

A Parceria Transpacífica (TPP): uma nova referência para os acordos de comércio?

Pedro da Motta Veiga

Maio de 2016

Sandra Polónia Rios

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



A Parceria Transpacífica (TPP): uma nova referência para os acordos de comércio?¹

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

1. Introdução

Em outubro de 2015, foram concluídas as negociações da TPP – *Trans-Pacific Partnership* (Parceria Transpacífica), envolvendo doze países, sendo cinco da Ásia, três da América do Norte, dois da América do Sul e dois da Oceania. A versão revista dos documentos que compõem o acordo foi divulgada no final de janeiro de 2016 e a assinatura do TPP pelos representantes dos países signatários ocorreu em 4 de fevereiro.

A partir desta data, os países terão dois anos para ratificar o acordo, que entraria em vigor 60 dias depois de esgotado este prazo – a depender dos processos de ratificação.

As negociações da TPP se estenderam por cinco anos e meio e foram marcadas por críticas ao caráter “secreto” das negociações - não foi dada divulgação pública a nenhum texto de negociação até a conclusão das tratativas, em outubro último – e por controvérsias sobre as possíveis implicações do acordo para membros e não membros.

Afinal, trata-se de um acordo negociado por países que representam perto de 40% do PIB mundial e que respondem por cerca de ¼ das exportações e importações mundiais de bens e serviços, além de ser responsáveis pela emissão de 43% dos

¹ OBS: As opiniões apresentadas nesse artigo são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem as visões institucionais do CINDAS.

fluxos de investimentos diretos internacionais e por 28% dos investimentos externos recebidos.

Em tese, sua concretização levará os acordos preferenciais a um novo patamar de relevância no que diz respeito à definição de regras de comércio e investimentos, tendência que poderá ser ainda fortalecida com a eventual conclusão das negociações do acordo entre a União Europeia e os EUA (a TTIP – *Transatlantic Trade and Investment Partnership*)

2. Um acordo entre as ambições econômicas e as condicionantes políticas

Analisar o conteúdo da TPP e avaliar suas implicações são tarefas que resistem a simplificações. O acordo é composto por 30 capítulos, diversos cronogramas e anexos, além de mais de 50 *side letters* bilaterais, referentes a entendimentos acerca de disposições e capítulos específicos do acordo.

“Decifrar” e interpretar este conjunto de instrumentos exigirá tempo. Conclusões precipitadas acerca das implicações do acordo devem ser evitadas, quanto mais não seja porque a entrada em vigor do acordo dependerá de sua ratificação em um processo de negociação que se anuncia no mínimo complexo em alguns países (EUA, Canadá e Japão, principalmente). Na realidade, com a assinatura do acordo, inaugura-se um período de intensos debates políticos nos países signatários sobre custos e benefícios da TPP.

A negociação mais relevante ocorrerá nos EUA, onde o processo de discussão dos termos do acordo seguirá os trâmites definidos em detalhe pelo *Trade Act of 2015*. Esta lei foi assinada no final de junho de 2015 pelo Presidente Obama, conferindo ao Executivo autoridade (a chamada *Trade Promotion Authority – TPA*, também conhecida como fast track) para negociar acordos comerciais segundo regras

definidas pelo Congresso e estabelecendo que, uma vez negociados, o Legislativo aprove esses acordos sem emendas ou os rejeite integralmente.

Este debate invocará certamente argumentos econômicos, mas também levará em conta fatores geopolíticos e estratégicos. Não parece haver dúvidas de que um dos fatores que, do lado dos EUA, impulsionaram as negociações do acordo foi o interesse em antecipar-se à China na iniciativa de definir regras comerciais e de investimentos que comprometam um nível significativo de países da Ásia-Pacífico.

Apesar da extensão e complexidade do acordo, a divulgação do texto integral da TPP permite algumas considerações sobre a sua estrutura, conteúdo e potenciais implicações.

No que se refere à estrutura (30 capítulos, anexos, *side letters* bilaterais etc), suas características principais remetem a fatores que parecem ter moldado as negociações e seus resultados.

Entre estes fatores, pode-se citar a ambição do acordo, o objetivo de abarcar um grande número de temas, muitos dos quais sequer são tratados na OMC ou foram objeto de capítulos de pouco conteúdo em acordos preferenciais anteriores. É a ideia de que a TPP pretende ser um acordo que estabeleça as regras do século XXI para o comércio e investimentos mundiais, como afirmou, em diversas ocasiões, o Presidente dos EUA.

Outro fator determinante do resultado das negociações – que também se expressa na estrutura da TPP – é o grau de complexidade que implica uma negociação envolvendo 12 países que não apenas têm diferentes níveis de desenvolvimento, mas também estruturas de governo e preferências de política heterogêneas. Da TPP participam países muito diversos sob qualquer ponto de vista, como os EUA, o Vietnã, Cingapura, Malásia e Austrália – para citar apenas alguns. Entre eles há países que vivem sob regimes políticos de democracia representativa típica, como

EUA, Austrália e Nova Zelândia, e há aqueles em que prevalecem regimes autoritários ou semi-autoritários, como Vietnã, Cingapura e Brunei – este um sultanato.

Esta dimensão das negociações se expressa em diversas disposições, inclusive o preâmbulo do acordo, que reconhece as diferenças entre níveis de desenvolvimento e a “diversidade das economias”, bem como o direito dos Estados de regular em nome de interesse público. Mas ela se manifesta também no peso da dimensão bilateral na troca de concessões entre os países: desgravações tarifárias de um país diferenciadas segundo os parceiros, profusão de notas bilaterais (side letters) sobre diversos temas e instrumentos novos como “planos de consistência” bilaterais visando à implementação de certas disposições do acordo. Além disso, a dimensão institucional do acordo é reforçada através de mecanismos de acompanhamento e de interlocução entre os signatários e do estabelecimento de instâncias de cooperação.

Relacionado ao anterior, o terceiro fator que parece ter moldado o formato final do acordo é a preocupação com a legitimidade e aceitação política do acordo nos países signatários, especialmente em países desenvolvidos, como os EUA e Japão. Nos EUA, como se sabe, os acordos preferenciais de comércio tornaram-se tema relevante do debate político nacional e um dos alvos preferidos dos que se opõem à globalização por interesse (sindicatos industriais e indústrias ameaçadas) ou por suas ideias (ONGs de vários matizes).

Neste sentido, diversos capítulos da TPP chamam a atenção por contemplar preocupações recorrentes de diferentes *stakeholders*. Isso aparece com muita nitidez em capítulos como os de investimentos (e em sua controversa disposição sobre o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado), meio ambiente, trabalho e no capítulo de exceções. Há um esforço, perceptível em disposições vinculantes em áreas como trabalho e meio ambiente e em qualificações substantivas a regras controversas de acordos anteriores, para integrar à TPP preocupações manifestadas pelos críticos daqueles acordos.

3. Começando a “decifrar” a TPP: características de capítulos selecionados

A TPP tem sete capítulos que dizem respeito de forma direta ao comércio de bens: tratamento nacional e acesso a mercados (que inclui seção sobre agricultura), regras de origem e procedimentos de origem, têxteis e vestuário, administração aduaneira e facilitação de comércio, medidas de defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas ao comércio. Outros capítulos, como compras governamentais, comércio transfronteiriço de serviços e investimentos, têm implicações indiretas, mas potencialmente relevantes, para o comércio de bens.

Dentro do grande número de capítulos com disposições predominantemente não setoriais ou disposições horizontais, pode-se destacar os de meio ambiente, trabalho, empresas estatais (*State-owned enterprises*) e direitos de propriedade intelectual, além de diversos capítulos cujos objetivos envolvem principalmente a dimensão de cooperação.

Há, portanto, um grande número de capítulos que se referem a regras direta ou indiretamente (ou seja, não diretamente – e essa é uma observação relevante) relacionadas ao comércio e aos investimentos internacionais. A dimensão regulatória do acordo é muito significativa e a ela se dedicam todos os capítulos, mesmo aqueles cujo foco central é o acesso a mercados e a liberalização dos fluxos de comércio e investimentos. A seguir, descrevem-se algumas das principais características de capítulos selecionados da TPP

Tratamento nacional e acesso a mercados para bens

O capítulo define a eliminação de tarifas e direitos aduaneiros para todos os bens, como objetivo do acordo, cabendo aos países apresentar seus cronogramas de desgravação em anexo a este capítulo. Inclui uma seção sobre agricultura, que remete em larga medida às negociações em curso na OMC (sobretudo no que se relaciona

a subsídios), mas contempla cláusula reconhecendo o direito dos países imporem temporariamente restrições ou proibições de exportação por razões de segurança alimentar. Esta mesma seção preserva o direito dos países adotar ou modificar leis, medidas e políticas de controle de produtos da “biotecnologia moderna”.

Há ainda regras para a admissão temporária de bens, a proibição de mecanismos de restrição às exportações e importações e de taxas e tarifas aplicadas às exportações – proibição condicionada pelas exceções nacionais listadas em anexos específicos ao capítulo – e para licenciamento de importações. Além disso, bens remanufaturados recebem tratamento diferente dos bens usados.

Os cronogramas nacionais de desgravação – que incluem tanto produtos agrícolas quanto industriais numa mesma lista - modulam e moderam significativamente a ambição do capítulo, distribuindo as reduções tarifárias em prazos de até 30 anos e apresentando combinações de todo tipo entre trajetórias de redução tarifárias (lineares e não lineares) com ou sem prazos de carência, eliminação ou manutenção de cotas tarifárias e de tarifas específicas. Além disso, alguns países (o México entre eles) apresentam listas de desgravação diferenciadas segundo os seus parceiros comerciais.

O Vietnã, por exemplo – certamente o país menos desenvolvido entre os membros da TPP – distribui os produtos, em seu cronograma de desgravação, em 37 diferentes categorias, com prazos para eliminação de tarifas variando entre a desgravação imediata e 16 anos. Uma categoria de produtos é reservada aos bens que não terão tarifa reduzida, permanecendo com sua tarifa base sem alterações. Entre estes produtos, encontram-se o açúcar de cana, ovos, sal e outros produtos de origem primária.

No polo oposto, os EUA – economia mais desenvolvida entre os países-membros – registra 38 categorias de produtos, cuja desgravação se fará desde a entrada em vigor do acordo até o ano 30 de vigência do mesmo. Automóveis e outros veículos automotores, ao lado de produtos de origem agropecuária, como chocolate, leite e derivados, compõem o grupo de produtos aos quais foram garantidos os maiores

prazos de desgravação (25 ou 30 anos) e de carência (15, 25 ou 30 anos). Dentre os produtos incluídos neste grupo encontram-se tanto bens hoje protegidos por tarifas específicas (os de origem agropecuária), quanto produtos aos quais se aplica atualmente tarifa de 2,5% - a ser desgravada gradualmente em 25 anos².

O cronograma de desgravação da Malásia, país em desenvolvimento em posição intermediária entre os signatários do acordo, inclui sete categorias de produtos cujas tarifas serão eliminadas em até 16 anos e mais duas aos quais se seguirão aplicando cotas tarifárias. Na categoria de desgravação em 16 anos encontram-se os seguintes produtos: leite, carne de porco, bebidas alcoólicas, fumo, cigarros e armas de fogo.

Já a Austrália apresenta um cronograma de desgravação bastante sintético, na comparação com os demais. Embora oito categorias de produtos sejam listadas – gerando outros tantos cronogramas diferentes – o prazo máximo de desgravação é de quatro anos. Para uma categoria de produtos – carros e outros veículos automotores usados ou de segunda mão - prevê-se eliminação do componente ad valorem dos direitos aduaneiros e manutenção do componente fixo destes.

De forma geral, os setores beneficiados por longos prazos de desgravação e/ou mecanismos de proteção não tarifários são aqueles tratados de forma diferenciada em muitos acordos preferenciais: produtos agropecuários, têxteis e confecções (que têm um capítulo específico no acordo) e veículos automotores.

Regras de origem

Seguindo a tradição dos acordos inspirados no NAFTA, as regras de origem na TPP são “produto-específicas”, conforme um longuíssimo anexo ao capítulo onde

² É importante lembrar que, no caso dos produtos industriais de países desenvolvidos, ainda que o prazo de desgravação possa ser longo, a tarifa aplicada – ou seja, a tarifa base para efeito de desgravação – já é muito pequena.

de definem critérios e procedimentos para que um bem produzido com insumos e partes de países não membros seja considerado originário de um dos signatários da TPP.

As regras de origem por produtos se baseiam, no caso de bens de origem agropecuária, no critério de salto tarifário. Já para os bens industrializados, as regras de origem combinam o salto tarifário com o critério de valor de conteúdo regional, calculado segundo métodos alternativos descritos no capítulo.

Para muitos produtos – por exemplo, dos capítulos 82 a 89 - os critérios podem ser usados alternativamente: salto tarifário ou valor de conteúdo regional (que, satisfeito, dispensa o salto tarifário). Para outros – capítulos 47 e 48, por exemplo – apenas o critério do salto tarifário é adotado. Já para produtos como calçados, requer-se a utilização dos dois critérios cumulativamente³. Para todos os capítulos e produtos, define-se o salto tarifário que, isoladamente ou em combinação com critério de valor de conteúdo regional, outorga origem a bens produzidos com a utilização de insumos e partes não originárias.

O capítulo prevê ainda a possibilidade de acumulação de origem e define regras e procedimentos para a certificação de origem, que pode ser preenchida pelo produtor, exportador ou importador⁴.

Têxteis e confecções têm suas regras de origem listadas como anexo ao capítulo específico dedicado a estes setores. Tais regras se baseiam no critério de salto tarifário e, no caso dos produtos do setor de confecções (capítulos 61 a 63), agregam a este critério a exigência de que certas atividades ou processos relativos a etapas

³ No caso de veículos automotores, adota-se um método específico de cálculo do valor de conteúdo regional, denominado “método de custo líquido”, que exclui diversos itens de custos associados às etapas pós-produção (gastos de marketing, de serviços pós-venda, transporte, etc).

⁴ Alguns países terão cinco anos para adaptar-se à exigência de que os importadores possam emitir o certificado de origem.

anteriores à produção de vestuário dentro da cadeia têxtil tenham também sido realizadas em um país-membro da TPP⁵.

Compras governamentais

Com a exceção de Vietnã e Malásia, todos os países que negociaram o TPP já assumiram compromissos relativos às compras governamentais, na esfera multilateral (acordo de Compras Governamentais da OMC) e/ou em âmbito bilateral. Portanto, para a grande maioria dos países, o capítulo de compras da TPP atualiza regras e amplia (em termos setoriais e de número de parceiros comerciais beneficiados) compromissos assumidos em acordos anteriores.

O capítulo de compras governamentais da TPP se aplica a bens, serviços em geral e serviços de construção adquiridos por entes governamentais - listados em anexos nacionais - através de diversas modalidades contratuais (inclusive concessão).

As regras e disciplinas gerais do capítulo se referem a tratamento nacional e não discriminatório, à eleição da licitação aberta como método preferencial de compras governamentais, à proibição de condições compensatórias especiais, inclusive de qualquer tipo de *offset* e à adoção, no caso de bens importados por conta de compras governamentais, das regras de origem do acordo que se aplicam ao comércio de bens.

Uma parte significativa do capítulo é dedicada a regras e procedimentos de licitação e impugnação, de maneira a assegurar não discriminação nas várias etapas e várias modalidades do processo de licitação e contratação (publicação de informação pertinente, condições de participação, qualificação de fornecedores, definição

⁵ O capítulo dedicado a têxteis e confecções prevê a possibilidade de adoção, por um país-membro, de “ações de emergência” contra importações daqueles produtos, sem prejuízo da possibilidade de recorrer aos instrumentos de defesa comercial (salvaguardas, inclusive) da OMC. O capítulo define regras e critérios para a aplicação de “ações de emergências”, que se concretizam através da elevação de tarifas para níveis não preferenciais.

das especificações técnicas do produto ou serviço, disponibilidade de documentação para participar das licitações, prazos, regras para contestação e impugnação de resultados etc).

O capítulo traz ainda algumas disposições transitórias. Assim, por exemplo, uma Parte que seja um país em desenvolvimento pode, com a concordância das outras Partes, manter medidas transitórias, que deverão ser listadas em anexo, tais como um programa de preferência de preços ou *offset* (que cumpram requisito de transparência), umbrais mais elevados do que os permanentes, etc⁶.

As listas das entidades centrais – e, no caso de alguns países, subcentrais – são apresentadas em anexos nacionais, como listas positivas. Em princípio, todos os bens estão sujeitos às disposições do capítulo, mas os países apresentam suas listas de exclusões. No caso dos serviços, há países que apresentam listas positivas, enquanto outros optam por listas negativas.

Além disso, são estabelecidos, para cada país, umbrais de valores a partir dos quais as compras governamentais se sujeitam às regras da TPP. Tais valores variam entre bens, serviços em geral e serviços de construção, bem como segundo os países.

De acordo com Moran⁷, as principais novidades do capítulo de compras governamentais da TPP seriam:

- As diferenças entre compromissos assumidos, segundo os níveis de desenvolvimento dos países. Estas diferenças se traduzem no estabelecimento de umbrais muito diversos para a inclusão dos contratos de compras públicas sob o escopo do capítulo ou no estabelecimento de prazos longos de transição para

que determinada regras ou compromisso se aplique integralmente aos países em desenvolvimento.

- Os tipos de contratos cobertos pelo capítulo incluem as concessões e BOT (build, operate and transfer), em linha com as disposições de acordos bilaterais firmados anteriormente pelos EUA (com Austrália a Coreia, por exemplo)⁸.
- A cobertura do capítulo é, em geral, muito mais ampla para as entidades nacionais do que para as subnacionais. Os EUA não fizeram, na TPP, nenhuma oferta adicional em relação a seus entes subnacionais⁹ e não se beneficiarão das ofertas feitas, neste nível de governo, por cinco dos países signatários do acordo (Austrália, Canadá, Chile, Japão e Peru).

Comércio transfronteiriço de serviços

Todos os países signatários da TPP são membros do GATS e a grande maioria deles tem acordos preferenciais de liberalização do comércio de serviços, que seguem o modelo NAFTA.

Ao contrário dos acordos que adotam o “modelo GATS” - em que os quatro modos de prestação de serviços são tratados em um mesmo capítulo - aqueles que, como a TPP, seguem o “modelo NAFTA” distribuem as modalidades de comércio de serviços em pelo menos dois capítulos: o de comércio transfronteiriço de serviços (que dá conta dos modos 1 e 2 do GATS) e o de investimentos (modo 3 ou presença comercial no GATS). O modo 4 – a prestação de serviços através de deslocamento transfronteira do prestador – tem merecido crescente atenção dos acordos “modelo NAFTA”, sendo tratado também por meio de capítulo específico, focado no que se denomina “entrada temporária de pessoas de negócios”.

⁶ Depois da entrada em vigor do Acordo, as medidas transitórias e os períodos de implementação de uma Parte em desenvolvimento podem ser estendidos, se houver acordo das demais Partes. Em circunstâncias especiais e imprevisíveis, novas medidas podem vir a ser introduzidas.

⁷ Moran, T. 2016) – Government procurement, in Assessing the Transpacific Partnership – Volume 1 – Market access and Sectoral Issues, PIIE Briefing 16-1, Peterson Institute for International Economics, February.

⁸ O Vietnã e a Malásia não assumiram compromissos em relação a estes modelos contratuais de compras governamentais.

⁹ 37 estados dos EUA assumiram algum tipo de compromisso no Acordo de Compras Governamentais da OMC.

De forma mais ampla, o tratamento concedido pela TPP aos setores de serviços é distribuído em um número significativo de capítulos do acordo. Além dos três citados acima, os temas relacionados a serviços são objeto dos capítulos de compras governamentais, de serviços financeiros, de serviços de telecomunicações, de comércio eletrônico e de empresas estatais. No total, oito capítulos do acordo se referem, exclusivamente ou não, a serviços.

O capítulo da TPP relativo ao comércio transfronteiriço de pessoas prevê tratamento nacional e de nação mais favorecida para prestadores de serviços transfronteiriços dos países-membros e, no que se refere a acesso a mercado, veda as restrições quantitativas não discriminatórias descritas no Artigo XVI do GATS.

Ao mesmo tempo, proíbe-se a exigência de presença local do prestador de serviços e integra artigo sobre regulamentação nacional, embora com disposições bastante genéricas. Há ainda cláusula de reconhecimento mútuo, cujo objetivo principal é evitar que procedimentos de concessão de licenças e certificação para a provisão de serviços se torne barreiras ao comércio.

Serviços financeiros e de transporte aéreo, compras governamentais, serviços prestados no exercício de autoridade governamental, subsídios e doações governamentais (empréstimos, garantias, etc) são excluídos do escopo do capítulo¹⁰.

Além destas exclusões, válidas para todos os países-membros, cada um destes apresenta, em dois anexos, suas reservas, horizontais e setoriais, às disciplinas de tratamento nacional, tratamento de nação mais favorecida, proibição de exigência de presença local e acesso a mercados. Trata-se de listas negativas, relativas a reservas atuais e a reservas futuras – aquelas em que os países se reservam o direito de “manter ou adotar” medidas não conformes a certas disciplinas do capítulo¹¹.

¹⁰ Serviços financeiros são objeto de um capítulo específico do acordo.

¹¹ A TPP tem ainda capítulos específicos dedicados a serviços financeiros, serviços de telecomunicações e comércio eletrônico.

De acordo com Hufbauer¹², os países que não tinham assumido compromissos relevantes em acordos preferenciais de serviços – como o Vietnã, a Malásia e, em menor grau, o Japão – registraram avanços expressivos nas negociações da TPP. Já os EUA pouco evoluíram em relação ao seu “estoque” de compromissos, que inclui GATS e diversos acordos preferenciais. De fato, segundo aquele autor, os EUA teriam mantido intactas restrições significativas ao comércio de serviços, aplicadas a serviços profissionais e, para diversos setores, a certos estados da federação. Segundo Hufbauer, os compromissos adicionais dos EUA teriam sido muito limitados também nos capítulos de serviços financeiros, serviços de telecomunicações, entrada temporária de pessoas de negócios e comércio eletrônico.

Investimentos

O capítulo de investimentos na TPP se refere tanto a bens quanto a serviços. Trata-se de capítulo cuja arquitetura e principais disposições seguem o “modelo NAFTA”, mas que incorpora importantes evoluções baseadas na experiência de países desenvolvidos e em desenvolvimento com acordos anteriores na área de investimentos.

Como no NAFTA, o conceito de investimentos utilizados é amplo (asset-based), cobrindo vasta gama de ativos, no entanto qualificados pela exigência de terem “características de investimento” (assunção de riscos, aporte de capital, etc). Investimentos cobertos pelo acordo são aqueles existentes na data de entrada em vigor ou posteriormente a esta.

As obrigações do capítulo se aplicam aos níveis central, regional e local de governo - sujeitas às reservas apresentadas em anexos pelos países. O capítulo prevê tratamento nacional aplicável ao estabelecimento e a todas as fases posteriores do investimento. O mesmo se aplica ao tratamento de nação mais favorecida, com a ressalva de que esta cláusula (a de NMF) não pode ser invocada para efeito de recurso ao mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

O artigo sobre “padrão mínimo de tratamento” a ser concedido aos investidores externos de uma Parte recorre aos conceitos de “tratamento justo e equitativo” e de “garantia de proteção e segurança plena”, que foram objeto de críticas e controvérsias por supostamente atribuírem grau ilimitado de proteção aos direitos e interesses dos investidores.

Na TPP, há uma série de qualificações a estes conceitos, com o objetivo de estabelecer limites para a sua abrangência. Assim, estabelece-se que estes conceitos não requerem tratamento que vá além do definido pelo direito internacional consuetudinário nem criam direitos substantivos adicionais. Além disso, explicita-se que a violação de outra cláusula do acordo não implica “automaticamente” violação do nível mínimo de tratamento garantido pelo capítulo.

Na mesma direção vai o conteúdo, na TPP, de outra cláusula controversa dos acordos (e capítulos) de investimentos: a cláusula de expropriação indireta. O capítulo da TPP prevê esta figura jurídica, mas a sujeita à interpretação definida no em dois anexos específicos. Um deles qualifica “expropriação indireta” segundo critérios que levem em conta o caráter e o impacto econômico do ato governamental, bem como o grau de interferência do ato nas “expectativas inequívocas e razoáveis do investimento”. Medidas não discriminatórias adotadas em defesa do bem estar público (saúde, meio ambiente etc) não constituem expropriações indiretas, exceto em raras circunstâncias¹³.

Um dos traços distintivos dos capítulos de investimentos que seguem o “modelo NAFTA” é a presença de disciplinas aplicáveis a “medidas de investimentos relacionadas ao comércio” (as chamadas TRIMs – *trade-related investment measures*). Estas medidas são objeto de um acordo multilateral, negociado na Rodada Uru-

¹³ Medidas de controle do fumo, adotadas pelos países-membros, por razões de saúde pública são explicitamente excluídas do alcance do mecanismo investidor – Estado, na medida em que uma Parte pode recusar o recurso a este mecanismo para controvérsias relacionadas ao uso deste tipo de medidas governamentais. Neste caso, a experiência da Austrália, que enfrenta na OMC um contencioso em torno deste tipo de questão, parece ter desempenhado papel central na opção explicitada pelo acordo.

guai, que proíbe alguns tipos delas. Nos acordos que seguem o “modelo NAFTA” estas medidas, denominadas requisitos de desempenho, são objeto de disciplinas mais estritas do que na OMC, sobretudo no que se refere aos tipos de medidas proibidas.

A TPP não foge a esta regra e, em seu capítulo de investimentos, inclui um extenso artigo sobre o tema. Na realidade, o acordo acrescenta novas medidas proibidas (relacionadas à pesquisa e desenvolvimento para compra e uso de determinada tecnologia) àquelas constantes de acordos anteriores. A TPP também proíbe as TRIMs – inclusive o requisito de conteúdo local - quando utilizadas pelos governos que recebem os investimentos externos como condicionalidade para que aqueles sejam beneficiados por incentivos ou outros tipos de favorecimento público.

Há, no entanto, diversas exceções, aplicadas a requisitos específicos de desempenho, quando as medidas se relacionam com saúde, meio ambiente, preservação de recursos naturais, programas de promoção de exportações, compras governamentais etc.

O capítulo tem uma série de disposições relativas ao mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado, certamente a mais controversa componente dos acordos de proteção de investimento. Aqui também, no entanto, a TPP se beneficia do aprendizado produzido pela vigência deste mecanismo em acordos anteriores e há disposições cujo objetivo é reduzir a discricionariedade dos investidores na decisão de acionar o mecanismo contra o Estado.

Além disso, o acordo permite que os países signatários retirem do escopo das regras de aplicação do mecanismo investidor – Estado as regulações de controle do fumo, que deu origem a várias controvérsias recentes e geraram amplas críticas ao uso daquele mecanismo¹⁴. De modo mais geral, medidas não discriminatórias

¹⁴ Elliott, K. (2016) – How much “Mega” in the Mega-Regional TPP and TTIP: implications for developing countries, CGD Policy Paper 079, Center for Global Development, March.

voltadas para a proteção da saúde humana foram excluídas do escopo do capítulo e, em consequência, da aplicação do mecanismo investidor – Estado.

Por outro lado, a TPP não incluiu, como alguns analistas esperavam e defendiam, a criação de um órgão de apelação às decisões em primeira instância geradas a partir do acionamento do mecanismo.

Meio ambiente e trabalho

A TPP inclui capítulos dedicados a meio ambiente e trabalho, o que não constitui uma novidade em acordos assinados pelos EUA. Os capítulos incluídos em acordos anteriores receberam, nos EUA e em outros países, críticas pelo fato de suas disposições terem poucas disciplinas vinculantes.

No entanto, assim como ocorreu com o capítulo de investimentos, os de meio ambiente e de trabalho vêm passando por evolução gradual, cujo resultado líquido é ampliar o alcance de suas disciplinas e aproximá-las, em termos de grau de compromisso, daquelas existentes nos capítulos considerados, sob a ótica econômica e comercial, centrais de um acordo.

Esta evolução é, em boa medida, determinada pelas preocupações com a ratificação da TPP pelo Congresso dos EUA: capítulos “fortes” voltados para o meio ambiente e as normas de trabalho aparecem como condições fundamentais para que o acordo possa pelo menos mitigar a oposição de grupos ambientalistas e sindicatos de trabalhadores nos EUA¹⁵.

¹⁵ Cimino-Isaacs, C. – Labour standards in the TPP – in *Assessing the Transpacific Partnership – Volume 2 – Innovations in trading rules*, PIIE Briefing 16-4, Peterson Institute for International Economics, March. O fato de haver países em desenvolvimento com padrões trabalhistas relativamente baixos entre os participantes da TPP reforça a relevância deste tema no debate interno dos EUA.

Portanto, aqui também a TPP deu sequência a esta tendência, o que não a poupa automaticamente de críticas e controvérsias suscitadas por ONGs ambientalistas¹⁶ e pelos sindicatos de trabalhadores (nos EUA, essencialmente).

No caso do capítulo de meio ambiente, os países preservam o direito de estabelecer o nível desejado de proteção ambiental, mas se comprometem a não atenuar ou suprimir exigências derivadas de sua legislação ambiental para atrair investimentos ou fomentar o comércio.

Além disso, na busca de “equilibrar”, no texto do capítulo, objetivos comerciais e ambientais, disposições do Artigo XX do Acordo Geral do GATT e do Artigo XIV do GATS são consideradas parte integrante da TPP. Tais disposições preservam o direito dos países adotar e aplicar medidas necessárias para alcançar objetivos de política pública listados naqueles acordos, entre os quais a conservação de recursos naturais não renováveis.

O capítulo estabelece ainda forte vinculação com acordos multilaterais ambientais, uma vez que as Partes assumem obrigações de cumprimento das disposições de três destes acordos dos quais todos os membros da TPP são signatários: o Protocolo de Montreal, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Marítima (MARPOL) e a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES). O capítulo define inclusive o que considera cumprimento das obrigações relacionadas a cada um destes acordos.

No entanto, o capítulo de meio ambiente da TPP não é um acordo ambiental. Nesse sentido, a violação das obrigações assumidas na TPP em relação a estas obrigações

¹⁶ O capítulo de meio ambiente recebeu muitas críticas por não tratar explicitamente do tema da mudança climática. Schott, em sua avaliação do capítulo, concorda com estas críticas, uma vez que a TPP não contemplou medidas e disposições voltadas para incentivar o uso de tecnologias ambientalmente adequadas e para impactar os sistemas de incentivos nacionais, direcionando-os para fontes renováveis de energia. Schott, J. (2016) – TPP and the environment – in *Assessing the Transpacific Partnership – Volume 2 – Innovations in trading rules*, PIIE Briefing 16-4, Peterson Institute for International Economics, March.

só é caracterizada se a não adoção por uma das Partes das medidas ambientais requeridas afetar o comércio ou o investimento entre as Partes. Disputas entre as Partes em relação ao cumprimento (ou não) das disposições do capítulo serão submetidas ao mecanismo de solução de controvérsias geral do acordo – ou seja, envolvendo apenas Estados – não se aplicando aqui regras e procedimentos do mecanismo investidor-Estado.

O fato de que as disposições do capítulo se submetem integralmente ao mecanismo “horizontal” de solução de controvérsias do acordo é uma novidade em acordos comerciais, ampliando consideravelmente o grau de enforcement das disposições do capítulo de meio ambiente da TPP. Contribuem assim – ao lado das disposições para fortalecer os acordos ambientais multilaterais e das disciplinas aplicáveis aos subsídios à pesca (ver abaixo) - para fazer da TPP, nas palavras de Schott, “o mais verde de todos os acordos comerciais”.

Outra componente relevante do capítulo de meio ambiente é a seção dedicada à pesca e aos subsídios a esta atividade. Foram definidos subsídios proibidos à pesca, tema que vem sendo discutido há anos na OMC sem consequências. As Partes têm três anos para eliminar os subsídios proibidos¹⁷ e devem evitar estender a vigência ou introduzir novos subsídios que possam contribuir para o esgotamento de recursos pesqueiros.

O capítulo relativo às normas de trabalho também traz importantes inovações. A Declaração da OIT sobre Princípios Fundamentais e Direito ao Trabalho é a referência básica para o compromisso assumido pelas Partes de adotar e manter, em suas legislações, regras que garantam a abolição de trabalho forçado, compulsório e infantil, a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva – entre outras. Além disso, as Partes são instadas a adotar, na lei e na prática, condições de trabalho aceitáveis no que se refere a salário mínimo, jornada de trabalho e saúde e segurança

¹⁷ O Vietnã recebeu dois anos extras para cumprir esta determinação.

ocupacional. O capítulo ainda proíbe o relaxamento de leis trabalhistas nas zonas de processamento de exportações – uma novidade em relação a acordos anteriores.

Se, de um lado, as Partes se comprometem, como no capítulo ambiental, a não impactar o comércio e os investimentos através da derrogação ou do abrandamento de leis e direitos trabalhistas, de outro elas assumem o compromisso de não usar os padrões de trabalho como forma disfarçada de protecionismo comercial.

Em complemento ao capítulo de trabalho, a TPP incluiu “planos de consistência” bilaterais - entre os EUA, de um lado, e Vietnã, Malásia e Brunei, de outro – voltados para a implementação das disposições do capítulo, o que constitui uma inovação do acordo em relação aos que o antecederam. No caso do plano EUA – Vietnã, este último se compromete a modificar sua legislação para permitir o estabelecimento de sindicatos livres de trabalhadores, entre outras medidas. No caso de não cumprimento do acordado, os EUA poderão vir a suspender bilateralmente as preferências tarifárias acordadas no âmbito da TPP.

Tanto as disposições do capítulo quanto as dos “planos de consistência” bilaterais estão sujeitas ao mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo, envolvendo apenas os Estados, o que lhes garante um potencial de enforcement que também não estava presente em acordos anteriores.

Empresas estatais e monopólios “designados”

A inclusão, em acordos preferenciais de comércio, de capítulos ou disposições relativas a empresas estatais é uma tendência recente, impulsionada principalmente pelos EUA. De fato, o novo modelo de acordo de investimentos dos EUA (de 2012) prevê a inclusão, nestes acordos, de disposições sobre o tema. Mais relevante ainda, a Lei do Comércio de 2015, que conferiu autoridade ao Executivo dos EUA para negociar e assinar acordos comerciais – entre os quais a TPP – exige que o tema seja incluído na agenda de negociação.

Na TPP, as empresas estatais e “monopólios designados” são objeto de um capítulo específico, cuja negociação foi provavelmente árdua, como o atestam a longa lista de definições que “abre” o capítulo, bem como o número elevado de exceções e notas de rodapé cujo objetivo central é dar maior precisão a disposições do capítulo ou expressões nele utilizadas.

O próprio escopo do capítulo é definido principalmente de forma negativa. Registra-se que o capítulo se aplica a atividades de empresas estatais e monopólios designados de uma Parte que possam afetar o comércio e o investimento entre as Partes. A partir daí, listam-se funções governamentais (compras públicas, regulação monetária e do mercado de capitais, entre outras) atividades e entidades que não são abrangidas pelas disposições do capítulo. Além disso, explicita-se que nada no capítulo pode ser usado para questionar o direito dos países membros do acordo em manter empresas estatais.

Além de definir o que entende por empresa estatal¹⁸, o capítulo estabelece regras de tratamento não discriminatório entre as Partes nas atividades de compra e venda de empresas estatais e monopólios designados, mas seu foco principal está nos impactos, sobre o comércio e investimento entre as Partes, da “assistência não comercial” fornecida por um país às suas estatais. Há obviamente detalhada descrição do que se entende (e do que não se entende) por “assistência não comercial”, por “efeitos adversos” e “danos” causados a uma parte pelos efeitos do uso, por outra Parte, de “assistência não comercial” a suas estatais.

Assim como em acordos multilaterais, como o de subsídios e medidas compensatórias, há um esforço para circunscrever com certa precisão aquilo que se pretende

¹⁸ São empresas estatais, na acepção adotada pelo acordo, aquelas que estão engajadas em atividade comercial e nas quais o Estado possui a maioria do capital com direito a voto ou detém a capacidade para a maioria do *board* de diretores.

evitar, respeitando ao mesmo tempo o direito dos países manterem suas estatais e fazerem uso delas para objetivos de política¹⁹.

Nas palavras de Miner, “o principal objetivo das regras da TPP (neste tema) não é proibir as empresas estatais, mas disciplinar políticas que dão às empresas estatais uma vantagem injusta em relação às firmas privadas”²⁰.

Ainda assim, o capítulo tem requisitos *binding* de transparência e de comportamento por parte das empresas estatais e o mecanismo de solução de controvérsias do acordo se aplica a divergências acerca do cumprimento daqueles requisitos, bem como das demais disposições do capítulo. Este contempla também os níveis subnacionais de governo, mas os países listaram exceções para as empresas estatais subnacionais e para aquelas cuja receita anual se situa abaixo de determinado patamar (cerca de US\$ 280 milhões, a valores de hoje).

Assim como ocorre para a maioria dos capítulos que definem regras e padrões – como os de meio ambiente e normas trabalhistas – as implicações do capítulo de empresas estatais tendem a ser maiores para Vietnã e Malásia, países asiáticos em desenvolvimento em cujas economias as empresas estatais ocupam lugar de destaque.

¹⁹ O tema cambial, que foi objeto de muita pressão por parte de congressistas dos EUA durante as negociações da TPP, não foi contemplado por um capítulo do acordo. De fato, é através de uma declaração conjunta dos doze países membros que estes abordam o tema. A declaração prevê o fortalecimento da cooperação em políticas macroeconômicas e cambiais e nela os países se comprometem a evitar a manipulação de taxas cambiais e o recurso a “desvalorizações competitivas”. Países que venham a aderir no futuro à TPP terão que assinar também esta declaração.

²⁰ Miner, S. – Commitments on *State-owned enterprises*, in *Assessing the Transpacific Partnership – Volume 2 – Innovations in trading rules*, PIIE Briefing 16-4, Peterson Institute for International Economics, March.

4. Conclusão: a TPP e suas possíveis implicações

A descrição das principais características dos capítulos aqui considerados deixa claro que a TPP se inscreve na tradição do modelo NAFTA, em sua abrangência temática em constante ampliação e na arquitetura de muitos dos seus capítulos. No entanto, a TPP também marca o início de uma nova etapa na evolução dos acordos preferenciais, não apenas pela introdução de temas “inéditos” em tais negociações, mas também pelo aprofundamento das disciplinas e compromissos em temas que até então ocupavam posição secundária, quando não marginal, nos acordos comerciais, como meio ambiente e trabalho.

As inovações nas regras da TPP remetem, portanto, em boa medida a preocupações de *stakeholders* críticos dos acordos comerciais anteriormente assinados pelos EUA e, em especial, de certos dispositivos destes acordos, como o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado. Mas elas também atendem – e não poderia deixar de ser assim – a demandas por liberalização. Isso fica especialmente claro naqueles capítulos que inovam por sua temática e suas regras, como os de empresas estatais e o de comércio eletrônico, caracterizado por compromissos vinculantes em áreas até então praticamente não cobertas por acordos comerciais²¹.

O acordo está aberto à adesão de novos membros, que deverão cumprir com certos procedimentos de negociação de acesso, definidos e detalhados no último capítulo do acordo – relativo às “disposições finais”. Pode-se supor que a expansão da TPP tenderá a ocorrer principalmente pela adesão de países membros da APEC, mas que ainda não aderiram ao TPP. Alguns países do Sudeste Asiático e a Colômbia parecem estar entre aqueles que provavelmente pedirão a sua adesão ao acordo,

²¹ Elliott, K. (2016) – op. cit.

uma vez que se configure a viabilidade de sua entrada em vigor – o que dependerá fundamentalmente da aprovação do acordo pelas instâncias competentes nos EUA e no Japão.

Desde já, porém, a conclusão bem sucedida das negociações da TPP desencadeou muita discussão sobre as implicações do acordo para países membros e não membros. Em relação a esta questão, talvez a principal recomendação seja evitar conclusões precipitadas, antes de tudo porque uma avaliação dos impactos depende de uma análise cuidadosa e detalhada dos termos do acordo, principalmente no que se refere às regras deste – o que exigirá tempo. Além disso, a conclusão das negociações é um passo de enorme importância na trajetória de vida da TPP, mas ela só produzirá resultados se e quando o acordo entrar em vigor.

Supondo que a TPP entre em vigor, em um prazo de pouco mais de dois anos, alguns impactos – associados aos ganhos de previsibilidade e de redução de custos comerciais – poderão se fazer sentir no curto prazo, mas outros tardarão a se concretizar.

Há que se recordar que vários países signatários do acordo já praticam tarifas industriais muito baixas e que a rede de acordos preferenciais já vigentes entre eles é particularmente densa²². Os efeitos das preferências da TPP podem, neste sentido, ser atenuados por tais fatores.

Por outro lado, os setores mais protegidos – como os de origem agropecuária e os setores automobilístico e de têxteis e confecções – mantiveram na TPP este status. De forma mais ampla, como se observou, não faltam, em diferentes capítulos,

²² Chile e Cingapura já têm, antes da TPP, acordos de livre comércio assinados com todos os demais países associados. Austrália e Japão têm, cada um, acordos com oito sócios da TPP, EUA, Nova Zelândia e Peru têm seis e o México cinco. Há 43 acordos em vigor entre os membros da TPP (de 66 possíveis), alguns mais e outros menos ambiciosos, sobretudo em termos de temas cobertos. Os acordos vigentes são principalmente intra-americanos, intra-asiáticos ou envolvendo países asiáticos e da Oceania. Os “elos faltantes”, agora preenchidos pela TPP, concernem principalmente as relações bilaterais entre os países da Oceania e das Américas (a exceção relevante sendo o acordo EUA – Austrália), entre a Malásia e os países do NAFTA e entre EUA e Canadá, de um lado, e Japão, de outro.

reservas nacionais aos compromissos de acesso a mercado e de adesão a regras e disciplinas do acordo. Estas reservas podem relativizar hipóteses de que a TPP tenha impacto equivalente a um *big bang* comercial e econômico nos países membros.

É fácil identificar fatores, como os acima apontados, que relativizam os impactos de curto prazo de um acordo como a TPP. No entanto, este é um acordo que, por suas motivações e abrangência, requer uma avaliação estratégica, que leve em conta implicações de médio e longo prazo.

Em qualquer caso, trata-se de um acordo com potencial para gerar impactos importantes na governança do comércio e dos investimentos internacionais. Um esforço continuado e sistemático para buscar entender e antecipar estes impactos é fundamental para países que, como o Brasil, não fazem parte do acordo, mas serão por ele afetados em maior ou menor grau.