

O MULTISSISTEMA DA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO GLOBAL: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise

**Vera Thorstensen
(Janeiro de 2011)**

I – Uma nova abordagem para a regulação do comércio internacional

As atividades relacionadas ao comércio internacional representam parcela cada vez mais significativa no processo de desenvolvimento do Brasil. No cenário mundial, o País ocupa posição de destaque entre os vinte maiores países exportadores e importadores de bens. No cenário interno, as atividades ligadas ao comércio vêm crescendo e, atualmente, representam cerca de 25% do PIB. A presença do Brasil ainda é menos expressiva na área de serviços, mas sua participação vem aumentando.

O papel do Brasil como ator no cenário da economia internacional vem crescendo ao apresentar quadro de desenvolvimento acelerado, mercado interno em expansão, e por se convertido em grande exportador de produtos agrícolas de maior valor agregado, bem como de diversificada pauta de produtos industriais. Paralelamente, ao apresentar estabilidade econômica e política, passou a ter presença cada vez mais marcante nos diversos foros econômicos internacionais.

A grande questão que se coloca é a de como definir comércio internacional e que elementos incluir na pauta da Política de Comércio Externo. No mundo de hoje, as atividades ligadas ao comércio compreendem não só exportação e importação de bens agrícolas e industriais, mas também uma ampla gama de serviços, que abrangem setores diversos como o financeiro, telecomunicação, transporte, distribuição, construção, turismo, bem como serviços profissionais. É cada vez mais difícil separar atividades econômicas ligadas à produção de bens das relativas à prestação de serviços. Mais ainda, a expansão das atividades econômicas depende não só da interação dos diferentes atores internacionais, como está sujeita a uma série de políticas que refletem determinantes de ordem econômica, que são mais amplos que os ligados ao puro comércio, mas essenciais a sua execução, como regras internacionais e nacionais sobre investimentos, concorrência, direitos sobre a propriedade intelectual, preocupações sobre o meio-ambiente e mudança climática, bem como direitos trabalhistas e direitos humanos. Esta é a visão global da governança do comércio internacional, que está redefinido como comércio global.

No mundo atual, os impasses e conflitos políticos e econômicos passaram a ser dirimidos por um amplo espectro de normas ou regras negociadas entre os principais atores internacionais e, mais recentemente, envolvendo um número expressivo de países. Com regras arduamente acordadas, mecanismos de supervisão do cumprimento dessas regras e sistemas político-jurídicos (diplomático-jurídicos) de solução de conflitos, a estabilidade

e previsibilidade das regras do sistema internacional vêm permitindo períodos mais longos de crescimento econômico.

Desde a década dos cinquenta, e ao longo dos últimos anos, as negociações dos diferentes marcos regulatórios do comércio global vêm sendo realizadas em diferentes foros. O marco mais abrangente, em termos de número de partes envolvidas e de evolução no tempo, é o sistema multilateral de comércio, iniciado com o GATT, e que tem hoje a OMC como quadro de referência. Paralelamente, ao longo dos anos, vem se multiplicando um número expressivo de quadros regulatórios regionais, bilaterais e não-recíprocos, via acordos preferenciais, que envolvem países de diversas regiões do globo ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais mais intensos. Finalmente, os grandes parceiros internacionais, também definem marcos regulatórios sobre o comércio ao estabelecerem políticas próprias, seguindo e ampliando os marcos multilateral e preferenciais, sob pressão dos principais agentes políticos e econômicos.

Esses três grandes sistemas de regras envolvem as mais diversas áreas de atuação da governança global relacionada ao comércio, ou que, mesmo que não diretamente relacionada ao comércio, acabem por afetá-lo. Todos esses elementos têm efeitos diretos na formulação da Política de Comércio Externo dos diferentes países, bem como nas decisões estratégicas dos agentes econômicos. Sob esta ótica, tanto governos quanto produtores setoriais passam a acompanhar com maior atenção, não só a evolução de quadros regulatórios definidos no âmbito multilateral, mas também regulações negociadas nos âmbitos preferencias (regionais, bilaterais, não-recíprocos) bem como de certas políticas nacionais, uma vez que todos eles irão afetar a definição da Política de Comércio Externo de cada país e da competitividade dos setores produtivos. A análise dos temas ligados ao comércio internacional e ao investimento exige, assim, uma visão mais ampla, uma visão multissistêmica do comércio global.

Em síntese, as questões mais relevantes na área do comércio global e do investimento passam, assim, a exigir, não só um referencial teórico mais abrangente, mas também uma metodologia de análise mais integrada, levando-se em conta as diversas fontes de regulação internacional do comércio. O objetivo deste artigo é o de oferecer uma nova proposta de abordagem teórica para o estudo da regulação do comércio por meio do Multissistema de Regulação do Comércio Global, e uma nova metodologia de análise para setores ou produtos específicos, a Análise Transversal da Regulação do Comércio Global.

Em outras palavras, o novo referencial teórico, o Multissistema do Comércio Global deve abranger as regras do sistema multilateral incluindo a Organização Mundial do Comércio (OMC) e demais organizações internacionais relacionadas ao comércio (FMI, BM, OCDE, UNCTAD, OMPI, OIT, UNFCCC...); os sistemas preferenciais (regionais, bilaterais, não-recíprocos) centrados nos grandes pólos econômicos; e os sistemas nacionais, incluindo as políticas de comércio, as estruturas decisórias e os instrumentos dos principais parceiros do comércio internacional (vide modelo 1). A Análise Setorial Transversal deve destacar as particularidades do quadro regulatório para cada um dos grandes temas do comércio internacional: agrícola, não agrícola e serviços, e das

especificidades das regras para cada setor, dentre elas, regras aduaneiras, regras de defesa comercial, regras contra barreiras técnicas, dentre outras (vide modelo 2).

Só após essa análise abrangente é que cada país, inclusive o Brasil, estará preparado para formular sua política comercial, definir a estrutura e instrumentos de comércio, bem como avaliar os impactos de tais regras para os interesses brasileiros.

Diante desse quadro cresce o imperativo de se formar toda uma nova geração de especialistas na área do comércio internacional e do investimento, integrando estudantes de Economia, Direito, Administração e Relações Internacionais, bem como a reformulação dos cursos de pós-graduação na área. Também seria necessária a criação de novos foros de discussão entre governo, empresários e acadêmicos sobre as questões mais prementes de governança global que afetam o comércio internacional.

II – O Multissistema de Regulação do Comércio Global

Uma visão integrada da regulação do comércio global, sob essa ótica, passa a abranger não só a análise em sequência dos diferentes sistemas de regulação que definem o comércio internacional, incluindo temas diretamente ligados ao comércio, temas relacionados ao comércio e temas que afetam o comércio, mas também, e, sobretudo, uma maior compreensão dos efeitos cruzados entre os diversos sistemas: a) o sistema multilateral-plurilateral, criado por meio de negociações internacionais entre membros de organizações internacionais e/ou tratados internacionais negociados por uma parcela significativa de países; b) os sistemas preferencias (regionais, bilaterais, não-recíprocos), negociados pelas partes de acordos comerciais de diferentes níveis de integração econômica; e c) os sistemas nacionais de comércio externo, negociados internamente pelos principais parceiros internacionais, e definidos por suas Políticas de Comércio Externo.

Cada sistema de definição de regras compreende uma estrutura própria de negociação, de tomada de decisão, de abrangência de temas, da supervisão de sua implementação e de resolução de conflitos.

A complexidade de todo esse quadro regulatório está no fato de que cada sistema ter sido criado em diferentes períodos de tempo, refletindo variáveis graus de influência e poder econômico dos diversos atores internacionais, e a interação entre as economias de cada país.

Os sistemas de regulação do comércio global

Para obter uma ideia mais detalhada dos diferentes sistemas, passa-se a examinar, em sequência, cada uma dos três principais estruturas regulatórias do comércio global, para então examinar como os sistemas se cruzam para definir as regras que afetam os principais temas do comércio global.

Talvez a parte mais desafiadora da análise do multissistema do comércio global seja a questão do conflito de normas, uma vez que os acordos foram negociados em períodos diferentes, envolvendo números diversos de partes e abrangendo uma variedade distinta de temas.

A expansão e proliferação dos acordos preferenciais e o crescimento em importância dos temas relacionados ao comércio e das barreiras não-tarifárias presentes no âmbito preferencial e nacional, intensificaram a possibilidade de conflitos entre as normas presentes nos três níveis do multissistema do comércio global. Apenas a análise profunda das regras contidas em cada sistema poderá fornecer informações reais sobre a existência e o impacto dos conflitos, bem como oferecer soluções.

a) Sistema multilateral e plurilateral do comércio

A estrutura e as regras do sistema multilateral representam o nível mais abrangente de participação na regulação do comércio. É formado por tratados e convenções internacionais negociados por um número significativo de países, que criam organizações ou organismos para a implementação e supervisão das regras negociadas, bem como foro para futuras negociações. Várias vezes, acordos são alcançados por um número menor de partes, em acordos ditos plurilaterais, que também merecem atenta análise, uma vez que as implicações de tais acordos passam a ser relevante para as partes não envolvidas.

A organização mais relevante como fonte de regulação multilateral de comércio é a OMC que evoluiu a partir do GATT. Outras organizações relevantes, estabelecidas no tempo do GATT foram o FMI e o BM, as instituições de Bretton Woods, criadas após a II Guerra Mundial, como base de um sistema econômico multilateral. Outras organizações e organismos relevantes, uma vez que suas resoluções impactam diretamente as regras do comércio são: OMA, OMPI e FAO, bem como organizações com interesses diversos de países desenvolvidos e em desenvolvimento como a OCDE e a UNCTAD. Dentre os organismos específicos, devem ser incluídos: ISO e *Codex Alimentarius*. Alguns outros tratados e convenções, por incluírem regulação que afeta o comércio também devem ser analisadas, dentre eles: OIT, MEAs ou acordos sobre o meio ambiente que incluem regras sobre o comércio e a UNFCCC sobre mudanças climáticas.

Alguns pontos merecem destaque:

- OMC – Organização Mundial do Comércio – é a principal fonte de regulação do comércio internacional. Abrange as regras do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) desde seu estabelecimento em 1947, até as regras dos acordos aprovados na Rodada Uruguai (1986-1994), o Acordo de Marraqueche. A atual rodada de negociações, a Rodada de Doha, iniciada em 2001, mas ainda não encerrada, contém importantes reformas para o sistema comercial e, mesmo ainda não concluída, já constitui importante indício do teor das regras a serem acordadas.

A OMC tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico através da liberalização do comércio internacional. Sua função principal é negociar regras para o

comércio internacional e assegurar o seu cumprimento através de um mecanismo eficaz de solução de controvérsias. Durante os anos do GATT, a principal forma de liberalização foi obtida via redução de tarifas ou eliminação de barreiras tarifárias sobre produtos, por meio de rodadas de negociações. Ao longo dos anos, a liberalização do comércio passou a envolver cada vez mais regulamentos e instrumentos contendo regras sobre práticas comerciais, barreiras ao comércio e defesa comercial. Com a criação da OMC em 1995, a regulação do comércio passou a abarcar um espectro mais amplo de atividades econômicas: bens (agrícolas e não agrícolas), serviços (GATS), propriedade intelectual (TRIPS) e investimentos (TRIM, GATS e Subsídios).

Ainda no âmbito da OMC, por suas implicações diretas ao comércio internacional, destaque deve ser dado às decisões dos painéis e do Órgão de Apelação (OA) do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). Tal órgão é um mecanismo único no sistema internacional, uma vez que medidas consideradas inconsistentes com as regras do sistema multilateral do comércio devem ser modificadas, para não serem passíveis de retaliação comercial pela parte ganhadora. Tal possibilidade dá um poder significativo à OMC e a distingue das demais organizações internacionais que não possuem tal poder de sanção. O OSC é considerado um sistema *sui generis*, uma vez que aplica conjuntamente princípios e práticas tanto do *Civil Law* como do *Common Law*. Sendo assim, apesar de as decisões dos painéis e das apelações só se aplicarem ao caso em disputa, são transformadas em jurisprudência do sistema e passam a orientar as futuras decisões do Órgão de Solução de Controvérsias. Como resultado, a regulação do comércio internacional, atualmente, se baseia não só na leitura dos acordos existentes, mas também na interpretação do Órgão de Apelação. O conhecimento e a análise de tal jurisprudência se tornam assim, essenciais para o entendimento da regulação multilateral.

- FMI – O Fundo Monetário Internacional – uma das instituições criadas em 1944, no pós-guerra, tem como objetivos o fortalecimento da cooperação monetária internacional e a estabilidade das taxas de câmbio, assegurar a estabilidade financeira por meio de recursos para o equilíbrio dos balanços de pagamentos, facilitar o comércio internacional, promover o emprego e o crescimento sustentável, bem como reduzir a pobreza. Atualmente conta com 187 membros. O FMI oferece orientação e financiamento para membros em dificuldade econômica e para países em desenvolvimento atingirem estabilidade macroeconômica. Uma de suas principais funções é a de acompanhamento do sistema monetário internacional, com vistas a garantir a estabilidade das taxas de câmbio e encorajar os membros a eliminarem restrições cambiais que afetem o comércio. A princípio o sistema estava baseado no padrão ouro, mas, a partir da crise dos 70, os países passaram a adotar diferentes políticas cambiais, o que torna a tarefa de supervisão muito mais complexa.

O FMI voltou a desempenhar papel de destaque no cenário internacional após a crise de 2008, quando seus principais membros acordaram não só o reforço dos recursos do Fundo, mas também uma reforma do seu sistema de decisão, dando maior peso para os países emergentes.

Para realizar a função de acompanhamento do FMI, cada membro acorda submeter suas políticas econômicas e financeiras ao exame da comunidade internacional, bem como assume compromissos de adotar políticas que conduzam a um crescimento econômico ordenado e a estabilidade dos preços, evitar a manipulação das taxas de câmbio para obter vantagens competitivas desleais (*unfair*), e fornecer dados econômicos. O monitoramento do Fundo tem como função a identificação de problemas que possam causar instabilidade financeira e econômica. Prevista no Artigo IV do Acordo sobre o FMI, as consultas no âmbito do Artigo incluem a análise da situação econômica de cada país, realizada pelo corpo técnico do Fundo, que é então discutida no Comitê Executivo e depois apresentada a todos os membros.

Com a recente discussão sobre os impactos das desvalorizações cambiais de importantes parceiros internacionais como China e EUA, o tema das guerras cambiais e seus impactos de subsidiação ao comércio passou a ser examinado, não só no FMI, mas também na OMC.

- BM – Banco Mundial – criado juntamente com o FMI, então como BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, atualmente, é uma instituição dedicada ao desenvolvimento, e importante fonte de financiamento e assistência técnica para países em desenvolvimento. Tem como missão o combate à pobreza por meio de recursos, conhecimento, capacitação técnica e incentivos a parcerias entre os setores público e privado. O Grupo BM possui 187 membros e, além do Banco, conta também com a Associação Internacional para o Desenvolvimento – AID dedicada aos países de menor desenvolvimento; a Corporação Internacional de Finanças – CIF; a Agência Multilateral de Garantia do Investimento – AMGI; e o Centro Internacional de Solução de Controvérsias de Investimentos.

Essas cinco instituições fornecem empréstimos para países em desenvolvimento com juros reduzidos, ou créditos sem juros e doações para investimentos em educação, saúde, administração pública, infraestrutura, desenvolvimento financeiro, agricultura, administração do meio-ambiente e recursos naturais.

O Grupo Banco Mundial apoia o comércio internacional como plataforma para o crescimento sustentável e desenvolvimento, via programas de financiamento e assistência técnica que objetivam a melhoria da competitividade global dos países. Tais programas visam à promoção de um sistema de comércio global que apoie o desenvolvimento, inclua a competitividade nas estratégias dos países e encoraje reformas nas políticas comerciais e de facilitação de comércio, no âmbito da área de ajuda para o comércio (*aid for trade*).

- OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento – criada em 1961, dando continuidade às atividades da OEEC – Organização para a Cooperação Econômica Europeia, estabelecida em 1947 para gerir o Plano Marshall destinado à reconstrução do continente devastado pela Segunda Guerra Mundial. Atualmente conta com 34 membros e 6 observadores (incluindo o Brasil), e se constitui em um foro para governos discutirem problemas comuns e promover políticas econômicas e sociais. Seu

Secretariado acompanha diversos aspectos como finanças, produtividade, fluxos de comércio e investimento, cargas tributárias, segurança social, sistemas educacionais, e estabelece padrões internacionais para atividades e produtos de interesse comum. Finalmente, realiza análises e elabora recomendações de forma independente, baseada em evidências.

Além do Comitê sobre Comércio, diversos outros comitês discutem temas diretamente ligados ao comércio (investimentos, concorrência, agricultura, indústria, dentre outros). O acompanhamento das atividades da OECD é relevante uma vez que diversos temas relacionados ao comércio são aí analisados e então definidas as posições de vários países desenvolvidos. Dessa forma, a OCDE acaba por influenciar a definição das posições econômicas e comerciais dos países desenvolvidos, gerando nova regulação do comércio global. Essas posições, quando traduzidas em políticas de comércio externo, terão, por sua vez, impacto para os setores produtivos brasileiros, quando nas atividades internacionais. Caso marcante foi a discussão sobre subsídios para o setor de aeronaves.

- UNCTAD – Conferência da ONU para o Comércio e o Desenvolvimento – foi estabelecida em 1964 para promover o desenvolvimento e integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Atualmente é o foro mais importante de discussão e formulação de recomendações de políticas para o desenvolvimento e conta com 193 membros.

Seu Secretariado realiza pesquisas, análises políticas e coleta de dados para discussão entre especialistas e representantes de governos, além de fornecer assistência técnica para países de menor desenvolvimento. Dentre suas principais atividades relacionadas ao comércio estão: negociações comerciais e diplomacia comercial, concorrência, análise comercial, investimentos, políticas macroeconômicas e dívida, sistema de informação, comércio e meio ambiente e diversificação da produção de *commodities*.

O acompanhamento das atividades da UNCTAD é relevante uma vez que diversos temas relacionados ao comércio são aí analisados e aí são definidas as posições de vários países em desenvolvimento.

- OMA – Organização Mundial de Aduanas – é uma organização intergovernamental, criada em 1952, como Conselho de Cooperação Aduaneira – CCA. Atualmente com 177 membros, está dedicada aos temas aduaneiros, com destaque para o desenvolvimento de padrões globais, simplificação e harmonização de procedimentos aduaneiros, segurança de cadeias de fornecimento, facilitação de comércio, fortalecimento das atividades de cumprimento das regras, contrafação e pirataria, parcerias público-privadas e capacitação técnica. A OMA administra o Sistema Harmonizado de Classificação de Bens, importante instrumento do comércio internacional.

- OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual – é a agência especializada da ONU dedicada ao desenvolvimento de um sistema internacional sobre propriedade intelectual (PI), que reforce a criatividade, estimule a inovação e contribua para o desenvolvimento econômico. Foi estabelecida em 1967 com mandato de promover a

proteção da PI por meio da cooperação entre seus membros e cooperação com outras organizações internacionais.

Os objetivos da OMPI são de construir um quadro de referência normativo para a PI, facilitar o uso da PI para o desenvolvimento, coordenar a infraestrutura da PI, ser fonte de informação para a PI, coordenar a cooperação internacional na área, coordenar as relações ente PI e demais temas globais, dar suporte financeiro e administrativo para o sistema que inclui: marcas, patentes, direitos do autor, desenho industrial, indicação geográfica, recursos genéticos (biopirataria) e conhecimento tradicional.

- OIT – Organização Mundial do Trabalho é a organização internacional responsável pela elaboração e supervisão dos padrões trabalhistas. Foi fundada em 1919 e tornou-se agência especializada da ONU em 1946. É uma organização tripartite, composta por representantes do governo, empregadores e trabalhadores que, em conjunto, definem políticas e programas relativos ao emprego e ao trabalho. Seus objetivos são de promover o direito do trabalho, encorajar oportunidades de emprego decente e reforçar a proteção social, e fortalecer o diálogo sobre temas relacionados ao trabalho. Seus principais tópicos, muitos deles transformados em Convenções incluem: liberdade de associação, segurança e saúde no trabalho, trabalho infantil, trabalho decente, segurança do trabalho, igualdade e não-discriminação, trabalho forçado, empregos verdes, migrações, dentre outros.

Um dos programas de interesse da OIT é o de Comércio e Emprego, que analisa os efeitos do comércio internacional e investimento estrangeiro e seus impactos sobre emprego e condições do trabalho.

- FAO – Organização para a Agricultura e Alimentação – é a organização da ONU, criada em 1945, responsável para coordenar os esforços internacionais contra a fome, negociando acordos e debater políticas para combater a fome, modernizar e desenvolver a agricultura, a pesca, florestas, bem como políticas de boa nutrição. Suas principais funções são de coordenação de informações de especialistas, coleta e análise de dados sobre agricultura, formulação de políticas agrícolas por especialistas e fornecimento de expertise para os países interessados.

A Comissão do *Codex Alimentarius* foi criada pela FAO em 1963 e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para desenvolver padrões alimentares e recomendações com o objetivo de proteger a saúde dos consumidores e garantir práticas justas de comércio coordenando os trabalhos sobre padronização de alimentos de organizações governamentais e não governamentais.

- ISO – Organização Internacional de Padronização – é responsável pelo desenvolvimento e publicação de padrões internacionais e foi constituída como uma rede de institutos de padronização de 163 países. Foi criada em 1947 como organização não-governamental e elo entre o setor público e o privado. Suas funções são de desenvolver padrões que permitam maior eficiência da produção e distribuição de bens e serviços,

facilitar o comércio entre países, oferecer base técnica para governos da área, disseminar a inovação, proteger os consumidores e oferecer solução para problemas comuns.

- Acordos sobre o Meio Ambiente (MEAs). Existem mais de 200 acordos multilaterais, regionais e bilaterais relacionados com o meio ambiente. Cerca de vinte deles contém cláusulas relacionadas ao comércio, ou seja, utilizam o comércio como forma de fazer cumprir os objetivos de conservação e proteção ao meio ambiente. Os mais conhecidos deles são: CITES sobre o comércio internacional de espécies em extinção, Convenção de Diversidade Biológica, Acordo sobre Madeiras Tropicais, Convenção de Viena sobre proteção da camada de ozônio, Convenção da ONU sobre mudanças climáticas e Protocolo de Quioto, ICCAT sobre a conservação do atum do Atlântico, Convenção da Basileia sobre controle de rejeitos nucleares, dentre outros.

- Convenção sobre a Promoção e Proteção da Diversidade Cultural da UNESCO concluída em 2005 tem como objetivo a promoção e a proteção de bens, serviços e pessoas da área da cultura.

b) Sistemas preferenciais de comércio (regionais, bilaterais e não-recíprocos)

Paralelamente à regulação multilateral derivada da OMC, ganha crescente importância a regulação preferencial criada pelos acordos preferenciais de comércio, que incluem acordos regionais, bilaterais e não-recíprocos, principalmente os centrados nos grandes atores do comércio como UE e nos EUA, com também os acordos negociados por países emergentes como China, Índia, África do Sul e Brasil, bem como da Rússia, ainda em processo de acesso à OMC.

O conhecimento de tal regulação é importante não só porque apresenta regras além das estabelecidas pela OMC em várias áreas como serviços, propriedade intelectual e medidas de comércio relacionadas ao investimento (TRIMs), como novas regras para áreas ainda não integradas à OMC como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas.

Também é importante a análise cuidadosa da tipologia dos acordos preferenciais negociados por parceiros relevantes, uma vez que a ampliação do número de países com acordos em torno de um eixo central acaba determinando padrões de regras que depois serão levadas às instâncias multilaterais. Mais ainda, quando um número significativo de países segue certo modelo de acordo, diminuem os graus de liberdade para a negociação posterior de países interessados em integrarem tal grupo.

Assim, o sistema de regulação dos acordos preferenciais de comércio engloba uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimados em cerca de 400 acordos pela OMC, e que como a OMC, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não só pela liberalização do comércio, mas também pela integração econômica. Historicamente, a primeira geração de acordos preferenciais visava principalmente à eliminação ou a redução de tarifas; a segunda geração e a atual terceira geração de acordos preferenciais, por sua vez, contêm uma rica variedade de regras sobre

diversos aspectos do comércio internacional, tendo a OMC como base, mas também sobre outras áreas onde a OMC ainda não acordou regras comerciais.

Assim como as gerações de acordos preferenciais de comércio, a literatura também evoluiu e se multiplicou. A primeira geração de estudos, seguindo a escola de Viner, concentrou-se nos efeitos dos acordos preferenciais de comércio sobre a criação de comércio, sobre o desvio de fluxos comerciais e os impactos sobre o sistema multilateral. A segunda geração desenvolveu diversas teorias econômicas para identificar se os acordos preferenciais de comércio eram blocos de construção (*building blocs*) ou blocos de contenção (*stumbling blocs*) da liberalização do comércio multilateral. A geração atual de estudos parte dessas abordagens, mas foca no mundo real: analisa cada um dos acordos preferenciais de comércio existentes, examina suas características e identifica quais regras são derivadas da OMC e quais vão além das regras da OMC, para então realizar uma análise da compatibilidade dessas regras com os princípios da OMC, e de como as novas regras poderiam ser multilateralizadas.

Entre os principais estudos que seguem essa terceira abordagem, destaca-se o trabalho pioneiro desenvolvido pelo BID e pelo Secretariado da OMC, intitulado *Regional Rules in the Global Trading System* (Regras Regionais no Sistema de Comércio Internacional), editado por Estevadeordal, Suominen e Teh (2009). O referido estudo desenvolveu um mapeamento analítico das regras regionais e bilaterais em seis temas de comércio: acesso a mercados, defesa comercial, barreiras técnicas, serviços, investimentos e concorrência. Seu objetivo é o de fornecer uma base mais ampla para o debate e para a elaboração de políticas relacionadas aos acordos preferenciais de comércio. A conclusão do estudo lista importantes lições: que os acordos preferenciais de comércio estão se multiplicando e se consolidando; que o regionalismo e o multilateralismo estão sendo construídos simultaneamente; e que os acordos preferenciais de comércio não podem ser ignorados pelo sistema multilateral. Mais significativamente, o estudo salienta que os acordos preferenciais de comércio podem ser utilizados como objetivo político, mas também como instrumento de maior liberalização multilateral.

Um segundo estudo relevante é o *Multilateralizing Regionalism – Challenges for the Global Trading System* (Multilateralizando o Regionalismo - Desafios para o Sistema de Comércio Internacional), editado por Baldwin e Low (2009). Esse estudo despertou a atenção para o fato de que a proliferação de acordos preferenciais de comércio está causando incoerência, custos, instabilidade e imprevisibilidade nas relações do comércio internacional. A ideia básica do estudo é que o emaranhado de acordos comerciais sobrepostos acabará por criar um interesse crescente pela multilateralização de tais acordos, os quais se unirão para criar entidades maiores, aproximando-se do um sistema multilateral.

Um terceiro estudo relevante trata de famílias de acordos, principalmente dos modelos da UE e da CE. Um estudo é o *Beyond the WTO - An anatomy of EU and US preferential trade agreements* (Além da OMC - Uma anatomia dos acordos comerciais preferenciais da EU e dos EUA) de Horn, Mavroidis e Sapir, 2009. Os autores identificaram as normas existentes nestes acordos e classificaram-nas como regras OMC *plus* (que aprofundam

regras multilaterais) e OMC *extra* (que estão além das regras multilaterais). Em seguida, examinaram se tais regras eram juridicamente vinculantes. Os autores concluíram que os acordos preferenciais de comércio da UE e dos EUA vão muito além dos acordos da OMC; que as regras desses acordos preferenciais de comércio sugerem que UE e os EUA estão utilizando os acordos para exportarem suas próprias abordagens de regulação; e que a UE e os EUA escolheram estratégias diferentes para incluir regras que vão além dos acordos da OMC. Um quarto estudo é o *The Rise of Bilateralism: comparing European and American FTAs* (O Aumento do Bilateralismo: comparando FTAs europeus e americanos) de Heydon e Woolcock. Esse estudo questiona se os acordos bilaterais são baseados em princípios geralmente aceitos, o que pode significar uma compatibilidade com esforços multilaterais, ou se tais acordos estabelecem padrões distintos que dificultariam uma eventual multilateralização futura.

Estas e outras obras consideram a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio atuais como um sinal claro de que os membros da OMC estão contornando as regras multilaterais, mas aceitando regras bilaterais, regionais ou não-recíprocas. O problema é que essas regras estão incluindo e disseminando diferentes tipos de disciplinas para o comércio. Existem, nesses acordos, regras já incluídas na OMC (OMC *intra*), outras mais profundas que as regras da OMC (OMC *plus*) e algumas fora do âmbito da OMC (OMC *extra*). Considerando-se o impasse político para concluir a Rodada de Doha, no momento atual, dois cenários podem ser previstos para o futuro próximo: acordos preferenciais de comércio sendo negociados para reforçar as regras da OMC e permitir uma multilateralização geral, ou, ao contrário, para enfraquecer todo o sistema multilateral de regras e tornar a OMC um clube de debates sobre o comércio internacional.

A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio ao longo dos anos e a variedade de regras neles incluídas demonstram que um exercício de análise sistemática dos principais acordos preferenciais de comércio existentes é de grande interesse, não só para os formuladores da Política de Comércio Externo do Brasil e principais agentes do comércio exterior, os setores produtivos, mas também para acadêmicos interessados na área.

c) Sistemas nacionais de comércio

Em sequência, a análise da regulação do comércio global deve examinar o amplo sistema de regras derivadas dos marcos regulatórios nacionais dos principais atores internacionais como: União Europeia, Estados Unidos da América, China, Índia, África do Sul e Rússia e demais países de interesse.

Tal análise deve identificar não só como as regras nacionais internalizaram as regras multilaterais e preferenciais, mas também como as demais políticas definidas por tais parceiros podem afetar o comércio internacional de terceiros países. Essas regras podem interferir no comércio criando barreiras não só às exportações, como afetando a produção doméstica, via importações. São exemplos as regras do REACH da UE para químicos, as possíveis regras dos EUA e as regras já definidas pela EU para comércio e mudanças

climáticas, ou as regras em negociação do ACTA sobre proteção à propriedade intelectual.

A análise dos sistemas nacionais deve incluir alguns importantes aspectos:

- principais características da formulação da Política de Comércio Externo de cada parceiro: que órgãos do governo estão presentes na sua definição, como se articulam os setores privados, como são definidos os interesses nacionais.
- principais instrumentos de Política de Comércio Externo: nível tarifários, medidas de defesa comercial, barreiras não-tarifárias.
- elementos relevantes de outras políticas relacionadas ao comércio (investimento, propriedade intelectual, concorrência)
- elementos relevantes de outras políticas que afetam o comércio (meio ambiente, padrões trabalhistas, direitos humanos)

Tal análise permitirá não só a identificação do quadro regulatório nacional dos parceiros mais significativos, como possibilitará um exame de como tais países se articulam para levar aos sistemas preferenciais e ao sistema multilateral as regras que consideram relevantes para defenderem seus interesses. Mais ainda, tal exame deve prosseguir com a análise da compatibilidade de cada regra com os princípios da OMC, e, se for o caso, levantar a questão no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

III – Análise Transversal da Regulação dos Grandes Temas do Comércio Global

Uma vez definidos os três grandes sistemas do comércio global, passo seguinte é a análise transversal desses sistemas para cada um dos grandes temas do comércio internacional. Tal se justifica porque os três sistemas formam um quadro de regulação do comércio global que permeia e constringe toda a atividade comercial, devendo ser analisado de maneira transversal, abarcando toda a regulação pertinente.

A análise transversal deve incluir não só os princípios gerais do GATT/OMC, como nação mais favorecida, tratamento nacional, transparência, como também a jurisprudência criada nos casos levados ao Órgão de Apelação, uma vez que cada tema/setor do comércio global terá uma aplicação específica de cada princípio. Tais temas devem incluir:

Tema 1 – Bens agrícolas e regras para o comércio de bens agrícolas

O Brasil se transformou, nos últimos anos, em um dos mais importantes exportadores de bens agrícolas mundiais de maior valor agregado. Tal posição permitiu-lhe participar de forma decisiva em fóruns internacionais que envolvem o setor, como na OMC, no âmbito das negociações sobre agricultura, na FAO quando das discussões sobre fome e na UNFCCC nas discussões sobre mudança climática. Grande produtor de fontes alternativas

de energia, o Brasil vem tendo cada vez maior interesse em ser ouvido nas discussões sobre desenvolvimento sustentável.

Como grande exportador, o Brasil tem interesse em acompanhar em detalhes as negociações e a elaboração de regras referentes não só a acesso a mercados, mas também sobre qualidade de produtos e sobre medidas sanitárias e fitossanitárias, que vêm se transformando em verdadeiras barreiras protecionistas nos países de maior relevo para as exportações brasileiras.

São exemplos de como o Brasil pode utilizar com sucesso o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, como forma complementar das negociações internacionais, os principais casos de conflito comercial relativos à agricultura, bem como dos casos sobre açúcar e algodão, que estabeleceram entendimentos importantes sobre regras referentes ao setor agrícola.

Sendo assim, o entendimento e a utilização do quadro da regulação internacional sobre agricultura passaram a ser tarefa prioritária para o setor.

A primeira fase da análise deve incluir o exame do quadro regulatório multilateral iniciando-se pelas regras do GATT, seguir para o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai e incluir os principais avanços em negociação na Rodada de Doha, como sinalização de futuras regras. O exame deve incluir os casos paradigmáticos sobre agricultura levados ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e das decisões dos painéis e do Órgão de Apelação, que vêm completando a interpretação dos acordos. A segunda fase deve incluir a regulação que está sendo negociada pelos principais atores internacionais nos seus acordos regionais e bilaterais de comércio, principalmente os centrados na EU, EUA, China e Índia. A terceira fase deve incluir a análise do quadro regulatório dos principais atores do comércio global, dentre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul. A quarta fase da análise, para finalizar, deve incluir o impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras referentes ao setor agrícola.

Em maiores detalhes, a Análise Transversal da Regulação dos bens agrícolas deve abranger:

- Regras multilaterais sobre o comércio agrícola estabelecidas nos principais artigos do GATT – Art. I (nação mais favorecida), Art. II (Listas de Compromissos), Art. III (tratamento nacional) e Arts. XI e XIII (restrições quantitativas).
- Acordo de Agricultura da OMC e as regras sobre acesso a mercados, apoios internos e subsídios a exportações.
- Textos em negociação da Rodada de Doha que permitem uma boa visão das novas regras a serem acordadas na área de agricultura e subsídios à pesca.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo os casos do algodão, açúcar e frangos, levantados pelo Brasil e considerados de interesse sistêmico.

- Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e exame das novas barreiras ao comércio que estão sendo criadas nos mercados de interesse do Brasil como EUA, UE, China, Índia e África do Sul, via normas e padrões para produtos agrícolas.
- Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, Inspeção Pré-embarque, Regras de Origem, Licença de Importações e Compras Governamentais e exame das novas barreiras ao comércio que estão sendo criadas nos mercados de interesse do Brasil.
- Acordos negociados no âmbito do *Codex Alimentarius* e seus impactos sobre o comércio.
- Regulação estabelecida pelos EUA, UE, China, Índia, África do Sul e Mercosul nos seus principais acordos preferenciais (regionais, bilaterais, não-recíprocos), com ênfase para regras de origem preferenciais.
- Quadro regulatório dos principais atores do comércio global, dentre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras do setor agrícola.

Tema 2 – Bens não-agrícolas (industriais, minerais e da pesca)

O Brasil também é produtor e exportador de bens de diferentes graus de valor adicionado, como minerais, químicos, têxteis, automóveis e aeronaves. De forma diversa do que ocorre no setor agrícola, onde as importações são reduzidas, a área industrial se defronta com acirrada concorrência de produtores externos, principalmente chineses. Sendo assim, é interesse do Brasil conhecer e utilizar regras internacionais não só para abrir mercados, como usar das mesmas regras para se defender de importações consideradas desleais.

O exame do quadro regulatório do comércio internacional deve incluir os artigos do GATT, os artigos referentes a acesso a mercados da OMC, além de diversos acordos relativos à regulação das atividades aduaneiras como valoração, licença de importações e regras de origem não-preferenciais, bem como sobre barreiras técnicas, tema que vem recebendo cada vez maior atenção no cenário internacional. Passo seguinte, a análise deve seguir para o quadro preferencial dos acordos regionais, bilaterais e não-recíprocos. Em seguida para os quadros regulatórios nacionais dos principais parceiros internacionais. Para finalizar, deve incluir o impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras referentes ao setor não-agrícola.

As regras da OMC vêm passando por significativo processo de interpretação pelos painéis e Órgão de Apelação do mecanismo de solução de controvérsias. Sendo assim, é relevante uma escolha criteriosa e a análise de casos considerados com implicações sistêmicas.

A Análise Transversal da Regulação dos bens não agrícolas deve incluir:

- Principais artigos do GATT relevantes para as áreas industriais, de minerais e da pesca
- Art. I (nação mais favorecida), Art. II (Listas de Compromissos), Art. III (tratamento

nacional), Art. V (liberdade de trânsito), Art. VII (valoração aduaneira), Art. XI e XIII (restrições quantitativas).

- Textos em negociação sobre o Acordo sobre Acesso a Mercados da Rodada de Doha.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área.
- Acordos sobre Barreiras ao Comércio, Inspeção Pré-embarque, Regras de Origem, Licença de Importações, Compras Governamentais e exame das novas barreiras ao comércio que estão sendo criadas nos mercados de interesse do Brasil.
- Acordos negociados no âmbito da ISO sobre normas e padrões internacionais.
- Regulação estabelecida pelos EUA, UE, China, Índia, África do Sul e Mercosul nos seus principais acordos preferenciais, com ênfase para regras de origem.
- Quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, UE, EUA, China, Índia, África do Sul e Mercosul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras: setor industrial, setor extrativo mineral e setor da pesca.

Tema 3 – Regras de defesa comercial: antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas

Com o crescimento do comércio internacional, também aumenta o interesse dos parceiros internacionais por medidas de defesa comercial como antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas. O conhecimento detalhado de tais regras é cada vez mais relevante, não só como instrumento de defesa no caso de dano à indústria nacional, como também nos casos em que são utilizadas contra exportações brasileiras.

Os temas de defesa comercial vêm recebendo uma atenção especial dos painéis e Órgão de Apelação da OMC. Uma parcela significativa dos casos decididos no OSC é referente à área de defesa comercial. Sendo assim, é relevante uma escolha criteriosa dos casos mais relevantes e bem como uma análise aprofundada. Dentre eles, merece atenção especial os casos referentes ao método de zeragem (*zeroing*) utilizado na determinação de dumping, em que o OA vem decidindo contra as diversas práticas dos EUA.

Exame especial deve ser feito ao tema dos subsídios e suas diferentes modalidades, como subsídios proibidos ou subsídios passíveis de medidas compensatórias. O exame das decisões dos painéis e do Órgão de Apelação da OMC permitirá um entendimento mais detalhado das medidas praticadas pelos demais parceiros internacionais que foram consideradas incompatíveis com as regras da OMC, devendo ser descontinuadas, ou aquelas passíveis de direitos compensatórios. Com tal conhecimento pode ser de interesse na formulação de diversas Políticas como de Comércio Internacional, Industrial e de Desenvolvimento, bem como de Defesa Comercial. Especial atenção deve ser dada aos casos sobre aeronaves (grande e médio porte)

Com o advento da crise internacional de 2008, vários países passaram a subsidiar suas atividades industriais, o que certamente afetará as atividades exportadoras. O exame das regras internacionais sobre subsídios permitirá ao Brasil estar preparado para acionar

esses países, quando tais subsídios passarem a afetar as exportações para mercados de seu interesse.

A Análise Transversal da Regulação das regras de defesa comercial deve incluir:

- Principais artigos do GATT relevantes para a área de defesas comercial: Art. VI (antidumping e medidas compensatórias), Art. XVI (Subsídios) e Art. XIX (Salvaguardas).
- Acordos sobre Antidumping, Subsídios e Salvaguardas da OMC.
- Textos em negociação sobre os Acordos de Antidumping e Subsídios da Rodada de Doha.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso aeronaves entre Brasil e Canadá, e entre EUA e EU, considerados casos com implicações sistêmicas.
- Regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos preferenciais (inclusão pelos EUA de cláusula sobre zeragem em antidumping).
- Quadros regulatório nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 4 - Serviços

As atividades referentes ao comércio internacional de serviços vêm crescendo de forma mais acelerada que o comércio de bens, e vêm representando parcela cada vez mais significativa na Balança Comercial dos grandes parceiros internacionais. O quadro regulatório internacional na área é mais recente que o de bens, e só foi incluído na OMC com a Rodada Uruguai. Por outro lado, a liberalização do setor tem se acelerado de forma autônoma, por pressão da demanda doméstica dos avanços tecnológicos.

Setores como o financeiro, telecomunicações, turismo, transporte, construção civil, serviços profissionais, entrega rápida, dentre outros, vem exercendo cada vez maior parcela de suas atividades no contexto internacional, o que cria uma necessidade especial para o conhecimento da regulação internacional dessa área.

São relevantes para a análise os diferentes modos de prestação de serviços: modo 1 – transfronteira; modo 2 – movimento de consumidores; modo 3 – presença local; e modo 4 – movimento de prestadores. Para cada modo, os países negociaram segmentos de forma diversificada, especificando condições para a sua liberalização. Como o movimento de serviços não é controlado na fronteira, mas via regulação doméstica, o exame do comércio de serviços se torna muito mais complexo que o de bens.

As decisões de painéis e do Órgão de Apelação nesta área é menos densa, mas assim mesmo, importantes casos foram levados ao OSC na área de telecomunicações e de jogos via internet.

A liberalização de muitos segmentos de serviços está sendo feita de forma acelerada, fora do contexto da OMC, no âmbito dos acordos preferenciais (regionais, bilaterais e não-recíprocos) centrados principalmente na UE e nos EUA. Sendo assim, é relevante uma análise mais detalhada dos acordos desses dois blocos, mas também de países de interesse para o Brasil como China, Índia, Indonésia e África do Sul, além do Mercosul.

A Análise Transversal da Regulação de serviços deve incluir:

- Acordo sobre Serviços (GATS) da OMC.
- Textos em negociação sobre as novas concessões de liberalização oferecidas na Rodada de Doha.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso telecomunicação entre México e EUA e o caso jogos de azar entre Barbuda e EUA.
- Regulação estabelecida pelos EUA, UE, China, Índia e África do Sul nos seus principais acordos preferenciais e exame das propostas de liberalização oferecidas nesses acordos.
- Quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras na área dos serviços.

Tema 5 – Tema relacionado ao comércio: propriedade intelectual

A área da propriedade intelectual vem desempenhando papel de destaque no comércio internacional, não só pelo comércio do próprio produto do conhecimento sob a forma da exploração de patentes, mas também pela proteção do conhecimento (marcas, patentes, direito do autor, desenho, dentre outras), via comércio internacional. Na OMC a área é regulada por meio do Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPs).

Segmento sensível é o referente à comercialização de fármacos e o trânsito de tais insumos, que foram tratados de forma especial na Decisão Ministerial da OMC sobre Saúde Pública e TRIPs (2001). Casos recentes levados ao Órgão de solução de Controvérsias permitiram que painéis e Órgão de Apelação decidissem questões importantes relacionadas ao TRIPs.

Como na área de serviços, os grandes parceiros internacionais vêm procurando estabelecer regulação mais densa do que a determinada pelo TRIPs por meio de acordos preferenciais de comércio. É relevante, assim, um exame mais detido dos acordos dos principais parceiros do Brasil.

A Análise Transversal da Regulação de propriedade intelectual deve incluir:

- Principais acordos no quadro regulatório da propriedade intelectual: direito do autor, marcas, patentes, desenho, informações confidenciais, dentre outros.
- Acordo sobre Propriedade Intelectual relacionada ao Comércio (TRIPs) da OMC.

- Textos em negociação sobre registro de bebidas alcoólicas, conhecimento tradicional, indicação geográfica e biodiversidade na Rodada de Doha.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso sobre propriedade intelectual entre EUA e China.
- Regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos preferenciais que já incluem vasta regulação sobre propriedade intelectual além do quadro da OMC. Exame dos acordos preferenciais dos demais parceiros, dentre eles, China, Índia, África do Sul e parceiros do Mercosul.
- Quadros regulatório nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, EU, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 6 – Tema relacionado ao comércio: investimentos

O quadro regulatório internacional na área dos investimentos é complexa e dispersa, porque falharam as diversas tentativas de se criar uma regulação multilateral para a área, como atestam as negociações no âmbito da OCDE (MAI – *Multilateral Agreement on Investment*) e da OMC (*Multilateral Framework on Investment*). Com a internacionalização crescente das empresas do Brasil, o conhecimento detalhado da regulação internacional da área se faz cada vez mais premente.

Os parceiros internacionais vêm produzindo uma significativa tipologia para os acordos sobre investimento, incluindo a mais variada gama de regras sobre: não-discriminação, tratamento nacional, transparência, proteção de investimento e solução de conflitos de investidor contra estado. Tal variedade pode ser constatada em mais de 2.500 acordos inventariados pela UNCTAD.

Outra questão relevante são as regras sobre investimentos relacionadas ao comércio que determinam proibições de desempenho à exportação e de utilização de conteúdo local. Tais regras foram negociadas na OMC no Acordo sobre Medidas de Investimentos relativas ao Comércio (TRIMs). No entanto, vários parceiros internacionais vêm ampliando a lista de proibições, quando da negociação de seus acordos preferenciais, para incluir proibição de exigências sobre transferência de tecnologia, formação de *joint-ventures* ou parcela de capital nacional, ou limites no número de mão de obra estrangeira. Torna-se relevante um exame mais detalhado dos acordos centrados na UE e nos EUA, bem como de parceiros de interesse do Brasil como Índia, China e África do Sul, e dos parceiros do Mercosul.

A Análise Transversal da Regulação sobre investimentos deve incluir:

- Acordos da OMC relativos a investimentos como o Acordo sobre Medidas relativas ao Investimento (TRIMs), Acordo sobre Serviços (GATS – Modo 3) e Acordo sobre Subsídios (Partes I a IV).
- Textos em negociação sobre o Acordo de Subsídios da Rodada de Doha.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área.

- Texto para negociação (MAI) no âmbito da OCDE.
- Texto para negociação no âmbito da Rodada de Doha na OMC, mas que foi retirado da Rodada.
- Acordos bilaterais de investimentos dos principais parceiros internacionais.
- Análise da regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos preferenciais (inclusão pelos EUA de cláusulas sobre investimentos muito além do quadro de TRIMs da OMC).
- Acordos de investimentos dos principais parceiros do Brasil.
- Quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, EU, EUA, China, Índia, África do Sul e Mercosul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 7 – Tema relacionado ao comércio: concorrência

O quadro regulatório na área de concorrência também apresenta um quadro complexo e se encontra disperso em diferentes acordos internacionais. Apesar de já fazerem parte das regulações nacionais da grande maioria de países, as tentativas de se criar um quadro multilateral acabaram fracassando. A OCDE possui um comitê sobre o tema e além de realizar estudos, procura discutir as práticas nacionais e propor medidas de cooperação.

Também no âmbito da OMC, o tema foi incluído no mandato de Doha, as negociações progrediram, mas acabaram sendo excluídas do mandato negociador. Os países mais interessados acabaram criando seus próprios mecanismos de análise das práticas nacionais e de cooperação entre as partes, via mecanismos de revisão, como a *International Competition Network*.

As questões que vêm sendo discutidas estão relacionadas às: cláusula de não discriminação, tratamento nacional, transparência, proibição de cartéis nocivos e solução de conflitos.

O desenvolvimento de regulação nacional sobre concorrência pelos diversos países, no entanto, com a ampliação das atividades transnacionais das empresas, acabou por criar regras que são conflitantes, uma vez que os critérios de operacionalização de tais regras são distintos (caso de fusões e aquisições aceitos nos EUA, mas não na UE e vice-versa).

Também é relevante o exame das cláusulas negociadas pelos principais parceiros internacionais no âmbito de seus acordos regionais.

Com a maior presença de empresas brasileiras no exterior, o conhecimento detalhado da regulação da área da concorrência também merece atenção especial.

A Análise Transversal da Regulação de concorrência deve incluir:

- Entendimentos da OCDE na área de defesa da concorrência.

- Textos de negociação sobre os temas da concorrência relacionada o comércio no âmbito da Rodada de Doha.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área.
- Implicações das medidas de defesa comercial para a área de defesa da concorrência.
- Regulação estabelecida pelos EUA e UE, bem como dos principais parceiros do Brasil nos seus principais acordos preferenciais.
- Quadros regulatórios nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, EU, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 8 – Áreas que afetam o comércio internacional: meio-ambiente e mudança climática

O quadro regulatório sobre a área do meio-ambiente e sobre mudança climática também é significativamente fragmentado. Existem mais de 200 acordos sobre meio-ambiente, e cerca de 20 deles têm cláusulas específicas sobre o comércio, cobrindo temas diversos como a proteção de espécies em extinção, proibição do uso de substâncias que afetem a camada de ozônio, até o comércio de rejeitos nucleares. Com o aquecimento global, países como EUA e UE estão criando regras sobre emissão de carbono que atingem não só o comércio interno, mas também as importações, impactando o comércio internacional.

No entanto, como nem o meio-ambiente nem o clima fazem parte do quadro regulatório do comércio, o tema acabou sendo levado para a OMC, via o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. A questão está sendo considerada no OSC e uma série de regras vem sendo estabelecida, com base no Art. XX do GATT sobre Exceções Gerais, que permite restrições às importações nos casos de ameaças a saúde e a vida de homens, animais e plantas, ou relacionado à conservação de recursos naturais exauríveis (ar, água ou animais em extinção). Com a atenção do consumidor cada vez mais sensibilizada para tais temas, é importante seguir o desenvolvimento das regras referentes a tais áreas.

Outro aspecto da questão é o relativo à multiplicação de padrões nacionais, regionais públicos ou privados que pretendem informar os consumidores sobre aspectos específicos do produto ou sua produção, via utilização de selos verdes, impressão de carbono, origem de cada ingrediente. Se de um lado, tais selos podem facilitar a venda de certos bens, por outro, a proliferação sem controle de tal etiquetagem pode se converter em importante barreira comercial.

A Análise Transversal da Regulação de meio ambiente e mudança climática deve incluir:

- Principais artigos do GATT relevantes para a área de meio-ambiente e mudança climática: Art. I (não-discriminação entre nações), Art. II (listas de compromissos), Art. III (tratamento nacional), Art. XX (exceções gerais)
- Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e exame do princípio da precaução.

- Acordo sobre Barreiras Técnicas da OMC e exame da questão da etiquetagem e do método de processamento do produto (PPM).
- Acordos sobre o meio ambiente com cláusulas comerciais.
- Acordos sobre mudança climática e suas implicações sobre o comércio (UNFCCC, Protocolo de Quioto, Protocolo de Copenhagen, Acordo de Cancun).
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação na área, incluindo o caso do atum, dos camarões e dos pneus usados.
- Regulação estabelecida pelos EUA e UE, bem como de parceiros de interesse do Brasil nos seus principais acordos regionais (inclusão de cláusulas específicas sobre meio-ambiente e clima).
- Quadros regulatório nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, EU, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

Tema 9 – Áreas que afetam o comércio internacional: padrões trabalhistas e direitos humanos e diversidade cultural

A expansão e o aprofundamento da área de direitos trabalhistas e dos direitos humanos, no cenário internacional, permitem a inferência de que elas acabarão por afetar o comércio internacional proximoamente. No contexto do trabalho, a regulação internacional é determinada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que vem aprovando uma série de convenções referentes à discriminação entre sexos, liberdade à organização de sindicatos e direito à greve, proibição de trabalho infantil, remuneração igual para o trabalho igual, dentre outras. Os EUA e a UE vêm incluindo tais convenções em seus acordos preferenciais, principalmente destinados aos países em desenvolvimento.

O Brasil, que até recentemente não tinha interesse em negociar regras nessa área, atualmente se mostra mais aberto, com o avanço de importações de países que não respeitam direitos trabalhistas.

Na OMC, o Artigo XX do GATT já determina que nada pode ser construído para impedir a adoção de medidas relativas a importação de bens produzidos por trabalho de prisioneiros. Resta saber como tal cláusula poderá ser interpretada e usada no conteúdo do comércio internacional. Pode-se também aventar a possibilidade da utilização do conceito de ordem pública do Artigo XX para impedir a importação de produtos que tenham violado, em sua produção, normas trabalhistas ou de direitos humanos.

Mais recentemente, com a consolidação do Conselho de Direitos Humanos no âmbito da ONU e a reconhecida eficácia do comércio para tornar operativas regras sobre o meio-ambiente, é considerada uma questão de tempo, até o dia que um país evoque alguma cláusula sobre direitos trabalhistas ou humanos para justificar medidas de restrição a importações de outro país.

Na área da cultura, a UNESCO aprovou, em 2005, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade Cultural. Tal Convenção afeta diretamente o comércio

internacional ao estabelecer regras sobre o comércio de bens, serviços e pessoas ligadas a produção da cultura. Além de bens de artesanato, tais regras atingem diretamente a produção de filmes, CDs e DVDs, além da produção musical ao vivo (vistos especiais para músicos e produtores). Tais áreas também devem merecer atenção, uma vez que o Brasil está se tornando produtor e exportador nesse segmento.

A Análise Transversal da Regulação dos padrões trabalhistas, direitos humanos e da diversidade cultural deve incluir:

- Convenções da OIT que tenham implicações comerciais.
- Convenções sobre direitos humanos que tenham implicações comerciais.
- Principais artigos do GATT relevantes para a área de defesa dos direitos trabalhistas.
- Principais painéis e decisões do Órgão de Apelação que possam mostrar possíveis rotas de ação para a inclusão de tais áreas na OMC.
- Regulação estabelecida pelos EUA e UE nos seus principais acordos regionais (inclusão de cláusula sobre direitos trabalhistas e diversidade cultural).
- Quadros regulatório nacionais dos principais atores do comércio global, dentre eles, UE, EUA, China, Índia e África do Sul.
- Análise do impacto dos quadros regulatórios internacionais e nacionais para o Brasil e a competitividade das empresas brasileiras.

IV – Conclusões

O referencial teórico do Multissistema do Comércio Global e a metodologia da Análise Transversal do Comércio Global aqui propostos, para o estudo da regulação do comércio internacional pode ser sintetizada em alguns pontos:

- Primeiro, o objeto de análise não deve se concentrar apenas no conceito de comércio externo ou comércio internacional. Mais do que atividades diretas de exportações e importações, as atividades do comércio estão relacionadas a temas mais amplos como propriedade intelectual, investimento e concorrência. Mais ainda, o comércio é afetado por regras criadas para temas diversos como padrões trabalhistas, direitos humanos ou diversidade cultural, meio ambiente e mudança climática. O tema das flutuações cambiais, até então “proibido” na área comercial, teve, a partir da crise de 2008, entrada definitiva nas discussões sobre políticas de comércio. Diante da realidade atual, o conceito de comércio internacional deve ser ampliado e passar a compreender um conceito mais amplo, o de comércio global.
- Segundo, o estudo da regulação do comércio global, para desvendar todas as suas implicações não pode ser domínio privilegiado de uma única área do conhecimento, seja de economia ou administração, seja do direito ou das relações internacionais. O real entendimento de seus detalhes exige uma nova abordagem, uma abordagem multidisciplinar, onde economistas e administradores não se percam na linguagem hermética do direito, mas entendam a lógica jurídica e as regras de interpretação de tratados; e os advogados e internacionalistas não se apavorem diante de uma equação matemática, mas entendam o real significado de elasticidades-cruzadas e os resultados

das simulações dos modelos de equilíbrio geral e parcial. Não só as implicações jurídicas das regras devem ser examinadas, mas também seus impactos econômicos e o efeito sobre a competitividade dos setores produtivos.

- Terceiro, a apreensão da real complexidade do tema exige um novo referencial teórico, multissistêmica, onde cada um dos diferentes níveis de regulação seja explicitado e analisado em detalhes, uma vez que revela uma intensidade diferente de regras. Cada sistema de regras reflete os interesses próprios de cada um dos atores que o negociou. A real complexidade dos diferentes quadros regulatórios é revelada na medida em que o analista apreende, passo a passo, e de forma incremental, a interação das regras nos seus diferentes sistemas. Tal é o embasamento teórico da metodologia aqui proposta. A regulação do comércio global é na verdade um multissistema de regulação, englobando os níveis multilateral, preferencial e nacional.

- Quarto, a análise da regulação do comércio global também exige que se dê um passo além, qual seja, sair do geral e entrar no específico, partir das regras dos acordos e aplicá-las a setores reais. Em outras palavras, sair dos acordos sobre agricultura e chegar às implicações das regras para os setores das carnes, da soja, da laranja e do etanol. Sair dos acordos dos têxteis e chegar às regras de origem das toalhas e camisetas, sair dos acordos de dumping e chegar à defesa comercial dos calçados, sair dos acordos sobre subsídios e chegar nos automóveis e aeronaves. Mas, nesses casos, a análise de cada setor exige uma abordagem transversal, partindo do multilateral, para o preferencial e deste para o nacional, setor por setor, ou produto por produto.

Em síntese, a análise da regulação do comércio global apresenta um grande desafio para a sua realização. Ela exige a construção de um extenso Banco de Dados de Regulação, não só dos diferentes sistemas, mas também dos diversos setores de interesse. Mais ainda, exige a construção de um completo Banco e Dados dos fluxos de comércio internacional, país a país e de seus principais produtos, que permita a análise econômica das implicações das regras negociadas. Somente a partir do exame das regras e dos números é que um analista pode estar preparado para avaliar suas reais implicações não só para a Política de Comércio Externo de um país, como seus efeitos sobre a competitividade dos setores produtivos.

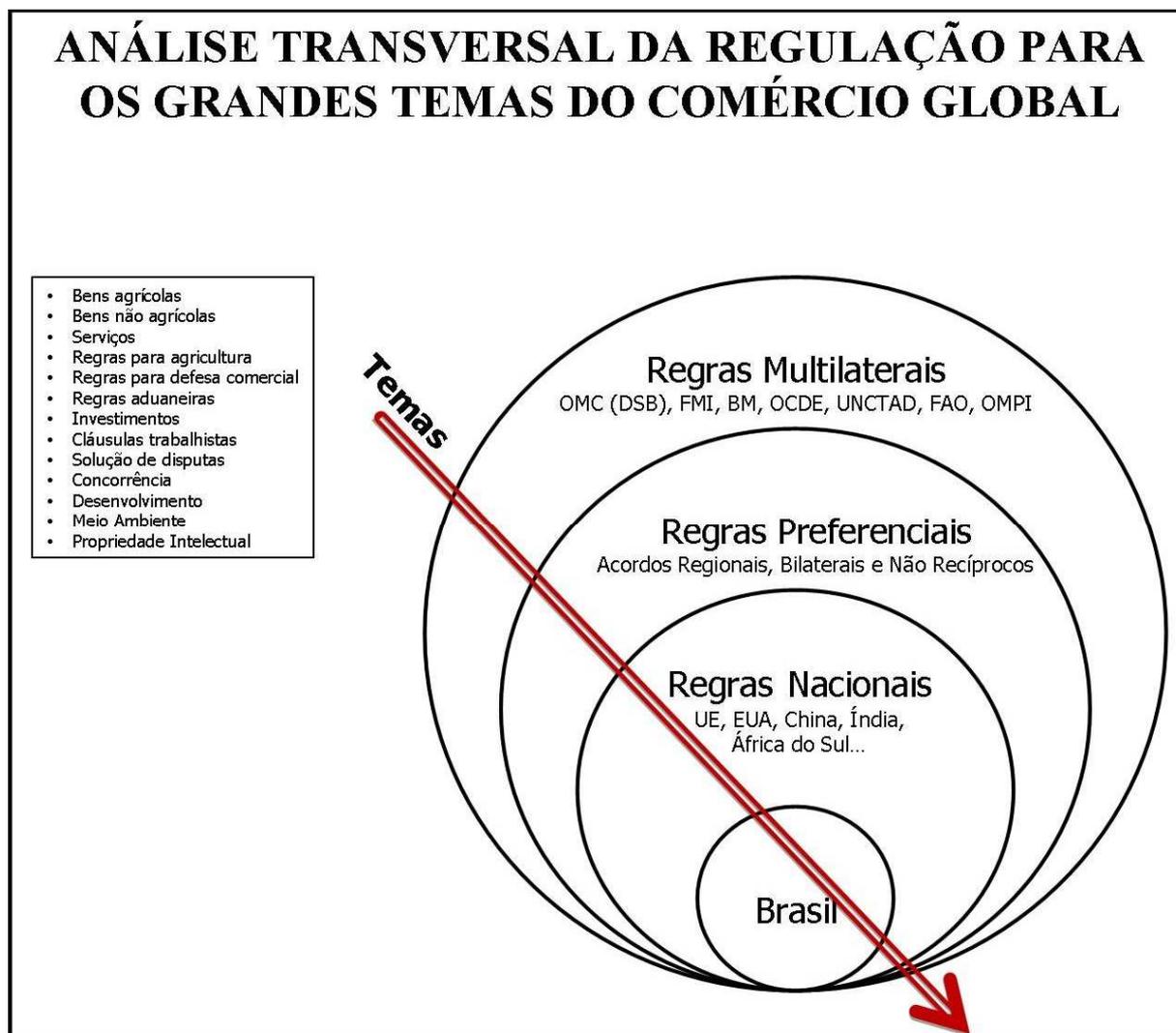
Vera Thorstensen é professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo da FGV e Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e do Investimento. Foi assessora econômica da Missão do Brasil em Genebra de 1995 a julho de 2010. As opiniões defendidas neste artigo são de inteira responsabilidade da autora.

Contribuíram para este artigo os pesquisadores-assistentes do Centro do Comércio Global e Investimento, Adriane Nakagawa e Daniel Fornaziero Segura Ramos.

MODELO 1



MODELO 2



Bibliografia

Sistema OMC e OA (site WTO)

WTO, General Agreement on Tariffs and Trade, (GATT), 1994.

WTO, Marrakesh Agreement establishing the WTO, 1994

WTO, Results of the Uruguay Round, 1994.

WTO, Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, 1994.

WTO, Repertory on the Appellate Body, 2005.

Sistema dos acordos preferenciais

WTO, Secretariat, CRTA, Transparency Exercise: NAFTA, EU, Asean, (site WTO).

Estevadeordal, A., Suominen, K., and Teh, R. (eds) – Regional Rules in the Global Trading System, IDB, WTO, 2009.

Baldwin, R.; Low, P. – Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System, WTO, 2009.

Horn, H.; Mavroidis P.; Sapir A.; Beyond the WTO - An anatomy of EU and US preferential trade agreements, 2009.

Heydon, K.; Woolcook, S. – The rise of bilateralism: comparing European and American FTAs, 2009.

Sistema dos quadros regulatórios nacionais

WTO, Trade Policy Review Body: EU, US, China, India, Brazil (diversos anos), site WTO.