



1.7 • Conjuntura internacional

PROTECIONISMO E MULTILATERALISMO NA ERA DE DONALD TRUMP

Pedro Pinto

UM DOS PRINCIPAIS ARGUMENTOS da campanha eleitoral de Donald Trump passou pela promessa de revitalizar a economia americana através de um protecionismo aos produtos criados e desenvolvidos no território nacional, prejudicados – de acordo com a narrativa republicana – por tarifas comerciais demasiado baixas que beneficiaram a entrada de produtos chineses e europeus em detrimento da produção nacional.

Os destinatários privilegiados dessa retórica foram a China, mas também o México – parceiro americano do NAFTA – a par da própria Alemanha e, indiretamente, a União Europeia (UE). Uma argumentação que foi sendo materializada numa série de medidas destinadas a erigir barreiras à entrada de produtos externos na economia norte-americana e que culminou na declaração de Donald Trump, um dia antes de uma cimeira com Vladimir Putin, em Helsínquia, de que a União Europeia é um inimigo dos Estados Unidos! Mesmo se, menos de três semanas depois, Trump tenha desafiado o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, para um livre comércio, resuscitando o já morto e abandonado *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

A nova postura americana aparece em contracelo com a História: a tendência do comércio global e da exposição americana às exportações dos países europeus e asiáticos tem sido de desarmamento alfandegário consistente. De tal forma que a emergência e a consolidação da Organização Mundial de Comércio (OMC) coincidiu com as mais baixas tarifas de sempre, não apenas mundiais mas da própria economia americana e cujas barreiras não superam, em média, os 3% (Gráfico 1).

Se o início do século XX viveu uma queda acentuada das tarifas, a tendência foi revertida a seguir à Primeira Guerra Mundial, cuja beligerância comercial se arrastou até à imposição da pauta Smoot-Hawley. Uma espécie de “*America First*” em plena crise financeira de 1929, mas que evoluiu, a partir de meados dos anos 30, para um consistente alívio das tarifas até ao dealbar dos anos 60, muito emparedada pela entrada em vigor do Acordo do GATT – Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio – e sucessivas rondas comerciais – uma tendência declinante na economia americana que se cristalizou com a emergência da OMC em 2000.

Todo um trajeto de apoio ao comércio internacional, de abertura do poderoso mercado americano às economias externas em desenvolvimento, agora colocado em risco.

A guerra do aço

A cruzada comercial norte-americana iniciou-se ainda no primeiro ano de mandato de Donald Trump, colocando um ponto final nas negocia-

ções com a UE para uma parceria transatlântica, capaz de criar a maior zona de comércio livre do mundo. Findo o TTIP, as baterias foram apontadas para o setor dos painéis solares e máquinas de lavar, onde as empresas americanas enfrentavam alguns problemas de competitividade face à concorrência europeia e asiática. As barreiras foram aumentadas em janeiro deste ano. E os países aliados acreditaram que a questão era conjuntural e episódica. Enganaram-se rotundamente. Em março surgiram novas medidas restritivas, desta vez num setor de maior peso e dimensão: aço e alumínio, com taxas defensivas de 25% e 10%, respetivamente.

“ (...) o FMI deixa vincado que a escalada na guerra comercial poderá custar 0,5% ao PIB mundial até 2020. ”

Mas se a Europa é o destinatário imediato da nova política americana, a China é o segundo alvo preferencial. Provavelmente, o mais estratégico. Com uma balança comercial altamente deficitária, Donald Trump proclama uma inversão da tendência. Os Estados Unidos argumentam que a China não respeita os direitos de propriedade intelectual e acusam Pequim de se

aproveitar da tecnologia norte-americana para mais facilmente venderem os seus produtos na América, contribuindo de forma decisiva para o agravamento do défice comercial. Donald Trump justifica ainda que a China aplica taxas mais elevadas aos produtos americanos do que aquelas que os produtos chineses pagam na alfândega americana – e exige reciprocidade (Gráfico 2).

Uma crispção que não escamoteia algo de fundamental em termos de arquitetura do espaço comercial global: a argumentação legal utilizada para impor dificuldades às exportações dos seus parceiros veio abrir um precedente que poderá ser utilizado de forma mais abrangente, constituindo uma ameaça real à globalização. A administração norte-americana tem apoiado a sua estratégia numa lei pouco utilizada, até relativamente complexa de rebater e, exatamente por isso, de consequências inesperadas: proteção da indústria interna com relevância direta para a segurança nacional.

Donald Trump está a socorrer-se da Secção 232 do *Trade Expansion Act*, datado de 1962, que permite atuar com base numa ameaça à segurança nacional – excecionalmente utilizada, até agora, em casos relacionados com petróleo. A narrativa norte-americana é a de que as restrições em termos de importação de aço e alumínio se justificam porque as forças armadas e outras “indústrias críticas” necessitam de uma oferta doméstica cujas importações estão a colocar em risco.

MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Ao longo dos últimos dezoito meses assistiu-se a um aumento do recurso ao mecanismo de resolução de conflitos, o que traduz um sentimento de maior beligerância no contexto das relações comerciais internacionais. Ainda assim, uma expressão insuficiente para, por agora, fazer regredir a tendência para uma maior liberalização das trocas. Contudo, assemelha-se provável uma estratégia americana tendente a avocar como segundo *pivot* estratégico a refundação da OMC e a sua adaptabilidade às exigências comerciais do século XXI. Algo que a própria estrutura da organização considera fundamental, até mesmo imprescindível.

No global, a estimativa inscrita no relatório da Organização Mundial do Comércio aponta para que as movimentações destinadas a liberalizar as trocas entre países tenham representado mais do dobro do valor face às restrições às importações: quase 70 mil milhões de dólares contra 170 mil milhões. Apesar desse maior liberalismo em termos globais, também é certo que o número de disputas comerciais se intensificou ao longo de 2017: a média mensal de procedimentos de painel, apelo e arbitragem subiu 20% relativamente ao ano anterior, sublinhando uma tendência dos anos mais recentes. As três divisões legais da Organização Mundial do Comércio lidaram com uma média de 38,5 casos, que compara com os 32,3 em 2016 – um valor cerca de um terço superior a 2014 (Gráfico 3).

Uma outra nota deve ser sublinhada: os últimos três anos representam o maior índice de disputas mensais dos últimos 25 anos, num crescendo que culmina com um patamar de disputas acima das três dezenas, algo de inédito até agora.

Se a saída dos Estados Unidos da OMC não pode ser encarada como uma hipótese remota – bem pelo contrário! –, a sua refundação está claramente no horizonte. Uma mudança exige a concertação entre os 164 membros, algo que tem congelado as negociações à medida que crescem fissuras. A recente cruzada de Trump contra a OMC torna ainda mais complexa uma eventual renovação: os países mais pobres entendem que as regras têm sido escritas a favor dos mais ricos e que uma nova arquitetura só iria salientar essa tendência.

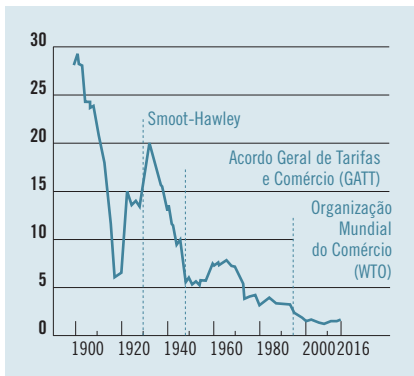


Gráfico 1 – Tarifas médias sobre mercadorias importadas (%), Estados Unidos

Fonte: "Clashing over Commerce", Douglas Irwin.

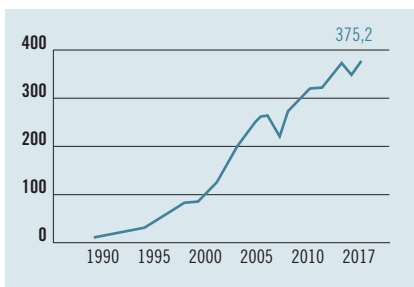


Gráfico 2 – Déficit comercial dos Estados Unidos face à China

Valores em milhares de milhões de dólares. Fonte: Público.

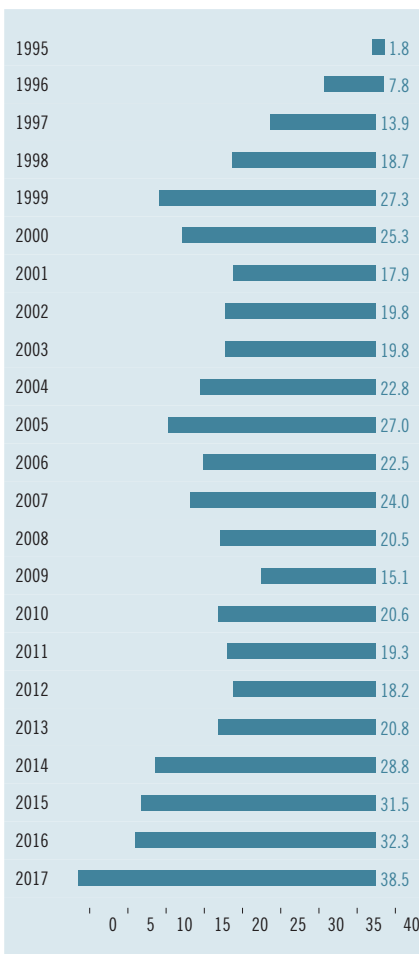


Gráfico 3 – Média mensal de disputas comerciais (1995-2017)

Fonte: Organização Mundial de Comércio (OMC)

Contestar uma alegação desta natureza, retaliando depois de uma argumentação desta magnitude, implica desvirtuar, colocar praticamente de lado a maioria dos procedimentos regulados pela OMC. Ora, numa organização já erodida com o falhanço da ronda de Doha, a braços com uma desarticulação fundamental face à incapacidade de regular os novos direitos da propriedade intelectual e todos os intangíveis derivados da riqueza digital criada nos últimos anos, a vertente mercantilista norte-americana poderá ser seguida por outros países e contribuir para a sua desagregação.

De uma forma ou de outra, a guerra comercial iniciada nos últimos meses desafia a OMC a recentrar as suas prioridades e a definir novas áreas de influência por uma economia cujo peso mundial, à imagem do que acontece com os outros espaços tradicionalmente mais relevantes, como Europa e Japão, tem vindo a perder importância relativa face à ascensão das economias da Ásia – no fundo, a área geográfica para onde o centro de gravidade do comércio se tem deslocado de forma inexorável ao longo dos últimos 25 anos.

As previsões do Fundo Monetário Internacional alertam para a vivência de um tempo onde os riscos para a economia mundial têm vindo a acentuar-se, com um explícito abrandamento da Zona Euro: revisão em baixa no crescimento das principais economias e respetivos motores de crescimento, nomeadamente Alemanha, França e Itália. De uma forma mais incisiva, o FMI deixa vincado que a escalada na guerra comercial poderá custar 0,5% ao PIB mundial até 2020, uma perspetiva que sublinha o risco de se perder de forma definitiva a dinâmica de retoma iniciada há cerca de dois anos e que permitiu deixar para trás os tempos de ajustamento vividos no pós-crise financeira, mas cujos contrafortes não estão ainda consolidados. ■