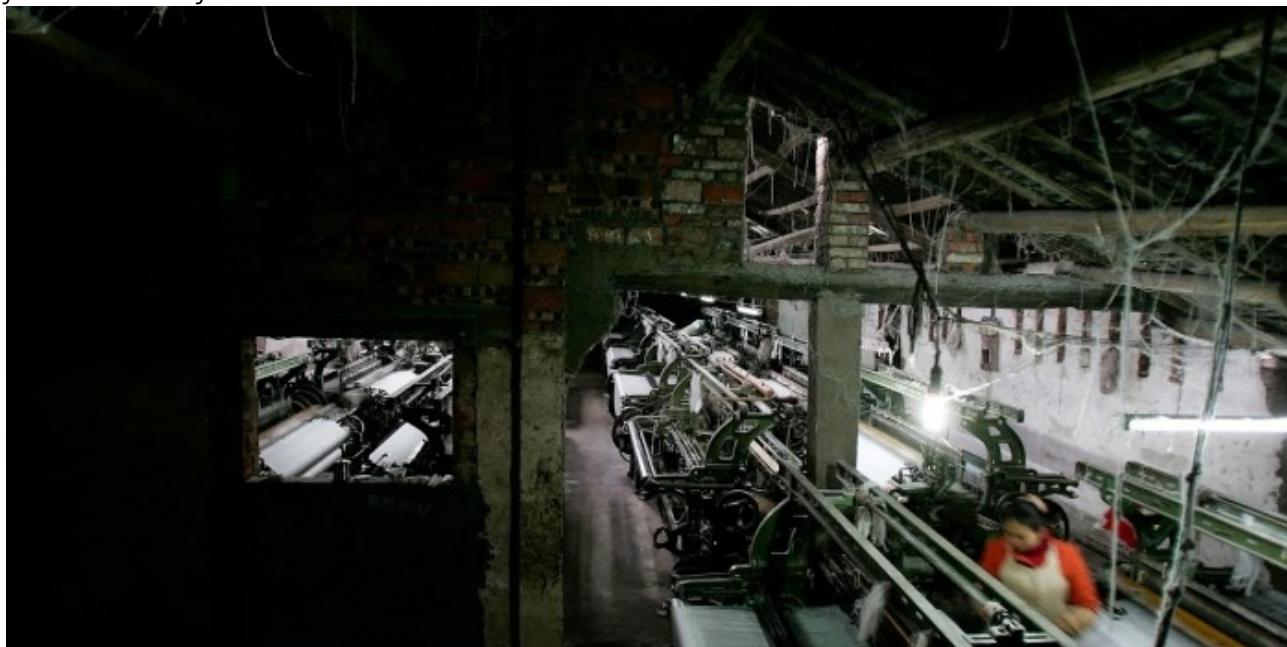


PONTES, VOLUME 9 - NUMBER 5

Interesses e agendas: a perspectiva do setor privado sobre a regulação do comércio internacional

2 July 2013

José Luiz Pimenta Júnior



Neste artigo, os autores traçam uma retrospectiva do engajamento do setor privado nas negociações multilaterais desde o início da Rodada Doha, com especial atenção às iniciativas promovidas pela FIESP com o intuito de defender a agenda da indústria nas tratativas.

A participação do setor privado brasileiro no cenário do comércio internacional foi ampliada de forma expressiva a partir de 2001, com o lançamento da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Com profundo interesse em incrementar suas exportações agrícolas e manter uma indústria competitiva, o governo brasileiro passou a concentrar sobremaneira seus esforços nessas negociações. O governo tinha com clareza que um resultado favorável na arena multilateral traria ganhos diretos e indiretos para uma parcela importante da economia nacional e, com isso, passou a liderar a coalizão denominada G-20.

Dois movimentos claros em termos de mobilização negociadora derivaram dessa estratégia de atuação do Brasil. Primeiramente, os trabalhos relacionados à Rodada se intensificaram nas esferas governamentais, e a atuação brasileira passou a contar com a participação de representantes de diversos ministérios. Simultaneamente, desenvolveu-se uma estreita relação entre o setor privado e o governo, no intuito de que este último pudesse contar com informações cruciais ao posicionamento brasileiro durante as discussões multilaterais.

Nesse contexto, diversas associações, sindicatos, institutos e federações passaram a atuar junto ao governo para que as propostas fossem coordenadas da melhor maneira possível. Por sua representatividade e importância no cenário econômico nacional, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) acreditava que sua participação era fundamental para que o governo brasileiro pudesse garantir um resultado equilibrado ao longo das negociações.

A FIESP passou a adotar a posição de que “agricultura é indústria”: reconheceu que a negociação agrícola

traria impactos diretos à produção e exportação nacionais, o que afetaria o agronegócio brasileiro, o setor industrial e a economia como um todo. Além disso, a FIESP defendia que era necessário avaliar o impacto da redução nas tarifas consolidadas sobre a competitividade dos setores industriais.

Assim, a Federação passou a trabalhar estreitamente com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), no intuito de prover informações e posicionamentos não somente a respeito das negociações de produtos não-agrícolas (NAMA, sigla em inglês), mas também daquelas relacionadas ao agronegócio. Com isso, a FIESP empreendeu análises minuciosas sobre os impactos da aplicação da “fórmula suíça”[1] nas tarifas à importação de bens industriais do país e, ainda, liderou a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), cujo foco, à época, era prover ao governo subsídios informacionais relacionados às negociações agrícolas.

Além dos estudos e análises, a participação do setor privado – em especial da FIESP – durante a Rodada contou com declarações unilaterais em que o avanço da regulação multilateral era assertivamente defendido[2]. Em conjunto com entidades internacionais, a FIESP também divulgou declarações nas quais alertava para as consequências negativas para o Brasil de um fracasso em Doha[3].

Outro importante fórum de atuação conjunta entre governo e setor privado nacional diz respeito ao sistema de solução de controvérsias da OMC, do qual o Brasil é um assíduo participante, figurando como o quarto país que mais demandou investigações acerca de potenciais descumprimentos das regras da OMC (26 vezes). Nesses litígios comerciais, a participação de setores da indústria mostrou-se crucial para a condução dos casos.

Tanto os contenciosos como a formulação de posicionamentos do setor privado são, portanto, indicativos de um engajamento pró-ativo por parte de importantes setores da indústria nacional – notadamente da FIESP – nos processos relacionados ao sistema multilateral de comércio.

Novos temas, desafios e o papel do setor privado nacional

A despeito da importância que o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) tem na ampliação da regulação do comércio internacional, a não conclusão da Rodada Doha deixou de trazer benefícios estruturais ao comércio global nos setores agrícola e industrial. A paralisação das negociações passou a ser contrastada com a intensificação, sobretudo na última década, de acordos preferenciais de comércio (APCs) em níveis bilateral e regional.

Esse contraste pode ser compreendido a partir do argumento de que tais acordos passaram a avançar na regulação em temas contidos no ordenamento jurídico da OMC (*OMC-plus*, como serviços, investimento e propriedade intelectual), bem como definir normativas que não possuem uma regulação consolidada no âmbito da OMC (*OMC-extra*, como concorrência, meio ambiente e regras trabalhistas)[4]. Ademais, tais acordos apresentam preferências que acompanham tendências de comércio (volume e setores) e reforçam cadeias produtivas[5], refletindo a elevada participação do setor privado nas negociações por meio de consultas governamentais e procedimentos específicos de representação de seus interesses[6].

Por ter optado em concentrar seus esforços no nível multilateral, o Brasil passou ao largo da ampliação do seu quadro de APCs durante a última década. Atualmente, o país possui 13 acordos de complementação econômica (ACE) no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), restritos somente à regulação do comércio de bens (e, em poucos casos, de serviços); e 5 APCs em nível extra-regional, com países ou regiões de pouca expressão no comércio bilateral – Índia, Israel, Palestina, Egito e União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês).

Apesar de todas as especulações recentes sobre as consequências para o Brasil e para o mundo da ampliação dessa dinâmica, deve-se ter presente que os APCs *per se* não podem ser considerados entraves ou limitadores ao multilateralismo. Isso porque esses arranjos estão previstos no ordenamento do comércio multilateral, mais especificamente no Artigo 24 do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e

Comércio (GATT, sigla em inglês). Isso torna legítima (e legal) a busca dos interesses comerciais pelos membros da OMC na esfera bilateral.

Dessa forma, o problema está no descompasso entre a intensificação recente desses acordos e a interrupção da ampliação regulatória na OMC. A despeito do avanço dos APCs, existe uma gama de temas relacionados ao comércio que só podem alcançar resultados equilibrados por meio de negociações multilaterais – como no caso de câmbio, subsídios, meio ambiente e energia.

Seria equivocado pensar, todavia, que o recém eleito diretor-geral da OMC, o embaixador Roberto Azevêdo, liderará sozinho os processos de conclusão da Rodada e a incorporação de novos temas em nível multilateral. Pela natureza da OMC, caberá a seus membros decidir como concluir de maneira satisfatória a Rodada Doha e, posteriormente, definir uma nova agenda de negociações que reflita as atuais necessidades de regulação no comércio internacional. Obviamente, o papel de um diretor-geral competente e dotado de prestígio dentro da Organização – como é o caso do embaixador Azevêdo – ajuda a dirimir conflitos e estabelecer consensos, porém dependerá dos países o estabelecimento de novas negociações.

A FIESP entende que as duas frentes de ampliação regulatória do comércio internacional, regional e multilateral devem andar conjuntamente e ser encaradas, no longo prazo, como dinâmicas complementares. Com isso, cabe ao governo brasileiro estabelecer, em conjunto com o setor privado, diretrizes e estratégias que contemplem o interesse nacional nessas esferas de negociação.

Nesse contexto, a FIESP trabalha ativamente para posicionar a indústria brasileira em face da maior complexidade observada no comércio internacional. Dessa forma, intensos debates sobre a relação entre comércio e câmbio – inclusive com a participação do governo – tiveram lugar na Federação nos últimos anos, bem como análises sobre a relação entre comércio e mudança do clima, tema que recorrentemente vem à tona por conta da aplicabilidade das medidas de ajuste na fronteira (*border tax adjustments*). Discussões e análises que identificam a complexidade do comércio internacional de energia e a necessidade de melhor regulá-lo no âmbito multilateral e regional passaram também a ser foco da entidade[7].

Recentes publicações da FIESP deixam claro que as prioridades comerciais do Brasil devem envolver, entre outros pontos: a integração regional, com foco na integração da infraestrutura e ampliação normativa dos acordos já existentes entre o Brasil e os outros países da região sul-americana; o multilateralismo, por conta da necessidade de conclusão da Rodada Doha; e uma cooperação econômica estratégica, voltada à intensificação de parcerias econômicas com países do continente africano e à ampliação de acordos para evitar a bitributação e de promoção e proteção do investimento com diferentes países[8].

De maneira geral, os desafios internos da indústria brasileira são de natureza estrutural e incluem estratégias relacionadas às agendas tributária, fiscal, monetária, logística, energética, educacional. Todavia, a FIESP entende que esse trabalho de equacionamento econômico e social interno deve ser feito, na medida do possível, concomitantemente à integração brasileira nas cadeias produtivas globais. Para que esse processo efetivamente se consolide, a entidade reitera sua posição de que a integração da infraestrutura na América do Sul e a ampliação da regulação do comércio e investimentos em níveis multilateral e regional são fundamentais, sobretudo porque tendem a garantir maior estabilidade e previsibilidade em um ambiente global extremamente dinâmico e competitivo.

** Coordenadora Geral do Departamento de Infraestrutura da FIESP. LLM em Direito Internacional Econômico e Políticas Públicas pela Universidade de Barcelona (UB); doutoranda pela Universidade de São Paulo (USP) e pela UB em Direito Internacional Público.*

*** Coordenador de Negociações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais e Comércio*

Exterior da FIESP. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

[1] A fórmula utilizada para a redução das tarifas em NAMA durante a Rodada Doha foi a chamada “fórmula suíça”, proposta pela delegação suíça na Rodada Tóquio (1973-1979). Trata-se de uma fórmula não linear (quanto maior a tarifa inicial, maior será o corte decorrente da aplicação da fórmula), dotada de um coeficiente diferente entre PDs e PEDs, o qual determina a profundidade do corte na tarifa. Para mais informações, ver: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm>.

[2] Ver: Cavalcanti, C. Opção multilateral do Brasil. *Valor Econômico*, 21 jul. 2008.

[3] Entre as principais consequências, destacam-se: a) colocar em risco o sistema multilateral de comércio, que tem se mostrado relevante para o comércio exterior brasileiro; b) estimular a proliferação de acordos regionais e bilaterais, que geram desvio de comércio contra os países que estão fora dessas redes; e c) incrementar novos contenciosos comerciais. Fonte: *Gazeta Mercantil*. FIESP engrossa o coro para reativar Doha, 17 jan. 2007.

[4] Ver: Thorstensen, Vera. O Multissistema da Regulação do Comércio Global: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise. *Working paper*.

[5] Ver: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/palestra-no-coscex-os-acordos-regionais-de-comercio-as-novas-regras-e-a-omc/>>.

[6] Ver: Sanchez-Badin, Michelle Ratton. A regulação de "novos temas" em acordos preferenciais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: pontos relevantes para o Brasil. Brasília, IPEA, 2012 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1773.pdf>.

[7] Ver: Lembo, C.; Luna, N. Integração energética e mudança do clima. *Folha de S. Paulo*. 22 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2211201008.htm>>.

[8] Ver: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8-eixos-de-integ....>> Ver também: <<http://www.fiesp.com.br/wp-content/uploads/2013/06/Agenda-de-Integração-Externa.pdf>>.

*This article is published under **Pontes, Volume 9 - Number 5***

PREVIOUS ARTICLE

A ausência de unidade entre os países em desenvolvimento: a ruína de Bali?

2 July 2013

Questionando a ideia de que os países em desenvolvimento possuem uma agenda comum nas negociações de comércio internacional, a autora discute os principais eixos de divergência, identifica as áreas...

NEXT ARTICLE

Um momento oportuno

2 July 2013

A partir de uma análise crítica acerca do mandato de Pascal Lamy, o autor identifica pontos para os quais o novo diretor-geral da OMC, Roberto Azevêdo, deve atentar a fim de revigorar a vocação da...