* e antissubsídios para anular os efeitos do câmbio foram levantadas, mas os resultados parecem juridicamente contestáveis. A razão desse insucesso é evidente: os instrumentos de defesa comercial não foram negociados nem acordados como mecanismos para coibir o uso do câmbio como instrumento de comércio desleal, base de tais acordos.

Em outras palavras, a questão sobre como as flutuações do câmbio afetam o comércio nunca foi incorporada às regras da OMC. A regra consensuada por todos era a de que o tema câmbio seria assunto do FMI. Mencionar essa questão nas salas da OMC seria infringir o código de silêncio acordado. O problema é que o FMI é uma organização internacional que decide as grandes questões por acordo das partes com maior poder de voto, e não tem o poder de fazer cumprir suas próprias regras (*enforcement*) como a OMC, com o seu mecanismo de solução de controvérsias. O FMI não tem a natureza negociadora da OMC, que decide por consenso de seus membros.

Com o acirramento das discussões sobre os efeitos do câmbio no comércio, a partir da crise de 2008, o tema foi levado ao G20, mas, como era de se esperar, os países não conseguiram encontrar uma saída para o problema, gerando impasses

Apesar desse conflito no âmbito jurídico-diplomático, já surgiram metodologias para calcular os desalinhamentos das principais moedas do mundo. Existem vários modelos para o cálculo das taxas de câmbio de equilíbrio: o da paridade do poder de compra, o de equilíbrio do balanço de transações correntes, o de equilíbrio dos fluxos de ativos e passivos de um país, ou o da taxa de câmbio baseada na unidade de custo da mão de obra. Os bancos também estimam taxas de desalinhamento cambial para diferentes países, com objetivo de antecipar futuras flutuações. Ao se analisar todos esses estudos, um ponto torna-se evidente: a magnitude dos desalinhamentos das principais moedas é de tal ordem de grandeza e de persistência ao longo do tempo que ignorar seus efeitos sobre o comércio pode comprometer os objetivos da própria OMC.

O argumento muitas vezes levantado de que as diferentes metodologias sobre câmbio produzem resultados diversos também não é mais aceitável. Não se busca uma estimativa com grau absoluto de previsão, mas intervalos a partir dos quais haja evidência de que os desalinhamentos estejam causando distorções (ver Quadro 1). O que importa é descobrir os limiares a partir dos quais os instrumentos de política comercial tornam-se ineficazes e as regras da OMC são anuladas.

Em síntese, continuar com a afirmação de que câmbio é assunto do FMI e não afeta a OMC é desconsiderar que o câmbio afeta decisivamente o comércio. Mais ainda, que a OMC não pode continuar a ignorar os efeitos do câmbio sobre o sistema de regras desenvolvido nos últimos 60 anos, sob o risco de perder o contato com a realidade dos países membros.

2 - Os efeitos dos desalinhamentos cambiais nos instrumentos de comércio: o caso das tarifas consolidadas e aplicadas

A pergunta que deve ser feita é como tais desalinhamentos afetam os instrumentos de comércio internacional, negociados ao longo dos últimos 60 anos no GATT/OMC.

É possível desenvolver uma metodologia tanto para analisar o efeito dos desalinhamentos cambiais nas tarifas consolidadas pelo país, como limites máximos na OMC, como também para as tarifas aplicadas pelos membros como níveis de proteção permitidos por esta instituição.

Tarifa é um instrumento de proteção comercial histórico no GATT e um dos principais temas de negociação das rodadas multilaterais. O propósito é permitir uma proteção objetiva e transparente para bens agrícolas e não-agrícolas e as tarifas vêm sendo reduzidas ao longo dos anos, no âmbito de negociações, em conjunto com vários outros temas relevantes de regras de comércio internacional. A diferença entre tarifas consolidadas e aplicadas representa um importante espaço de atuação comercial deixado aos membros, no âmbito de suas políticas industriais, o chamado *policy space*, tão arduamente defendido pelos países em desenvolvimento e criticado pelos países desenvolvidos.

Uma fotografia bastante expressiva do quadro de proteção tarifária de cada membro da OMC pode ser dada por meio do gráfico dos níveis tarifários médios para cada um dos capítulos do Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias (SH), que inclui produtos alimentares, minerais, têxteis, máquinas, eletrônicos, automóveis, aviões, dentre outros.

Quadro 1 - Algumas estimativas de desalinhamentos cambiais

Exemplos de diferentes metodologias para o cálculo de desalinhamentos cambiais estão presentes na literatura e permitem uma análise mais detalhada dos efeitos do câmbio nos instrumentos do comércio.

Estimativas para a China

A China tem sido um dos casos mais estudados, por sua crescente importância no contexto do comércio internacional.

Algumas das estimativas com relação à China estão resumidas no *Report for Congress*, do CRS – Congressional Research Service dos Estados Unidos, de outubro de 2010:

- 12% - H. Reisen², OEDC, 12/2009.
- 25% - D. Rodrick³, Harvard University, 12/2009.
- 30% - A. Subramanian⁴, Petersen Institute, 4/2010.
- 40% (1/2010) e 24% (6/2010) - W.Cline e J. Williamson⁵, Peterson Institute.
- 50% - N. Ferguson, M. Schularick⁶, Harvard University, 10/2009.

Se considerarmos a relevância dos efeitos dos desalinhamentos cambiais da China sobre a economia internacional, as conclusões apresentadas nos dois últimos Relatórios de Consulta sobre o Artigo IV, de 2010 e de 2011, são reveladoras. O Relatório de 2011, apenas menciona⁷: “as pessoas continuam a acreditar que o *renminbi* (a moeda chinesa) permanece substancialmente abaixo do nível consistente com dos fundamentos de médio prazo. Neste ponto há pouca razão para mudar a avaliação feita durante as consultas ao Artigo IV 2010”. Em nota de rodapé, o Relatório apresenta estimativas do Grupo Consultivo do FMI afirmando que as estimativas correntes indicam que a taxa de câmbio da moeda chinesa está subvalorizada em torno de 3%, 17% e até 23%.

Estimativas do Projeto de Regulação do Comércio Global do Ipea em parceria com o CEMAP

O Cemap – Centro de Macroeconomia Aplicada da Escola de Economia de São Paulo da FGV vem calculando desalinhamentos cambiais do Brasil desde 2009. Em projeto de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**Ipea**) sobre a Regulação do Comércio Global, estimou-se taxas de câmbio reais de equilíbrio que implicam a estabilidade da posição passiva líquida externa para o Brasil (1980 – 2010) e EUA (1970 – 2011). Os cálculos para os demais países do G20 estão em curso no âmbito do projeto do **Ipea**. Os resultados obtidos para o ano de 2010 foram:

- Brasil – valorização de 30 %
- EUA – desvalorização de 10 %

² Reisen, H., 2009 - On the Renminbi and Economic Convergence, December 2009, VoxEU.

³ Rodrick, D., 2009 - Making Room for China in the World Economics, December 2009, VoxEU.

⁴ Subramanian, A., 2010 – New PPP-Based Estimates of Renminbi Undervaluation and Policy Implications, Peter Institute, PB10-8, April 2010.

⁵ Cline, W; Williamson, J., 2010 - Notes on Equilibrium Exchange Rates: January 2010; Cline, W; Williamson, J., 2011 - Estimates of Fundamental Equilibrium Exchange Rates, Peterson Institute, May 2011.

⁶ Ferguson, N.; Schularick, M., 2009- The End of Chimerica, Harvard Business School, WP 10-937, October 2009.

⁷ Tradução livre do trecho “Staff continues to believe that the renminbi remains substantially below the level consistent with medium-term fundamentals. At this point, there is little reason to change the assessment made during the 2010 Article IV Consultation”

Os conceitos de tarifa e de tarifação são fundamentais na lógica do GATT/OMC. Horas infindáveis de discussões foram dispensadas em todas as rodadas de negociação para estimar os equivalentes tarifários *ad valorem* de inúmeras taxas e direitos baseados em valores monetários como tarifas específicas ou direitos niveladores agrícolas. Mesmo nos casos dos direitos *antidumping*, das medidas compensatórias e das salvaguardas, esses direitos são equivalentes a tarifas. Nessa lógica, desalinhamentos cambiais também podem ser tarifados a partir de um cálculo de equivalente tarifário. Como a tarifa, o efeito do câmbio pode ser transferido aos preços dos bens importados ou exportados.

2.1 - Impacto dos desalinhamentos cambiais nos níveis tarifários do Brasil

A partir das estimativas de desalinhamento cambiais e de seus equivalentes tarifários obtidos por meio da tarifação do câmbio, algumas simulações podem ser desenvolvidas.

É importante ressaltar que o que se busca aqui não é a exatidão do valor do desalinhamento cambial, mas os limiares a partir dos quais os instrumentos de comércio passam a ser ineficazes. Com esses dados em mãos, pode-se pensar em como neutralizar os efeitos do câmbio sobre o comércio e devolver às regras, tão arduamente negociadas ao longo das rodadas do GATT/OMC, sua plena eficácia.

Este texto mostra algumas hipóteses de trabalho. Foram considerados valores para desalinhamentos que se situam dentro do intervalo do espectro de desalinhamentos estimados nos diferentes trabalhos examinados:

- Brasil + 30 %
- EUA - 10 %
- China - 20 % e - 30 %

As tarifas utilizadas para Brasil, EUA e China foram obtidas no banco de dados da OMC (*Tariff Analysis Online*) e baseadas nos períodos de 2008 a 2010. São elas: tarifas consolidadas - médias simples a 2 dígitos do SH (Sistema Harmonizado); tarifas aplicadas - médias simples a 2 dígitos do SH.

Foram calculados aqui os efeitos do câmbio sobre as médias simples, porque são elas que têm impactos diretos nas regras da OMC. Os cálculos dos efeitos sobre as médias ponderadas, que avaliam os impactos sobre os níveis do comércio, serão publicados futuramente ao final da pesquisa. Em linhas gerais, os efeitos da simulação apresentam os seguintes resultados:

2.2 - Efeitos do câmbio nas médias tarifárias de alguns países

Os efeitos do câmbio, quando tarifados, podem ser visualizados da variação dos valores das tarifas médias consideradas para alguns países selecionados. Foram examinadas: médias tarifárias consolidadas e aplicadas do Brasil, China e EUA, que apresentam casos de valorização e de desvalorização.

Os efeitos dos desalinhamentos nas médias tarifárias são consideráveis: as médias do Brasil, China e EUA se deslocam de forma significativa. As médias consolidadas e

aplicadas do Brasil são anuladas e passam a valores negativos. As médias dos EUA e da China, consideradas baixas dentre os membros da OMC, passam a ter valores positivos elevados.

Quadro 2 - Impactos do câmbio nas tarifas de países selecionados			
Desalinhamentos cambiais: Brasil - valorização de 30%; China - desvalorização de 20%; EUA - desvalorização de 10%			
Tarifas	Brasil	China	EUA
Média simples consolidada (2009)	31,4%	10%	3,5%
Média simples consolidada ajustada pelo câmbio	- 8,0%	32%	13,9%
Média simples aplicada (2009)	13,6%	9,6%	3,5%
Média simples aplicada ajustada pelo câmbio	- 20,5%	31,5%	13,9%
Média ponderada aplicada (2008)	8,8%	4,3%	2,0%
Média ponderada aplicada ajustada pelo câmbio	- 23,8%	25,2%	12,2%

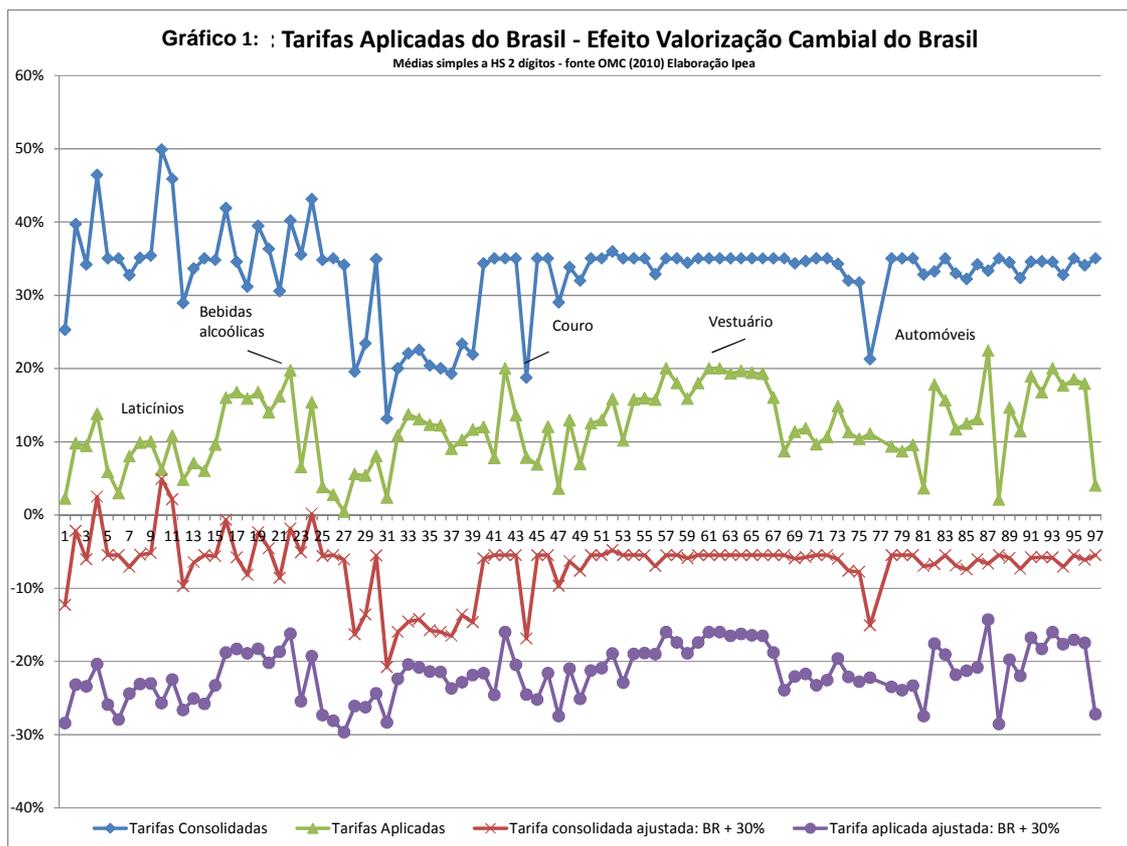
Fonte: Tariff Profile – OMC. Elaboração própria.

2.3 - Efeitos do câmbio nas tarifas do Brasil

i) Para uma valorização de 30% do câmbio do Brasil:

- as tarifas médias consolidadas, que variam de + 12 % a + 50 %, passam a variar entre + 5% a – 22 %, sendo a grande maioria de valores negativos.

- as tarifas médias aplicadas, que variam entre 0% e + 22 %, passam a variar entre valores de – 14 % e – 30 %.



Resultado: a valorização cambial do Brasil, nos níveis considerados de 30%, significa não só a anulação das tarifas consolidadas na OMC, como incentivo às importações do país porque reduzem as tarifas aplicadas a níveis negativos.

Diante desse quadro, exigir cortes mais significativos nas tarifas consolidadas, no âmbito da Rodada de Doha, seria impor maiores distorções aos níveis tarifários já negociados. A mesma consideração pode ser feita quando forem analisadas as opções de negociação de novos acordos preferenciais de comércio.

ii) Para uma desvalorização de 10 % do câmbio dos EUA, os efeitos no Brasil seriam os seguintes:

- as tarifas médias consolidadas, que variam de + 13% a + 50% no Brasil, passam a flutuar entre valores de + 2% e + 35%.

- as tarifas médias aplicadas, que variam entre 0% e + 22%, passam a variar entre valores de - 10% e +10%.

iii) Para uma desvalorização de 20 % da China os efeitos seriam os seguintes:

- as tarifas médias consolidadas, que variam de + 13% a + 50% no Brasil, passam a flutuar entre valores de + 20% a - 9%.

- as tarifas médias aplicadas, que variam entre 0% e + 22%, passam a variar entre valores de - 2 % a - 20 %.

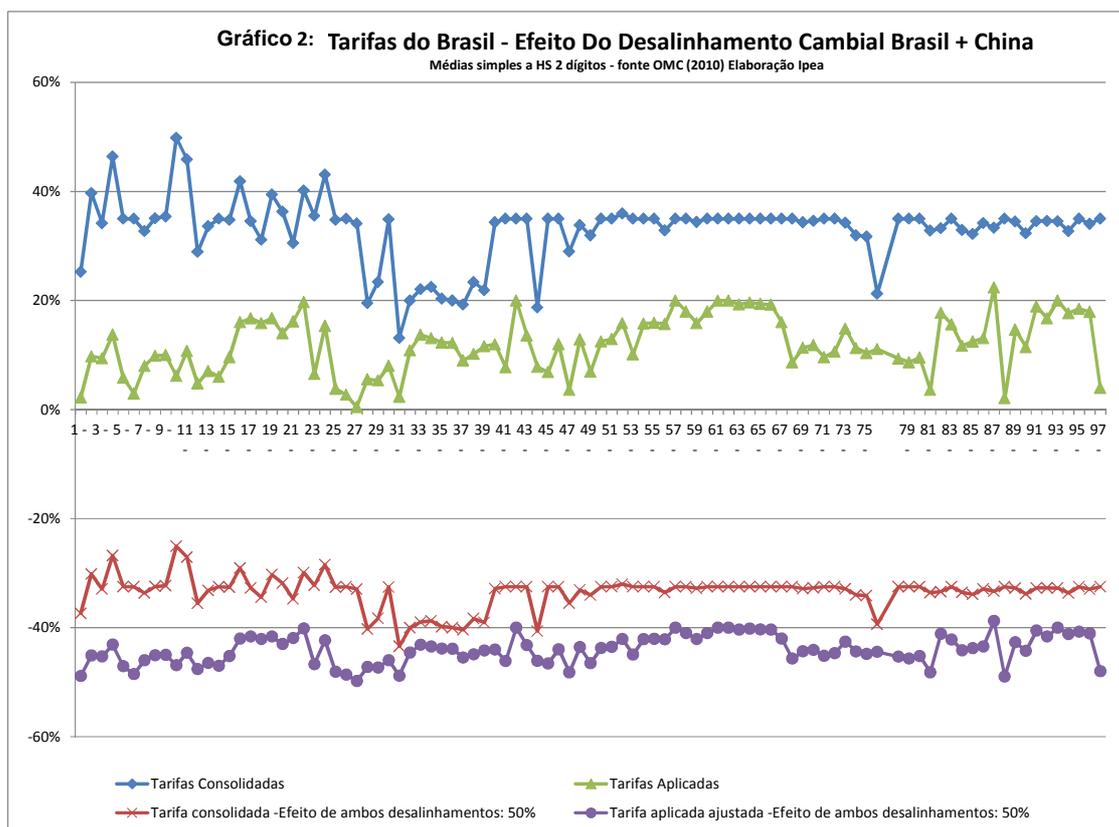
iv) Para uma desvalorização de 30 % no câmbio da China, os efeitos no Brasil seriam os seguintes:

- as tarifas médias consolidadas, que variam de + 12% a + 50% no Brasil, passam a flutuar entre valores de + 5% a - 22 % .

- as tarifas médias aplicadas, que variam entre 0% e + 22%, passam a variar entre valores de - 14 % a - 30 % .

Resultado: a desvalorização do câmbio na China, que representa um subsídio às suas exportações não só anulam as tarifas consolidadas negociadas pelo Brasil na OMC, como também transformam as tarifas aplicadas em incentivos às importações chinesas.

Em síntese, para o Brasil, a valorização da sua moeda praticamente anula o instrumento das tarifas e representa incentivo às importações em geral. Diante de câmbio desvalorizado como o dos EUA e da China, os níveis tarifários negociados na OMC também são anulados, representando que o Brasil está oferecendo acesso a seus mercados de forma muito mais aberta do que negociou na OMC.

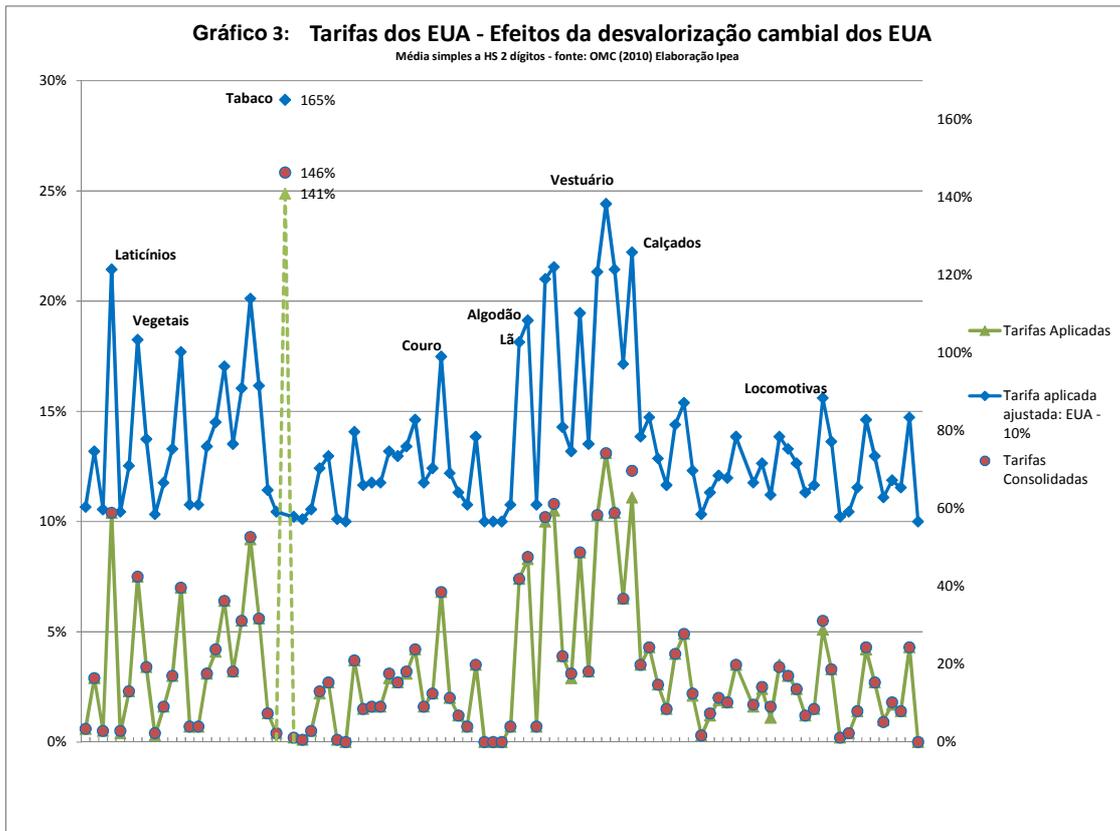


2.4 - Efeitos do câmbio nas tarifas dos EUA

Para uma desvalorização de 10 % no câmbio dos EUA:

- as tarifas médias consolidadas e aplicadas dos EUA, a dois dígitos do SH, que apresentam níveis muito próximos, variam de 0 % a 13% (com exceção do capítulo SH 24 – tabaco, cuja média é cerca de 140%). Com o ajuste da desvalorização do câmbio,

tais tarifas passam a variar de + 10% a + 25%. Dessa forma, bem acima dos valores consolidados pelos EUA na OMC.

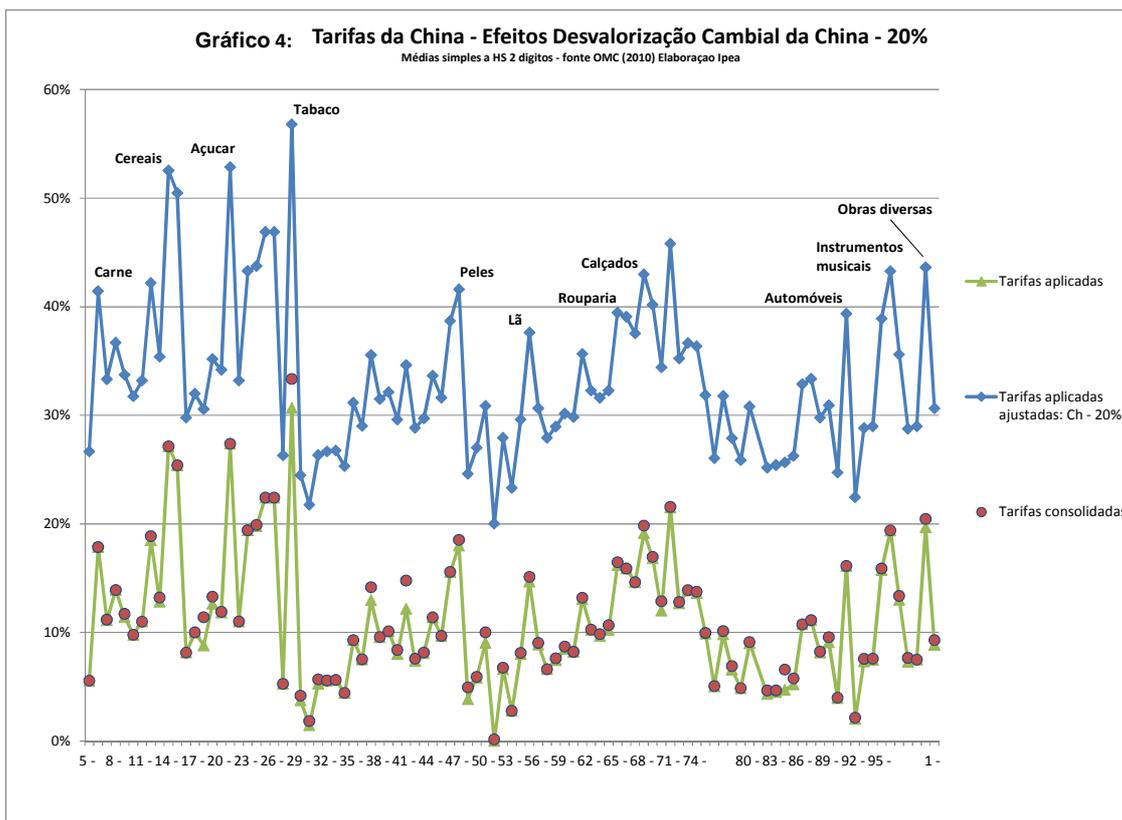


Resultado: desvalorizações cambiais representam não só um incentivo às exportações do país com moeda desvalorizada como também criam uma tarifa extra às importações de outros países. Como os valores estão acima das tarifas consolidadas na OMC, há que se discutir se esses países estariam ou não violando as regras da OMC, principalmente o Artigo II do GATT, que estabelece que as partes do GATT não aplicariam tarifas com valores acima das tarifas consolidadas.

2.5 - Efeitos do câmbio nas tarifas da China

Para uma desvalorização de 20 % no câmbio da China:

- as tarifas médias consolidadas e aplicadas da China, a dois dígitos do SH, também apresentam valores próximos, e variam de 0 % a + 33 %, Com o ajuste da desvalorização do câmbio, tais tarifas passam a flutuar de + 20 % a + 57 %. Esses valores estão acima dos valores consolidados pela China na OMC.



Para uma desvalorização de 30 % no câmbio da China:

- as tarifas médias consolidadas e aplicadas que variam de 0% a 40% passam a variar de 30% a 70%, bem acima dos valores consolidados pela China na OMC.

Resultado: como no caso dos EUA, desvalorizações cambiais representam não só um incentivo às exportações do país com moeda desvalorizada como também criam uma tarifa extra às importações. Com valores acima das tarifas consolidadas na OMC, coloca-se, novamente, a possibilidade de que esses países estariam violando as regras da OMC. Recorde-se que o Artigo II do GATT estabelece que as partes não aplicariam tarifas com valores acima das tarifas consolidadas.

Alguns autores defendem que a desvalorização da China, que representa subsídios à exportação, seria compensada nas importações chinesas, que seriam penalizadas com tarifas mais elevadas. No entanto, como parte significativa das importações chinesas tem origem em países com os quais a China tem acordos preferenciais (ASEAN) ou são importadas para zonas de processamento e reexportadas, essas tarifas extras seriam parcialmente anuladas, convertendo-se em mais um incentivo para as exportações chinesas.

Em síntese, a existência conjunta de dois desalinhamentos cambiais, o de países com moedas valorizadas e o de países com moedas desvalorizadas, por longos períodos, representa uma séria distorção dos instrumentos de política de comércio internacional de muitos países, principalmente sobre o instrumento da política tarifária, fundamental para uma política industrial eficiente.

3 - Desalinhamentos cambiais e Artigo II do GATT

Em termos de acesso a mercados, as regras básicas da OMC estão contidas no Artigo II do GATT. O Artigo II.1(a) estabelece que os membros da OMC não podem conceder aos demais “tratamento menos favorável” (*less favorable treatment*) que aquele determinado em sua respectiva lista de compromissos, representado sob a forma de tarifas consolidadas. O Artigo II.1(b), por sua vez, veda aos membros a imposição de tarifas extras ou em excesso às tarifas consolidadas em suas listas. Em outras palavras, os países devem manter suas tarifas aplicadas em níveis iguais ou inferiores a suas tarifas consolidadas. Cabe apontar que a alínea (b) é mais específica que a alínea anterior e sua violação acarreta, automaticamente, uma violação da alínea (a).

Ao tarifificar o impacto do desalinhamento cambial nas tarifas (tarifas ajustadas), seria possível afirmar que tanto a China como os EUA violariam ambas as alíneas do Artigo II. Os gráficos anteriores demonstram que, ao desvalorizar suas moedas, China e EUA impõem tratamento menos favorável que aquele previsto em suas listas, uma vez que, somadas as tarifas e o desalinhamento cambial, as barreiras impostas aos produtos exportados pelos demais membros superam o limite negociado na OMC, o que poderia ensejar uma violação ao Artigo II.1.(a) do GATT.

Ainda, se considerada a tarifificação do desalinhamento cambial da China e dos EUA como uma tarifa nos termos do Artigo II, poderia ser constatada uma violação também ao Artigo II.1 (b), pois a tarifa advinda do desalinhamento cambial poderia ser cobrada em excesso à tarifa consolidada, ferindo o disposto no artigo.

Todavia, é necessário definir em que momento o desalinhamento cambial passa a afetar significativamente o nível de abertura comercial, levantando assim a discussão no âmbito da OMC, sobretudo em um sistema de câmbio flutuante. Tal discussão não é nova, pois já ocorreu no GATT. Como resultado dessa discussão, o GATT estabeleceu, no âmbito do Artigo II:6, o limite de 20% como base mínima para que desequilíbrios cambiais permitissem renegociação das tarifas específicas negociadas. Essa renegociação foi efetivada 9 vezes na era GATT, entre 1950 e 1975, permitindo a elevação das tarifas específicas consolidadas de Benelux, Finlândia (3 vezes), Israel, Uruguai (2 vezes), Grécia e Turquia.

Com o fim do padrão ouro, as partes contratantes ao GATT estabeleceram um grupo de trabalho com o objetivo de adaptar o mecanismo existente no Artigo II:6 à nova realidade de câmbios flutuantes. De 1978 a 1980, o grupo de trabalho reuniu-se e emitiu, em 29 de janeiro de 1980, as “Diretrizes para decisões sob o Artigo II:6(a) do Acordo Geral” (“*Guidelines for Decisions under Article II:6(a) of the General Agreement*”, L/4938, 27S/28-29). Este documento afirmou a importância da manutenção do mecanismo para neutralizar o efeito da desvalorização cambial nas tarifas específicas das partes contratantes e manteve o limite de 20% de desalinhamento como base para a renegociação.

É importante frisar que tal “limite” foi considerado razoável com base no nível tarifário vigente à época. Com a queda do nível das tarifas praticadas atualmente, há que se definir um novo limite de desalinhamento que faria sentido para permitir a renegociação tarifária no mundo atual de câmbios administrados e flutuantes.

4 - Conclusão

Diante do quadro atual de diversidade das políticas cambiais e da amplitude dos desalinhamentos das taxas de câmbio, importante questão se coloca: guerras cambiais podem desencadear guerras comerciais?

O primeiro passo para tentar obter uma resposta será indagar sobre os efeitos dos desalinhamentos cambiais na política de comércio internacional de cada país e os impactos nos seus instrumentos de ação. Se os desalinhamentos cambiais afetarem os objetivos dessa política e tirarem a eficácia de seus instrumentos, a resposta é óbvia: sim, estamos diante de um quadro de guerra comercial.

Exemplos de guerras comerciais são antigos, mas a novidade é que, nos últimos sessenta anos, os países conseguiram evitá-las com a criação de um organismo – o GATT, depois OMC. O principal objetivo do GATT/OMC é o de liberalizar o comércio internacional e estabelecer um quadro regulatório para ser respeitado por todos os seus membros, sob pena de terem suas atividades comerciais contestadas no “Tribunal Diplomático-Jurídico” da organização.

O problema foi criado, no entanto, com a especialização funcional entre GATT e FMI, sendo que o primeiro cuidaria do comércio e o segundo do câmbio e dos balanços de pagamentos. Na época, todo o sistema de regras para o comércio foi estabelecido com base no regime cambial do padrão-ouro e, mesmo depois da adoção de câmbio flexível, na década de 1970, o tema câmbio continuou sob o controle do FMI.

Apesar de incluído em alguns artigos do GATT e acordos da OMC, seus membros nunca se preocupavam, institucionalmente, com os efeitos dos desalinhamentos cambiais sobre as regras do comércio. O principal artigo do GATT a prever o efeito do câmbio, o Artigo XV, apesar de várias vezes mencionado, nunca foi testado pelos mecanismos de solução de controvérsias, tanto do GATT quanto da OMC.

A partir dos anos 2000, o quadro internacional tornou-se mais complexo com a emergência da China como potência econômica, sua entrada na OMC, e sua transformação no maior exportador mundial de bens. Acordos de desalinhamentos de câmbio entre poucos, como acontecia no passado, tornaram-se impossíveis. A questão do câmbio globalizou-se e passou a afetar diretamente a política de comércio internacional dos principais parceiros comerciais.

As tarifas, instrumento básico de proteção comercial negociado ao longo de décadas, acabam sendo anuladas pelos efeitos dos desalinhamentos cambiais. Mais ainda, os desalinhamentos cambiais afetam diretamente os níveis de concessões oferecidos nas negociações e os níveis de abertura comercial negociados na OMC.

Todavia, o Artigo II do GATT, cujo mecanismo jurídico garante o respeito aos níveis de abertura comercial negociados, nunca foi invocado no Órgão de Solução de Controvérsias sob o aspecto cambial, apesar dos efeitos potencialmente violadores dos desalinhamentos.

Com a progressiva redução das tarifas conseguida ao longo das rodadas de negociação, e com o advento dos altos níveis de desalinhamento cambial praticados por vários

países com pesos importantes no comércio internacional, os desalinhamentos cambiais acabam tendo um efeito mais importante que as próprias tarifas. Além disso, para os países com câmbios desvalorizados, esse desalinhamento converte-se não só em subsídios às exportações como sobretaxas às importações, e assim, em barreiras ao comércio muito mais eficazes que as tarifas aplicadas.

Quando se observa que as negociações da Rodada de Doha estão bloqueadas porque membros como os EUA estão exigindo cortes mais significativos dos principais países emergentes, questiona-se quais os níveis reais de abertura de mercado ofertados e concedidos por esse país, uma vez que as práticas cambiais podem estar anulando toda a oferta sobre as mesas de negociação. Pode-se colocar em dúvida todo o nível de abertura concedido pelos membros que praticam desvalorização cambial por períodos prolongados. Qual será o corte efetivamente concedido?

Historicamente, até a década dos 1970, as partes do GATT aceitaram a renegociação das taxas específicas de alguns países que enfrentaram desalinhamentos cambiais. Nessa renegociação, foi utilizado o limite previsto no Artigo II para que desequilíbrios cambiais permitissem renegociação das tarifas específicas consolidadas. A questão que se coloca é por que não reconsiderar o problema cambial e se negociar um novo limite?

Diante da realidade da prática de desvalorizações cambiais, é fundamental que se negocie a criação de um mecanismo para neutralizar os efeitos do câmbio nas tarifas, ou algo como tarifas ajustadas ou compensatórias, que, quando efetivamente aplicadas, possibilitariam a manutenção do acesso a mercados originalmente negociados.

Em termos de acesso a mercados, somente com a introdução do conceito de tarifas ajustadas para os efeitos cambiais é que os membros da OMC poderiam analisar os níveis reais de abertura concedidos. Por outro lado, somente com a introdução de tarifas compensatórias é que tais membros teriam respeitado o nível de acesso ao mercado negociado nas rodadas.

Além das tarifas, podem-se considerar os efeitos dos desalinhamentos em vários outros instrumentos de política comercial, como os de defesa comercial, *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas, pois, também para eles, os desalinhamentos cambiais podem ser tarifados. Muitos dos direitos impostos ao longo dos últimos anos podem ter sido anulados pelo efeito câmbio. Mais além, o câmbio afeta o próprio mecanismo de solução de controvérsias, quando retaliações são autorizadas sob forma de elevações dos níveis das tarifas.

Uma alternativa possível seria examinar o instrumento do *dumping* cambial e se ajustar o Acordo de *Antidumping* não só para o conceito de *dumping* como o de dano, de modo a serem introduzidos os efeitos do câmbio de forma explícita no instrumento. Já na origem do GATT, o tema foi levantado, como consta na minuta de seu Comitê Preparatório, que incluía no Acordo quatro tipos de *dumping*: preço, serviços (fretes), social e câmbio (E/PC/T/34 de 5/3/1947). Por que não retomar essa discussão no momento atual?

Com a amplitude do quadro dos desalinhamentos cambiais dos últimos anos, seus efeitos se propagaram sobre o comércio, e o tema acabou sendo levado ao G 20. No

entanto, apesar de estar sendo amplamente discutido nesse foro político, ainda não existe consenso sobre como resolver a questão.

Recentemente a discussão retornou à OMC, tendo sido levantada pelo Brasil (WT/WGTDF/W/53, de 13/4/2011), em proposta apresentada no Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida e Finanças. O Brasil propôs dois pilares de um programa de trabalho para o OMC sobre o tema. O primeiro seria a elaboração de estudos e seminários com economistas e centros de pesquisas convidados que abordassem a relação entre câmbio e comércio e oferecessem soluções para os conflitos gerados. O segundo pilar seria institucional, com a previsão de estudos comissionados a especialistas independentes que buscassem estabelecer mecanismos de coerência entre o trabalho do Banco Mundial, FMI e OMC a fim de harmonizar a relação entre câmbio e comércio. Apenas o primeiro desses pilares foi aprovado pelos membros da OMC.

Com os efeitos dos desalinhamentos cambiais sobre as tarifas, todo apelo à transparência e previsibilidade da estrutura tarifária, tão defendida na OMC, é prejudicado pela questão do câmbio. Os mesmos impactos também podem estar afetando os instrumentos de defesa comercial e regras de origem.

Em síntese, a OMC precisa enfrentar a questão dos efeitos do câmbio sobre o sistema de regras desenvolvido nas últimas décadas. Frente à atual situação da Rodada de Doha, pode-se perguntar se a questão cambial não estaria por trás do impasse enfrentado.

O grande avanço representado pela OMC sempre foi o de garantir que as relações entre Estados sejam orientadas pelas regras e não pela força. O fortalecimento do sistema regulatório da OMC é fundamental para que guerras comerciais não se transformem em conflitos internacionais.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República