

breves cindes 91

Qual é o lugar da OMC na estratégia
comercial brasileira?

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

Sandra Polónia Rios

Julho de 2015

Pedro da Motta Veiga



Qual é o lugar da OMC na estratégia comercial brasileira?

Sandra Polónia Rios*

Pedro da Motta Veiga*

1. Introdução

A Organização Mundial do Comércio (OMC) chega aos vinte anos sob a sombra da crise do multilateralismo comercial. As manifestações mais visíveis dessa crise são os impasses em que está imersa a Rodada Doha e o avanço nas negociações de mega-acordos regionais de comércio, mas suas raízes encontram-se nas profundas transformações em curso na economia mundial e nos mecanismos de governança que regem as relações econômicas globais.

Esse não é um contexto favorável para o Brasil. O multilateralismo é historicamente o foro negociador priorizado pelo país na área comercial. Essa situação pouco se alterou no período (essencialmente os anos 90) em que a estratégia comercial brasileira sofreu a influência do Consenso de Washington e do “ciclo” do regionalismo aberto, que caracterizou a América Latina.

O Brasil movimenta-se com dificuldade no mundo dos acordos preferenciais. O país não foi capaz de negociar acordos de livre comércio com países desenvolvidos, seja por conflitos de interesses nos temas tradicionais de acesso a mercados, seja pela resistência em negociar regras e disciplinas em áreas que possam significar limitação de seu *policy space* doméstico e que fazem parte do *template* dos acordos preferenciais firmados pelos Estados Unidos e União Europeia, seja ainda por preferências de caráter político-ideológico. Por sua vez, com os países em

* Do CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

desenvolvimento, os acordos até hoje negociados foram pouquíssimo expressivos e refletem as dificuldades de superação dos conflitos de interesses entre as agências de comércio desses países.

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 brasileira, mas a evolução recente das políticas econômicas no Brasil vem distanciando o país das regras e disciplinas da OMC. A crise do multilateralismo comercial é ruim para o Brasil, mas ao adotar instrumentos de política doméstica que desafiam as regras multilaterais, o país termina por contribuir para o enfraquecimento da instituição que ocupa lugar de destaque em sua estratégia comercial.

Este artigo pretende discutir a necessidade de rever a estratégia brasileira de negociações comerciais e as políticas industriais que ela busca preservar, em função de mudanças por que passam o comércio internacional e seus sistemas de regulação, bem como das transformações produtivas domésticas. A seção 2 sintetiza as principais tendências do comércio internacional pertinentes para essa discussão, enquanto a seção 3 revisita, também sinteticamente, a *rationale* para a preferência do Brasil pelas negociações multilaterais, arguindo que a solidez desta opção preferencial se encontra abalada por mudanças domésticas e externas. A seção 4 apresenta os principais desafios que o Brasil deverá enfrentar na esfera das negociações comerciais em função daquelas mudanças. A seção 5 conclui, trazendo alguns elementos para a reflexão acerca do lugar do multilateralismo em uma nova agenda comercial do Brasil.

2. Novos vetores no comércio internacional e implicações para a regulação do comércio

Duas tendências, que começaram a se consolidar em meados da primeira década do Século XXI e que se intensificaram nos últimos, anos trazem novas implicações para o regime de comércio mundial e para as estratégias brasileiras nessa área.

A primeira delas vem pelo lado da oferta de bens e serviços e reflete a evolução do processo de fragmentação da produção em âmbito mundial. Esse processo, que tem início nos anos 1960, ganha novos contornos a partir da segunda metade da década passada, com a intensificação de movimentos de realocização de atividades produtivas, consolidação de mercados, etc. Também fica mais claro, ao longo da evolução recente, o caráter regional ou megaregional da maioria dos arranjos produtivos nessa nova etapa da fragmentação da produção global.

No rastro desse processo vem uma agenda de políticas industriais e comerciais voltadas para favorecer o funcionamento das cadeias de valor em âmbito global e regional. Essa agenda põe em relevo temas que, de algum modo, já faziam parte do *menu* das negociações de acordos de comércio, mas que agora ganham nova ênfase. Em particular, recebem maior atenção temas relacionados à convergência regulatória, liberalização do comércio de bens intermediários, reforço do respeito à propriedade intelectual e abertura ao comércio de serviços.

A segunda tendência vem pelo lado da demanda e pode ser entendida como consequência do crescente empoderamento do consumidor. Como afirmou Pascal Lamy, ex-Diretor Geral da OMC, em uma Conferência em 2014¹,

“Overall, what is true is that the level of precaution will rise and this is inevitable. It is part of development. It is a logical consequence of people whose living standards are rising. This is what progress is about.”

Essa tendência leva a uma crescente demanda por oportunidades de escolha, transparência nas informações sobre produtos e compromissos com princípios de precaução na fabricação de bens de consumo.

Como resultado, assiste-se a uma proliferação de normas e padrões privados relacionados à segurança de alimentos, saúde de plantas e animais, segurança energética, níveis de emissão de gases de efeito estufa no processo produtivo, cumprimento de regulações trabalhistas e sociais, entre outros. As preferências dos consumidores quanto a esses padrões são influenciadas por valores culturais, daí resultando especificações diferentes para o mesmo produto de acordo com os mercados a que se destina. As regras da OMC dizem pouco sobre o tratamento a ser dado a padrões privados e sobre a possibilidade de que estes venham a constituir barreiras não tarifárias ao comércio.

A conjunção das tendências pelo lado da oferta e da demanda traz pressões adicionais sobre as regras do comércio internacional e sobre a agenda da OMC. As implicações da evolução da fragmentação da produção sobre a agenda do regime multilateral de comércio estão relacionadas à: (i) “nova-velha” agenda temática das regras de comércio; (ii) maior demanda por arranjos regionais e megaregionais e (iii) ênfase na convergência regulatória e na redução de custos de transação.

Por sua vez as implicações do empoderamento do consumidor refletem-se na maior reação à convergência de normas e padrões técnicos, sanitários e fitossanitários, uma vez que os consumidores buscam a preservação de valores culturais e receiam o “nivelamento por baixo” que a convergência regulatória pode gerar. Como resultado, é provável que se tenha que lidar com um variado mix de regulamentos públicos e privados.

Portanto, enquanto a primeira tendência “empurra” uma agenda comercial baseada na homogeneização de regras, a segunda leva a uma multiplicação de normas e padrões baseados em preferências sociais e culturais. As duas tendências podem nem sempre apontar em direções opostas, mas certamente não são convergentes.

Em consequência, parece inescapável que o regime de comércio internacional tenha que conviver com arranjos que buscarão dar soluções – não necessariamente idênticas – à tensão gerada pela coexistência das duas tendências apontadas. Estes arranjos envolverão os âmbitos regional, megaregional, plurilateral e multilateral. Nestes diferentes âmbitos, os países e atores buscarão negociar temas de seu interesse nos foros que lhes permitam maior conforto para suas políticas domésticas, de um lado, e para a defesa dos interesses de suas empresas, de outro.

Para continuar sendo capaz de “entregar” novos acordos e compromissos em áreas que respondam às necessidades das empresas e às preferências dos consumidores, a OMC terá que atualizar sua agenda negociadora e seus mecanismos de governança. Entretanto, a organização tem como princípio fundamental o consenso como base de suas decisões. É uma organização members-driven e só será capaz de avançar se esse for o desejo comum de seus membros.

Não é por outro motivo que os arranjos megaregionais vêm ganhando espaço como alternativa de avançar em novas regras de comércio. Ao reunir países *like-minded* – ou seja, com visões convergentes em áreas de política relevantes para as negociações – essas iniciativas teriam maior facilidade de produzir consensos e alcançar acordos. Apesar de ser maior a probabilidade de que se avance mais rapidamente nesses foros, a experiência com o TPP, por exemplo, mostra que isso não é garantido. A conclusão das negociações vem sendo adiada por diversas vezes e os impasses persistem em torno da velha agenda de comércio: liberalização de importações de produtos agrícolas, regras de origem, proteção para o setor automotivo, dentre outras.

¹ Lamy, P. (2014) - Future of WTO in a Multipolar World. <http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/file/Events/Minute%20Lamy.pdf>

3. Revisitando a preferência brasileira pelo multilateralismo

A prioridade que a OMC assumiu na agenda comercial brasileira é condicionada por características estruturais da economia do país e de suas preferências de política externa. A primeira característica está relacionada à distribuição setorial da produção e do comércio no Brasil, ou seja, à relevância dos produtos agrícolas na pauta de exportações brasileiras e à existência de uma base industrial diversificada e verticalmente integrada, mas fundamentalmente voltada para o mercado doméstico, com poucos setores competitivos intensivos em tecnologia, como o de aeronaves.

Isso faz com que os interesses ofensivos brasileiros nas negociações comerciais concentrem-se em áreas que compõem o núcleo duro do protecionismo comercial de um grande número de países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Se é possível buscar a redução ou eliminação de tarifas e quotas que incidem sobre produtos agrícolas em acordos regionais ou preferenciais, a negociação de subsídios agrícolas, principalmente os relacionados a medidas de apoio interno, tem a OMC como único foro disponível.

De outro lado, o desejo de proteger o mercado interno e manter a base industrial diversificada e integrada verticalmente orienta as posições defensivas do Brasil nas negociações tarifárias de bens industriais e em todos os temas que possam representar estreitamento do espaço de políticas para proteger e estimular a produção doméstica. Também nesse sentido o foro multilateral é mais confortável para a política comercial brasileira, já que não tem como objetivo a completa eliminação de barreiras às importações e permite maximizar a barganha entre liberalização agrícola e de produtos industriais.

A segunda característica refere-se ao fato de o Brasil ser um pequeno ator global. O país tem pequena participação no comércio internacional, ocupando a 25ª posição no *ranking* das exportações mundiais. Mas, embora pequeno, o país tem um comér-

cio bastante diversificado regionalmente – as Américas representam 33% do comércio brasileiro, a União Europeia 20% e a Ásia 33%. E, como já mencionado anteriormente, permanece à margem do mundo dos acordos preferenciais de comércio.

A dimensão política também é importante para explicar o lugar da OMC na agenda de negociações comerciais do Brasil. O componente político está relacionado ao grande apreço do país pelo multilateralismo e à sua aspiração pelo reconhecimento internacional, elemento central da política externa do Brasil. Este objetivo foi perseguido pela 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 país como ator relevante nas diferentes esferas de negociação econômica internacional.

Este conjunto de fatores definiu o alcance e os limites da estratégia de negociações comerciais do Brasil nas últimas décadas, mas há hoje sólidas razões para questionar sua capacidade para orientar, nos próximos anos, as opções de política comercial do Brasil.

Este questionamento não tem como objeto a importância atribuída ao multilateralismo pelo Brasil, mas sim a visão dominante no Brasil em relação ao papel das negociações comerciais na estratégia de inserção internacional do país. Nesse processo, há que se questionar também o perfil de multilateralismo comercial que decorre das posições brasileiras na OMC: trata-se de um multilateralismo tematicamente restrito, voltado para a agenda mais tradicional de negociações comerciais e refém da regra de consenso.

De um lado, as novas tendências que impactam a regulação do comércio mundial geram uma profunda mudança no ambiente internacional em que a política comercial brasileira opera. A proliferação de normas e padrões públicos e privados afetando o consumo nos países desenvolvidos – e potencialmente as exportações

brasileiras – de produtos agropecuários e alimentares fornece um bom exemplo dos novos nexos que se vão estabelecendo entre tendências internacionais da regulação comercial e a dinâmica da produção e exportação brasileiras.

Além disso, ainda que o Brasil, por características estruturais de sua economia e de suas exportações, não se integre profundamente às cadeias globais ou regionais de valor, a busca da preservação da integração vertical, em âmbito doméstico, de todas as cadeias industriais gera perda crescente de produtividade e de competitividade.

Mas não é apenas a evolução de fatores externos que retira funcionalidade, do ponto de vista econômico, da estratégia histórica do Brasil nas negociações comerciais.

De fato, há elementos da dinâmica das transformações produtivas em curso no Brasil que devem estar presentes quando se discutem as estratégias e a participação do Brasil na governança do comércio internacional. Do ponto de vista dos vetores da transformação produtiva no Brasil com potencial para impactar os interesses do país nas negociações internacionais, dois merecem destaque: o crescente peso dos setores intensivos em recursos naturais na economia brasileira e o desempenho, nos últimos anos, da indústria de transformação, que perde rapidamente participação no PIB nacional.

Esses movimentos têm alimentado preocupações com o futuro da base produtiva no Brasil. O aprofundamento do processo de desindustrialização, em boa medida explicado pelo baixíssimo crescimento da produtividade da mão-de-obra na última década, o forte crescimento dos custos sistêmicos, levando à perda de competitividade dos produtos nacionais, e a baixa participação das empresas brasileiras em cadeias globais de valor estão no centro dos debates sobre a política econômica externa no país.

Frente a este quadro, as políticas industriais e comerciais adotadas pelo Brasil no pós-crise foram orientadas pelo objetivo central de neutralizar as transformações produtivas em curso no país, em nome da preservação da integridade da estrutura

industrial verticalizada. No entanto, é provável que, em um horizonte de tempo mais longo, tais transformações terminem por consolidar, de fato, uma nova configuração da produção no país.

Como resultado, é possível que se venha a ter uma indústria menos diversificada e menos integrada verticalmente, mas com alguns setores mais competitivos; segmentos de serviços mais eficientes e com maior inserção internacional; e um maior número de empresas brasileiras com investimentos no exterior. Já na produção de alimentos o país tende a manter-se nas primeiras posições como fornecedor mundial. Uma nova configuração como essa inevitavelmente demandará uma revisão nas prioridades da política comercial externa brasileira.

4. Os novos desafios da agenda de negociações comerciais do Brasil

A combinação de novos vetores que influenciam a governança do comércio mundial com as transformações em curso na estrutura produtiva brasileira coloca novos desafios para que o Brasil se movimente em um contexto internacional dominado pela fragmentação de processos produtivos, regras e foros de negociação. Entre esses desafios estão:

- *A concentração das exportações brasileiras em produtos intensivos em recursos naturais, cada vez mais sensíveis a normas, padrões e regulamentos públicos e privados. A proliferação e a fragmentação na produção de regras e a existência de novos foros relevantes de negociação de tais regras e dos quais o Brasil não participa (TPP e TTIP) podem significar novas barreiras para as exportações brasileiras;*
- *O fato de o Brasil ser um dos mais competitivos produtores de alimentos do mundo. Temas como segurança alimentar e mudanças climáticas tendem a estar cada mais vez presentes nas negociações comerciais trazendo novas pressões sobre as políticas agrícolas e de proteção ambiental e suas relações com o comércio;*

- *A necessidade de atualizar a agenda de prioridades nas negociações comerciais, com parceiros já muito adiantados em termos de suas inserções em arranjos regionais e preferenciais.* Caso a transformação produtiva na indústria de transformação leve a uma estrutura produtiva menos integrada verticalmente e mais vinculada às cadeias globais de valor, a nova agenda temática relacionada ao processo de fragmentação do processo produtivo pode se tornar mais atraente para o país. Para tanto será importante para o país buscar uma participação mais ativa no mundo das negociações comerciais, após ter permanecido à margem desses movimentos enquanto esses evoluíam em várias dimensões;
- *O interesse em buscar especialização em alguns segmentos industriais mais intensivos em tecnologia e valor agregado (como já é o caso da indústria de aeronaves) em um contexto de restrição fiscal.* Para avançar nessa direção será preciso que o Brasil redesenhe suas políticas industriais e reveja suas posições quanto à agenda temática das negociações comerciais de que participa. Nessa transição, o país deverá dosar a conveniência de ter liberdade para adotar mecanismos de apoio ao desenvolvimento de segmentos industriais com o fato inescapável de que o país sofre persistente constrangimento fiscal para competir com subsídios oferecidos por outros países com maior capacidade nesta área.

5. Elementos para uma nova agenda do Brasil na OMC

Essa análise conflui para a conveniência de atualizar as estratégias do Brasil em termos de sua inserção nos foros de negociação da governança do comércio mundial, mas, ao mesmo tempo, reforça a importância do multilateralismo comercial para o país. A especialização em setores intensivos em recursos naturais, a elevada competitividade na produção de alimentos e a busca por desenvolvimento de segmentos intensivos em tecnologia tornam a estrutura produtiva brasileira e suas exportações muito sensíveis às regras de comércio mundial.

Sendo um pequeno ator global, o Brasil tem tido um grau de influência nas negociações na OMC muito superior ao que seria esperado por sua participação no comércio mundial. Esse é um ativo importante para o país e que não pode ser desperdiçado. Até recentemente, o Brasil costumava pautar suas políticas industriais e comerciais pelo respeito aos compromissos assumidos no GATT e na OMC. Havia, na formulação das políticas domésticas, a preocupação com os limites estabelecidos pelas normas multilaterais, evitando o constrangimento de ser alvo de questionamentos no âmbito da organização. Esse comportamento levou a que o país fosse um dos grandes beneficiários do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, sendo pouco acionado, mas utilizando o mecanismo para questionar políticas de outros países que distorcem a competitividade de seus produtos: os casos do algodão, açúcar e aeronaves tiveram grande repercussão.

No entanto, particularmente a partir do aprofundamento do processo de desindustrialização da economia brasileira, o país vem recorrendo com maior intensidade a políticas baseadas em conteúdo local. Essas políticas disseminaram-se por diversos setores industriais (automotivo, informática, telecomunicações, petróleo e gás, entre outros) e terminaram por ser alvo de controvérsias na OMC.

O país enfrenta atualmente seu maior desafio no foro multilateral: o complexo contencioso aberto pela União Europeia para questionar a compatibilidade de um abrangente conjunto de políticas industriais brasileiras com as regras multilaterais do comércio. A iniciativa do bloco europeu vem sendo seguida pelo Japão, que entrou com um pedido de consultas ao Brasil para esclarecer a compatibilidade de programas brasileiros como o Inovar-Auto, a Lei de Informática e diversos programas de apoio às exportações.

Ao mesmo tempo, porém, as transformações em curso na estrutura produtiva brasileira e no contexto do comércio internacional oferecem uma oportunidade para que o Brasil promova uma revisão mais ampla de suas políticas domésticas e de suas estratégias para as negociações comerciais internacionais. As políticas industriais baseadas em conteúdo nacional não impediram que o processo de desindustrialização seguisse seu curso, mas geraram constrangimento na OMC para o país.

O Plano Nacional de Exportações 2015-2018 (PNE), divulgado em 24 de junho de 2015², menciona em suas diretrizes para o pilar de “acesso a mercados”

“... o Brasil empenhar-se-á para revigorar a função negociadora da Organização Mundial do Comércio (OMC), apoiando a implementação do Pacote de Bali e a conclusão da Rodada Doha. O Brasil manterá ativa participação, ainda, nos mecanismos de solução de controvérsias e de monitoramento de práticas comerciais da OMC”.

O PNE reafirma o interesse do Brasil na OMC, mas não aponta nenhuma mudança nas estratégias brasileiras para, de fato, contribuir para revigorar a função negociadora da instituição. Os mecanismos de solução de controvérsias e monitoramento de práticas comerciais da OMC, mencionados no documento,

são de fato do interesse do Brasil. Mas nesse momento, as políticas brasileiras estão sob o escrutínio da instituição e não há sequer indicações de como o país pretende lidar com esse desafio.

Se o multilateralismo tem papel central para a estratégia internacional do Brasil, o país precisa repensar sua contribuição para o fortalecimento da OMC. Além de definir uma estratégia para revigorar a OMC, o Brasil deverá, por bem fundadas razões domésticas, mas também como forma de reafirmação dos compromissos assumidos perante o sistema multilateral de comércio, rever a orientação e o processo de formulação de suas políticas industriais.

² http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1435244583.pdf