

A entrada da Federação Russa na Organização Mundial de Comércio

Russian Federation's Entry into the World Trade Organization

Rogério de Souza Farias*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 130, mar.-abr. 2012 [p. 31 a 35]

Em 1917, V. I. Lênin escreveu “O Estado e a revolução”. Nele, afirmou com grande convicção que “a expropriação dos capitalistas” resultaria inevitavelmente “em um enorme desenvolvimento das forças produtivas da sociedade humana”. O capitalismo “era a doença e teria de ser curado com a cirurgia da revolução” (Lenin: 1987, 344; Service: 2007, 67). A revolução na Rússia veio em outubro desse mesmo ano, inaugurando uma batalha entre dois sistemas econômicos – o capitalista e o socialista –, conflito esse global após a Segunda Guerra Mundial. Ela era, no fundo, um embate entre duas formas distintas de organização da economia e da sociedade, o planejamento estatal e o liberalismo econômico (Gaddis: 2005, 264-5).

Setenta anos depois de sua revolução, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) mergulhou em uma crise que levou à sua própria extinção. O sonho do socialismo real acabara. A entrada da Rússia na OMC é o derradeiro capítulo do doloroso processo de transição do país para uma economia de mercado. A aceitação dos princípios de liberalização comercial e não-discriminação, assim, encerra, mesmo que temporariamente, uma concepção alternativa de organização da economia global. Para o sistema multilateral de comércio, a entrada da Rússia simboliza a universalização de seus princípios e a promessa de que a via para a promoção do desenvolvimento econômico passa necessariamente por um mundo com reduzidas barreiras comerciais aos fluxos de mercadorias, pessoas e serviços.¹

É longa e complexa a relação da URSS e da Rússia com a OMC e seu antecessor – o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Os soviéticos foram convidados para participar da Conferência Internacional de Comércio e Emprego em 1947, mas boicotaram o encontro.² Não atuaram, portanto, nas oito negociações multilaterais promovidas pelo GATT. Outros países do bloco socialista, contudo, acederam ao Arrajo ainda durante o período da Guerra Fria – Checoslováquia (1948), Iugoslávia (1966), Polônia (1967), Romênia (1971) e Hungria (1973).³

Em 1992, após o fim da Guerra Fria e a desintegração da URSS, um especialista afirmou que a entrada da Rússia no regime multilateral de comércio “era uma questão de tempo e não de princípio” (Damrosch: 1992, 29). Ele tinha razão para ser otimista.⁴ Em dezembro de 1989, a URSS conseguiu o status de observador no GATT.

* Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (Rofarias@gmail.com).

1 Com a acessão do país, a organização agora cobre 97% do comércio internacional.

2 Em maio de 1947 o economista Alexander Gerschenkron já cogitava como seria a participação russa em negociações comerciais multilaterais (Gerschenkron: 1947).

3 A China foi parte contratante do GATT desde 1948, mas seu assento ficou vazio durante quarenta anos. Cuba já era parte contratante antes da Revolução de 1959.

4 Esse otimismo não era consensual. Para uma visão mais pessimista ver (Kennedy: 1987).

Na época, uma acessão ao Acordo era uma sinalização de que a liderança soviética estava pronta para realizar ajustes na sua economia. Os governos do ocidente capitalista estavam dispostos a facilitar essa transição, inclusive informando que não usariam o processo para impor uma abertura abrupta do comércio exterior soviético. Com uma série de crises econômicas na década de 1990, contudo, o processo foi paralisado, até ser oficialmente retomado em 1993.

Uma maratona

Foi uma maratona que durou dezoito anos. A Federação Russa (Rússia daqui em diante) iniciou seu processo de acessão em junho de 1993. Foi somente dois anos depois que foi criado um grupo de trabalho específico para iniciar as negociações. Desde então, foram trinta e uma exaustivas reuniões formais e centenas de informais para concluir o processo.

Para ser aceita, a Rússia teve de concluir 30 acordos bilaterais sobre acesso a mercados em serviços e 57 acordos de acesso a mercado em bens. Com isso, sua média de tarifa consolidada para todos os produtos será de 7,8% (em 2011 esse nível estava em 10%). Em agricultura, a média caiu de 13,2% para 10,8%. Não se deve julgar que os resultados são imediatos. A implementação dos acordos só terminará daqui a oito anos. Ainda não é possível, dessa forma, realizar uma avaliação mais precisa sobre a capacidade do país de executar seus compromissos, apesar de a OMC já ter disponibilizado 700 páginas de quatro documentos do processo de acessão.⁵

Tabela 1: Mudança tarifária após implementação do acordo. Fonte: OMC.

| Produto | Tarifa atual aplicada (%) | Tarifa após implementação (%) |
|---------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Lácteos | 19,8 | 14,9 |
| Cereais | 15,1 | 10 |
| Óleos | 9,0 | 7,1 |
| Químicos | 6,5 | 5,2 |
| Automóveis | 15,5 | 12,0 |
| Maquinário elétrico | 8,4 | 6,2 |
| Madeira e papel | 13,4 | 8,0 |

Os desafios na OMC

Ao aceder à organização, a Rússia deverá implementar uma política comercial fundada na transparência e na não-discriminação. Esses objetivos não são convergentes com os fundamentos da economia do país nos últimos vinte anos. Especialmente após meados da década de 1990, a Rússia elevou consideravelmente sua intervenção na economia, principalmente no setor agrícola. O propósito era claramente a substituição de importação como forma de diminuir a dependência do exterior. Nos últimos anos, o governo também implementou restrições à exportação de grãos, diminuindo os incentivos para os agricultores atuarem de acordo com a sinalização do mercado.

Com a entrada na OMC, será muito difícil manter intacto esse regime comercial defensivo. O governo, ao conduzir o processo de compatibilização de suas normas internas com seus novos compromissos internacionais, deverá reduzir progressivamente as barreiras ao seu comércio exterior. Caberá aos seus parceiros comerciais

⁵ WT/ACC/RUS/70 é o relatório do grupo de trabalho sobre a acessão. Nele se apresenta um exaustivo exame da política comercial russa. Nos documentos WT/ACC/RUS/70/Add. 1 e WT/ACC/RUS/70/Add. 2 estão disponíveis as listas de compromissos específicos em bens e serviços. No documento WT/ACC/RUS/1/Rev.30 estão os termos de referência da acessão.

a vigilância de que esse processo será conduzido com transparência e objetividade. Para tanto, será importante a utilização de duas instâncias institucionais da OMC. A primeira é o Mecanismo de Exame de Política Comercial. Realizado periodicamente, tem três estágios distintos. Primeiro, um estudo minucioso da política comercial redigido pelo secretariado da OMC, no qual se poderá verificar o grau de cumprimento das obrigações decorrentes da acessão. Segundo, um relatório produzido pelo governo russo, o que possibilitará entendimento mais preciso das intenções das autoridades nacionais em política comercial. Por fim, haverá um debate em Genebra no qual, com base nos dois trabalhos, todos os membros da organização poderão interpelar as autoridades russas sobre problemas específicos.

Independentemente desse processo de esclarecimento, os membros da OMC poderão utilizar o Órgão de Solução de Controvérsia (OSC) da instituição no caso em que existir clara violação de compromissos. De 1995 a 2010 foram realizadas 419 reclamações no OSC. Um bom parâmetro para compreender a futura ação russa no órgão é o histórico da atuação da República Popular da China desde a sua entrada na OMC, em 2001. Desde então, o país acionou o órgão sete vezes como reclamante, enquanto sofreu vinte e uma reclamações. Esse número elevado de ações contra o país é uma demonstração das dificuldades de adaptação ao sistema multilateral de comércio de uma economia com grande ativismo estatal. A Rússia provavelmente terá dificuldades semelhantes, ainda que em menor nível.

E a agropecuária brasileira?

A Rússia é hoje um dos maiores importadores mundiais de carne e açúcar e tornou-se grande exportador de trigo após 2000. Os prospectos para o futuro, no entanto, não são positivos. O processo final de entrada na OMC coincidiu com uma seca que diminuiu em 12% a produção agropecuária em 2010, o que levou a um déficit comercial no setor de mais de 25 bilhões de dólares nesse ano. Nesse contexto, foi reforçada a política de subsídios ao setor. São mais de 1500 complexos produtivos hoje recebendo crédito subsidiado (600 na suinocultura).

A Rússia deixará de aplicar seus regulamentos aduaneiros de forma discricionária, usando as regras da OMC para todos seus procedimentos de regulação do comércio exterior. Os subsídios agrícolas serão congelados em 9 bilhões de dólares em 2012 e até 2018 serão reduzidos para 4,4 bilhões. O país também não poderá mais suspender a importação de produtos agropecuários, exceto em casos de sério risco à saúde humana e animal, sem que o país exportador tenha a chance de propor medidas corretivas.

Observando os resultados do ponto de vista da agropecuária brasileira, a entrada da Rússia na OMC não trouxe muitos benefícios no curto prazo. Uma melhora no acesso de produtos suínos demorará oito anos (o prazo mais longo de implementação). Além dos prazos, vários produtos estarão sujeitos a quotas tarifárias. Assim, as carnes bovinas exportadas dentro das quotas estarão sujeitas a uma tarifa média de 15%; as exportações acima dessa quota pagarão uma tarifa de 55%. No caso do frango, a tarifa mais que duplica se for exportada acima das quotas; para produtos suínos, só em janeiro de 2020 teremos uma tarifa de 25%. No caso do açúcar, conseguiu-se somente a promessa de que em 2012 o regime de tarifação do produto será revisto – algo que provavelmente ensejará poucos resultados positivos diante da turbulência política russa e de o país já ter alcançado o seu objetivo de aceder à OMC. Essa é uma situação lamentável, já que o açúcar branco sofre hoje uma taxa de 340 dólares por toneladas (o processado de beterraba de alguns vizinhos entra sem pagar esse imposto).

O quadro das coalizões e o fim da Rodada Doha

A Rodada Doha hoje está no seu décimo primeiro ano. Ela já é a iniciativa mais longa de liberalização comercial desde que em 1947 vinte e três países reuniram-se em Genebra para o primeiro ciclo de negociações do GATT. A entrada da Rússia na OMC, ainda que seja uma vitória da instituição, introduzirá mais uma variável negativa na já complicada rodada.

Por já ter se comprometido com um longo calendário de liberalização comercial, a Rússia tem pouco incentivos para aprofundar a abertura do seu mercado. Devemos esperar, portanto, que o país se comporte como mais um vetor de veto na difícil busca do consenso para avançar a agenda de liberalização da Rodada Doha.

Um dos aspectos mais característicos da OMC são as numerosas coalizões que atuam em seus encontros formais e informais. Desde o início da Rodada Doha foram criadas pelos menos doze, que se juntaram a outros grupos existentes na organização. Elas podem ter caráter regional, temático e ser tanto a favor como contra ao desenvolvimento da agenda de liberalização comercial. Elas são uma das principais vias de composição de forças no processo decisório e em muitos casos não contrapõe países desenvolvidos contra países em desenvolvimento. A entrada da Rússia influenciará a atual composição dessas forças, reforçando principalmente as de natureza defensiva. Pode-se prever que o governo russo se alinhará com os países do G-10, grupo que apóia a “multifuncionalidade” da agricultura, defendendo a necessidade de maiores níveis de proteção e apoio doméstico ao setor. A agenda da Rússia também será convergente com os países emergentes do G-33, que busca um mecanismo de salvaguarda especial para proteger certos produtos agrícolas da liberalização comercial. A coalizão em que o país deverá ser mais efetivo, contudo, será a dos “membros recém aceitos” (RAM, da sigla em inglês *recently-acceded-members*). Aqui a Rússia estará na companhia de Albânia, Armênia, China, Croácia, Equador, Panamá, Arábia Saudita e outros na busca de um tratamento especial e diferenciado em decorrência do alto nível de compromissos que tiveram de se comprometer para aceder à organização.

Fica claro, portanto, que se a entrada da Rússia por um lado fortalece a universalização da OMC, por outro pode introduzir variável prejudicial ao andamento da atual negociação. Do ponto de vista institucional, além de a organização ter de lidar com os impactos da crise econômica europeia no comércio internacional, com a fase final de implementação dos compromissos da acessão da China e com a manutenção de suas atividades cotidianas, ainda terá de enfrentar as dificuldades inerentes da acessão de um país com uma economia grande e complexa como a Rússia.

As dificuldades decorrentes desse processo serão aproveitadas não só pelos conhecidos detratores da agenda de liberalização comercial como pelo crescente grupo de acadêmicos, políticos e diplomatas que defende a tese de fracasso da rodada. Para a americana Susan Schwab, por exemplo, está mais do que na hora de desistir de “salvar” as negociações e concluir a iniciativa simplesmente com o que já está mais avançado na mesa de negociações (Schwab: 2011). Sua voz encontrará cada vez mais eco caso a entrada da Rússia na organização reforce a paralisia da diplomacia comercial.

A entrada da Rússia na OMC certamente caracteriza o fim da possibilidade de organização do mundo pelo socialismo. Ainda que não tenha abraçado o liberalismo comercial, há motivos de otimismo no aumento de disciplina à discricionariedade das autoridades russas na aplicação da política comercial do país. Não se deve esquecer, contudo, que agora estamos em uma situação em que se adicionou mais uma variável negativa à conclusão da Rodada Doha.

Referências Bibliográficas

- Damrosch, Lori Fidler. GATT membership in a changing world order: Taiwan, China, and the former Soviet Republics. *Columbia Business Law Review*, v. 19, n. 1, p.19-38. 1992.
- Gaddis, John Lewis. *The Cold War: a new history*. New York: The Penguin Press, 2005.
- Gerschenkron, Alexander. Russia and the International Trade Organization. *The American Economic Review*, v. 37, n. 2, p.624-42. 1947.
- Kennedy, Kevin C. The accession of the Soviet Union to GATT. *Journal of World Trade Law*, v. 21, n. 1, p.23-39. 1987.
- Lenin, V. I. *Essential works of Lenin*. New York: Dover, 1987.

Schwab, Susan C. After Doha. Why the negotiations are doomed and what we should do about it. *Foreign Affairs*, v. 90, n. 3, p.104-17. 2011.

Service, Robert. *Comrades! : a history of world communism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2007.

Resumo

O artigo trata da entrada da Federação Russa na Organização Mundial do Comércio (OMC) e seu impacto na agricultura brasileira.

Abstract

The article examines the Russian Federation accession to the World Trade Organization (WTO) and its impacts to Brazilian agriculture.

Palavras chave: Rússia; Organização Mundial do Comércio; comércio exterior

Keywords: Russia; World Trade Organization; foreign trade

Recebido em 09/03/2012

Aprovado em 12/03/2012

