

Força-Tarefa

O Brasil, o multilateralismo comercial e a OMC: uma perspectiva de médio prazo

Relatório Final | Julho de 2012

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



apoio



Força-Tarefa

O Brasil, o multilateralismo comercial e a OMC: uma perspectiva de médio prazo

Relatório Final | Julho de 2012

Apresentação

A constituição da Força Tarefa O Brasil, o multilateralismo comercial e a OMC: uma perspectiva de médio prazo teve como objetivo reunir visões variadas de especialistas brasileiros em comércio e política comercial a fim de apresentar uma proposta de agenda brasileira para o sistema multilateral de comércio.

Realizado em um período em que o multilateralismo – não apenas o comercial – vive uma crise profunda e a Rodada Doha encontra-se em impasse longo e de difícil superação, o exercício busca identificar as características e a agenda do multilateralismo comercial de interesse do Brasil, considerando um horizonte de reflexão de médio prazo (dez anos).

Apesar de ter o horizonte de dez anos como referência, os membros da Força Tarefa reconhecem a importância de que a Rodada Doha tenha uma conclusão que, mesmo sendo pouco ambiciosa do ponto de vista de seus objetivos originais, construa uma ponte entre o conturbado presente e um futuro que se espera mais previsível e promissor.

Os participantes desta iniciativa foram convidados por sua experiência e interesse pessoal, independentemente de suas vinculações institucionais.

Participantes

Ivan Thiago Machado Oliveira

Rabih Nasser

José Serrador

Ricardo Markwald

Leane Cornet Naidin

Sandra Polónia Rios

Lia Valls Pereira

Soraya Rosar

Pedro da Motta Veiga

Vera Thorstensen

Pedro de Camargo Neto

As atividades da Força Tarefa foram coordenadas por Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios e viabilizadas pelo apoio financeiro da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da EMBRAER, do IPEA e da Agência Suíça para a Cooperação ao Desenvolvimento (SDC) e pelo apoio logístico do BRICS Policy Center e da EESP- FGV a este projeto.

Este relatório é o resultado de um esforço de síntese de visões nem sempre coincidentes entre os membros da Força Tarefa. No entanto, registre-se a forte convergência de visões em relação às características e à agenda temática multilateral de interesse do Brasil. Apenas no caso de um dos temas da agenda grupo (as relações entre câmbio e comércio e seu tratamento nos foros internacionais, inclusive na OMC) não foi possível chegar a um texto de consenso no relatório. As visões divergentes manifestadas em relação a este tema são sinteticamente apresentadas no final do relatório.

Sumário

1. Introdução	2
2. O contexto internacional e o multilateralismo comercial	4
2.1. Um contexto desfavorável à liberalização e ao multilateralismo	5
2.2. Mas uma demanda crescente por governança multilateral	9
3. O Brasil frente ao multilateralismo comercial	11
3.1. Do GATT à OMC: uma trajetória defensiva	11
3.2. O Brasil e as perspectivas do multilateralismo	14
4. A agenda comercial multilateral do Brasil: drivers e componentes	23
4.1. Temas associados à prioridade econômica e política atribuída pelo Brasil ao multilateralismo	24
4.2. Temas associados às transformações globais e suas implicações para a competição entre empresas e políticas nacionais	31
4.3. Temas relacionados à transformação produtiva no Brasil e suas implicações	39
5. Câmbio e comércio: visões divergentes	45

1. Introdução

O multilateralismo comercial vive um período de crise. Os impasses da Rodada Doha são a manifestação mais visível desta crise, mas não são mais do que o seu sintoma. A crise do multilateralismo tem raízes em mudanças profundas em curso, na economia e nos mecanismos de governança que regem as relações econômicas internacionais.

A crise do multilateralismo ensejou a formulação de uma vasta gama de propostas voltadas para recuperar a funcionalidade do multilateralismo comercial, “atualizá-lo” para que ele possa fazer frente aos novos desafios. É o caso, por exemplo, de iniciativas como o Relatório Sutherland¹, patrocinado pela OMC para discutir o seu futuro, e o Relatório da Warwick Commission², que apresentam desafios e recomendações para a reforma e o fortalecimento do sistema multilateral de comércio.

Algumas das propostas de reforma do multilateralismo comercial enfatizam aspectos processuais das negociações, que fazem com que estas tenham enormes dificuldades para avançar. Argumenta-se, por exemplo, que as negociações em regime de single undertaking e a regra de consenso para aprovação das principais decisões são mecanismos que inviabilizam o fechamento de acordos e impedem que grupos de países interessados em negociar temas específicos possam fazê-lo com certa liberdade.

Outras propostas focam na questão da agenda de negociações, que – hoje centrada em temas tradicionais, como acesso a mercados para bens agrícolas e industriais – estaria completamente defasada em relação às características atuais do comércio e do investimento internacionais (onde outros temas ganham relevância).

¹ WTO (2004) - *The Sutherland Report: A Report of the Consultative Board to the Director-General, Supachai Panitchpakdi, The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium*, Geneva,

² The Warwick Commission (2007) - *The multilateral trade regime: which way forward?* The University of Warwick.

Nesta linha, há uma série de propostas cujo foco são aspectos específicos da “agenda de reforma” do multilateralismo na OMC: como sair dos problemas que a adoção do single undertaking coloca para o avanço das negociações? Como lidar com a competição dos acordos preferenciais? Que modificações introduzir no sistema de soluções de controvérsias para torná-lo mais eficaz? Que temas introduzir na agenda de negociação para que esta recupere, pelo menos em parte, seu atraso em relação aos fenômenos emergentes na economia global?

A constituição da Força Tarefa O Brasil, o multilateralismo comercial e a OMC: uma perspectiva de médio prazo pretende contribuir para aprofundar o debate sobre estes temas no Brasil. É consensual a importância do multilateralismo para a estratégia comercial e, mais amplamente, de inserção internacional do Brasil, um país que se caracteriza pela diversificação de suas pautas de produtos transacionados e de parceiros comerciais. Além disso, o Brasil sempre priorizou as instâncias multilaterais de negociação e ganhou protagonismo na Rodada Doha, tendo sólidas razões para contribuir no esforço de retirar o multilateralismo do caminho da irrelevância. O Brasil deve participar das discussões sobre a reforma do multilateralismo comercial, com uma postura pró-ativa e responsável que dará credibilidade a suas propostas no processo de definição da agenda do novo multilateralismo – que pode tardar, mas não deixará de acontecer.

O grupo reunido em torno deste projeto centrou suas reflexões e debates em algumas questões a nosso ver essenciais:

- que fatores estão por trás da crise que vive o multilateralismo e qual o peso relativo de fatores externos e internos ao processo negociador nesta evolução?
- que fatores – domésticos e externos – moldarão a estratégia de inserção comercial do Brasil e, frente a estes fatores, qual deveria ser a estratégia comercial do Brasil e o lugar do multilateralismo nesta estratégia?
- que características deve ter o multilateralismo comercial para que ele corresponda aos interesses e preferências de política do Brasil?

2. O contexto internacional e o multilateralismo comercial

A concepção de multilateralismo comercial que esteve na origem do GATT e que presidiu às sucessivas rodadas de negociação até a Rodada Uruguai baseava-se em princípios como a não discriminação e a oferta de liberalização sem exigência de reciprocidade – princípios que a noção de nação mais favorecida (NMF) expressa claramente. Esta concepção admitia implicitamente que os países em desenvolvimento atuassem no GATT como free riders e adequava-se a um mundo em que a negociação envolvia essencialmente os EUA e a Europa.

A Rodada Uruguai se desenvolveu em um período dominado pelos paradigmas liberais de política em países desenvolvidos e em desenvolvimento e marcado pela multiplicação de acordos preferenciais explicitamente OMC-plus, também informados pela matriz liberal de políticas. A Rodada Uruguai agregou, sob o impulso dos países desenvolvidos, novos temas à agenda tradicional do GATT e multilateralizou alguns acordos firmados em rodadas anteriores. Ao adotar o single undertaking como critério para a conclusão das negociações, ofereceu uma garantia aos países em desenvolvimento de que os temas de seu interesse seriam efetivamente incorporados à agenda de negociações, mas, em contrapartida, aumentou o custo do free riding por parte dos mesmos.

Depois da Rodada Uruguai e da criação da OMC, algumas negociações setoriais continuaram (em função da chamada built in agenda) e consolidou-se a tendência à expansão da agenda para incluir novos temas. De novo, o impulso vinha dos países desenvolvidos e era resistido por aqueles em desenvolvimento. Esse contexto estimulou a volta ao modelo de acordos plurilaterais, com ou sem massa crítica e, também, com ou sem a adoção do princípio de NMF.

De todo modo, o conceito econômico e político ainda era moldado pelas visões e políticas liberais. Além disso, apenas se esboçavam os processos estruturais que iriam, ao longo da primeira década do século XXI, mudar radicalmente o contexto

econômico e político em que opera o multilateralismo comercial, reduzindo a legitimidade e funcionalidade deste.

A reversão do processo de expansão da agenda temática de negociações comerciais, patente ao longo da Rodada Doha da OMC, e o fracasso das negociações da ALCA são exemplos eloquentes de tendências que ganham força no novo cenário que se consolidaria nos anos 2000. Nele, as agendas domésticas adquiriram enorme importância vis à vis as internacionais, os custos da liberalização passaram a ser percebidos como excessivos e crescentes e os consensos domésticos e internacionais pró-liberalização perderam solidez.

2.1. Um contexto desfavorável à liberalização e ao multilateralismo

É na primeira década do século que amadurecem tendências, no contexto econômico e político internacional, que convergem para colocar em questão a legitimidade das instituições multilaterais de governança estabelecidas depois da Segunda Grande Guerra, entre as quais a OMC, herdeira do GATT. Não cabe aqui uma análise detalhada deste processo, mas é possível listar, de forma estilizada, os processos e fenômenos – estreitamente relacionados entre eles - que estão por trás da erosão da legitimidade do multilateralismo comercial, nos últimos dez anos:

- **a emergência do “Sul”**, que sintetiza diferentes fenômenos que concorrem para reduzir a capacidade de definição, pelos países desenvolvidos, da agenda e das regras do comércio internacional. Tais fenômenos são: (i) o aumento do peso econômico e político dos grandes países em desenvolvimento no cenário internacional; e (ii) a ascensão da região da Ásia-Pacífico como polo dinâmico do capitalismo mundial. Se se tiver em conta que boa parte dos países que ganham peso neste novo cenário segue receituários de política econômica distantes do paradigma liberal, entende-se que o poder no mundo deslocou-se em favor de países cujas preferências de política têm pouco compromisso

com os princípios liberais. No plano internacional, as potências emergentes questionam a liderança de facto e de jure exercida pelos EUA e pela União Europeia sobre as instituições da ordem econômica mundial e demandam mudanças que traduzam a nova distribuição de poder econômico no mundo;

- **a meteórica ascensão da China** – que entra na OMC em 2001 – como ator de primeira grandeza no comércio internacional, alterando radicalmente os fluxos de comércio e as condições de competitividade no mercado global. Mantendo práticas de formulação e instrumentos de política econômica que podem ser caracterizados como de capitalismo de Estado, o ingresso da China na OMC tem impacto relevante sobre as estratégias negociadoras dos demais membros, particularmente no que se refere à oferta de liberalização com concessão do benefício de NMF.
- **a erosão do “consenso liberal”**, especialmente nos países desenvolvidos, à medida que os efeitos da competição Norte-Sul se disseminavam pelos mercados de trabalho daqueles países – afetando inclusive setores até então naturalmente protegidos da competição externa. No plano doméstico, os países desenvolvidos são submetidos a pressões que testam a resiliência dos mecanismos de coesão social que deram respaldo a suas estratégias de crescimento aberto ao mundo;
- **a frustração com os resultados da Rodada Uruguai nos países do Sul**. Nesses países, a erosão do “consenso liberal” está, ao menos em parte, associada a uma frustração mais ou menos generalizada com os resultados da Rodada Uruguai e dos processos unilaterais de liberalização levados a efeito em muitos países nos anos 80 e 90. A promessa de superação, graças à adoção do receituário liberal, das dificuldades econômicas por que passaram muitos países em desenvolvimento naquelas décadas, não foi cumprida e disseminou-se, entre estes países, a percepção de que os resultados da Rodada Uruguai foram desequilibrados, beneficiando essencialmente os países desenvolvidos;
- **o crescimento do número de membros da OMC**, que tem hoje 15 membros e que, desde o ano 2000, passou a incluir tanto países de peso marginal na

economia mundial, quanto a China e a Rússia, dois dos BRICs. Isso significa que a composição de membros tornou-se crescentemente heterogênea, não somente em relação às características estruturais das economias nacionais destes países, mas também de suas preferências de política. Numa instituição onde as decisões são adotadas por consenso, esta heterogeneidade pode cobrar um preço elevado para o avanço das negociações;

- **a multiplicação de acordos preferenciais**, que pode ser vista como causa e efeito das dificuldades enfrentadas pelas negociações multilaterais, e que passa a competir com o multilateralismo como instância principal de negociação de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os acordos preferenciais são também bastante heterogêneos, não havendo um modelo único, mas, em um contexto em que os países estão refratários a movimentos ambiciosos de liberalização, muitos acordos resultantes destas iniciativas têm-se caracterizado por sua baixa qualidade e alto potencial para gerar distorções – associado a complexas e variadas regras de origem e longas listas de exceção à liberalização. Isto produz implicações negativas para o sistema multilateral de comércio, ao gerar complexa rede de acordos com elevado potencial de discriminação entre os membros da OMC; e
- **a crescente desconexão entre as agendas das grandes empresas com atuação internacional e as prioridades e os objetivos nacionais**. Esta desconexão resulta da distribuição das atividades e funções empresariais em diferentes países – segundo os atributos de competitividade requeridos por cada atividade/função – e da articulação das diferentes etapas de produção em cadeias globais ou regionais de valor. A desconexão entre agendas empresariais e governamentais – estas baseadas em lógicas mercantilistas de defesa de empresas e do emprego nacionais – reduz o interesse das grandes transacionais, que desempenharam papel relevante ao empurrar as agendas de rodadas anteriores, nas negociações multilaterais. Em algumas regiões e países, o interesse empresarial tende a se deslocar para negociações preferenciais, cujas agendas têm maior capacidade para absorver as preocupações e interesses das empresas estruturadas internacionalmente.

A este conjunto de fatores, vieram se agregar os efeitos da crise econômica internacional que eclodiu em 2008. A crise agregou novas fontes de tensão e conflitos a um ambiente político internacional já bastante crítico à globalização. Os anos mais recentes assistiram à proliferação de medidas governamentais que limitam e distorcem fluxos comerciais e de investimentos, sem todavia que se possa falar em nítida reversão, em escala global, do grau de liberalização vigente antes da crise. Este ambiente político de maior hostilidade aos processos de liberalização comercial e as críticas crescentes à globalização – nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento – inviabilizaram o avanço e a conclusão das negociações da Rodada Doha.

Os mecanismos internos de negociação adotados na OMC também devem ser contabilizados ao se listar os fatores que contribuem para as dificuldades do multilateralismo comercial. A adoção da regra de consenso e do princípio de single undertaking em uma instituição com número elevado de participantes, altamente heterogêneos do ponto de vista econômico e de preferência de política, aumenta a legitimidade das decisões adotadas, mas fortalece as “coalizões de veto” e praticamente inviabiliza a tomada de decisões e a conclusão de negociações.

Apesar da intensa utilização do sistema de solução de controvérsias pelos membros, este tem problemas de implementação, associados à protelação de adoção de recomendações emanadas dos resultados dos painéis, por parte de países “perdedores” nos contenciosos. Tais problemas reduzem sua eficácia e, por esta via, reduzem a legitimidade da ideia de um sistema de governança baseado em regras, como é o multilateralismo comercial.

Um balanço dos fatores que concorrem para reduzir a eficácia e legitimidade do multilateralismo comercial não pode deixar de concluir que são os fatores externos à OMC, relacionados à evolução do contexto político e econômico internacional, aqueles que desempenham o papel determinante no processo.

Não somente porque são esses fatores que subvertem radicalmente os dados da realidade sobre os quais se assentava o multilateralismo até a década de 90, mas também porque são eles que bloqueiam o necessário processo de adaptação

do multilateralismo comercial e de suas instituições às novas características e tendências da globalização. Os fatores internos ao funcionamento da OMC e ao processo de negociações neste âmbito têm papel subsidiário, mas importante, ao criar dificuldades adicionais para a adaptação da OMC às condições “ambientais” em que ela opera.

2.2. Mas uma demanda crescente por governança multilateral

O ambiente político, nos países desenvolvidos e em muitos países em desenvolvimento, é hoje amplamente dominado pelas preocupações com os custos da globalização. A agenda de políticas está centrada em temas como a desindustrialização, os impactos sociais da duplicação da oferta de trabalho no mundo, os efeitos econômicos e ambientais da intensificação da pressão sobre a base de recursos naturais e de alimentos, etc. A política externa dos principais atores globais busca responder a estes desafios com mecanismos unilaterais ou com arranjos bilaterais com países fornecedores para garantir, por exemplo, o suprimento de matérias primas minerais ou de alimentos.

Mas, por sua própria natureza e pelo elevado potencial de geração de conflitos embutido nas respostas unilaterais e nos arranjos bilaterais, essa é (ou deveria ser) uma agenda sistêmica e global, muito mais adequadamente tratada – do ponto de vista da geração de efeitos positivos globais – em âmbito multilateral. Ela não necessariamente deve ser tratada no âmbito do multilateralismo comercial, mas este sistema terá, de alguma maneira e em algum momento no futuro, de levar em consideração em sua própria agenda as interseções entre o comércio e outras agendas internacionais, como a de mudança climática ou a de segurança alimentar.

Em síntese, a hipótese de um multilateralismo renovado e adaptado às novas características e tendências da economia mundial faz sentido economicamente e do ponto de vista da governança do comércio mundial, mas há escassas razões para esperar que tal hipótese se concretize no curto prazo.

Neste horizonte de tempo, a funcionalidade maior da OMC parece ser a preservação de uma ordem comercial global razoavelmente aberta frente a iniciativas nacionais que questionam os benefícios da abertura e a arranjos não multilaterais que reduzem tais benefícios para a grande maioria dos membros. Caber-lhe-ia então o papel de “garantidor em última instância” das conquistas obtidas durante a segunda metade do século XX, em termos de abertura dos mercados e de instituição de regras comerciais que disciplinam as ações dos governos nacionais. No médio prazo, no entanto, o desafio do multilateralismo comercial é recuperar sua funcionalidade, assentando-a não apenas em uma ótica defensiva – de mitigação dos estragos causados pelo contexto político desfavorável – mas em uma agenda de reformas com maior grau de ambição.

Portanto, para vislumbrar perspectivas de reforma do sistema multilateral de comércio é necessário hoje olhar mais além do curto prazo e é com base neste horizonte ampliado que o tema será tratado neste relatório.

3. O Brasil frente ao multilateralismo comercial

O multilateralismo é historicamente o foro negociador priorizado pelo Brasil na área comercial e esta prioridade é objeto de algo próximo ao consenso entre analistas e policy-makers. Esta situação pouco se alterou no período (essencialmente os anos 90) em que a estratégia comercial brasileira sofreu a influência do “ciclo” do regionalismo aberto, que caracterizou a América Latina. Na realidade, o país movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos regionais.

Com os países desenvolvidos, os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nesses mercados (acesso a mercados e regras para produtos agrícolas). Ao mesmo tempo, o governo brasileiro resiste a negociar regras e disciplinas em áreas como proteção de investimentos, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais, que vêm sendo incorporados pelos países industrializados na maioria dos acordos regionais recentes. Com os países em desenvolvimento, à exceção do MERCOSUL, os resultados das negociações brasileiras com parceiros relevantes, como a Índia e SACU, foram até o momento pouquíssimo expressivos e refletem as dificuldades de superação dos conflitos de interesses nas agendas de comércio.

A primeira década do século XXI aumentou ainda mais o desequilíbrio entre os pesos do multilateralismo e do regionalismo, em favor do primeiro, na agenda comercial do Brasil, mas a evolução recente das políticas econômicas no Brasil vem colocando o país em posição crescentemente defensiva na OMC.

3.1. Do GATT à OMC: uma trajetória defensiva

Até meados da década de 80, o Brasil praticamente não negociava questões específicas no GATT, centrando sua atuação na afirmação de alguns princípios,

entre os quais o “tratamento especial e diferenciado” a países em desenvolvimento, no que se refere aos compromissos assumidos em âmbito multilateral. Até então, o Brasil manteve-se fora da mira das demandas de liberalização formuladas pelos países desenvolvidos, tampouco formulando demandas em relação aos demais membros do GATT.

A partir da Rodada do Uruguai, vão ficar claros os limites negociadores da estratégia brasileira. De um lado, os países desenvolvidos passaram a demandar maior abertura dos mercados dos grandes países em desenvolvimento, de outro, o Brasil esboçava a formulação de demandas em um setor que passava a integrar a agenda do GATT e no qual o país desenvolvia de forma acelerada novas vantagens competitivas: a agricultura.

Ao longo da Rodada Doha, o Brasil foi se tornando um dos principais atores das negociações, ao lado dos EUA, da União Europeia, da Índia e da China.

A atuação do Brasil no G-20 e suas posições pragmáticas nas etapas finais da Rodada aumentaram a legitimidade de posições brasileiras nas negociações e deram ao país capital político para participar dos grupos seletos de membros que se transformariam em mecanismos informais de negociação e de tomada de decisões (o G-5 depois o G-4) ao longo da Rodada.

Com o fracasso dos esforços de aprovação do “Pacote Lamy” (no verão europeu de 2008), a discussão dos fatores capazes de explicar as dificuldades e impasses das negociações multilaterais de comércio ganhou força. Nestes debates, o Brasil adotou em geral postura conservadora em relação a temas relacionados a processos decisórios, a modalidades de negociação e de solução de controvérsias e ao escopo da agenda da OMC, entre outros.

A defesa do status quo do multilateralismo comercial pelo Brasil se expressou de forma particularmente nítida na resistência à ampliação do escopo da agenda de negociações. Na Rodada Uruguai, o Brasil opôs-se à introdução do tema de serviços, em Doha resistiu aos chamados “temas de Cingapura” e sempre criticou as tentativas de associar, por exemplo, temas ambientais à questão comercial.

De maneira geral, a estratégia defensiva do Brasil foi bem sucedida – quando avaliada à luz dos seus objetivos – já que o país tem até hoje compromissos bastante limitados na OMC. Estes se referem essencialmente à consolidação do universo tarifário – em geral, em níveis muitos superiores aos das tarifas praticadas – na área de bens, a alguns poucos compromissos em serviços, a maioria dos quais não vai além da consolidação do status quo regulatório, e aos engajamentos na área de regras (subsídios e medidas compensatórias, antidumping, etc). Ademais, o Brasil não participa de nenhum dos acordos plurilaterais instituídos sob a égide da OMC, como o Acordo de Compras Governamentais, o de Tecnologia de Informação e o de Aeronaves Civis.

No entanto, com a eclosão da crise econômica internacional no segundo semestre de 2008, a atuação do país na OMC passou a refletir, sobretudo, preocupações (já manifestadas pelo Brasil, mas também por outros países, no âmbito do G20) com os impactos dos desalinhamentos cambiais sobre as condições de competição nos mercados internacionais. Mais recentemente, isso levou o Brasil a, pela primeira vez, apresentar o que se poderia considerar uma proposta de ampliação temática da agenda da OMC.

Mas é interessante observar que mesmo essa iniciativa traduz a crescente preocupação defensiva com o aumento das importações brasileiras e a intensificação da concorrência sofrida pelos produtores domésticos no mercado interno, principalmente a partir de 2010.

Na realidade, nos últimos tempos, este tipo de preocupação gerou uma multiplicidade de medidas de política comercial e industrial voltadas para proteger a indústria doméstica, aumentar o conteúdo local da produção manufatureira no Brasil e incrementar a competitividade de setores específicos através da desoneração provisória da folha de pagamentos e de alguns tributos.

De forma geral, essa inflexão reforça o viés defensivo das políticas industriais e comerciais brasileiras, o que no curto prazo tende a reduzir a prioridade, para o governo brasileiro, de qualquer discussão relacionada ao futuro do multilateralismo.

Neste sentido, assim como acontece em relação às restrições derivadas do atual quadro internacional, também no caso do ambiente doméstico é necessário olhar além do curto prazo e do caráter quase emergencial das políticas que vêm sendo adotadas, para pensar o futuro das relações entre o Brasil e o multilateralismo.

3.2. O Brasil e as perspectivas do multilateralismo

Duas questões merecem destaque ao se tentar formular uma perspectiva brasileira em relação ao multilateralismo:

- que fatores e interesses devem ser levados em conta na formulação de uma agenda de negociações e governança comercial do Brasil e qual o lugar do multilateralismo na estratégia comercial do Brasil?
- que características deve ter o multilateralismo comercial para que ele corresponda aos interesses e preferências de política do Brasil?

a) Os fatores condicionantes da agenda comercial multilateral do Brasil

Há fatores domésticos e externos a levar em consideração quando se trata da formulação de uma agenda comercial multilateral, do ponto de vista do Brasil. Entre os fatores domésticos, dois merecem maior destaque, um de natureza econômica e outro de cunho político.

- os fatores e interesses domésticos

Na dimensão econômica, o Brasil vive uma transformação produtiva cujos vetores são os segmentos industriais e agroindustriais intensivos em recursos naturais.

Esta transformação deverá alterar profundamente, nas próximas décadas, o quadro de condicionantes em que se move a política econômica externa do Brasil.

Historicamente, a agenda de política econômica externa do Brasil e, em especial, a sua agenda comercial, foi o contraponto da estratégia de industrialização, baseada em substituição de importações, preservando o país de compromissos que pudessem ser percebidos como restrições à estratégia de desenvolvimento seguida.

Na primeira metade dos anos 2000, a emergência dos interesses ofensivos do agribusiness matizou a postura defensiva com elementos de ofensividade, mas por diferentes fatores (entre os quais o aumento dos preços das commodities agrícolas), este ímpeto ofensivo arrefeceu e a estratégia comercial do Brasil tornou a adquirir um caráter essencialmente defensivo, agora maximizado pelas preocupações com “desindustrialização”, competição dos importados no mercado doméstico, etc.

Essa estratégia está voltada para a preservação de estrutura produtiva que parece estar sendo superada pelas transformações em curso na economia brasileira, em que o peso se desloca em direção a setores intensivos em recursos naturais, cuja competitividade internacional é inequívoca. Tal tendência provavelmente se acentuará com os investimentos futuros em óleo e gás e com a demanda sustentada por commodities agrícolas e minerais nos próximos anos.

A estrutura produtiva que parece emergir é a de um país competitivo em setores intensivos em recursos naturais e em alguns segmentos de serviços e que parece caminhar na direção de alguma especialização na estrutura industrial, em detrimento de uma produção amplamente diversificada, como a atual. Igualmente importante para o desenho das estratégias brasileiras é o crescimento dos investimentos de empresas brasileiras no exterior, que traz novos elementos para a agenda de negociações comerciais do país.

Portanto, do lado doméstico, há um dilema de política que envolve (i) a transição “espontânea” da economia para um modelo de desenvolvimento onde setores intensivos em recursos naturais ganharão mais peso; e (ii) o objetivo de preservar uma base industrial diversificada e capaz de gerar empregos qualificados. Este

dilema – mais do que fatores internacionais – promete ser o principal fator condicionante da estratégia comercial do Brasil nos próximos anos. Dependendo de como se valoram estas evoluções e os custos e benefícios associados a cada uma delas, adota-se uma determinada posição em relação às prioridades da agenda comercial do Brasil e ao papel do multilateralismo nesta agenda.

Neste relatório, adota-se o ponto de vista de que a transformação produtiva em curso pode vir a gerar uma estrutura industrial onde os setores intensivos em recursos naturais terão maior peso, sem que, no entanto, o Brasil tenha que abdicar de um parque industrial razoavelmente diversificado e mais competitivo do que o atual.

Esta posição se diferencia de uma postura essencialmente informada por preocupações com a preservação de todos os setores industriais domésticos. Comparada a esta, a visão aqui proposta levaria a posições mais ofensivas em relação aos temas da agenda comercial, preocupando-se ao mesmo tempo com a preservação de “espaços de política” necessários para a adoção de medidas e instrumentos que viabilizem a transição – com custos domésticos baixos – para uma nova estrutura produtiva.

Um segundo fator doméstico a levar em conta na definição da estratégia brasileira remete à dimensão política da inserção do Brasil na ordem internacional e, em especial, à aspiração pelo reconhecimento internacional do Brasil, elemento central da política externa do país. Este objetivo foi perseguido por via de uma presença ativa nos fóruns multilaterais desde a segunda metade do século XX quando surgiram os primeiros esforços de coordenação multilateral, inclusive na esfera comercial (criação do GATT).

Essa aspiração ganhou novo fôlego com o protagonismo alcançado pelo Brasil na Rodada Doha e, de forma mais geral, com a emergência do Brasil como ator relevante nas diferentes esferas de negociação econômica internacional. Neste processo, a dimensão multilateral das negociações e da governança globais também se fortaleceu como foco prioritário da atuação internacional do Brasil, na medida em que se evidenciavam as dificuldades do país para mover-se no “mundo” dos

acordos preferenciais e em que novos atores globais, como China e Rússia, se integravam à OMC.

Levar em conta essa aspiração entre os fatores condicionantes da estratégia brasileira implica não apenas reafirmar o caráter prioritário do multilateralismo como instância de afirmação e negociação dos interesses comerciais brasileiros, mas também integrar à agenda do Brasil preocupações sistêmicas, ou seja, com o próprio funcionamento e a governança do sistema multilateral de comércio.

O Brasil terá que assumir, para manter um perfil de destaque, crescentes responsabilidades em relação ao sistema multilateral de comércio – o que poderá exigir que o país se distancie gradualmente de sua tradicional posição de representante dos países em desenvolvimento.

- os fatores e interesses externos

No plano dos fatores externos, há pelo menos três – que não se vinculam, ao menos não exclusivamente, ao atual contexto político e econômico negativo – que deveriam ser considerados ao se discutir a futura agenda comercial do Brasil e o papel do multilateralismo:

- **a entrada de duas grandes economias emergentes (China e Rússia) na OMC**, que produz uma substancial alteração no equilíbrio de poder dentro do sistema multilateral de comércio. Esta alteração resulta não apenas do peso econômico destes países – notadamente da China – mas também do fato de que tais países adotam modelos de desenvolvimento que poderiam ser caracterizados como de “capitalismo de Estado” – muito diversos, portanto, daqueles que prevalecem nos outros atores relevantes na OMC. Características notáveis deste modelo de desenvolvimento são a relevância que nele têm as empresas de propriedade estatal e as dificuldades para identificar as fronteiras entre entes e interesses públicos e privados. Como as disciplinas da OMC têm

como alvo as políticas públicas e ações estatais que distorcem os fluxos de comércio, estas características introduzem novos e complexos desafios para o sistema multilateral;

- **o crescimento dos acordos preferenciais de comércio**, que podem vir a gerar erosão relativa das condições de acesso a mercados das exportações brasileiras vis à vis dos signatários destes acordos. Este fenômeno justifica um interesse maior do Brasil em acordos preferenciais abrangentes, em relação ao que o país demonstrou no passado? Que características deveriam ter acordos preferenciais de interesse do Brasil? Estas são questões não diretamente relacionadas à agenda multilateral do Brasil, mas a resposta a elas afeta o equilíbrio entre multilateralismo e regionalismo na estratégia brasileira;
- **a emergência de desafios globais associados a temas não diretamente comerciais, mas que têm de fato e potencialmente interseções com a área de comércio.** O protagonismo brasileiro na OMC – e em especial no período mais recente – torna hoje (e no futuro) difícil que o país passe ao largo da agenda dos desafios e da governança globais, em diferentes foros de negociação. Se isso é verdade, a dimensão mercantilista inerente à estratégia comercial do país deveria começar a ser complementada por preocupações sistêmicas e globais. Caberia, neste caso, ao país participar dos processos de definição de agendas nos foros e instâncias em que tais preocupações sejam objeto de negociação, entre as quais a OMC.

Do posicionamento que se adota em relação ao dilema doméstico de política acima apontado e adicionalmente em função da maneira como se concebem as interações entre fatores domésticos e externos, tem-se uma proposta de “princípios para a formulação da agenda comercial do Brasil”.

Uma postura que partisse da hipótese de que o cenário mais provável de transformação produtiva inclui: (i) o aumento do peso, na estrutura industrial, de setores intensivos em recursos naturais; (ii) a transformação do parque industrial em direção a uma estrutura talvez menos diversificada, mas certamente mais competitiva do que a atual; (iii) a consolidação de segmentos competitivos e

internacionalizados no setor de serviços; e (iv) a manutenção da tendência recente de investimentos de empresas brasileiras no exterior, levaria a posições mais ofensivas em relação aos temas “externos” – como o regionalismo e os desafios da governança global –, mas se preocuparia com a preservação de “espaços de política”.

Em qualquer cenário e qualquer que seja a preferência de política que se tenha, parece que o multilateralismo continuará a ser o foro prioritário de negociações para o Brasil. Uma postura voltada para a transformação produtiva e para a assunção, pelo país, de responsabilidades globais – como a aqui defendida – requer não apenas a preservação da prioridade historicamente concedida ao multilateralismo, mas um investimento maior do Brasil nesta instância, inclusive integrando a dimensão de governança global à estratégia brasileira.

Nesse sentido, o tema da conclusão da Rodada Doha adquire relevância como um elemento essencial para superar a paralisia atual e lançar uma “ponte” entre o curto e o médio prazos. Há várias propostas de agendas e mecanismos para viabilizar a conclusão da Rodada e evitar seu fracasso. Não cabe no escopo deste relatório discuti-las e menos ainda formular uma agenda própria para concluir a Rodada.

Parece hoje claro que a conclusão da Rodada terá que ser negociada em torno de um acordo que ficará longe das grandes ambições que poderiam estar presentes dez anos atrás. Há antecedentes, na história do GATT/OMC, de acordos “pouco gloriosos” ao final de uma rodada de negociação, mas que permitiram evitar o fracasso e que, em curto prazo, evidenciaram a necessidade de um novo ciclo negociador. É este o final que se pode legitimamente esperar para a Rodada Doha.

Tal redução de ambição não significa, no entanto, que a Rodada Doha possa se concluir sem que se chegue a um acordo em relação ao trade off hoje existente na área de bens. Neste sentido, tendo em vista o protagonismo alcançado pelo Brasil na Rodada Doha, mas também o papel central que o multilateralismo terá em sua estratégia comercial do futuro, o país terá de se preparar para fazer algum tipo de concessão (nos moldes, por exemplo, daquelas que faziam parte do “Pacote Lamy”) em bens não agrícolas a fim de contribuir para a conclusão da Rodada.

Deverá também ser capaz de fazer movimentos nos temas considerados por muitos como parte da “agenda mínima” da Rodada, como facilitação de comércio e “duty free, quota free” para os países de menor desenvolvimento relativo.

b) As características do multilateralismo que interessa ao Brasil

Também a definição das características desejáveis do multilateralismo comercial depende das preferências de política frente aos desafios domésticos e externos descritos no item anterior deste relatório. Uma agenda comercial baseada principalmente nos interesses ofensivos de setores intensivos em recursos naturais não teria maiores restrições a um modelo de multilateralismo voltado para promover, por seus objetivos e agenda, níveis mais profundos de integração (deeper integration). No polo oposto, uma agenda comercial pautada por preocupações defensivas com setores pouco competitivos da indústria optaria por um multilateralismo com o perfil atual e até mesmo testaria, através de políticas comerciais e industriais, a resistência das regras que o compõem.

Três tipos de questões devem ser consideradas ao se discutir as características do multilateralismo desejável para o Brasil:

- **os objetivos do multilateralismo comercial no médio prazo:** quais devem ser os objetivos do sistema multilateral de comércio, ao se olhar mais além das vicissitudes do curto prazo e do difícil contexto atual? O foco deve estar em mais liberalização, mais regras, numa combinação de medidas (de liberalização e regras) que levem o sistema nitidamente além do status quo? Ou se deveria buscar consolidar as conquistas das sucessivas rodadas, aperfeiçoando pontualmente acordos já existentes?
- **componentes do multilateralismo:** aqui a questão central diz respeito à composição da agenda temática do multilateralismo e este tema está relacionado ao anterior. Objetivos ambiciosos – vinculados a um padrão ofensivo de

preferência de política – requerem uma agenda que leve o multilateralismo até lá, com novos temas, novas abordagens para a negociação de temas tradicionais, etc. Objetivos tímidos – associados a um viés defensivo nas opções de política - provavelmente levam a uma agenda de escopo limitado, voltada para a negociação do backlog de Doha e eventualmente a inclusão de alguma “novidade”.

- **os mecanismos de funcionamento (negociação e governança) do multilateralismo comercial:** a discussão, neste caso, envolve a adequação destes mecanismos (single undertaking regra de decisão por consenso e os mecanismos de implementação dos acordos negociados, entre eles as sanções aplicáveis ao não cumprimento de recomendações emanadas do Órgão de Solução de Controvérsias) aos objetivos e ao escopo de abrangência do multilateralismo. Não há uma vinculação automática entre as opções em relação a objetivos e agenda, de um lado, e aquelas que se referem a esta dimensão do multilateralismo – a dos mecanismos de funcionamento da OMC. Mas não há dúvidas de que os mecanismos podem facilitar ou dificultar a consecução de objetivos ambiciosos e a ampliação da agenda temática de negociações.

A estratégia aqui proposta deriva de uma visão de transformação da estrutura produtiva brasileira – com o dinamismo centrado em setores intensivos em recursos naturais, indústria mais competitiva e menos diversificada, segmentos do setor de serviços competitivos e internacionalização de empresas brasileiras – e de fortalecimento do papel de destaque do Brasil na governança do sistema multilateral de comércio. Leva também em conta os fatores externos anteriormente apontados, relacionados à entrada de China e Rússia na OMC, à proliferação de acordos preferenciais e à emergência de desafios globais que, embora não comerciais, terão efeitos sobre os fluxos de comércio. Neste sentido, as características principais do multilateralismo que interessa ao Brasil seriam as seguintes:

- **Objetivos do sistema multilateral:** os principais objetivos do sistema multilateral do comércio seriam (i) a consolidação e o aperfeiçoamento das regras existentes; e (ii) a incorporação gradual de novos temas à agenda. Nesta

visão, a capacidade das negociações multilaterais para gerar resultados no que se refere à redução das barreiras tarifárias reduziu-se drasticamente. Ao mesmo tempo, cresce o peso, na agenda internacional, dos mecanismos (não tarifários e não necessariamente “de fronteira”) distorcivos dos fluxos comerciais. A ênfase em regras vincula-se em boa medida a estas constatações. Novos esforços de liberalização tarifária devem ficar em segundo plano no âmbito multilateral, mas podem ser perseguidos nos foros regionais e bilaterais.

- Componentes da agenda e os mecanismos de funcionamento do multilateralismo comercial: há diversas propostas atualmente em circulação tendo como tema a agenda de negociações pós-Doha e a reforma dos mecanismos de governança e negociação da OMC. Neste documento, não se pretende detalhar o conteúdo dos temas de uma agenda multilateral conforme aos interesses brasileiros (inclusive nos temas relativos ao funcionamento do sistema), mas tão somente apontar tais temas e explicitar os objetivos específicos a atingir em cada um deles.

4. A agenda comercial multilateral do Brasil: drivers e componentes

À luz do que se discutiu na seção anterior, é possível identificar os três elementos que devem ser prioritariamente levados em conta para definir não só a agenda temática do Brasil na OMC, em uma perspectiva de médio prazo, mas também os principais objetivos do país na negociação dos temas selecionados.

O primeiro é a importância econômica e política que o multilateralismo tem e continuará a ter para a estratégia internacional do Brasil. Há uma série de temas da agenda e de objetivos de negociação que foram aqui incluídos exatamente por serem considerados relevantes do ponto de vista do fortalecimento do multilateralismo, do aumento da eficácia dos seus mecanismos de funcionamento e decisão e da recuperação de sua legitimidade como instância de negociação e cooperação. O Brasil precisa fortalecer seu compromisso com o multilateralismo como instância de governança global e sua agenda deve traduzir este objetivo.

O segundo se refere às transformações globais em curso e, em especial, à profunda mudança que a emergência da China e, mais além, da Ásia no cenário comercial global introduz, não apenas em termos de equilíbrio de poder, mas também de convivência e competição entre diferentes modelos de capitalismo. Neste cenário, a convergência em torno de objetivos e de paradigmas de política nas negociações internacionais torna-se muito mais difícil do que anteriormente, mas é por isso mesmo fundamental que se negociem, na esfera multilateral, regras que mitiguem os riscos de competição desleal – sob novas formas – bem como conflitos e tensões econômicas.

A entrada em cena de atores globais apoiados em políticas que se distanciam do paradigma ocidental – referência dos acordos do GATT/OMC – exige que se qualifique a tradicional posição brasileira de defesa do espaço de políticas de desenvolvimento, não para abandoná-la, mas para fortalecer a posição do Brasil frente a esse novo cenário e seus riscos para o país.

O terceiro decorre da perspectiva de transformação produtiva que se abre para a economia brasileira, cujas características foram descritas na seção anterior. Esta perspectiva traz para a agenda brasileira a possibilidade de flexibilizar posturas defensivas adotadas até hoje em temas como serviços e investimentos, além de tornar palatável para o país a inclusão, na agenda multilateral de comércio, de alguns novos temas, relacionados a desafios globais (o que também é relevante do ponto de vista do fortalecimento do multilateralismo).

Os temas da agenda de prioridades brasileiras na OMC serão a seguir classificados de acordo com a sua vinculação a um desses três elementos. Em certos casos, a presença do tema pode ter sua rationale associada a mais de um desses elementos, optando-se pela inclusão do tema no “bloco” em que tal associação é mais nítida. Nem no plano da agenda temática como um todo, nem no nível dos temas considerados, houve a preocupação do grupo em ser exaustivo. Tampouco se buscou ranquear os temas selecionados segundo critérios de prioridade.

4.1. Temas associados à prioridade econômica e política atribuída pelo Brasil ao multilateralismo

Regras para acordos preferenciais

Embora esteja previsto que os acordos preferenciais sejam submetidos ao exame por parte dos demais membros e a maioria dos acordos notificados apresente diversos conflitos com as regras estabelecidas, nunca houve um esforço efetivo para demandar mudanças nesses acordos. Em geral, não há aprovação formal dos acordos porque a maioria dos países prefere preservar a oportunidade de apresentar questionamentos no futuro. Por outro lado, também não há desaprovação formal, uma vez que todos os membros atuais da OMC estão envolvidos em algum acordo regional de comércio (ARC) e há o reconhecimento implícito de que todos os arranjos incorporam vulnerabilidades frente às regras da OMC.

A rationale para a priorização deste tema na agenda brasileira remete:

- ao fato de que o Brasil se move com dificuldades nas negociações preferenciais num período em que estas se têm multiplicado, potencialmente prejudicando as exportações brasileiras em função de “perdas relativas” de acesso aos mercados dos parceiros comerciais. Num cenário de transformações produtivas e de transição para uma estrutura industrial mais especializada e competitiva, estas dificuldades podem ser superadas em parte, mas não parece claro que se gerem interesses ofensivos suficientes para que o Brasil se torne um ativo participante nesses tipos de acordos. Além disso, do ponto de vista desses interesses, a negociação de acordos preferenciais ou regionais de comércio (ARCs) dirá respeito essencialmente a temas diretamente relacionados a acesso a mercados – e não a regras, que são o objeto das disciplinas propostas abaixo.
- à constatação de que os acordos preferenciais estão se multiplicando sob uma variedade de modelos e que a China tem-se envolvido crescentemente nestes acordos, ganhando preferências em acesso a mercados de países em desenvolvimento que constituem mercados relevantes para o Brasil e sua indústria.
- à percepção de que as disciplinas da OMC nesta esfera se referem a critérios para avaliar os efeitos da formação de zonas preferenciais de comércio sobre terceiros países e a procedimentos de países que se considerarem prejudicados para requerer compensação. A OMC tem três instrumentos para regular esses acordos: o Artigo XXIV do GATT, a Enabling Clause e o Artigo V do GATS. Os três instrumentos procuram organizar as condições em que os países podem ferir o princípio fundamental do GATT de não-discriminação por meio da negociação de acordos regionais. Embora tenham o objetivo de reduzir o grau de liberdade dos países membros para entrar em acordos regionais, as regras estabelecidas são vagas e incompletas. Mas, mais importante, pouco esforço tem sido dedicado pelos membros para que estas regras sejam enforced.

Além das regras existentes nunca terem gerado mecanismos reais de monitoramento e supervisão dos acordos preferenciais, que se multiplicaram durante a história do GATT/OMC, a experiência destes acordos sugere que seu potencial discriminatório reside menos no aumento de tarifas em relação ao resto do mundo – que não ocorreu, pelo menos na imensa maioria dos casos – mas em determinados mecanismos não tarifários dos acordos, que discriminam em favor dos países participantes. .

Além das inúmeras distorções que introduz no comércio mundial, a proliferação de ARCs tem sido apontada por muitos como uma das causas de distração dos membros da OMC dos objetivos de liberalização pela via multilateral. A proliferação de acordos preferenciais afeta a economia política das negociações multilaterais, reduzindo incentivos para que os países invistam suas energias negociadoras em um processo complexo e envolvendo países com perfis econômicos e sociais e preferências de política muito heterogêneas.

Neste caso, as recomendações dizem respeito essencialmente aos seguintes aspectos:

- definir mecanismos concretos de monitoramento e revisão dos acordos preferenciais – com base no modelo do mecanismo de exame de políticas comerciais da OMC (Trade Policy Review Mechanism - TPRM) – indicando em cada caso os principais instrumentos e disposições do acordo com maior potencial discriminatório e sugerindo ajustes para reduzir este viés;
- criar disciplinas para o estabelecimento de regras preferenciais em temas e áreas em que a experiência dos últimos vinte anos revelou serem portadores de elevado potencial de discriminação contra terceiros países. Regras de origem e padrões e normas técnicas e sanitárias seriam fortes candidatos a objetos deste tipo de disciplinas; e
- definir critérios e parâmetros que limitem o uso, pelas grandes economias de renda média, da Enabling Clause, que permite acordos comerciais parciais entre países em desenvolvimento.

Sistema de solução de controvérsias

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC tem sido apontado por muitos como uma das principais motivações para que o Brasil privilegie as negociações multilaterais como principal prioridade de sua política comercial. O país se tornou um usuário ativo deste mecanismo e prevalece a ideia de que este tem sido relevante para a defesa dos interesses comerciais do país, que de outro modo estariam sujeitos a negociações desiguais com os países desenvolvidos.

Se o desafio do uso do mecanismo já foi superado pelo Brasil, o país – como outros membros em desenvolvimento – tem dificuldades em impor retaliações que tenham significado econômico e comercial – o que acaba por limitar a efetividade do mecanismo e pode vir a comprometer sua legitimidade.

O Brasil tem enfrentado essa dificuldade. O estabelecimento de uma lista de produtos para aumento de tarifas, cujo montante de importações seja significativo e para os quais o aumento de custos de importação não seja prejudicial aos interesses de outros setores econômicos, tem se revelado um desafio problemático. Outra possibilidade incluída no menu de respostas do Brasil ao caso do algodão com os Estados Unidos foi a retaliação cruzada em direitos de propriedade intelectual. O mesmo caso incluiu, entre as medidas negociadas bilateralmente, o pagamento de compensação pecuniária, beneficiando ente responsável por pesquisas vinculadas ao setor brasileiro prejudicado pelas políticas norte-americanas.

O governo brasileiro tem insistido no diálogo como forma mais eficiente de lidar com o não cumprimento por parte dos parceiros comerciais das decisões resultantes das disputas comerciais na OMC.

Para um país, como o Brasil, que se tornou usuário do mecanismo (o mais ativo entre os países latino-americanos), as questões centrais relacionam-se ao enforcement das decisões adotadas no âmbito do mecanismo, tendo-se em conta que a retaliação via aumento de barreiras comerciais bilaterais não corresponde aos interesses do país. A questão central então é avaliar se há alternativas preferíveis, do ponto de vista do Brasil, mas também do sistema multilateral de comércio, à

adoção de medidas de retaliação comercial para os casos de não cumprimento das decisões resultantes das disputas comerciais na OMC.

A experiência brasileira com o sistema de solução de controvérsias ampliou o leque das alternativas à retaliação através de anulação ou mitigação de concessões. Compensação pecuniária e autorização para retaliação cruzada, recorrendo à revisão de compromissos assumidos no GATS e no Acordo de TRIPs, têm precisamente este sentido e apontam para os objetivos desejáveis no que se refere ao aperfeiçoamento do enforcement do mecanismo. De um lado, trata-se de aumentar o custo do não cumprimento das decisões emanadas do mecanismo de solução de controvérsias. De outro, de tornar o mecanismo compensatório mais atraente para o país prejudicado. Idealmente se deveria buscar uma alternativa que combine os dois objetivos, embora se possa recorrer a mais de um mecanismo de sanção, para, por exemplo, aumentar o custo de não compliance.

Assim, por exemplo, a combinação de compensação pecuniária com a autorização para retaliar por parte de terceiros países que também se sentissem prejudicados pela não compliance geraria um mix ao mesmo tempo potencialmente oneroso para o país infrator e atrativo para o país prejudicado.

Acordos plurilaterais na OMC

O grande número e a heterogeneidade, em termos econômicos e de preferência de política, dos países membros da OMC tornam difícil a decisão por consenso, que é a regra básica de tomada de decisões na tradição do GATT/OMC e considerada por muitos como um dos seus principais pilares.

Além disso, a erosão do princípio da nação mais favorecida incondicional – manifesta, fora da OMC, na multiplicação de acordos preferenciais regidos pela reciprocidade – reduz os incentivos políticos para que os membros invistam na construção de consensos multilaterais e favorece o surgimento de “coalizões de bloqueio” nas negociações.

Esse quadro torna-se ainda mais complexo quando se considera que as duas últimas rodadas de negociações multilaterais, voltadas para agendas multitemáticas, foram encaminhadas sob a metodologia do single undertaking – que requer acordo sobre cada um dos temas da agenda para que as negociações possam ser consideradas concluídas.

Na Rodada Doha, dadas as dificuldades de se obter progressos com uma agenda tão ampla como a acordada no início do processo, os temas de Cingapura (transparência em compras governamentais, investimentos e política da concorrência) foram formalmente eliminados da agenda, outros temas foram informalmente relegados ao segundo plano e os países membros passaram a se concentrar nos temas considerados fundamentais da Rodada (agricultura e bens industriais).

Diante das dificuldades para se avançar na esfera multilateral, relacionadas à regra de tomada de decisão por consenso e à metodologia de negociações da Rodada Doha, as negociações preferenciais fora da OMC passaram a funcionar como via preferencial de negociações comerciais e de investimentos para muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os riscos de “esvaziamento” do multilateralismo comercial tornaram-se manifestos e ganharam peso, ao longo da Rodada Doha, propostas voltadas para “empurrar” acordos plurilaterais temáticos e/ou setoriais, envolvendo apenas países interessados em tais acordos. O critério de “massa crítica” (i.e. o apoio de um número de membros com representatividade substancial no comércio internacional) para o início deste tipo de negociações, especialmente quando voltadas a acesso a mercados em setores específicos da indústria, foi amplamente discutido ao longo da Rodada.

A OMC tem critérios bastante restritivos no que se refere às negociações plurilaterais de temas que fazem parte do Anexo 1 do Acordo de Marrakech (bens, serviços e propriedade intelectual) e de outros temas extra-Anexo 1 (compras governamentais, por exemplo). Tais critérios limitam especialmente a possibilidade de adoção de acordos plurilaterais sobre novos temas (não Anexo

1) – que podem conter cláusula condicional de NMF – ao exigir consenso para a aprovação destes acordos e sua inclusão no Anexo 4 do tratado que institui a OMC.

O Brasil tem-se oposto tradicionalmente à negociação de acordos plurilaterais na OMC, reproduzindo na esfera multilateral o desconforto que parece caracterizar a estratégia brasileira quando se trata de negociar este tipo de acordo fora da OMC. Coerente com esta postura, o Brasil não assinou nenhum dos acordos plurilaterais em vigor na OMC, independentemente de estes incluírem (ou não) cláusula de nação mais favorecida incondicional.

No entanto, à luz da agenda temática correspondente aos interesses brasileiros, tal como aqui formulada, e considerando a multiplicação de acordos preferenciais fora da OMC – bem como o risco de irrelevância crescente que ameaça o futuro do multilateralismo – a flexibilização da postura do Brasil em relação à negociação de plurilaterais na OMC parece recomendável.

Não se pretende formular aqui conceitos ou critérios – a exemplo da “massa crítica” – a ser adotados para o lançamento deste tipo de negociações na OMC e menos ainda propor a revisão das regras aplicáveis, segundo o Acordo de Marrakech, a tais negociações. Negociações que dessem origem a acordos com cláusula de NMF incondicional são desejáveis em princípio, mas podem levar a impasses semelhantes aos que se verificam hoje ao negociar arranjos multilaterais.

Embora a adoção de cláusula de NMF incondicional em acordos plurilaterais da OMC seja a melhor opção para o Brasil, do ponto de vista da agenda temática aqui proposta, acordos plurilaterais com cláusula de NMF condicional podem ser necessários para permitir o avanço de negociações, tanto em áreas tradicionais (subsídios e agricultura), quanto em novos temas (clima e energia).

4.2. Temas associados às transformações globais e suas implicações para a competição entre empresas e políticas nacionais

Subsídios industriais

A proposta de revisão do ASMC, a partir da visão expressa por este documento, combina três objetivos:

- a necessidade de reduzir o espaço para a concessão de subsídios por parte dos membros da OMC que adotam um modelo de capitalismo de Estado, o que dificulta a comprovação da prática de subsídio;
- a limitação do espaço para concessão de subsídios por parte de países com elevada capacidade fiscal, com os quais o Brasil terá dificuldade de competir;
- a necessidade de acomodar (i) políticas voltadas para a reestruturação produtiva (especialmente na área industrial) e de inovação, que serão importantes para o Brasil no período; e (ii) em nome de objetivos globais legítimos como a luta contra o aquecimento global, medidas governamentais de mitigação ou de preservação ambiental que possam ter componente de subsídio.

Neste sentido, a proposta contempla os seguintes elementos:

- o fortalecimento das disciplinas aplicáveis a subsídios a exportação, especialmente no que se refere à noção de “contingência de facto” às exportações;
- a inclusão, entre os proibidos, de subsídios domésticos que possam ter efeitos distorcivos sobre o comércio, ao perseguir objetivos como impedir a reestruturação e racionalização industrial, através da cobertura de perdas das empresas ou perdão de dívida, por exemplo;

- o estabelecimento de parâmetros e critérios que permitam identificar se bancos comerciais estatais e empresas estatais (State-owned enterprises) atuam como “órgãos públicos” – ou seja, exercendo função governamental – para fins de determinação da existência de subsídios;
- a reintrodução de um conceito ampliado de subsídios não acionáveis, incluindo os subsídios contemplados pelo Artigo 8 – voltados para atividades de P & D pré-competitivo, ajuda a regiões mais atrasadas e investimentos ambientais – mas também subsídios que possam ser caracterizados como “climáticos”. Os critérios e parâmetros deveriam ser cuidadosamente negociados, não necessariamente reproduzindo os do antigo Artigo 8 – diretamente importados do tratado de Roma.

Subsídios agrícolas

Ausente do antigo GATT, a agricultura foi incorporada à agenda da Rodada Uruguai, que produziu o Acordo sobre Agricultura, introduzindo um mínimo de regras multilaterais no comércio agrícola. O texto acordado em 1994, em linhas gerais consolidou o status quo em acesso a mercados e subsídios e, se não garantia avanços, impedia retrocessos.

Os tímidos resultados alcançados em termos de liberalização do comércio agrícola e do disciplinamento dos subsídios ao setor levaram à inclusão de um artigo no Acordo, selando o compromisso de reinício automático da negociação agrícola em 2000 e da chamada cláusula da paz, que garantiu um período de carência para os subsidiadores, tornando acionáveis os subsídios agrícolas que causassem danos somente a partir de 2004.

A Rodada Doha iniciou com declaração que prometia para o setor agrícola: (i) a eliminação dos subsídios à exportação; (ii) a redução dos subsídios de apoio interno e (iii) a crescente abertura dos mercados agrícolas.

As negociações se iniciaram dentro da estrutura herdada da Rodada Uruguai com negociações divididas nos três pilares: acesso, medidas de apoio interno e subsídios à exportação. Na reunião ministerial de Hong Kong, em 2005, o pilar de subsídio à exportação foi equacionado, embora ainda esteja à espera do “single undertaking” da Rodada. Falta resolver os outros dois.

Nos últimos vinte anos, o comércio agrícola mudou muito. O Brasil tornou-se grande exportador, a China grande importadora. Mais recentemente, o nível de preços das commodities em geral se elevou. Não seria também a hora de rever a estrutura da negociação?

A elevação dos preços das commodities agrícolas no mercado internacional e os ganhos de produtividade no setor no Brasil fizeram com que, apesar do protecionismo persistente, as exportações agrícolas brasileiras apresentassem resultados muito favoráveis nos últimos anos. Esse desempenho diminuiu a pressão doméstica para a obtenção de compromissos de liberalização nas negociações comerciais. Entretanto, a conjuntura pode mudar e um país como o Brasil não pode abrir mão de seus interesses demandantes na abertura dos mercados e na redução de subsídios agrícolas.

A eventual retomada das negociações em agricultura deverá concentrar esforços em torno de compromissos para limitar os subsídios de apoio interno que distorcem o comércio. Também uma melhor classificação dos subsídios da caixa verde (não distorcivos) será necessária, pois existe uma evidente “fuga” de medidas de apoio para essa caixa.

Ainda que sejam acordados novos limites para os subsídios que distorcem o comércio, o tratamento à agricultura permaneceria diferente do concedido à indústria de transformação. Ao Brasil interessa a progressiva convergência de tratamentos entre indústria e agricultura.

No período de transição, seria importante contar com uma regra que facilitasse a caracterização de dano quando a produção apoiada por subsídios que distorcem o comércio fosse exportada. Por exemplo, um produto não poderia receber subsídios

de apoio interno que distorcem o comércio caso suas exportações representassem mais de 5% do mercado internacional.

A ideia seria tornar ilegal exportar com o apoio de subsídios de apoio interno que distorcem o comércio. A regra proposta eliminaria a necessidade de contencioso complexo caracterizando dano, relação causal, etc. Em resumo: um produto exportado por um país, que ocupe, indicativamente, mais de 5% do mercado internacional, não pode ser subsidiado por medida enquadrada na caixa amarela.

Essa proposta avança na direção da convergência do que está sendo proposto neste documento para os subsídios acionáveis: a redução do espaço para esse tipo de medida. Os demais casos se enquadrariam nas regras gerais já existentes na OMC e os subsídios à exportação seriam proibidos, como no caso da indústria.

Certamente, as medidas de apoio interno causam dano mesmo quando a produção não é exportada. A ocupação do mercado interno também desloca comércio. Mas diante da impossibilidade de eliminar integralmente as medidas de apoio interno, a imposição de limites e a redução do espaço para longos processos de solução de controvérsias já representa melhoria relevante para os exportadores agrícolas que não contam com elevados subsídios domésticos.

A redução das tarifas e o tratamento das cotas continuam sendo muito importantes para a agricultura brasileira, mas como dito anteriormente, este documento optou por concentrar esforços no aprofundamento das regras.

Empresas estatais

A emergência das economias asiáticas, não apenas no âmbito do comércio, mas também dos fluxos de investimentos diretos, trouxe à tona a preocupação com as distorções provocadas pelas operações de empresas estatais. As dificuldades de identificar claramente as relações público-privadas em muitas dessas economias têm sido alvo de críticas e de demandas de maior regulação por parte de atores privados de diversos países desenvolvidos.

Se esse é um fenômeno predominantemente asiático, não se pode negar que o modelo tem se alastrado. As reações à crise financeira internacional de 2008 implicaram, em muitos países, em pacotes de resgate a empresas que resultaram no aumento da participação dos estados no capital de empresas privadas. Mesmo no Brasil, amplia-se a participação estatal em algumas grandes empresas, embora não se possa caracterizá-las como estatais.

A necessidade de regular as atividades de empresas estatais comerciais (State trading enterprises) já aparecia no GATT-47. O Artigo XVII diz que os membros devem operar suas empresas estatais “in a manner consistent with the general principles of nondiscriminatory treatment”. As atenções aqui estavam voltadas, principalmente, para as práticas comerciais das empresas estatais.

Mas a preocupação com a desenvoltura na atuação das empresas estatais em diversos mercados relevantes e sua maior participação nos fluxos de investimentos diretos levantam outras questões além daquelas diretamente relacionadas às exportações. O componente de subsídios incorporado nas operações dos Estados como acionistas de empresas e os problemas de segurança levantados por orientações não exclusivamente empresariais nas estratégias de internacionalização dessas empresas estimulam as demandas por regulações mais estritas para a sua atuação.

Embora haja uma tendência recente ao aumento da participação do Estado na economia brasileira, essa não é uma evolução desejada no longo prazo. Os ganhos de competitividade e a maior especialização produtiva no Brasil tendem a reforçar o processo de fortalecimento de empresas privadas, que buscam aumentar sua participação no comércio internacional e seus investimentos no exterior.

Para o Brasil interessa o estabelecimento de disciplinas que garantam a transparência sobre o controle acionário das empresas e sobre os componentes de subsídios e privilégios que essas empresas recebem dos governos. A transparência também é importante do ponto de vista do país como receptor de investimentos estrangeiros. A garantia de que as empresas que venham a se instalar no Brasil atuem orientadas por padrões empresariais é importante para garantir os direitos de concorrência das empresas brasileiras e os cuidados com a exploração dos recursos naturais do país.

Medidas não tarifárias

A prioridade concedida a este tema relaciona-se com os riscos associados tanto à competição com China e Rússia, quanto à multiplicação de medidas motivadas por um número crescente de preocupações (sanitárias, de segurança alimentar, ambientais, sociais, climáticas) e com potencial para distorcer os fluxos de comércio e de investimentos.

Estas medidas expressam objetivos de política pública, que em geral dispõem de elevada legitimidade social nos países que as impõem, dificilmente podendo ser qualificadas a priori como expressões exclusivas de demandas protecionistas setoriais – embora possam se prestar a acolher este tipo de demandas. Por outro lado, normas e padrões gerados a partir de número crescente e diversificado de motivações tendem a se referir não mais apenas a características dos produtos, mas a seus processos produtivos e aos de suas cadeias de fornecedores, aumentando os riscos de discriminação contra fornecedores externos.

O Brasil é e será crescentemente um exportador de bens intensivos em recursos naturais – e de alimentos – estando, portanto, fortemente sujeito aos impactos de diferentes tipos de medidas orientadas por aquelas preocupações.

De maneira geral, a proliferação de normas e padrões, públicos e privados, introduz, para os exportadores brasileiros, novos riscos e ameaças, no que se refere à previsibilidade de seu acesso aos mercados externos, especialmente nos países desenvolvidos. Na maioria das commodities exportadas pelo Brasil, há várias iniciativas de arranjos institucionais transnacionais que competem entre si.

O objetivo aqui seria um esforço concentrado na OMC, para, em função do novo contexto e da relevância que nele adquirem as MNTs, aumentar o grau de transparência – e de obrigações de transparência por parte dos membros - quanto ao uso destas medidas, suas motivações e seus possíveis impactos sobre fluxos de comércio e investimentos. Dada a diversidade de preferências de política e de níveis de desenvolvimento entre os membros da OMC é difícil imaginar que, mesmo no médio prazo, se possa avançar em um acordo multilateral de harmonização ou de

reconhecimento mútuo de regras. Isso não impede que o tema avance na OMC a partir de um acordo plurilateral, que – pelas características do tema – poderia incluir uma cláusula de NMF beneficiando todos os membros, signatários ou não.

Por outro lado, o mecanismo do TPRM poderia ser utilizado para avaliar a adequação de medidas não tarifárias para lidar com seus objetivos explícitos de política pública – e, portanto, para identificar possíveis motivações protecionistas ou relacionadas à competitividade.

Paralelamente, a negociação na OMC deveria avançar no sentido de estabelecer disciplinas que limitem os efeitos distorcivos sobre o comércio do estabelecimento de normas e padrões regionais. Como mostra o World Trade Report 2012³, “estudos existentes indicam que a harmonização em nível regional distorce o comércio. Tal desvio de comércio afeta negativamente de forma especial as exportações de países em desenvolvimento (...) A harmonização em torno de um padrão regional pode aumentar os custos de uma liberalização multilateral posterior” e “as disposições regionais podem funcionar como um obstáculo (stumbling block) para a cooperação multilateral”.

Normas e padrões privados

Preocupações societárias como as referidas no item de medidas não tarifárias têm levado, especialmente nos países desenvolvidos, ao estabelecimento de normas e padrões privados. O tema das normas e dos padrões privados introduz por si mesmo um novo desafio que questiona os limites tradicionais da agenda da OMC. As relações entre, de um lado, normas e padrões privados, e de outro, as regras da OMC – aplicáveis a políticas públicas e a medidas governamentais - constituem uma “zona cinzenta” favorável à discriminação de facto contra produtos importados.

³ WTO (2012) - *Trade and Public Policies: A Closer Look at NTMs in the 21st Century*, World Trade Report.

As exigências de caráter privado – de cumprimento de determinadas normas ou de rotulagem “voluntária” – podem ter impacto relevante sobre as exportações brasileiras de alimentos. Nesse caso, os fornecedores brasileiros estão em clara desvantagem nos mercados da Europa frente a concorrentes locais ou de regiões mais próximas. A preocupação com as informações sobre emissões relacionadas ao transporte de mercadorias, por exemplo, tende a beneficiar os produtores que estão mais perto dos centros de consumo.

Essa questão vem gerando intenso debate entre os membros da OMC. O Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) vem trabalhando sobre o tema, mas há dúvidas entre os próprios membros do Comitê sobre a pertinência de tratar de padrões privados em um órgão cuja atribuição é tratar de medidas governamentais.⁴

Como afirma Mbengue, 2011⁵, “The multilateral trading system was conceived primarily to deal with “public” standards, i.e. standards formulated by public regulatory agencies and/or elaborated by agreed international standardization organizations like the Codex Alimentarius. Unless an evolutionary interpretation of some of the core WTO Agreements involved in private standards is fashioned, the import of private standards into the WTO may be limited by legal impediments. For the time being, discussions on a so-called integration of private and commercial standards within the WTO framework remain slow and cautious, not to say controversial.”

A proliferação de normas e padrões privados vem afetando não apenas o comércio de produtos agrícolas, mas crescentemente também os produtos industriais e serviços. A emergência da agenda de mitigação de mudanças climáticas e de transição para economia de baixo carbono é portadora de estímulos adicionais para a fixação de normas privadas, crescentemente relacionadas a métodos e processos produtivos. Essa é, portanto, uma questão transversal a diversos Comitês e Conselhos da OMC.

⁴ G/SPS/GEN/746 de 24 de Janeiro de 2007.

⁵ Mbengue, M.M. (2011)- *Private standards and the WTO Law*, In BioRes Review. Volume 5. Issue 1. Spring.

O Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) incorpora um Código de Boas Práticas (TBT Code of Good Practices for the Preparation, Adoption and Application of Standards), que se aplica a governos e a órgãos normalizadores para-governamentais. Mas não está claro que esse código se aplica a atores privados.

A OMC é uma organização que regula relações entre governos. Mas em um contexto em que cresce a importância dos agentes privados na definição de normas e padrões que afetam os fluxos de comércio e de investimentos, torna-se evidente a necessidade de enfrentar essa questão. Essa discussão não deveria estar restrita a Comitês específicos, mas deveria ser incorporado à agenda da OMC enquanto tal.

4.3 Temas relacionados à transformação produtiva no Brasil e suas implicações

Investimentos

A postura do Governo Brasileiro em relação a iniciativas intergovernamentais, relacionadas a investimentos externos, tem combinado certa distância em relação a iniciativas consideradas como “portadoras de riscos” para a estratégia industrial do país, naqueles foros com agendas mais amplas e de que o Brasil participa (por ex., a OMC), com a adoção de posturas defensivas voltadas para limitar o escopo das negociações e o alcance das disciplinas.

Essas posições estão enraizadas tanto no objetivo de preservar nos regimes internacionais sua autonomia para formular e implementar políticas industriais ativas, quanto no fato do Brasil ser um tradicional receptor de investimentos diretos estrangeiros (IDEs) e, até recentemente, um marginal emissor deste tipo de fluxos.

O Brasil continua sendo um grande receptor de IDEs e mantém – tendo mesmo aprofundado, nos últimos anos – sua preferência por políticas industriais ativas. O que vem mudando, entre os condicionantes das posições oficiais do Brasil em relação ao tema, é o peso dos IDEs originários do país.

Estes cresceram significativamente ao longo da primeira década do século XXI, mas esta evolução não alterou a posição brasileira frente aos acordos de proteção de investimentos. Também nas negociações da Rodada Doha, o Brasil sempre teve posição defensiva nas negociações de investimentos, como já comentado.

Nos últimos anos, o questionamento, em escala global, dos acordos bilaterais de proteção de investimentos gerou uma série de novos instrumentos voltados para responsabilizar os investidores pelos impactos – especialmente os socioambientais – de sua atuação nos países-hóspedes. Algumas destas iniciativas podem ser consideradas os equivalentes funcionais, na área de investimentos, dos padrões e certificações aplicados ao comércio de bens.

Ocorre então uma multiplicação de instrumentos públicos e privados aplicáveis aos fluxos de FDI, produzindo uma “pulverização regulatória” que não parece ser do interesse de uma economia, como a brasileira, que é origem de um fluxo crescente de investimentos externos.

O momento pode ser propício para o lançamento das negociações em torno de um “Acordo Multilateral de Investimentos”, recuperando um dos chamados “temas de Cingapura”, que estão em suspenso na agenda da OMC desde a Reunião Ministerial de 1996.

A pauta das negociações nessa área não deveria restringir-se à dimensão de “acesso a mercados” para investimentos. Essa é uma oportunidade para realizar uma abrangente avaliação das experiências internacionais com os acordos bilaterais de investimentos (BITs) e os capítulos de investimentos nos diversos acordos de livre comércio em vigência.

A agenda de negociações de um acordo multilateral de investimentos deveria permitir a convergência e adaptação das regras vigentes nesses acordos ao que se pode aprender com a experiência recente – particularmente no que se refere aos mecanismos de solução de controvérsias investidor-Estado e ao equilíbrio entre o espaço para regulação dos Estados e os direitos dos investidores.

Serviços

Este tema entra na agenda de prioridades brasileira em função da necessidade de aumentar a produtividade e a competitividade dos setores de serviços em um período de transformação produtiva e de reestruturação como o que a indústria estará atravessando nos próximos anos.

Neste contexto, a rationale econômica para a proteção horizontal dos setores de serviços - já escassa em outros períodos – se reduz ainda mais, pois tal situação aumentaria os custos da transformação industrial para os setores manufatureiros nela envolvidos, além de impactar negativamente o desenvolvimento de novas vantagens competitivas na manufatura e nos demais setores industriais (e agroindustriais).

Já há, na OMC, uma iniciativa – ainda não formalizada - de negociação de um acordo plurilateral de serviços, impulsionada pelos países desenvolvidos e por um grupo ainda restrito de países em desenvolvimento, alguns dos quais latino-americanos. Esta iniciativa pretende ser compatível com os testes de adequação ao GATS estabelecidos no Artigo 5 deste Acordo, mas tem como objetivo superar as fragilidades do GATS enquanto metodologia de negociação.

Clima e Comércio

Há diversas formas de interação entre as agendas de clima e comércio. Mas, de modo geral, elas podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: (i) os impactos decorrentes do fenômeno das mudanças climáticas sobre a produção e distribuição

de bens baseados em recursos naturais; e (ii) os efeitos sobre condições de concorrência e competitividade derivados das políticas e medidas adotadas pelos países para mitigar as mudanças climáticas.

Os fenômenos relacionados aos riscos de excessivo aquecimento da temperatura da Terra e aos eventos climáticos extremos dele decorrentes têm impactos sobre as condições de produção de produtos intensivos em recursos naturais, alterando as vantagens comparativas naturais e, portanto, os fluxos de comércio entre os países. Esses são efeitos de longo prazo e ainda não ocupam espaço no centro do debate sobre mudanças climáticas e comércio.

Mas o debate tem se concentrado no segundo conjunto de interações – os efeitos que diferentes políticas e medidas governamentais para promover a mitigação das mudanças climáticas poderão ter sobre a competitividade das empresas. Estas preocupações têm origem no fato de que a Convenção do Clima reconheceu e incorporou o princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Mesmo que não seja possível avançar em um acordo sobre mudanças climáticas com metas compulsórias de mitigação de emissões, países dispostos a adotar políticas unilaterais de transição para economias de baixo carbono tendem a implementar medidas que protejam a produção local de impactos negativos sobre a competitividade de suas empresas decorrentes de suas políticas climáticas. Tais medidas afetam ou podem afetar as condições de comércio e o acesso aos mercados de bens.

Entre as políticas nacionais de mitigação e adaptação à mudança climática é possível identificar quatro categorias com impactos potencialmente danosos ao comércio:

- Normas e regulamentos para produtos e/ou processos produtivos, como exigências de rotulagem, padrões de eficiência energética, etc.. Essas normas e regulamentos podem transformar-se em barreiras técnicas ao comércio, caso sejam discriminatórias.

- Medidas de ajuste na fronteira (BCAs, na sigla em inglês): usadas para “equiparar” os custos dos produtos importados ao aumento de custos domésticos, causados pela introdução de legislações que afetem os custos de produção nacional. Há dois tipos de medidas em discussão, de modo geral associadas com o tipo de regime adotado domesticamente.
 - a. Taxação na importação: associada a políticas de tributação da emissão de carbono. Os produtos importados estariam sujeitos ao pagamento de impostos em montante equivalente aos custos tributários que produtores nacionais teriam que incorrer para produzir os mesmos bens domesticamente. Por essa lógica, os produtos exportados seriam beneficiados com a desoneração das taxas pagas internamente.
 - b. Compra de licenças para emitir: está associada aos esquemas de cap-and-trade, ou seja, sistemas de comercialização de licenças para emitir. Nesse caso, os governos nacionais definem um limite máximo para emissões e exigem que os importadores domésticos ou os exportadores estrangeiros comprem licenças com base no montante total de emissões de carbono durante o processo de produção do bem comercializado. Tal exigência resultaria no encarecimento dos preços dos produtos importados.
- Alocação livre ou com descontos de licenças para emitir: são instrumentos para reduzir os custos de adequação às exigências das regulações domésticas de clima para indústrias mais vulneráveis. Essas indústrias receberiam um determinado volume de licenças para emitir gratuitamente ou com abatimento em relação aos preços que seriam cobrados por essas licenças.
- Subsídios à produção e ao investimento: mecanismos para apoiar as indústrias na transição para produção menos intensiva em emissões, em particular para a redução dos custos de ajuste dos setores industriais intensivos em energia e expostos ao comércio.

Nem todos os setores estarão sujeitos aos impactos de competitividade que dão origem às medidas de ajuste de fronteira descritas acima. Os produtos mais vulneráveis estão concentrados nos setores intensivos em recursos naturais e cujos processos de produção são intensivos em energia ou estão no setor de geração de energia.

O Brasil é crescentemente um país exportador de produtos intensivos em carbono e, portanto, alvo potencial de “medidas climáticas” que distorcem o comércio. Tradicionalmente, o governo brasileiro tem sido refratário à inclusão de temas ambientais nas agendas de negociação comercial. Entretanto, as empresas exportadoras brasileiras já são e serão crescentemente prejudicadas por barreiras ao comércio relacionadas com os esforços de transição para a economia verde.

Portanto, parece preferível que o Brasil apoie a negociação de um acordo na OMC que seja capaz de esclarecer as áreas cinzentas que existem nas regras do GATT nessa área – restrições ao comércio por objetivos de preservação da saúde e da vida humana, animal e vegetal ou conservação de recursos naturais não renováveis – do que ser submetido a barreiras arbitrárias ao comércio.

Por outro lado, em linha com as transformações estruturais na estrutura produtiva brasileira, incorporadas na visão apresentada na Seção 3 deste documento, o país poderá beneficiar-se da possibilidade de adotar incentivos fiscais e creditícios que apoiem a transição para a economia verde, inclusive com o desenvolvimento de “tecnologias e produtos verdes”. Um esclarecimento sobre um conjunto de incentivos classificados como “subsídios verdes” seria benéfico para a convergência das políticas industrial e climáticas do país.

A agenda de negociações das relações entre clima e comércio na OMC deveria incorporar:

- Regras para a imposição de medidas de ajuste na fronteira (BCAs);
- Regras e parâmetros para subsídios permitidos para o estímulo à transição para uma economia de baixo carbono;

- Reforço das disciplinas aplicáveis à formulação e implementação de normas técnicas motivadas por preocupações climáticas (em conformidade com o proposto em Medidas Não Tarifárias e em Normas e Padrões Privados) para evitar que representem barreiras não tarifárias às exportações brasileiras.

5. Câmbio e comércio: visões divergentes

Como mencionado na Seção 3 deste documento, a preocupação com os impactos do desalinhamento das taxas de câmbio sobre as condições de competição nos mercados internacionais – e, principalmente, sobre a concorrência com importados no mercado consumidor brasileiro – passou a pautar a atuação do Brasil na OMC a partir de 2008.

Embora o tema já estivesse no centro das preocupações com a evolução do sistema monetário internacional após a eclosão da crise internacional de 2008, o governo brasileiro foi pioneiro ao chamar atenção para os riscos de uma “guerra cambial” e ao apresentar formalmente a proposta de tratar o tema no Grupo de Trabalho de Comércio, Dívida e Finanças da OMC⁶. A rigor, a proposta brasileira não pressupunha o tratamento da questão cambial como um novo tema, mas sim a discussão dos instrumentos já disponíveis no âmbito do sistema multilateral de comércio para compensar políticas cambiais e monetárias que promovessem desvalorizações artificiais das taxas de câmbio.

É importante registrar que a preocupação com os desalinhamentos das taxas de câmbio e os riscos das desvalorizações competitivas já estava na mesa dos principais foros econômicos multilaterais antes do movimento feito pelo Brasil. A preocupação de que as políticas de intervenção nos mercados de câmbio adotadas por vários países tivessem como objetivos deliberados promover ganhos de exchange-rate-induced comparative advantage está registrada em pronunciamento do Diretor-Geral da OMC em outubro de 2010⁷.

⁶ WT/WGTDF/W/53, of April 13 2011 and WT/WGTDF/W/56 – 20 Sep 2011

⁷ http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/tnc_dg_stat_19oct10_e.htm

Se de um lado, há crescente consenso sobre os impactos de taxas de câmbio administradas sobre as condições de competitividade nos mercados de bens e serviços internacionais, de outro, há reduzida convergência sobre o foro mais adequado para tratar a questão.

Os artigos do Acordo do FMI proíbem os países de manipular suas taxas de câmbio com o objetivo de ganhar vantagens comerciais desleais, mas a instituição não tem instrumentos para obrigar um país a alterar sua política cambial. A OMC tem regras para subsídios, mas essas não são suficientemente abrangentes para qualificar a manipulação da taxa de câmbio como subsídio .

A ausência de consenso no debate internacional sobre o tema reproduziu-se nos debates da Força-Tarefa. Esse foi o único tema da agenda em que não foi possível chegar-se a uma formulação de consenso. Alguns participantes defendem a visão de que cabe à OMC estabelecer mecanismos compensatórios para lidar com os efeitos distorcivos da manipulação da taxa de câmbio sobre os fluxos de comércio. Em outro grupo, estão os que consideram que a questão dos regimes cambiais deve ser tratada no âmbito das negociações sobre desequilíbrios macroeconômicos globais. Para este grupo, a utilização de instrumentos de política comercial para corrigir distorções provocadas por diferenças nos regimes cambiais criará novas distorções e aumentará as incertezas sobre as transações comerciais.