

coleção | RELAÇÕES
| INTERNACIONAIS

**DESAFIOS DA
DIPLOMACIA ECONÔMICA
NA PERSPECTIVA DE
JOVENS DIPLOMATAS**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão*

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinernick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

SAMO S. GONÇALVES
(Organizador)

**DESAFIOS DA
DIPLOMACIA ECONÔMICA
NA PERSPECTIVA DE
JOVENS DIPLOMATAS**



Brasília - 2016

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
André Luiz Ventura Ferreira
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2016

D411

Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas / Samo S. Gonçalves (org.) ; George de Oliveira Marques ... [et al.]. - Brasília : FUNAG, 2016.

385 p. - (Coleção relações internacionais)

ISBN 978-85-7631-586-5

1. Comércio internacional. 2. Relações econômicas internacionais. 3. Diplomacia - Brasil. 4. Política externa - Brasil. I. Gonçalves, Samo S. II. Marques, George de Oliveira. III. Série.

CDD 327.81

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

*Se pude enxergar mais longe,
é porque me apoiei nos ombros de gigantes.*

Isaac Newton



AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado vida e saúde ao longo de todos esses anos.

À minha esposa, Christina Foltran, por sempre estar ao meu lado e fazer de mim uma pessoa melhor.

Ao Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, pelo incansável apoio, sem o qual este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos Embaixadores Marcos Bezerra Abbott Galvão e Carlos Márcio Bicalho Cozendey, pela gentileza de terem aceitado redigir apresentação e prefácio, respectivamente, deste livro e pelas indispensáveis sugestões e comentários que ajudaram a melhorar nossos artigos.

A todos meus queridos colegas que compartilham a autoria desta obra comigo, meu fraterno obrigado por terem aceitado participar desta empreitada e, sobretudo, por terem acreditado nessa iniciativa, que é pioneira na Casa de Rio de Branco. Agradeço os Secretários Bruno Soares Leite, Mayara Nascimento Santos Leal, Celeste Cristina Machado Badaro, Leonardo Gomes Nogueira Rabelo, Leandro Rocha de Araujo, Eduardo Moretti e Pedro Mendonça Cavalcante.

Agradeço especialmente ao Conselheiro George de Oliveira Marques, chefe da Divisão de Negociação de Serviços (DNS), pela gentileza de ter aceitado participar do livro. Embora não seja um “Jovem Diplomata”, o Conselheiro George é, certamente, um “Diplomata Jovem”, que muito nos enaltece com sua contribuição intelectual.

Ao Embaixador Luís Antonio Balduino Carneiro, profissional e ser humano por quem nutro grande respeito e admiração.

Ao Conselheiro Paulo Elias Martins de Moraes, chefe e amigo, pelas valiosas críticas e sugestões.

À determinação, mãe das realizações.

SUMÁRIO

Lista de siglas e abreviaturas..... 11

Apresentação..... 17

Marcos Bezerra Abbott Galvão

Prefácio 21

Carlos Márcio Cozendey

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FINANCEIROS E SERVIÇOS

Cadeias Globais de Valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil..... 27

George de Oliveira Marques

Diplomacia financeira – as finanças internacionais como instrumento de política externa brasileira 63

Bruno Soares Leite

Perdão de dívidas – o Brasil como credor..... 95

Celeste Cristina Machado Badaró

Negociações Internacionais de Serviços: em busca de uma agenda brasileira 123

Leonardo Gomes Nogueira Rabelo

O Novo Banco de Desenvolvimento: desafios e
perspectivas 159
Samo S. Gonçalves

Investimentos Estrangeiros – desafios em
via de mão dupla 201
Pedro Mendonça Cavalcante

DEPARTAMENTO ECONÔMICO

A implementação da Agenda do Desenvolvimento da
Organização Mundial da Propriedade Intelectual:
desafios e principais conquistas 239
Mayara Nascimento Santos

O Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC:
medidas para a redução das barreiras administrativas
ao comércio internacional 287
Leandro Rocha de Araujo

DEPARTAMENTO DE NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

O Brasil e os Acordos Preferenciais de Comércio:
impactos e alternativas 343
Eduardo Moretti

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAR** Agências Classificadoras de Risco de Crédito (*Credit Rating Agencies*)
- ABC** Agência Brasileira de Cooperação
- ABDI** Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- ACC** Adiantamentos de Contrato de Câmbio
- ACE** Acordo de Complementação Econômica
- ACE** Adiantamento de Cambiais Entregues
- ACFI** Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos
- ADR** *American Depositary Receipt*
- AFC** Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC
- AIIB** Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
- ALADI** Associação Latino-Americana de Integração
- ALCA** Área de Livre Comércio das Américas
- APC** Acordo Preferencial de Comércio
- APPI** Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos

BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento
BAsD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCBS	Comitê da Basileia para a Regulação Bancária
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
BIS	Banco de Compensações Internacionais (<i>Bank for International Settlements</i>)
BMD	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CBS	Coalização Brasileira de Serviços
CBSB	Comitê da Basileia para Supervisão Bancária
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFC	Comitê sobre Facilitação do Comércio
CIADI	Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID</i>)
CMC	Conselho do Mercado Comum

CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNFC	Comitê Nacional sobre Facilitação do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COMACE	Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior
CPFC	Comitê Preparatório sobre Facilitação do Comércio
CRA	Arranjo Contingente de Reservas
DES	Direitos Especiais de Saque (<i>Special Drawing Rights – SDR</i>)
FCL	Linha de Crédito Flexível (<i>Flexible Credit Line</i>)
FFI	Foros Financeiros Internacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSB	Conselho de Estabilidade Financeira (<i>Financial Stability Board</i>)
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (<i>General Agreement on Trade in Services</i>)
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GICI	Grupo Interministerial sobre o Comércio de Mercadorias e de Serviços
GMC	Grupo Mercado Comum
GTIF	Grupo de Trabalho para Integração Financeira
GVCs	Cadeias Globais de Valor (<i>Global Value Chains</i>)
G20	Grupo dos 20
HIPC	Iniciativa para países pobres altamente endividados (<i>Highly Indebted Poor Countries</i>)

- IASB** Comitê Internacional para Padrões Contábeis
(*International Accounting Standard Board*)
- IBAS** Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul
- IBW** Instituições de Bretton Woods
- IEDI** Instituto de Estudos para Desenvolvimento Industrial
- IFI** Instituições Financeiras Internacionais
- IOSCO** Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (*International Organization of Securities Commissions*)
- IPO** Oferta Pública Inicial de Ações (*Initial Public Offer*)
- JICA** *Japan International Cooperation Agency*
- KfW** Instituto de Crédito para Reconstrução (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*)
- MDIC** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- MPOG** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- MRE** Ministério das Relações Exteriores
- NAFTA** Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement*)
- NBD** Novo Banco de Desenvolvimento
- NBS** Nomenclatura Brasileira de Serviços
- OCDE** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIC** Organização Internacional do Comércio

OMC	Organização Mundial do Comércio
PCL	Linha de Crédito Precaucionária (<i>Precautionary Credit Line</i>)
PED	Países em Desenvolvimento
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PLL	Linha de Crédito e Liquidez (<i>Precautionary and Liquidity Line</i>)
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
SIMBRACS	Simpósio Brasileiro de Políticas Públicas para Comércio e Serviços
SISCOSERV	Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços
SML	Sistema de Pagamento em Moedas Locais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TFAF	<i>Trade Facilitation Agreement Facility</i>
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
TTIP	Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>)
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)



APRESENTAÇÃO

No Brasil, infelizmente, o debate público sobre economia internacional e, em especial, a respeito de política comercial e questões financeiras globais permanece muito aquém do que corresponderia a uma das maiores economias do mundo. Ainda mais preocupante é o fato de esse debate não estar à altura da imperiosa necessidade que o nosso país tem de refletir e decidir, com urgência, sobre os rumos que desejaria buscar – observados os múltiplos aspectos da realidade presente e potencial – com vistas ao redesenho de sua presença e participação na economia mundial.

A avaliação acima, diga-se, nada tem de novo. É mais um dos muitos autodiagnósticos nacionais que, apesar de repetidos a ponto de se transformarem em lugares-comuns, até hoje não produziram a mobilização intelectual e política que a gravidade do desafio impõe.

Embora, como todos os países, sobretudo os maiores, nos caracterizemos por singularidades de toda ordem – dimensão territorial, situação geopolítica, demografia, desequilíbrios em nosso desenvolvimento, correlação ao longo do tempo entre os diversos setores da economia, etc. – ainda não fomos capazes de encontrar, nessa área, um caminho de reflexão mais sólido. Não desenvolvemos um lastro de rigor que, por um lado, nos mantenha a distância equilibrada de narrativas simplificadoras importadas

de modo acrítico e prescritas a esmo como se fossem verdades absolutas, incontornáveis, desinteressadamente objetivas, e dotadas de qualidades redentoras que todos deveriam automática e entusiasticamente reconhecer. Tampouco construímos uma base de exigência que, no sentido oposto, pudesse poupar o debate nacional mais sério das debilidades que, à partida, desqualificam algumas das linhas de crítica a tais assimilações apressadas. Ao contrário, por sua crônica alergia aos fatos e apego a chavões cansados, essas formulações com frequência facilitam a tarefa de seus adversários, a quem serve confundir qualquer esforço de formulação original, qualquer dúvida sobre o ideário dominante, com a caricatura dos arautos das “jabuticabas” que tão bem se amolda ao nosso bem-humorado sentido de autodepreciação.

Não se trata de querer “reinventar a roda”, como reagem, sem criatividade de substância ou argumento, os defensores de que o remédio está sempre em nos adaptarmos rápida e passivamente. Afinal, para eles, o problema reside quase tão somente em nosso atraso em fazê-lo, em sermos retardatários no reconhecimento do “óbvio”. Adaptarmo-nos aos supostos imperativos de um mundo “lá fora” no qual, ao arrepio dos dados históricos, dizem enxergar um único percurso possível; mesmo sabendo que todos os atores relevantes, inclusive os que hoje pregam cartilhas universais, para os outros, trilharam caminhos sempre muito próprios. Tampouco se trata de abraçarmos o voluntarismo quase ingênuo daqueles para quem o País poderia, de uma hora para a outra, unilateralmente, mudar os parâmetros do lugar que ocupa na economia e comércio mundiais; firmar acordos em termos tão miraculosamente favoráveis que só poderiam existir se não houvesse ninguém do outro lado da mesa de negociação – a linha pueril hiperotimista do “querer é poder”.

Os jovens colegas cujos textos se seguem talvez não imaginassem, ao me honrarem com a encomenda desta apresentação, que eu fosse fugir ao tom positivo e até encomiástico com que

normalmente se redigem tais introitos. Mas é justamente por ser um dos numerosos brasileiros preocupados com a precariedade de nosso debate público sobre questões de economia e comércio internacionais, que valorizo a iniciativa que tomaram de contribuir desde já para esse debate, partindo dos respectivos estudos universitários e promissoras experiências diplomáticas.

Encômios, portanto, merecem sem dúvida. Egresso há exatos trinta e cinco anos do Instituto Rio Branco, onde tive depois a satisfação de lecionar em diversos momentos, li com cuidado e interesse cada um dos artigos desses diplomatas, alguns dos quais ainda não tive ocasião de encontrar pessoalmente. Aprendi com cada um deles: despertaram-me a vontade de saber mais a respeito de sua temática diversa. Não tenho dúvidas sobre sua utilidade para todos aqueles que os vierem a ler.

A presente coletânea de ensaios produzidos por jovens diplomatas brasileiros é também fonte de ânimo para aqueles que, como eu, testemunham diariamente, no trabalho dos colegas mais novos, a qualidade de nossa diplomacia, de nosso serviço exterior. O Itamaraty soube sim renovar-se, senhor Barão! Renovar-se de várias maneiras, nunca com os tais “punhos de renda” que só vimos em velhos filmes de espadachins.

Exemplo de serviço público é isso: dedicar o horário do expediente à multidão de tarefas que, cada vez mais, somos chamados a desempenhar e ao menos parte do tempo livre às responsabilidades que julgamos nos caber como cidadãos e participantes da discussão sobre questões de interesse da sociedade a que escolhemos servir. Parabéns aos autores, bom proveito aos leitores.

Marcos Bezerra Abbott Galvão*
Genebra, 3 de novembro de 2015

* Diplomata, Embaixador, Delegado Permanente do Brasil junto à OMC e outros Organismos Econômicos em Genebra.



PREFÁCIO

Recordo bem a primeira vez em que falei em nome do Brasil em uma reunião multilateral. Era o ano de 1988 e eu tinha pouco mais de um ano de formado no Instituto Rio Branco (IRBr). A sala D do prédio ocupado pelo Secretariado do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), precursor da Organização Mundial do Comércio (OMC), sediava naquele dia a Reunião do Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) que discutiria, entre outros assuntos, as propostas de modificação do Acordo de Barreiras Técnicas no contexto da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais (NCM). Na pauta, temas como a extensão das disciplinas do acordo à avaliação de conformidade ou a criação de um código de conduta para entidades de normalização de forma a aproximar as obrigações relativas à criação de normas técnicas àquelas válidas para regulamentos técnicos. Se o leitor teve a sensação de aridez e a rejeição natural que a menção de assuntos técnicos desperta na maioria dos humanos normais, ou ficou um pouco tonto com tantas siglas, está tendo um gostinho da coisa.

Cerca de um ano antes, ao terminar o período de formação no Instituto Rio Branco e ser lotado na antiga Divisão de Política Comercial, ansiava por participar dos grandes debates sobre a reforma do sistema econômico internacional, do Diálogo Norte-Sul, da construção da Nova Ordem Econômica Internacional.

Ao chegar à Divisão, porém, os temas a que fui alocado eram, no âmbito do GATT, coisas como tarifas, barreiras técnicas, valoração aduaneira. Recebi as incumbências com espírito de cumprimento do dever, mas confesso que estava um tanto frustrado e com aquela sensação dos humanos normais a que me referi acima. Tarifas e barreiras técnicas acompanharam-me o resto da vida, para o bem e para o mal. Mais para o bem. E, no fim das contas, mais por opção que por imposição.

Pois bem, depois de passar um ano estudando as questões envolvidas na negociação e articulando com os demais órgãos brasileiros relevantes para o tema qual seria a reação brasileira às propostas que estavam sendo apresentadas; depois de preparar um detalhado telegrama de instruções e vê-lo aprovado, o colega responsável pelo tema na Delegação Permanente em Genebra, a quem eu acompanhava, me diz que eu tome a palavra e fale. E lá fui eu: “Thank you Mr. Chairman...”. A luz do fim de tarde ficou mais intensa, já não enxergava os outros delegados – eu estava falando em nome do Brasil!

A Funag nos traz neste livro uma coleção de artigos de jovens diplomatas que demonstram, pelo empenho implícito em seus trabalhos, ter consciência do nível de responsabilidade que falar pelo Brasil implica. Demonstram também, pelo entusiasmo com que tratam de temas complexos e muito técnicos, buscando a perspectiva do interesse nacional, que possuem aquele orgulho que falar pelo Brasil deve proporcionar aos que têm essa oportunidade. Demonstram ainda, pela qualidade e precisão do tratamento dos temas, que os processos de seleção, formação e transmissão de conhecimento aos novos diplomatas segue em boa forma no Itamaraty.

A maioria dos trabalhos não se limita a descrever e explicar, ajudando o leitor a afastar aquela reação naturalmente negativa aos

temas técnicos referida acima, mas avança também na avaliação de acordos, na análise das posições adotadas pelo Brasil e na proposição de tratamento futuro dos temas pela política externa brasileira. Nem tudo o que está aqui é a posição oficial do Brasil, e eu mesmo não estou de acordo com todas as opiniões expressas, o que é bom. Numa instituição hierárquica e disciplinada como o Itamaraty, é importante atentar à preservação dos espaços de discussão e questionamento para evitar a ossificação e a desatualização numa realidade internacional aceleradamente cambiante.

Isso diz muito do esforço da Funag em gerar debate sobre os temas de política externa no Brasil, nesse caso adentrando por tópicos muitos deles pouco explorados na academia brasileira. A proposta de elaboração do livro, feita pelos próprios autores, foi prontamente acolhida pela Fundação, que dessa forma nutre e apoia o despertar da próxima geração de negociadores econômicos do Itamaraty, ao mesmo tempo que traz aos demais diplomatas, à academia e ao público em geral interessado em relações econômicas internacionais textos que combinam precisão conceitual e informação o mais próximas possível dos processos negociadores evocados.

Que os autores alcancem o que se espera do diplomata brasileiro moderno: uma combinação de conhecimento técnico sólido e agudeza de percepções, acompanhados de um entusiasmo que faça as luzes dos fins de tarde nas salas de negociação continuarem, muitos anos de carreira depois, a brilhar mais forte na hora de falar pelo Brasil.

Carlos Márcio Cozendey*

* Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros do MRE.



**DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FINANCEIROS E
SERVIÇOS**



CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: UMA “NOVA NARRATIVA” PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

George de Oliveira Marques¹

Resumo

A expansão das Cadeias Globais de Valor (GVCs) é decorrente, em larga medida, das políticas econômicas liberais adotadas no final do século XX. Esse “consenso liberal” arrefeceu posteriormente com o impasse na Rodada Doha, a ascensão do “mercantilismo monetário” das economias emergentes, as tensões comerciais entre EUA e China e as tendências protecionistas advindas da “grande recessão” iniciada em 2008. A partir de então, as discussões sobre GVCs em organismos internacionais passaram a reforçar argumentos de livre-comércio, com ênfase na importância da abertura de mercados para o funcionamento das cadeias produtivas globais. Apesar dos avanços teóricos e analíticos no estudo das GVCs, ainda se faz necessário refinar pesquisas e desagregar dados para melhor compreender a extensão do fenômeno e suas implicações para política comercial. As recomendações advindas de organismos internacionais favorecem um liberalismo seletivo, privilegiando novos temas (investimentos,

1 Diplomata, atualmente chefe da Divisão de Negociação de Serviços (DNS) do Ministério das Relações Exteriores. Formado em Engenharia da Computação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Serviu na Delegação do Brasil junto à OMC e demais Organismos Econômicos em Genebra e na Delegação do Brasil junto à ALADI e ao Mercosul. As visões expressas neste artigo são, no entanto, manifestações pessoais do autor e não necessariamente refletem as posições do governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores.

harmonização regulatória) em detrimento da agenda comercial “tradicional” (em particular, agricultura). Ao Brasil, em particular ao MRE, resta o desafio de participar do debate internacional sobre GVCs para, de um lado, contribuir para as estratégias de inserção econômica do País e, por outro lado, evitar que o tema seja instrumentalizado para promover uma liberalização seletiva contrária aos interesses nacionais.

Abstract

The expansion of Global Value Chains (GVCs) is due, to a great extent, to the liberal economic policies adopted worldwide at the end of the 20th Century. This “liberal consensus” was relatively undermined afterwards due to the stalled Doha Round, the rise of “monetary mercantilism” by emerging markets, the trade tensions between the US and China, and the protectionist tendencies in the aftermath of the “great recession” of 2008. Now, the studies on GVCs and the debate on international fora tend to reinforce arguments for free trade, stressing the importance of open markets to allow the development of global productive chains. Although many theoretical and analytical findings have appeared from the study of GVCs, more research and data collection is still needed to grasp a proper understanding of this phenomenon. The recommendations issued by international organisms have favored some form of selective liberalism, where some new themes (investments, regulatory harmonisation) are valued against a more “traditional” trade agenda (agriculture, in particular). To Brazil, and especially to the Ministry of External Relations, the challenge is to take part in the debate, in order to, in one hand, harness elements for the design of its foreign economic policy and, in other hand, to avoid the attempts to use the issue to foster some kind of selective liberalization that runs against national interests.



Em artigo para o jornal *O Estado de S. Paulo*, em 27 de janeiro de 2013, o jornalista econômico Rolf Kunz afirmou que o então Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, em suas tentativas de convencer os negociadores internacionais a não desistirem de um acordo para a Rodada Doha, fazia cada vez mais uso de “duas expressões cabalísticas”: “cadeia produtiva internacional” e “cadeia

de agregação de valores”². Kunz provavelmente referia-se não apenas às declarações do DG durante o Fórum Econômico de Davos, mas igualmente a evento recente na sede da OCDE, em Paris, na qual o próprio Lamy e o Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría, apresentaram os resultados preliminares da iniciativa conjunta OCDE-OMC de produzir uma base de dados com estatísticas de comércio em valor agregado, o projeto TiVA (*trade in value added*). Na ocasião, Lamy afirmou que “nas últimas duas décadas, as cadeias globais de valor (*global value chains* – GVCs) modificaram as antigas formas de especialização internacional e a compreensão das vantagens comparativas”, além de assinalar que, por conta desse fenômeno, “estava mais difícil explicar o comércio global com base nas teorias convencionais de comércio”. Argumentou que seriam necessárias novas análises dessa realidade para melhor informar as decisões de política comercial, inclusive as definições de “interesses ofensivos e defensivos” e o papel fundamental das importações para alavancar as exportações em um país³.

Em setembro do ano anterior, em conferência em Pequim, Lamy já havia afirmado que para melhor aproveitar as oportunidades oferecidas pelas GVCs seria necessária uma perspectiva que fosse “além das políticas comerciais tradicionais”⁴. Em junho de 2013, ao dirigir-se à plateia na abertura de *workshop* na OMC de pesquisas sobre comércio internacional, Lamy reiterou que o comércio mundial estava passando por modificações profundas, sobretudo em função da expansão das “redes de produção” e que caberia aos

2 KUNZ, Rolf. Citar cadeia produtiva e cadeia de valor pode revalorizar a rodada global de liberalização. *O Estado de S. Paulo*, 27 jan. 2013.

3 Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl261_e.htm>.

4 “In making the most of the growth, diversification, employment and developmental opportunities arising from participation in global value chains, it is essential to look beyond traditional trade policies, important as these are.” Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl245_e.htm>.

pesquisadores dar conta dessa “nova realidade”⁵. No mês seguinte, em outro encontro na OMC, mencionou o desafio de “conectar os países menos desenvolvidos às cadeias globais de valor”⁶.

Lamy não foi o único a fazer extensas e reiteradas referências a GVCs nesse período. A temática já vinha ganhando destaque na agenda econômica internacional. Em novembro de 2011, a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (UNECE) criou uma Força-Tarefa sobre Produção Global (*Task Force on Global Production*), com vistas a aprimorar as estatísticas relativas ao fluxo de bens intermediários e adição de valor em sucessivas etapas do processo produtivo⁷. A EuroStat, braço estatístico da Comissão Europeia, iniciou um projeto de coleta e análise de dados sobre a inserção da União Europeia nas cadeias globais de valor e, entre outras iniciativas, criou um grupo de trabalho para examinar o tratamento estatístico a ser conferido dentro do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (ESA10) aos produtos em trânsito para processamento (*Task Force on Goods Sent Abroad for Processing*)⁸. A EuroStat também patrocinou um estudo abrangente sobre GVCs, que ficou conhecido como *Sturgeon Report*⁹.

Entre os organismos econômicos internacionais, a OCDE tem sido ativa na produção de estudos e análises sobre GVCs. O Comitê

5 “The nature of trade is changing — in particular given the rise in reach and extension of production networks — so we need to understand and adjust to this new reality for future policy making”. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl288_e.htm>.

6 Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl291_e.htm>.

7 UNECE. *Progress on Work of the Task Force on Global Production*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2012/12-19.pdf>>.

8 EUROSTAT. *Recording imports and exports of goods on the basis of transfer of ownership: Eurostat's Task Force on goods sent abroad for processing*. Working Paper. UNECE Meeting of Group of Experts on National Accounts – Interim meeting on Global Production. Genebra, abril de 2013. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.20/2013/Working_Paper_7.pdf>.

9 STURGEON, Timothy J. *Global Value Chains and Economic Globalization – Towards a New Measurement Approach*. Disponível em: <www.globalvaluechains.eu>.

de Comércio da Organização destacou, em seu programa de trabalho 2013-2014, a tarefa de “aprimorar o entendimento sobre as cadeias globais de valor e suas implicações para política comercial”, da qual resultaram a realização de seminários e a publicação de estudos, assim como o projeto TiVA em conjunto com a OMC¹⁰. A edição de 2013 do relatório anual *World Investment Report* da UNCTAD teve como título “Global Value Chains: Investment and Trade for Development”¹¹. Ademais, o estudo *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*¹², elaborado pelos secretariados da OMC, OCDE e UNCTAD, foi apresentado aos Chefes de Governo do G20 durante a Cúpula de São Petersburgo, em setembro de 2013.

Até recentemente, a discussão sobre GVCs, que podem ser conceituadas como redes e associações de agentes econômicos resultantes da maior fragmentação e ampla distribuição geográfica das etapas dos processos produtivos, não figurava com destaque no programa de trabalho dos principais organismos internacionais. O interesse pelo tema estava relativamente restrito a círculos acadêmicos e pesquisadores econômicos, além de ser pontualmente discutido na avaliação de estratégias produtivas de grandes empresas multinacionais, mas merecia tratamento apenas secundário nas negociações comerciais. Como atestam os exemplos acima, essa situação mudou. Este artigo argumenta que o novo interesse sobre o tema se manifestou na elaboração de uma “nova narrativa” sobre o comércio internacional, sob a perspectiva das GVCs, que recupera e reforça argumentos em favor do livre-comércio, em um momento em que políticas econômicas liberais

10 OECD. *Increased understanding of the role of global supply chains and of the implications for trade policy*. Committee Progress Report on the Implementation of the 2013-14 Programme of Work and Budget for Trade: January 2013 – June 2013 TAD/TC/RD(2013)5.

11 Disponível em: <http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013_en.pdf>.

12 Disponível em: <<http://www.oecd.org/trade/G20-Global-Value-Chains-2013.pdf>>.

têm sido questionadas. Ao final, pretende-se mostrar como essa “nova narrativa” pode ser instrumentalizada para promover uma “liberalização seletiva” do comércio, movimento em relação ao qual o Brasil precisa estar atento.

1. O liberalismo questionado e o novo interesse pelas GVCs

O surgimento de cadeias globais de valor constitui um fenômeno quase tão antigo quanto a própria divisão do trabalho na produção de manufaturas. No entanto, nas últimas duas décadas, o aprofundamento do processo de “fragmentação produtiva” acentuou-se, tanto em termos verticais (maior número de etapas distintas para agregação de valor até o produto final) quanto horizontais (ampla distribuição geográfica das etapas em uma mesma cadeia produtiva). Entre os fatores que contribuíram para essa maior fragmentação, destacam-se: i) a introdução e uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação (TIC), o que permitiu o processamento de dados e a prestação de serviços à distância; ii) a liberalização comercial e financeira dos anos 90, com redução de barreiras comerciais e de controle de capitais em escala global, criando maiores facilidades para circulação de bens e alocação de investimentos; iii) o fim dos regimes socialistas no Leste Europeu, possibilitando a abertura de novos mercados e inserção de um novo contingente de mão de obra (relativamente barata e qualificada) ao capitalismo global; e iv) as reformas econômicas autônomas na Ásia e na América Latina, em particular a crescente integração produtiva da China com o Japão e as novas economias industriais do continente asiático¹³.

Os desenvolvimentos em termos de expansão e dinamização das GVCs nesse período estão associados, em boa medida, ao

13 Cf. OECD. “Mapping Global Value Chains”. TAD/TC/WP/RD(2012)9.

avanço das políticas econômicas liberais nas duas últimas décadas do século XX. A conclusão da Rodada Uruguai, em 1995, com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), impulsionou de forma decisiva o multilateralismo comercial, ao incorporar ao novo organismo a maioria dos países em desenvolvimento. Até então, os PEDs não faziam parte ou participavam de forma limitada do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio). Além de consolidarem e reduzirem em larga escala suas tarifas alfandegárias, os membros da OMC também se comprometiam a aceitar regras comuns sobre concessão de subsídios, investigações de dumping, medidas de apoio a investimentos, comércio de serviços e proteção de propriedade intelectual. Esse novo contexto internacional, no qual a maioria dos países se obrigou a respeitar regras mínimas de comércio, conferiu maiores garantias a investidores em relação às possibilidades de movimentar insumos e bens intermediários para localidades que oferecessem as melhores vantagens para transformação e agregação de valor a esses produtos. As políticas autônomas de liberalização comercial facilitaram ainda mais a movimentação de matérias-primas e componentes entre países, e o relaxamento de controles de capitais permitiu a diversificação do fluxo de investimentos para o processamento desses bens. A ascensão das GVCs confunde-se com o próprio fenômeno da globalização e foi resultado, em larga medida, da abertura econômica global da última década do século XX.

Entre a crise financeira asiática de 1997 e a falência do banco Lehman Brothers em 2008, o liberalismo econômico, inclusive sua vertente comercial, passou a ser questionado de forma recorrente no plano discursivo-analítico e, em menor grau, no plano político-econômico. A partir de 2008, com o agravamento da “Grande Recessão”, tendências protecionistas foram acentuadas. Nesse momento, o tema “Cadeias Globais de Valor”, até então relativamente ignorado nas discussões, declarações e comunicados

sobre comércio, passa a ser incorporado à agenda comercial internacional. Esse interesse decorre, como quer demonstrar este artigo, da necessidade de *renovar, aprimorar e fortalecer os argumentos em favor da liberalização comercial*.

O enfraquecimento do relativo “consenso liberal” mencionado acima refere-se à contestação sistemática na esfera pública do discurso econômico liberal, que prevaleceu incontestemente pelo menos até a crise financeira asiática de 1997, quando seus argumentos passaram a enfrentar maior resistência de ordem prática, intelectual e política. Quatro fenômenos, relativamente interligados, contribuíram para esse questionamento: i) o persistente impasse nas negociações da Rodada Doha, virtualmente interrompidas entre 2008 e 2012; ii) os esforços de economias emergentes para acumular reservas externas por meio de geração de superávits em conta corrente, inclusive superávits comerciais; iii) a tensão comercial entre os EUA e a China, especialmente com a opinião pública norte-americana convencida de que o país asiático pratica um “comércio desleal”; e iv) a gravidade da crise econômica internacional, que estimula tentações protecionistas.

1.1. Impasse na Rodada Doha

Desde seu lançamento, em novembro de 2001, as negociações da Rodada Doha sempre se desenvolveram de forma lenta e difícil, tendo sido interrompidas formalmente em três ocasiões: após o desfecho inconclusivo da Conferência de Cancun (2003), em seguida à falta de entendimento dentro do G-4 (EUA, UE, Brasil e Índia) em junho de 2006, e após impasse entre os participantes da reunião ministerial informal da OMC em julho de 2008. A Rodada permaneceu virtualmente paralisada entre 2009 e 2012, sendo as negociações retomadas em caráter mais limitado para a Conferência Ministerial de Bali (2013). Apesar do relativo progresso obtido naquela ocasião, os temas centrais e os termos para dar continuidade

às negociações foram deixados para discussão posterior. O impasse nas tratativas decorre sobretudo das dificuldades em reformar o comércio agrícola. Mesmo considerando a complexidade do quadro negociador, pode-se afirmar que, de maneira geral, os PEDs acusam os países desenvolvidos de se oporem a modificar suas políticas agrícolas, enquanto os PDs afirmam que as economias emergentes se recusam a oferecer maior abertura de seus mercados para bens e serviços.

A paralisia da Rodada Doha, independentemente de suas causas, representa um obstáculo para o avanço do liberalismo comercial, que atribui à abertura multilateral o instrumento mais poderoso para distribuir e maximizar ganhos econômicos. Ademais, vários problemas sistêmicos do comércio internacional, como os subsídios agrícolas, somente podem ser equacionados no âmbito multilateral. A proliferação de acordos regionais, em parte motivada pelas incertezas da Rodada, contribuiu muito marginalmente para avançar a liberalização comercial: quase 50% dos fluxos comerciais globais são feitos dentro de esquemas regionais, mas apenas 17% do total se beneficiam de alguma redução tarifária efetiva¹⁴.

1.2. Crises financeiras e o “novo mercantilismo monetário”

Na segunda metade da década de 90, as crises financeiras que assolaram diversos mercados emergentes, em particular o leste asiático em 1997, assinalaram um importante ponto de inflexão nas políticas econômicas nacionais. Em resposta a ataques especulativos, fugas de capitais e riscos de “contágio” financeiro, economias emergentes adotaram estratégia agressiva de acumulação de reservas cambiais, que serviriam como espécie

14 Cf. SUBRAMANIAN, Arvind e KESSLER, Martin. *The Hyperglobalization of Trade and its future*. Peterson Institute for International Economics Working Paper n. 13-6, 2013, p. 9.

de “seguro” contra choques externos. Para acumular reservas, diversas economias, em particular na Ásia, miravam a obtenção de expressivos superávits em conta corrente, inclusive superávits comerciais. Ainda que não se possa afirmar taxativamente que houve uma retomada de práticas protecionistas, no sentido clássico do termo (aumento de tarifas, estabelecimento de quotas e licenças de importação), vários países passaram a utilizar instrumentos monetários, intervenções no mercado de câmbio e controles de capital para manutenção de moedas desvalorizadas, o que desempenha a dupla função de imposto sobre importações (produtos importados mais caros em moeda local) e subsídio para exportações (produtos exportados mais baratos em moeda estrangeira)¹⁵. As políticas de acumulação de reservas revelam, senão um mercantilismo comercial, uma forma de *mercantilismo monetário*.

1.3. Atritos comerciais entre EUA e China

A China assumiu o papel de grande potência econômico-comercial ao longo dos anos 90, e de maneira ainda mais acentuada após sua acessão à OMC em 2001. Os expressivos superávits comerciais da China, sobretudo na relação bilateral com os EUA, foram utilizados para compra maciça de títulos do Tesouro norte-americano, tendo como consequência a acumulação desses papéis no Banco Central da China, o que teria evitado a apreciação cambial da moeda chinesa. Para muitos analistas, o real objetivo dessa política seria a manutenção do renminbi em níveis artificialmente baixos na relação de câmbio com o dólar norte-americano, a fim de preservar a competitividade dos produtos chineses e permitir que a gigantesca máquina exportadora do país continuasse funcionando com vigor.

15 Cf. SUBRAMANIAN, *op. cit.*, p. 12.

Ao longo da última década, a China foi denunciada por vários políticos e sindicatos norte-americanos por praticar comércio desleal valendo-se de “dumping cambial”. As tensões comerciais bilaterais entre os EUA e a China são particularmente interessantes para análise sob a perspectiva das cadeias globais de valor, pois as economias das duas potências comerciais tendem a se complementar, justamente pelas posições distintas que ocupam ambos os países nas mesmas cadeias de produção. Como será visto posteriormente, em termos de comércio em valor agregado, as exportações chinesas incorporam investimentos, propriedade intelectual, serviços e até processamento *made in USA*. No entanto, a percepção de um “perigo chinês”, especialmente para o setor manufatureiro, sensibilizou a opinião pública norte-americana, que retirou em grande medida seu apoio ao livre-comércio de maneira geral. Congressistas norte-americanos, por seu lado, foram cada vez mais vocais em suas demandas para que fossem aplicadas sanções comerciais à China, que seria uma “manipuladora cambial”¹⁶.

1.4. A “grande recessão” e suas tendências protecionistas

Não há consenso entre os analistas sobre a verdadeira extensão à qual se deve atribuir a desvalorização induzida do renminbi à política monetária chinesa, mas há relativa concordância de que a acumulação de títulos da dívida norte-americana por Pequim acentuou os desequilíbrios macroeconômicos globais. Por um lado, a compra maciça de títulos proporcionava financiamento quase automático e a juros baixos para o crescente déficit em conta corrente dos EUA; por outro lado, a entrada de produtos chineses baratos nos mercados cada vez mais globalizados ajudou vários países (sobretudo os EUA) a conterem pressões inflacionárias e, por sua vez, manterem as taxas de juros baixas.

16 A respeito, ver: <<http://www.economist.com/blogs/freexchange/2011/09/trade>>.

O resultado de um período prolongado de relaxamento monetário foi a expansão da liquidez e a formação de bolhas de ativos, em particular no mercado imobiliário. O fim dessa bolha imobiliária, alimentada pelas incertezas em relação à exposição dos bancos a títulos *subprime* e outros créditos duvidosos, teve desdobramentos gravíssimos. Em 2008, sobretudo após a falência do banco Lehmann Brothers, a economia global entrou em sua “grande recessão”, a pior crise econômica internacional desde o *crash* da bolsa de Nova Iorque em 1929, com quedas alarmantes em indicadores de produção, consumo, renda e emprego. Inevitavelmente, o comércio internacional retrocedeu, refletindo a situação econômica mundial¹⁷.

Enquanto autoridades monetárias e políticas buscavam agir para sanar as instituições financeiras, estimular a atividade econômica e conter os graves problemas sociais resultantes do desemprego, temia-se uma retomada do protecionismo comercial, dada a prioridade dos governos em auxiliar seus mercados internos. Ainda que os líderes mundiais, em particular os membros do G-20, tenham afirmado a importância do livre-comércio para recuperação da economia global, foi registrado um “retrocesso moderado” no grau de abertura comercial praticado nas últimas décadas¹⁸.

2. As GVCs e os novos indicadores de comércio

Nesse momento de crise, a discussão sobre cadeias globais de valor adquiriu maior visibilidade no cenário diplomático internacional. Como é argumentado a seguir, o interesse pelas GVCs ensejou a elaboração de uma *nova narrativa* para o comércio

17 A respeito, ver: FORBES, Kristin; FRANKEL, Jeffrey; ENGEL, Charles. *The Global Financial Crisis Project Synopsis*, disponível em: <<http://web.mit.edu/kjforbes/www/Papers/Global%20Financial%20Crisis--Project%20Summary-final.pdf>>.

18 EVENETT, Simon. *What Restraint? Five Years of G20 Pledges on Trade*. The current G20 approach to promoting open trade and investment regimes is not fit for purpose.

internacional, que, em vários aspectos, acrescenta inovações, refina argumentos e sofisticada análises próprias da perspectiva liberal do comércio.

A divulgação dos primeiros estudos pela OCDE e pela OMC, relativos ao impacto das cadeias globais de valor sobre o comércio mundial, sublinhava a necessidade de um enfoque diferenciado sobre as trocas internacionais de bens e serviços¹⁹. Para refletir de maneira mais adequada a nova realidade econômica moldada pelas GVCs, seria primeiramente necessário reconhecer que os países não apenas concorrem entre si para oferecer produtos acabados ao mercado internacional, mas em boa medida atuam de maneira complementar, executando diferentes etapas de uma mesma linha produção. Nessa perspectiva, a especialização produtiva internacional passa a dizer menos a respeito de competição para oferecer bens e mais de concorrência para executar tarefas em um processo produtivo²⁰.

Os estudos das GVCs ressaltam a necessidade de superar a divisão estanque entre bens e serviços na mensuração de fluxos de comércio. Um dos aspectos mais significativos da expansão das GVCs é a incorporação de serviços, domésticos e importados, na produção de bens, mais especificamente a incorporação de serviços em cada etapa de transformação de bens intermediários até o produto final. Outro aspecto importante: serviços são geralmente exportados não para consumo final, mas para a utilização em processos na cadeia de produção. Serviços de mineração, por exemplo, estão na origem das cadeias globais para a produção de aço, material de construção e maquinário. Serviços de transporte e logística fazem parte do próprio funcionamento das cadeias

19 Em particular, ver: OECD.WTO. *Trade in Value-Added: Concepts, Methodologies and Challenges*. Joint OECD-WTO Note, 2013.

20 OECD. *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains – Synthesis Report*.

globais, desde a aquisição de insumos até a distribuição do bem-acabado ao consumidor final. Graças às tecnologias de informação, projetos de móveis ou de circuitos eletrônicos, por exemplo, podem ser enviados de um país para outro, para serem utilizados, por exemplo, na montagem de um armário ou de um eletrodoméstico, isto é, o serviço prestado a partir de um país pode ser utilizado em um processo de manufatura em outro. Serviços são componente fundamental de cada etapa de agregação de valor em uma cadeia produtiva. Algumas projeções estimam em 70% a participação de “serviços intermediários” no comércio global de serviços²¹. Mais significativo ainda, se for contabilizado separadamente, i.e., mensurado no seu valor embutido em bens intermediários e produtos finais, o comércio de serviços representaria 43% do comércio global total, não os 20% sugeridos pelas estatísticas “convencionais”, que refletem apenas as transações “puras” de serviços (prestador a consumidor final), como registradas em balanços de pagamentos nacionais²².

A contabilização do valor dos serviços no preço de bens é apenas uma faceta do aspecto de maior visibilidade nos estudos das GVCs, a mensuração das correntes de comércio em termos de valor agregado. A premissa dessa nova medida é a decomposição dos fluxos de comércio para um determinado bem em componentes relativos ao valor agregado importado (i.e. o valor dos insumos importados para processamento) e ao valor agregado doméstico (i.e., a diferença entre os insumos importados e o bem exportado). O exemplo já clássico em documentos e exposições sobre o tema diz respeito às exportações de iPhones pela China. Na hipótese de os EUA comprarem dez milhões de unidades de iPhones da China, a importação em termos brutos seria de US\$ 1,875 bilhão.

21 Cf. OECD.WTO. *Trade in Value-Added: Concepts, Methodologies and Challenges*. Joint OECD-WTO Note, 2013, p. 19.

22 Cf. SUBRAMANIAN, *op. cit.*, p. 5.

Se for considerado que os EUA exportaram anteriormente para a China US\$ 229 milhões em peças e programas para a montagem dos iPhones, o balanço comercial da operação cai para US\$ 1,64 milhão. Se for considerado que, na montagem desses iPhones, a China precisou importar outros componentes da Coreia (no valor de US\$ 800 milhões), da Alemanha (US\$ 161 milhões), de Taiwan (US\$ 207 mil), e de outros países (no total de US\$ 413 milhões), o valor agregado da exportação chinesa de dez milhões de iPhones não ultrapassa US\$ 65 milhões. Isso significa que, para os EUA, o valor de US\$ 1,64 bilhão não corresponde ao déficit com a China, mas a um déficit combinado entre China, Alemanha, Coreia, Taiwan e demais países. Ainda que o valor total do déficit norte-americano não seja alterado, sua composição é melhor entendida. A China contribui apenas com uma pequena parte desse balanço e a Coreia com a maior parcela. O exemplo é ilustrativo, mas não é completo, pois não leva em consideração a origem do processamento dos insumos que foram usados pelos países fornecedores, antes da montagem final do iPhone na China²³.

A iniciativa TiVA da OCDE e OMC visa justamente oferecer dados que revelem essa complexidade oculta nas “estatísticas brutas” de comércio. Nesse sentido, o TiVA engloba: i) desagregação dos dados de exportação por bens, apresentando seu conteúdo doméstico e importado; ii) indicação dos componentes de serviços domésticos e importados embutidos em um produto exportado; iii) balanços bilaterais de comércio calculados de acordo com valor agregado nos produtos para consumo final; e iv) cálculo da composição de bens intermediários em produtos exportados²⁴. A título ilustrativo, a tabela abaixo apresenta alguns dados obtidos pelo TiVA com algumas potências comerciais:

23 Cf. OECD. WTO, *op. cit.*, p. 7.

24 Disponível em: <<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>>.

	Brasil	EUA	China	Índia	Alemanha	Japão
Participação média de conteúdo importado nas exportações do país	9%	11%	21%	22%	27%	15%
Participação média de conteúdo exportado pelo país nas exportações de outros países	24%	27%	16%	19%	22%	28%
Conteúdo doméstico médio no valor agregado total dos bens consumidos no país	87%	85%	83%	74%	71%	88%
Participação do país nas exportações mundiais em termos de valor agregado	1,5%	12,4%	8,3%	1,9%	8,2%	5,1%

Fonte: OCDE (<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-added>).

A mera apresentação de valores médios e dados agregados não permite evidenciar, em um primeiro momento, diferenças importantes entre os perfis comerciais desses países. O Brasil, por exemplo, atinge uma média de participação de 24% no conteúdo das exportações de outros países graças às exportações de minérios, utilizados na produção siderúrgica de outras economias, e de produtos agropecuários, que servem de insumos para alimentos processados. Em contraste, a menor participação relativa de conteúdo chinês nas exportações mundiais (16%) reflete o perfil do comércio exterior do país, com participação expressiva na exportação de produtos acabados para consumo final, muitas vezes sujeitos apenas à montagem em território chinês (baixo valor agregado doméstico), enquanto a utilização de bens intermediários importados pela indústria chinesa é elevada, daí o alto índice de valor agregado estrangeiro nas exportações chinesas (21%). No caso da Alemanha, o alto índice (27%) de conteúdo externo nas exportações do país deve-se sobretudo à importação de autopeças de países centro-europeus (como a Eslováquia) para sua indústria automobilística, além da utilização de componentes e insumos

importados na indústria química e de equipamentos eletrônicos. A exemplo da China, a Alemanha exporta mais produtos acabados que bens intermediários, o que atenua sua participação no valor agregado das exportações de outros países (participação menor que a dos EUA e do Japão, por exemplo). A Índia constitui um caso *sui generis* de participação expressiva de serviços (*outsourcing*) no valor agregado das exportações de terceiros países²⁵.

A extensão e complexidade do impacto da GVCs sobre o comércio mundial exigem dados desagregados, tanto por indústrias quanto por setores de serviços específicos por país, dada a diversidade de GVCs (eletrônica, automobilística, agroalimentar, têxtil) e as diferentes formas de participação de um país em cada cadeia de valor (fornecer *commodities*, montagem de bens ao consumidor)²⁶. Mesmo se forem considerados apenas os valores agregados, no entanto, a análise já revela que grande parte do comércio internacional é contabilizado de forma errada. Como o funcionamento das GVCs exige que insumos e bens intermediários sejam transportados de um país para outro, de acordo com as etapas de processamento a que serão destinados, cada passagem por alfândega é registrada como operação de importação (ao entrar no país) ou exportação (ao sair). Esse movimento acaba contabilizando duplamente o valor agregado nas etapas anteriores: o valor declarado na entrada será acrescido, na saída, do valor adicionado localmente (por exemplo, a soma das autopeças importadas estará embutida no preço do automóvel exportado). Ao considerar os fluxos de comércio apenas em termos do valor agregado no trânsito internacional, constata-se que as cifras comerciais “tradicionais” estão superestimadas: o valor das exportações de um país combina um conteúdo importado e um valor agregado doméstico, sendo

25 Esses dados estão disponíveis no site: <<http://www.oecd.org/sti/ind/global-value-chains.htm>>.

26 Cf. OECD.WTO, *op. cit.*

que apenas o segundo reflete efetivamente a contribuição das exportações para o PIB. O comércio global, estimado em US\$ 19 trilhões em termos brutos (2010), pode equivaler a US\$ 14 trilhões, pois US\$ 5 trilhões (28% do total) correspondem ao valor agregado externo das exportações contabilizado duplamente²⁷.

Não apenas os valores totais estão sujeitos à revisão, mas também a participação relativa dos países no comércio global. O Brasil, por exemplo, responsável por 1,3% dos fluxos de comércio em termos brutos, eleva sua participação para 1,5% em termos de valor agregado. Na mesma comparação, a China diminui sua participação no comércio global de 9% para 8,3% (dados de 2009)²⁸. Mais significativo ainda, o superávit chinês com seus principais mercados importadores encolhe em termos agregados. Com os EUA, o superávit chinês é quase um terço menor (US\$ 60 bilhões a menos que os US\$ 226 bilhões computados em 2009²⁹). Como o exemplo do iPhone ilustra, grande parte das importações dos EUA oriundas da China corresponde a exportações norte-americanas e de outros países que foram processadas em território chinês. Nas exportações chinesas de eletrônicos, cerca de 60% do valor agregado é chinês, enquanto as exportações dos EUA na mesma categoria têm 75% de valor agregado nos EUA³⁰.

Os exemplos acima ilustram o papel das GVCs na elaboração de uma “nova narrativa” do comércio internacional, que visa oferecer categorias de análise distintas, em tese mais sofisticadas, que os indicadores de comércio da “narrativa tradicional”. Dessa maneira, para analisar o comércio de um país, além dos conceitos de superávit e déficit da balança comercial, são considerados

27 UNCTAD, *op. cit.*, p. 5.

28 Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/global-value-chains.htm>>.

29 Disponível em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2009>>.

30 Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/whatcantivadatabasetellus.htm>>.

igualmente o fluxo de comércio de bens intermediários, os índices de participação do país em GVCs (por setor), a “extensão” das cadeias de valor dentro do país (i.e. o número de etapas produtivas de uma linha de produção realizadas nacionalmente), a “distância” até o consumidor final que o país ocupa em determinada cadeia de valor (i.e. a “posição relativa” do país em uma linha de produção, seja em uma etapa inicial, como elaboração do projeto ou fornecimento de matéria-prima, ou em uma etapa final, como montagem e distribuição do produto acabado), e a análise da Tabela Nacional de Entrada-Saída (uma matriz que reflete o valor agregado na transformação de insumos em produtos em um setor econômico). São conceitos interessantes e úteis para pesquisa econômica, que certamente terão influência na definição de políticas comerciais e produtivas³¹. No entanto, uma exposição mais detida sobre esses temas estaria fora do escopo deste artigo.

O que se pretende mostrar, até aqui, é como essa “nova narrativa” do comércio internacional oferece dados e indicadores mais complexos, que também implicam dificuldades de interpretações. Apesar de melhor *expressar* uma realidade econômica mais diversa e multifacetada, a “nova narrativa” não necessariamente *reflete* melhor essa realidade, pois a construção desses indicadores ainda está cercada de dificuldades metodológicas e incertezas estatísticas³². Um exercício tão ou mais difícil que *construir* esses indicadores seria *interpretá-los*. A despeito das dificuldades analíticas para obtenção de dados, os estudos sobre GVCs têm gerado recomendações para a política comercial, justamente a perspectiva que tem sido evidenciada na agenda internacional.

31 Cf. OECD. “Mapping Global Value Chains”. TAD/TC/WP/RD(2012)9.

32 Cf. UNCTAD. “Global Value Chains and Development – Investment and Value Added Trade in the Global Economy”.

3. GVCs e suas implicações para o comércio internacional

Os estudos sobre GVCs têm oferecido recomendações políticas para promover maior inserção das economias nacionais nas cadeias globais de valor, que contemplariam os fluxos mais dinâmicos do comércio internacional. Essas recomendações são essencialmente um refinamento e derivações dos argumentos em favor do liberalismo comercial, como se pode verificar ao analisar as principais recomendações da OCDE, compiladas no documento *Trade Policy Implications of Global Value Chains*³³:

1) *Tarifas de importação são contraproducentes para a indústria doméstica, pois encarecem os insumos que serão utilizados pelos produtores nacionais, sobretudo se cruzarem a fronteira mais de uma vez*³⁴. O argumento liberal tradicional preconiza que as barreiras comerciais são danosas, pois impedem ganhos de produtividade e transferência de tecnologia, ao proteger produtores domésticos ineficientes da concorrência externa. A perspectiva das GVCs reforça esse argumento, ao inferir que a aplicação de tarifas sobre bens intermediários prejudica a indústria doméstica que faz uso daqueles insumos. Ademais, à medida que são transportados para diferentes países, de acordo com sua utilização em diversas etapas de processamento na linha de produção, os bens intermediários ficam sujeitos à taxaçaõ cada vez que cruzam uma fronteira. As tarifas aplicadas por diversos países ao longo de uma cadeia de valor têm *efeito cumulativo* sobre o preço do produto final. Dentro de uma mesma linha de produção, distribuída por diferentes

33 OECD. "Trade Policy Implications of Global Value Chains: Contribution to the Report on Global Value Chains" (TAD/TC/WP(2012)31/Rev. 1).

34 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – "[...] in global value chains, goods are traded across borders multiple times as intermediates and then as final products. What might appear to be a relatively 'small' tariff soon adds up if it is applied several times in a production process. [...] The cumulative effect of tariffs can therefore significantly raise prices by the time the finished good reaches final consumers, reducing demand and affecting production and investment at all stages of a value chain" (par. 16).

países, seria desejável, portanto, uma eliminação completa de todas as barreiras comerciais que incidem sobre os bens e serviços utilizados para agregação de valor.

2) *A facilitação de comércio, sobretudo modernização alfandegária, é crucial para garantir a competitividade nacional nas cadeias de valor global, ao permitir a melhor circulação de bens intermediários entre países que participam de etapas distintas em uma mesma linha de produção.* Na perspectiva das cadeias globais de valor, as medidas de facilitação de comércio têm importância central, pois permitem a redução de custos no intercâmbio de componentes que são utilizados nas linhas de produção. Algumas análises da OCDE indicam que, na participação de um país em GVCs, tão ou mais importante que fatores produtivos endógenos (infraestrutura, mão de obra qualificada, segurança jurídica) estão a manutenção de baixos custos e de alta capacidade logística para movimentar cargas por suas fronteiras. Fatores como capacidade portuária, agilidade no processamento de licenças, rapidez em desembaraços aduaneiros, transparência sobre legislação aplicável e integração entre modais de transporte adquirem enorme relevância para distribuição geográfica das etapas de produção dentro de uma mesma cadeia de valor³⁵.

3) *Liberalização comercial, política de atração de investimentos externos e desenvolvimento de infraestrutura são as estratégias recomendáveis para fomentar a inserção de um país às cadeias globais de valor.* Entre os vários aspectos levados em consideração para o estabelecimento em determinado país de unidades produtivas de uma mesma cadeia global, são particularmente enfatizados: i) a abertura comercial para garantir o acesso a insumos e bens intermediários baratos; (ii) o ambiente propício para a realização

35 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “While the benefits for consumers and local firms provide a rationale for unilateral trade facilitation reforms, further progress in this area can be made through concerted efforts at the regional or multilateral level where there are political economy constraints” (par. 35).

de investimentos estrangeiros; e (iii) a infraestrutura adequada, sobretudo em termos de comunicações e transporte, para garantir o intercâmbio de informações e a mobilidade de peças e componentes. A atração de investimentos externos se coaduna com a estratégia maior de inserção em GVCs, não apenas no caso de cadeias “verticalizadas” (quando um único investidor praticamente controla todas as etapas do processo produtivo de um bem específico), mas também na diversificação de cadeias “fragmentadas” (como no setor têxtil, no qual empresas de confecção fazem uso de múltiplos fornecedores de tecidos). Em relação às condições de infraestrutura, destaca-se o setor de transporte, que permite a interconexão entre as diversas etapas produtivas de uma GVC.

4) *Medidas antidumping não devem ser consideradas apenas sob a perspectiva do dano sobre produtores domésticos afetados, mas igualmente avaliadas as consequências da aplicação dos direitos antidumping sobre demais setores que participam da cadeia de valor no país.* Na análise da OCDE, a maioria de ações antidumping afeta sobretudo bens de utilização intermediária, o que encarece os insumos utilizados na linha de produção do país no qual os fornecedores locais se sentem afetados pela concorrência desleal. Ademais, os produtos sujeitos a antidumping em um país podem ter embutidos no seu valor conteúdo doméstico adicionado em outras etapas produtivas (ex.: aço nacional utilizado na carroceria importada para montagem de caminhões)³⁶. As investigações de dumping devem levar em conta, portanto, não apenas a constatação de dano à indústria doméstica, mas igualmente o eventual impacto da aplicação de medida para os demais setores da cadeia produtiva.

36 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “Most antidumping cases are about intermediate inputs. [...], a value-added perspective on trade flows suggests that a certain percentage of domestic value-added can be incorporated in “foreign” products targeted by antidumping or countervailing measures” (par. 24).

5) *Os países que apresentam garantias jurídicas de manutenção das condições de acesso em bens e serviços estarão melhor posicionados para integração às cadeias globais de valor.* A OCDE argumenta que, para participar das GVCs, não basta a um país praticar o livre-comércio, mas assegurar que sua liberalização esteja consolidada (*locked-in*) em acordos comerciais, tanto no plano regional como multilateral³⁷.

6) *Para atrair investimentos em cadeias globais de valor, um país precisa garantir efetiva proteção jurídica a direitos de propriedade intelectual, com vistas a assegurar que novas tecnologias e processos produtivos possam ser utilizados localmente*³⁸. As cadeias globais de valor mais dinâmicas fazem uso de processos tecnológicos de forma combinada ou isolada em diversas etapas produtivas. Um mesmo processo pode estar sujeito à execução em diversos estágios de uma linha de produção, mesmo que em diferentes países. Na lógica de produção distribuída geograficamente, é preciso assegurar que as patentes tecnológicas estarão protegidas em cada jurisdição na qual sejam utilizadas.

7) *Serviços são essenciais para o funcionamento eficiente das GVCs em todas as suas etapas, o que exige regulamentação eficiente e abertura de mercados para possibilitar a contratação de prestadores competitivos e produtivos*³⁹. A OCDE advoga maior acesso a mercados em serviços com vistas a dinamizar, fortalecer e diversificar a gama de prestadores que possam ser contratados e, assim, conferir maior eficiência no funcionamento dos segmentos de GVCs que operam

37 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “Countries which are able to guarantee not only that tariffs and non-tariff barriers are low, but also that they will remain so in the foreseeable future, are more reliable partners in GVCs and more attractive locations for domestic and foreign investment” (par. 27).

38 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “Trade agreements can be tools (among others) to address the issue with international disciplines and to provide consistent rules across countries facilitating the organisation of international supply chains” (par. 65).

39 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “[...] facilitating trade in the value chain also requires efficient services markets. Pro-competitive domestic regulations and the liberalisation of services sectors ensure the well-functioning of the logistics chain” (par. 38).

em determinado território. Outros aspectos fundamentais para garantir competitividade e produtividade de serviços são marcos regulatórios adequados e capacitação de mão de obra local.

8) *A convergência de padrões técnicos e de certificação pode dinamizar o comércio via GVCs*⁴⁰. Na medida em que os processos produtivos se fragmentam, aumenta a importância da adoção de padrões técnicos comuns que permitam a complementariedade e conectividade entre etapas de uma mesma linha de produção. A adoção de normas técnicas mais estritas por PEDs poderia facilitar a inserção desses países no comércio internacional, uma vez que tais normas assegurariam aos consumidores a qualidade e segurança dos produtos importados⁴¹.

9) *A agenda internacional de comércio deve formular disciplinas e regras consistentes para facilitar a organização de cadeias globais de valor. Essa agenda deve incluir temas relativos a serviços, investimentos, facilitação de comércio, regulamentação doméstica e política de concorrência*⁴². A OCDE sugere que, uma vez que acordos regionais já avançaram nos chamados “novos temas” do comércio internacional (investimentos, harmonização regulatória, políticas de concorrência), seria interessante explorar a possibilidade de consolidar e “multilateralizar” tais regras preferenciais – i.e. incorporá-las ao arcabouço normativo da OMC – como forma

40 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “[...] there are gains to be realised from the reduction in border frictions and regulatory costs. These gains are achieved by harmonising regulations applying to domestic and foreign providers, adopting similar procedures and equipment in different countries” (par. 39).

41 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “If harmonised and efficiently implemented, quality and safety standards may even facilitate the insertion of some developing country suppliers in global networks” (par.-45).

42 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “Trade agreements covering trade in services, investment, intellectual property, the temporary movement of workers and dealing with domestic regulations or specific competition issues are more likely to create an environment addressing all the obstacles encountered by firms when building their supply chains” (par. 65).

de impulsionar o comércio global⁴³. A OCDE admite que acordos regionais não oferecem a melhor solução para formular regras adequadas ao funcionamento de GVCs, sobretudo porque a maioria de acordos regionais são bilaterais e, portanto, não se aplicam a processos produtivos difusos geograficamente. No entanto, na disputa acirrada por inserção nas cadeias globais de valor, é sugerido que os países não devem esperar por acordos, mas agirem unilateralmente para obterem vantagens como “*first movers*”. De forma um tanto contraditória, a Organização afirma que a liberalização multilateral é melhor para as GVCs e, ao mesmo tempo, pondera que as GVCs enfraqueceram o argumento para reciprocidade para abertura comercial⁴⁴.

4. GVCs e política comercial: uma liberalização seletiva?

O estudo das GVCs, em particular a elaboração dos indicadores TiVA, promete oferecer um quadro mais amplo, detalhado e preciso das relações entre os fatores de produção e o comércio internacional. No entanto, como se observa nas recomendações apresentadas pela OCDE, as conclusões preliminares dos estudos não implicam novas premissas para política comercial, mas reiteram aquelas tradicionalmente preconizadas por economistas liberais. Ainda que estejam baseadas em evidências empíricas e análises bem fundamentadas, há a percepção de que as conclusões da OCDE foram apresentadas de forma imprópria, buscando generalizar prescrições comerciais enquanto os próprios estudos da Organização alertavam para a necessidade de desagregar dados, refinar as pesquisas

43 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “To the extent that RTAs are consolidated and multilateralised, they might be useful steps to achieve the first best solution of multilateral trade liberalization” (par. 70).

44 TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “There are distinct advantages for the ‘first movers’. The first companies who can access foreign inputs at a cheaper cost can increase their market share and position themselves on international markets with economies of scale and scope making it more difficult for new entrants to compete. Global value chains seem to have weakened the case for ‘reciprocal trade liberalisation’” (par. 69).

e construir estatísticas mais robustas a fim de obter melhor compreensão sobre as interações comerciais via GVCs.

As conclusões apontadas pela OCDE podem ser perfeitamente válidas, como parecem indicar as pesquisas econômicas, mas chama a atenção como os argumentos são utilizados de forma seletiva, como se observa a seguir:

1) *Na perspectiva das GVCs, a liberalização comercial deve ser preferencialmente aplicada sobre bens intermediários, não sobre produtos acabados.* As recomendações sugerem que a aplicação de tarifas para bens intermediários tem efeitos mais danosos que a taxação sobre produtos acabados, pois os bens intermediários estão sujeitos a serem transportados para diferentes países, de acordo com sua utilização em diversas etapas de processamento na linha de produção, submetidos à taxação cada vez que cruzam uma fronteira. Os produtos acabados, por sua vez, são geralmente transportados uma única vez até o destino do consumidor final. A mesma lógica também é aplicada no que diz respeito às medidas antidumping, que seriam prejudiciais aos importadores que utilizam insumos e bens intermediários sob investigação, mas não teria maiores consequências, sob prisma das GVCs, quando aplicadas para produtos acabados para consumo. O argumento reproduz a estratégia de *liberalização seletiva*, que estabeleceu “exceções” para os setores agrícola e têxtil ao longo de décadas de liberalização comercial para os demais bens. Agora, uma nova forma de liberalização seletiva pode estar em formação, na qual há assimetria no tratamento de bens intermediários em relação a produtos acabados. Observe-se que, nas cadeias globais mais dinâmicas (setor automobilístico, eletroeletrônica, químico), a participação de muitos PEDs está vinculada à captação de investimentos externos, importação de insumos e exportação de bens acabados, em relação aos quais a OCDE afirma que os custos de proteção tarifária seriam

proporcionalmente maiores e afetariam mesmo a atratividade para recebimento de investimentos estrangeiros⁴⁵.

2) *Em relação ao comércio agrícola, os documentos sobre GVCs criticam as restrições às exportações, mas ainda não analisaram detidamente as distorções causadas por escalada tarifária.* A OCDE é taxativa ao afirmar que restrições às exportações de produtos agrícolas e/ou matérias primas afetam negativamente as GVCs e resultam em produtos finais mais caros, o que, em última instância, também prejudica os países que impuseram tais restrições. Trata-se de preocupação externada principalmente por países desenvolvidos, sobretudo a partir de 2011, após a China aplicar regras mais estritas à exportação de “terras raras”⁴⁶. A OCDE deixa de notar, entretanto, que boa parte das políticas de restrições de exportações integra uma estratégia dos PEDs para contra-arrastar escalada tarifária nos mercados importadores, i.e. a manutenção de alíquotas de importação em razão proporcional ao seu processamento, com as maiores tarifas aplicadas aos bens com maior valor agregado (por exemplo, tarifas sobre óleo de soja tendem a ser maiores que as alíquotas sobre farelo de soja, e essas maiores que as taxas que incidem sobre a soja em grão). Como resultado dessa política, os PEDs são estimulados a exportar matérias-primas sem valor adicionado, com vistas a aproveitar menores alíquotas de importação nos mercados compradores. A “nova

45 OECD. *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains – Synthesis Report*. “In developing economies where export capacity often hinges on foreign investment, even small tariff costs may discourage firms (foreign or domestic) from investing, or from maintaining investment, in the country – and may lead them to take production facilities, jobs and technology somewhere else.”

46 OECD. TAD/TC/WP(2012)31/Rev.1 – “A number of countries impose export quotas or export taxes on specific agricultural products and/or on raw materials. Such restrictions hurt not only the exporters directly targeted, but also all downstream sectors abroad when the country imposing the restriction accounts for a significant share of global supply. In particular, the production of some strategic metals and rare earths used in a range of technologically sophisticated products is highly concentrated among a few countries, whose export restrictions have a large impact on world supply and world prices” (par. 23).

narrativa” das GVCs ainda não articulou uma crítica consistente à escalada tarifária, ainda que o problema seja reconhecido no âmbito das cadeias de produção agroalimentar. No entanto, antes de elencar o rol das “recomendações” apresentadas pela OCDE em seu Conselho Ministerial de maio de 2013, a questão da escalada tarifária, e do comércio agrícola em geral, foi singularizada para ser objeto de “análises posteriores”⁴⁷. Na ocasião, prevaleceu a tese de que exportação de matérias-primas para processamento em outros países é decorrência da melhor alocação de investimentos para produção, não resultado de uma política deliberada para encarecer bens com maior valor agregado⁴⁸.

3) *No que diz respeito à movimentação de mão de obra, os estudos sobre GVCs adotam a perspectiva das empresas, em detrimento de outras formas de contratação temporária de pessoas físicas.* Para atrair empresas que participam das cadeias globais de valor, um país precisa oferecer garantias de que essas empresas poderão movimentar livremente seus funcionários, independentemente de sua nacionalidade, entre a matriz e diversas filiais. Sob o prisma do Modo 4 do comércio de serviços (deslocamento de pessoas físicas em caráter temporário para prestação de um serviço), esse raciocínio privilegia a modalidade de *Intra Corporate Transferees* (ICT – a rotatividade entre funcionários de uma mesma empresa em suas subsidiárias e filiais em diversos países), o que é de interesse sobretudo dos países desenvolvidos, que concentram as matrizes das principais multinacionais, enquanto os PEDs favorecem sobretudo o Modo 4 para *Independent Professionals* (IP – profissionais autônomos que podem se deslocar para outros países para cumprir contrato de serviços) e *Contractual Services*

47 OECD. *The implications of global value chains for the agriculture and agro-food sector*. TAD/CA(2013)4. “More than in any other sector, therefore, patterns of specialisation within the agro-food GVC are shaped not only by comparative advantage but also by patterns of protection”.

48 Ver a propósito tel. 1916 de Brasemb Paris, de 3 de dezembro de 2013.

Suppliers (CSC – funcionários de empresas especializadas em prestar serviços, que enviam seus empregados para realizar tarefas contratadas por empresas-clientes em outros países).

4) *As GVCs são utilizadas para justificar avanços na discussão de determinados temas comerciais em prejuízo de outros assuntos.* A primeira discussão em mais alto nível político sobre GVCs deu-se por ocasião da reunião ministerial da OCDE de maio de 2013. Naquele evento, além das apresentações técnicas, houve um intercâmbio de opiniões entre ministros e autoridades governamentais sobre as implicações das cadeias globais de valor para as negociações comerciais internacionais. No momento em que sobravam dúvidas sobre a agenda negociadora comercial que seria levada à Conferência Ministerial da OMC em Bali, a ser realizada dali a sete meses, a tônica dos debates foi centrada na importância das negociações sobre facilitação de comércio, um dos temas considerados mais “maduros” da Rodada Doha para ser “concluído antecipadamente” (*early harvest*). Outros temas também na pauta da reunião de Bali, sobretudo em relação ao comércio agrícola, foram pouco discutidos, pois não teriam “relevância” para o funcionamento das cadeias globais de valor. Na reunião da OCDE também não faltaram referências à necessidade da OMC incorporar às negociações comerciais os “novos temas” de importância crucial para as GVCs, tais como regras de investimento, políticas de concorrência e harmonização regulatória.

Como visto, uma leitura restritiva ou enviesada da “nova narrativa” do comércio internacional sob perspectiva das GVCs tem potencial para desviar o foco das negociações comerciais de agricultura, na qual há maior interesse dos países em desenvolvimento, para temas de facilitação de comércio, serviços e investimentos, nos quais os países desenvolvidos têm maior interesse ofensivo. A “narrativa” pode servir a várias

interpretações, inclusive a de que o sistema multilateral de comércio pode dispensar o “*single undertaking*” para concentrar-se apenas nos temas relevantes para GVCs. Argumenta-se mesmo que o multilateralismo comercial não estaria mais vinculado aos princípios de transparência e universalidade na elaboração de regras, mas poderia valer-se da “incorporação” de regras negociadas em acordos regionais. Esse discurso também não contempla a necessidade de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, mas apenas recomenda que esses países utilizem suas “vantagens comparativas” na disputa por investimentos e para inserção nas GVCs. Como se observa, mesmo o sólido esforço analítico que busca dar sentido à “narrativa comercial” das GVCs não afasta os riscos de sua instrumentalização.

5. O Brasil e as GVCs

O Brasil, na condição de *participant* do Comitê de Comércio da OCDE, acompanhou as apresentações dos resultados preliminares do projeto TiVA e as primeiras discussões técnicas da iniciativa sobre GVCs daquela Organização, ocasiões nas quais o país apoiou o esforço analítico em curso para compreensão do fenômeno GVCs, mas também apresentou comentários críticos sobre algumas das premissas e conclusões dos estudos. Na qualidade de país convidado à reunião ministerial da OCDE de maio de 2013, o Brasil não deixou de assinalar algumas das “conclusões antecipadas” dos estudos e a ausência de análises mais detalhadas das especificidades do comércio agrícola.

Em outros foros, inclusive na OMC, o tratamento do tema GVCs apresentou um enfoque mais “aberto”, menos prescritivo que as tratativas na OCDE, nos quais o Brasil tem sido igualmente construtivo no exame sobre o tema. Na 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, por exemplo, o Brasil, entre outros países, logrou incluir a consideração sobre cadeias globais de valor no programa

de trabalho sobre comércio e desenvolvimento na II Comissão⁴⁹. No âmbito da UNASUL, o Brasil acompanhou a solicitação do Grupo de Trabalho para Integração Financeira (GTIF) à CEPAL para elaboração de estudo sobre a inserção sul-americana nas cadeias globais de valor⁵⁰. A própria CEPAL já havia apresentado uma primeira avaliação sobre o tema, inclusive sobre o Brasil, na sua edição de 2013 do *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, na seção *Participación de América Latina y el Caribe en cadenas de valor*⁵¹.

No Brasil, o tema GVCs adquiriu grande repercussão nos meios políticos, empresariais, econômicos e acadêmicos mais críticos à política de comércio exterior brasileira na última década. Em face do colapso das negociações da ALCA, dos persistentes impasses na Rodada Doha e nas tratativas Mercosul-UE, da limitação dos acordos extrarregionais do Mercosul, além dos problemas comerciais recorrentes dentro do próprio bloco, o foco das críticas sobre a política comercial brasileira centrava-se na ausência de acordos comerciais significativos e nas oportunidades perdidas pelo país de atuar nos mercados mais dinâmicos, em particular nos países desenvolvidos, enquanto outros blocos econômicos ampliavam e aprofundavam suas redes de acordos preferenciais. Essa crítica foi acrescida e modulada por um novo argumento: a ausência de acordos comerciais está isolando o Brasil das cadeias globais de valor.

Os exemplos de críticas nesse sentido são variados. A maior parte das críticas refere-se diretamente à falta de parceiros comerciais relevantes para promover o adensamento nas cadeias produtivas, como em documento do IEDI (Instituto de Estudos

49 Cf. par. 12 do Tel. 2373 de DELBRASONU, de 18 de julho de 2013.

50 Cf. par. 8 do Tel. 2700 de Brasemb Buenos Aires, de 11 de dezembro de 2013.

51 Cf. CEPAL. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* 2013. p. 19.

para Desenvolvimento Industrial) sintomaticamente intitulado *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*⁵², no qual se lê que “o limitado número de acordos dos quais o Brasil é parte pode prejudicar sua inserção nas cadeias globais de valor. O Mercosul e os demais países da América Latina são insuficientes para garantir o volume das exportações brasileiras e as novas cadeias de valor que se formam através dos blocos econômicos não contam com a presença do Brasil”⁵³. Na mesma linha de raciocínio, André Nasser, diretor do ICONE, afirma que “inserir a indústria brasileira nas cadeias globais significa mais do que negociar redução de tarifas: significa engajar o País em acordos bilaterais de comércio. [i.e.] [...] liberalizar, do lado brasileiro, os setores produtores de insumos industriais e garantir maior acesso a terceiros mercados nos setores de produtos finais”⁵⁴.

Na campanha presidencial de 2014, inevitavelmente, as críticas ganharam conotações político-partidárias. Em seu manifesto eleitoral, o então candidato do PSDB à Presidência da República, Senador Aécio Neves, afirma: “É preciso criar condições para ajudá-las [as empresas brasileiras] a se integrar nas cadeias produtivas globais, por meio de profunda melhoria, racionalização e simplificação do ambiente econômico interno”⁵⁵. Na mesma linha, o Embaixador Rubens Barbosa aponta como um dos desafios da política externa brasileira de quem assumisse o Planalto a partir de 2015 “associar o Brasil aos acordos regionais e bilaterais com

52 Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>>.

53 IEDI. *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*, p. 32.

54 NASSAR, André. *A Onda das Cadeias Globais*. *O Estado de S. Paulo*, 20 mar. 2013.

55 Disponível em: <<http://conversacombrasileiros.com.br/wp-content/themes/ConversaComBrasileirosV2/assets/pdf/Cartilha-PSDB-Bras%C3%ADlia.pdf>>.

países desenvolvidos para integrar as empresas nacionais nas cadeias produtivas globais”⁵⁶.

Como se observa, a discussão no Brasil sobre cadeias globais de valor adquiriu contornos políticos e ideológicos, o que não deixa ser natural, em certo sentido. Como argumenta este artigo, a “nova narrativa” das GVCs busca reforçar e refinar os argumentos do liberalismo econômico-comercial, portanto essa “narrativa” se coaduna com as críticas à política comercial brasileira. A discussão sobre GVCs no Brasil carece, no entanto, de um debate mais informado. As informações disponíveis sobre a participação do Brasil nas GVCs ainda são escassas.

O debate sobre o assunto no Brasil tende a ganhar densidade, como algumas iniciativas recentes demonstram. O livro *A indústria brasileira e as cadeias globais de valor*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), no final de 2013, analisa a inserção de três setores da indústria brasileira nas cadeias globais de valor – aeronáutico, eletrônico e de dispositivos médicos. Não se trata de uma iniciativa isolada, pois a CNI anunciou que quer colocar o tema GVCs na pauta de seu programa de trabalho⁵⁷. O IPEA também lançou o projeto *Participação do Brasil nas cadeias globais de valor e encadeamentos produtivos na América do Sul* e, em fevereiro de 2014, organizou o seminário “As cadeias globais de valor e a agenda comercial no século 21”⁵⁸.

A participação do Ministério das Relações Exteriores nesse debate é fundamental. A discussão sobre GVCs deverá impactar o pensamento econômico brasileiro em diversos aspectos, inclusive

56 BARBOSA, Rubens. A Política Externa e as Eleições. *O Estado de S. Paulo*, 14 jan. 2014.

57 Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/2012/05/1,2507/diretoria-de-desenvolvimento-industrial.html>>.

58 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16921>.

no que diz respeito à estratégia para inserção internacional do Brasil. O País teria muito a ganhar com uma maior participação nas GVCs. No entanto, subsistem várias questões a serem elucidadas. Quais as cadeias globais de maior dinamismo e como o Brasil participa delas? Quais etapas produtivas nessas cadeias proporcionam maiores ganhos de produtividade, renda e emprego? Em quais termos a política comercial brasileira pode estimular essa estratégia? Qual o papel dos acordos regionais para a participação em cadeias globais? Como evitar que a “narrativa” das GVCs seja utilizada para promover uma liberalização seletiva internacional contrária aos interesses do País?

6. Conclusão

O estudo das cadeias globais de valor possui inegável importância analítica para a pesquisa econômica e deve gerar contribuições relevantes para a formulação de estratégias de desenvolvimento. No momento, o tema tem atraído atenção por oferecer uma “nova narrativa” para o comércio internacional, i.e. um enfoque diferenciado sobre as trocas internacionais de bens e serviços, que visa refletir de maneira mais adequada uma realidade econômica caracterizada pela complementariedade de diferentes etapas de uma mesma linha produção (não pela simples concorrência entre países para oferecer produtos acabados), pela incorporação de serviços na produção de bens (superando a separação estanque entre comércio de bens e serviços) e pela mensuração das correntes de comércio em termos de valor agregado (ao contrário da mera contabilização dos valores brutos de importações e exportações). Essa “narrativa”, entretanto, pode ser instrumentalizada para promover uma liberalização seletiva do comércio internacional, com ênfase em investimentos e harmonização regulatória, por exemplo, em detrimento de agricultura, setor ainda sujeito a enormes distorções e restrições comerciais.

O Brasil possui desafios de ordem dupla em relação ao tema. Primeiro, desenvolver pesquisas robustas sobre o assunto, que possam informar corretamente a formulação de políticas de comércio exterior do País. Segundo, participar de forma ativa do debate internacional sobre GVCs, com vistas a evitar que sua “narrativa” sirva para legitimar uma agenda global de liberalização seletiva. Em suma, as cadeias globais de valor serão, para o Brasil, mais que uma “expressão cabalística”, um elemento central da definição de sua política econômica externa.

Referências

BARBOSA, Rubens. A política externa e as eleições. *O Estado de S. Paulo*, 14 jan. 2014.

CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2013*.

EUROSTAT. *Recording imports and exports of goods on the basis of transfer of ownership: Eurostat’s Task Force on goods sent abroad for processing*. Working Paper.

FORBES, Kristin; FRANKEL, Jeffrey; ENGEL, Charles. *The Global Financial Crisis Project Synopsis*. Disponível em: <<http://web.mit.edu/kjforbes/www/Papers/Global%20Financial%20Crisis--Project%20Summary-final.pdf>>.

IEDI. *A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e o isolamento do Brasil*, 2013.

KUNZ, Rolf. Citar cadeia produtiva e cadeia de valor pode revalorizar a rodada global de liberalização. *O Estado de S. Paulo*, 27 jan. 2013.

NASSAR, André. A onda das cadeias globais. *O Estado de S. Paulo*, 20 mar. 2013.

OECD. *Interconnected economies: benefiting from Global Value Chains* – Synthesis Report, 2013.

OECD. *Mapping Global Value Chains*. TAD/TC/WP/RD(2012)9.

OECD. *The implications of global value chains for the agriculture and agro-food sector*. TAD/CA(2013)4.

OECD. *Trade Policy Implications of Global Value Chains: Contribution to the Report on Global Value Chains*. TAD/TC/WP(2012)31/Rev. 1.

OECD.WTO. *Trade in Value-Added: concepts, methodologies and challenges*. Joint OECD-WTO Note, 2013.

STURGEON, Timothy J. *Global Value Chains and Economic Globalization* – Towards a New Measurement Approach. Disponível em: <www.globalvaluechains.eu>.

SUBRAMANIAN, Arvind; KESSLER, Martin. *The Hyperglobalization of Trade and its future*. Peterson Institute for International Economics. Working Paper n. 13-6, 2013.

UNCTAD. *Global Value Chains and Development* – Investment and Value Added Trade in the Global Economy, 2013.

UNCTAD. *World Investment Report 2013* – Global Value Chains: Investment and Trade for Development, 2013.

UNECE. *Progress on Work of the Task Force on Global Production*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2012/12-19.pdf>>.

DIPLOMACIA FINANCEIRA – AS FINANÇAS INTERNACIONAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Bruno Soares Leite*¹

Resumo

Diplomacia financeira como instrumento de desenvolvimento econômico em cenário heterogêneo de poder. Brasil como interlocutor privilegiado entre blocos de diferentes graus de desenvolvimento.

Descrição da arquitetura financeira internacional e revisão do padrão histórico de inserção e participação brasileira.

Novo perfil de atuação externa que agregue peso a propostas de redução de assimetrias e de favorecimento a políticas de desenvolvimento econômico. Cenário favorável a novas sinergias a partir de habilidades específicas do Itamaraty.

Abstract

Financial Diplomacy as a means to achieve economic development in an environment of unbalanced power. Brazil in a privileged position

1 Diplomata, servindo na Embaixada do Brasil em Moscou. Anteriormente, serviu na Embaixada do Brasil em Washington, na Diretoria-Executiva do Brasil no FMI e na Divisão de Política Financeira (DPF) do Ministério das Relações Exteriores. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

As visões expressas neste artigo são, no entanto, manifestações pessoais do autor e não necessariamente refletem as posições do governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores.

to intermediate negotiations between blocks of different levels of development.

Description of current international financial architecture and review of historical pattern of Brazilian participation.

A new stance in financial foreign policy to champion proposals of asymmetries reduction and economic development enhancement.

Itamaraty in a favorable position to induce new synergies and apply specific abilities.



1. Introdução

A utilização da política financeira para fins de política externa é recorrente na atuação externa de diversos atores das relações internacionais. A tendência à internacionalização de capitais, uma das características inerentes à arquitetura financeira internacional, torna incontornável a necessidade de adoção de estratégias que visem à obtenção de objetivos de política externa.

As finanças internacionais tornam-se permeáveis à extração de benefícios em linha com a capacidade de elaboração de políticas públicas inteligentes, ou mesmo da adaptação das estruturas coletivas vigentes, em prol de interesses nacionais específicos. Estas últimas, em geral, estratégias ao alcance de países de maior nível de desenvolvimento – e maior influência nas finanças globais –, enquanto as primeiras são mais comuns a países em estágios intermediários de desenvolvimento, como historicamente tem sido o caso do Brasil.

Não obstante o histórico da atuação brasileira em temas de política financeira internacional, de padrão mais reativo do que propositivo, percebe-se, mais recentemente, a possibilidade de readequação desse perfil em decorrência da evolução macroeconômica brasileira, acelerada desde o fim dos anos 1990.

Nesse contexto, a crescente mudança no perfil brasileiro, de tomador líquido de recursos externos à condição de ofertante internacional de capitais, abre novo leque de possibilidades – ainda a serem formalmente codificadas – que se deverá coadunar, de modo coerente, às demais políticas públicas e ao interesse nacional. Adicionalmente, a atualização do perfil brasileiro poderá conferir ao país papel de destaque na intermediação política entre blocos de países antagônicos, que tradicionalmente opõe países desenvolvidos, que ditam a ordem internacional e moldam as estruturas das instituições financeiras, e países em desenvolvimento, frequentemente carentes de meios e recursos para adequada identificação e defesa de interesses coletivos.

A necessária atualização da atuação externa brasileira, na área de finanças, deverá ser avaliada contra parâmetros objetivos e crescentemente voltada a influenciar a definição da agenda global, de modo a aproximá-la de temas de interesse nacional, em meio, ainda, às restrições impostas pelas estruturas vigentes e pelo peso, ainda subdimensionado, do Brasil na atual arquitetura financeira internacional. A elaboração destas estratégias, que pressupõem coerência entre objetivos internos e externos em diversos níveis, convidam a atuação central do Itamaraty na elaboração de verdadeira “diplomacia financeira” nacional, tanto como parte integrante da política externa quanto, sob prisma mais amplo, da própria estratégia de desenvolvimento brasileira.

2. O Brasil na arquitetura financeira internacional

O perfil de atuação e os interesses brasileiros junto às principais instituições financeiras internacionais (IFI) sofreram alterações significativas nas quase sete décadas de existência dos principais organismos. Além do objetivo principal, de garantir os meios para financiar o desenvolvimento socioeconômico nacional, juntaram-se outras metas, entre as quais destaca-se a

promoção internacional do desenvolvimento e a democratização da arquitetura financeira internacional, por meio, por exemplo, de formas de cooperação inovadoras, como as parcerias sul-sul. A pluralidade de objetivos e estratégias junto a esses organismos não é surpreendente se consideradas ao longo do período de relacionamento e em vista das transformações socioeconômicas por que passou o Brasil nesse período. Chama a atenção, entretanto, que essas mudanças ocorram sem que se tenha completado o objetivo desenvolvimentista inicial.

Dessa forma, o Brasil situa-se em posição *sui generis* nas IFIs, nas quais conserva demandas de países em desenvolvimento ao mesmo tempo em que passa a deter acrescida capacidade de alavancar posições ou de construir consensos que lhes sejam favoráveis. Nesse novo papel, o sucesso de pleitos brasileiros significa, frequentemente, oferecer a países menos dotados de recursos de atuação internacional a possibilidade de desfrutar de benefícios sistêmicos na condição de *free riders*. Assim, a atual característica bidimensional do Brasil apresenta possibilidades inovadoras de atuação internacional, de formação de consensos e de adaptação da ordem internacional inéditas para o país, as quais, portanto, devem ser aproveitadas de maneira eficaz.

Essas novas possibilidades de atuação descritas não são, entretanto, condição exclusivamente brasileira, ainda que tenham sido facilitadas pelo perfil internacional do país. Tampouco parece ser fruto de estratégia deliberada que visasse a obter posição de interlocutor entre os blocos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa condição pode, até mesmo, configurar-se fase passageira, estágio fugaz que se ofereceria a qualquer país em etapa semelhante de desenvolvimento, a qual tenderia a se esgotar uma vez completado o ciclo do desenvolvimento. No entanto, a adequada compreensão das possibilidades inerentes desta fase

poderá permitir a maximização de seus possíveis benefícios e o prolongamento de sua duração.

O recurso à análise histórica, para tentar comprovar a hipótese levantada sobre a atual singularidade da posição brasileira, é válido, mas não ajuda a esclarecer inteiramente a hipótese levantada, uma vez que não se identifica país que tenha oficialmente avançado do estágio de economia em desenvolvimento à condição de desenvolvida. Essa análise, entretanto, auxilia a jogar luz sobre as possibilidades atualmente ao alcance do Brasil.

A análise da conjuntura atual não aponta com facilidade países em situação similar à brasileira. A despeito das controvérsias entre analistas sobre a classificação correta dos casos da Coreia do Sul, de Israel ou de Cingapura – exemplos possíveis de sociedades que teriam completado seu ciclo de desenvolvimento – é certo que nenhum destes países (que tampouco definem-se como desenvolvidos) assume a defesa frequente de posições desenvolvimentistas na arena internacional. A defesa dos interesses do bloco de países em desenvolvimento (PED) tem sido tradicionalmente levada adiante pelos países que reúnem melhores recursos financeiros e humanos, o que em geral coincide com as maiores economias do grupo.

A busca por outro país que apresente perfil de atuação semelhante àquele que se oferece ao Brasil apontaria para o grupo de países BRICS. Entretanto, mesmo entre estes, nenhum parece reunir o conjunto de características que distingue o Brasil como canal de comunicação natural, nas IFIs, entre os grupos de países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. A partir de análise simplificada, dois países do BRICS não se enquadrariam imediatamente na posição proposta: a Rússia, que não se define como país em desenvolvimento; e a África do Sul, que ainda não reúne meios econômicos suficientes para a projeção de sua visão de mundo. Entre os restantes, a China não parece inclinada a

desempenhar papel de interlocutor preferencial entre os dois blocos, assumindo frequentemente atuação em trilho próprio. A Índia, a despeito de partilhar com o Brasil (e a África do Sul) iniciativas internacionais diversas no foro IBAS, é forçada a canalizar grandes recursos de sua política externa para a resolução de tensões fronteiriças, com o Paquistão e, em menor grau, com a China. Assim, mesmo no grupo das “potências emergentes”, o Brasil ofereceria melhores vantagens comparativas, ao menos em hipótese, para o desempenho da função de interlocutor entre países de economia avançada e aqueles em diferentes estágios de desenvolvimento.

3. As transformações brasileiras nas finanças internacionais

As mudanças verificadas no perfil de participação do Brasil na arquitetura financeira internacional, e particularmente em sua relação nas IFIs, foram motivadas, sobretudo, por determinantes de ordem interna. Entretanto, à evolução na economia doméstica corresponde, igualmente, o aumento de expectativas internacionais sobre o país. Assim como a gradual transformação da condição de tomador histórico de recursos para a condição de credor líquido é acompanhada de mudanças concomitantes nos objetivos brasileiros junto a essas instituições. Os aparentes novos focos da política financeira internacional do Brasil, como a maximização de seu peso e participação nas IFIs, utilizam-se de recursos (humanos e financeiros) anteriormente alocados às negociações para pagamento de dívidas. A nova forma de atuação beneficia-se, também, de maior independência para opinar sobre a gestão institucional, advindos de sua condição de credor líquido. Assim, o Brasil tem-se aproximado, crescentemente, do perfil de países desenvolvidos: habituais ofertantes de capitais, mas raros tomadores de recursos dessas instituições. A participação brasileira

paulatinamente substitui o corte eminentemente atuarial/contábil – mais afeito a perfil de devedor – por outro de contornos crescentemente políticos/negociais – mais afeitos ao modelo de gestão colegiada que adotam a maioria das IFIs.

A atuação do Brasil nas IFIs encontra-se, portanto, em momento de transição, no qual, paralelamente ao aumento na participação, espera-se maior acesso ao grupo dos países que efetivamente definem a agenda dessas organizações. Entre os benefícios possíveis desse novo papel está a possível adaptação de iniciativas multilaterais aos objetivos de política externa do Brasil. Essa crescente diversificação dos objetivos do país na arquitetura financeira internacional exigirá a atualização da tradicional retórica desenvolvimentista brasileira nos fóruns internacionais, de modo a conciliar de maneira coerente a assunção de perfis eventualmente antagônicos: por vezes gestor, por vezes cliente dessas instituições. Externamente, maior clareza de objetivos facilitará a atuação brasileira. Internamente, os objetivos brasileiros nas arenas financeiras internacionais serão mais facilmente compreendidos na mesma medida em que forem mais claramente subordinados ao interesse nacional, do qual derivam e ao qual devem preservar.

Ao longo desse processo de atualização, a definição de estratégias e a escolha de aliados preferenciais nos foros internacionais passa, também, a ocorrer de forma não automática, subordinando-se a diferentes conjunturas, em função de cada tema tratado. A atualização coerente das relações e das alianças nas IFIs inclui-se no rol dos atuais desafios dos representantes brasileiros nessas instituições. Nessa tarefa, de importância estratégica, há espaço a ser ocupado pelos formuladores da política externa, que são chamados não apenas a dar coerência, mas também a aumentar o poder de alavancagem desta nova “diplomacia financeira”. Oportunamente, essa construção teórica poderá levar a consolidação de um novo eixo de atuação para a diplomacia

brasileira, em área na qual o MRE encontra-se atualmente em plano secundário frente a órgãos especializados da Esplanada dos Ministérios. Em particular, torna-se mais interessante para a gestão da participação brasileira nas IFIs – crescentemente política e interconectada a debates em outros foros – a visão transversal das relações entre as nações de que se ocupa o Itamaraty, vantagem comparativa que se sobressai à especialização técnica de outros entes do serviço público federal de horizontes políticos internacionalmente estreitos.

A despeito da importância (ou falta dela) que determinada instituição financeira possa ter para o Brasil em determinado momento, mantém-se intacta a necessidade de elaborar-se e seguir estratégia coerente na política interna destas instituições. O abandono, ou mesmo o descaso, na política interna desses organismos, gerada por momentâneo desinteresse, por inércia ou por qualquer sorte de entraves passageiros, gerará dificuldades desnecessariamente majoradas em momento posterior, em que o organismo eventualmente volte ao centro das atenções brasileiras.

Assim sendo, deve ser perene o questionamento acerca do real interesse do Brasil em cada IFI em que é membro. A atuação futura se dará no sentido de suavização da ordem internacional vigente – por receio de voltar a necessitar de seu suporte –, ou de replicar a atuação dos países centrais, para desfrutar das vantagens que a ordem estabelecida confere aos mais fortes? A essas duas alternativas (estratégias “mais do mesmo”), pode-se antepor caminho alternativo, de alteração mais profunda das estruturas vigentes, que beneficie não apenas o Brasil, mas que faça da atuação do país o veículo para a construção de ordem internacional mais acessível e plural, ainda que se tenha claras as dificuldades de representar aqueles que atualmente se beneficiam da atuação brasileira – por contestadora da ordem vigente – mas que não necessariamente têm claros seus próprios interesses e objetivos.

4. Proposta de atuação

Em meio às possibilidades abertas pela crise financeira internacional iniciada em 2008, tornou-se crucial ter claros os objetivos e formas preferenciais de atuação externa, de modo a tirar máximo proveito do momento de aceleração das mudanças do sistema financeiro internacional de forma definitiva e não apenas responder a mudanças conduzidas de acordo com os interesses de terceiros. As dificuldades em reformar a ordem internacional se confirmam ao observar o estágio seguinte ao ápice da crise, de vertiginosas transformações, as quais, em seguida, foram alvo de tentativas conservadoras de reversão das reformas iniciadas ou mesmo de retorno à ordem anterior.

O jogo político na atual arquitetura financeira é, portanto, crescentemente reacionário, e nota-se o claro propósito de defesa do *status quo* pelos estados que construíram a ordem vigente e ainda se beneficiam de influência e facilidades que já não encontram justa correspondência em seu peso na economia mundial. Dessa forma, é esperado que a agenda que definem privilegie, antes de tudo, a conservação de vantagens adquiridas. Em vista disso, o desafio que se impõe ao Brasil, primeiramente, é o de aceder ao processo de definição efetiva da agenda nas relações financeiras internacionais, de modo a facilitar a democratização da economia global e de permitir a construção do almejado *level playing field*. Assim, devem restar claros para o Brasil os objetivos esperados da reforma da arquitetura financeira internacional, meta que, uma vez definida, deve nortear a atuação do país nesses foros.

5. Histórico

A atual estrutura institucional da economia internacional começou a ser estabelecida ainda antes do fim da Segunda Guerra Mundial, na Conferência de Bretton Woods, em 1944, e previa um

tripé de instituições multilaterais para: a) financiar a reconstrução da infraestrutura – principalmente europeia – no pós-guerra; b) criar um mecanismo para a estabilização das taxas de câmbio e de combate a crises de balança de pagamento; e c) incentivar, por meio de sucessiva desregulamentação, o aumento do comércio internacional. As duas primeiras instituições materializaram-se, respectivamente, na fundação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial) e no Fundo Monetário Internacional (FMI). A terceira meta, o estabelecimento de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), fracassou em 1948, sendo substituída, nos 47 anos seguintes, pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), até que fosse finalmente fundada, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), completando-se o tripé previsto inicialmente.

Adicionalmente, outras instituições internacionais voltadas para a ordenação da economia internacional foram criadas, como os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD), que assumem mandatos semelhantes aos do BIRD, mas em âmbito regional. Os maiores BMD são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 1959; o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), de 1964; o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAfD), de 1966; o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), de 1991; entre outros bancos de âmbito sub-regional, como, por exemplo, o Banco de Desenvolvimento do Caribe, de 1970².

Entre o período de quinze anos (de 1944 a 1959) em que foram estabelecidas as IFIs mais significativas para o Brasil, e os dias atuais, mudaram o tamanho da economia brasileira e de sua população e, principalmente, o estágio de desenvolvimento do

2 Para uma lista informativa de BMD, instituições financeiras multilaterais, agências de financiamento e etc., vide (*site do Banco Mundial*): <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040612~menuPK:8336267~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>>.

país, mudanças que requerem atualizações naturais nos objetivos e estratégias do país em sua atuação externa. Essas mudanças geraram consequências não apenas em relação aos objetivos brasileiros junto às IFIs, que se diversificam, mas, particularmente, causam variações no interesse brasileiro por determinadas instituições e programas, e mesmo na capacidade destas de auxiliarem o país em seu processo de desenvolvimento.

Em processo paralelo, altera-se igualmente a percepção e as expectativas da comunidade internacional em relação ao Brasil, que deverá atuar no sentido de reposicionar-se de maneira convincente e de tirar partido desse reposicionamento, maximizando seu potencial de influência na arquitetura financeira internacional, e favorecer seus interesses estratégicos. É neste contexto que se observam as mudanças na participação do Brasil nas IFIs e nos foros econômicos internacionais, a partir de atuação ainda não inteiramente codificada, mas que é testada na prática, quiçá a espera de posterior racionalização.

A mudança mais emblemática, que se presta como marco desencadeador do processo de atualização de que trata este texto, foi a passagem da condição de devedor a de credor no FMI entre 2005 e 2009. Esta não foi, entretanto, a única mudança qualitativa nas relações brasileiras com as IFIs, observadas em prisma mais amplo. Nesse campo inclui-se, ainda, a mudança de perfil na relação com o Banco Mundial e o BID, que passam a ser acionados cada vez mais por entes subnacionais do governo brasileiro (respeitadas as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000), assim como tem ocorrido na relação com as agências nacionais de financiamento (como a KfW, alemã, e a JICA, japonesa). Mudanças igualmente emblemáticas foram, ainda, os aumentos nas participações societárias no FMI e no Banco Mundial, facilitadas pelas recapitalizações das IBWs para o enfrentamento dos efeitos

da crise financeira internacional. Em ambas as instituições, a participação do Brasil aumentou relativamente a dos demais sócios.

Além da evolução qualitativa no perfil da relação com as IFIs tradicionais, ocorreram adesões inéditas a foros de gestão econômica internacional nos quais não havia, até 2009, representação de países em desenvolvimento. Entre os principais, cita-se o Comitê da Basileia para a Regulação Bancária (BCBS) e comitês técnicos do Banco de Compensações Internacionais (BIS), o Comitê Internacional para Padrões Contábeis (IASB), o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) e a Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO). A maioria dessas adesões foi possibilitada como consequência direta de outra mudança notável: a elevação do Grupo dos Vinte (G20) ao nível de chefes de governo, em 2008, e, posteriormente, também sua definição como principal foro de coordenação econômica entre seus participantes³.

5.1. Instituições de Bretton Woods

A participação brasileira no Banco Mundial e no FMI ocorre desde a fundação, em 1944, sendo o país um dos 45 participantes da Conferência de Bretton Woods. A atual participação brasileira no Banco Mundial é de 2,24% do poder de voto da instituição, cifra atingida após a conclusão da reforma de 2010, quando o Brasil foi um dos maiores beneficiados pela reforma de voz e participação. No FMI, o Brasil já havia sido um dos maiores beneficiados na última reforma de quotas e voz, antes da eclosão da crise financeira, quando sua participação passou de 1,38% para 1,7%. Após a nova rodada de reforma de quotas acordada em 2010, na Cúpula do G20 em Seul, na qual foi acordada a transferência de cerca de 6% das quotas para países emergentes e de economia dinâmica, ficou

3 Declaração de Líderes em Pittsburgh em 2009.

estipulado que a quota brasileira seria aumentada para 2,3%, a décima maior entre os membros do Fundo⁴.

5.2. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

O impulso político para a fundação do BID foi dado na esteira da Aliança para o Progresso, estratégia de política externa norte-americana do final dos anos 1950, que, por meio de investimentos na América Latina, que tinha como objetivo a contenção do comunismo na região. A criação do banco veio ao encontro de proposta brasileira (Operação Pan-Americana) na mesma época, de se criar instituição para o financiamento do desenvolvimento regional.

O BID é das poucas instituições em que os sócios habilitados a tomarem empréstimos somam mais de 50% de seu poder de voto⁵. O Brasil, além de sócio fundador, é o segundo maior quotista, juntamente com a Argentina, com aproximadamente 10,7% dos votos na instituição. Os dois países, portanto, detêm a maior capacidade de tomada de recursos no BID. Entre os sócios não tomadores de recursos, os maiores quotistas são os EUA, com 30% do banco, e o Canadá, os quais detêm cerca de 34% do poder de voto do BID. Os cerca de 16% restantes são detidos por países extrarregionais e não tomadores de empréstimos e financiamentos.

A participação brasileira no Banco Africano de Desenvolvimento, na categoria de membro extrarregional (não tomador de recursos) é modesta em termos financeiros, com quota próxima a 0,5%. A associação brasileira à instituição completou-se em 1982, dezoito anos após o início das atividades do BAfD. O Brasil não é

4 Essa reforma, entretanto, cuja entrada em vigor esperava-se em outubro de 2012, encontra-se ainda pendente. O único empecilho para tanto é a anuência dos EUA, único quotista com poder individual de veto no tema.

5 50,015%.

membro do Banco Europeu de Desenvolvimento e Reconstrução ou do Banco Asiático de Desenvolvimento, instituições nas quais sua eventual participação também se daria apenas como ofertante de recursos.

6. Estrutura geral das IFIs e perfil da representação

Em geral, a participação de cada membro de uma IFI é proporcional à quota aportada pelo país quando de sua associação à instituição. Na maioria das IFIs, ao contrário do que ocorre em organizações de perfil eminentemente político, calcula-se o poder de voto com base nas quotas de cada país-membro. A partir deste fato gerador, deriva-se: a) o poder de voto; b) a capacidade de saque; c) os pedidos de financiamento (caso permitidos); d) a proporção de novos aportes de capital social (em caso de recapitalização simples).

A representação societária é similar à observada em instituições privadas como bancos e fundos de investimento, feitas as devidas adaptações à natureza pública dos estados nacionais. Para o exercício da representação individual de cada país, é designado um representante (chamado “governador”) para zelar pelos interesses nacionais, geralmente funcionários de primeiro escalão da administração pública federal. No caso brasileiro, o governador nas IBWs (FMI e Banco Mundial) é o Ministro da Fazenda e seu substituto (Governador-Alternato) é o presidente do Banco Central do Brasil. Nos BMD do qual faz parte, o governador do Brasil é o Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

Entretanto, esse tipo de representação, de alto nível, mas distante, não fornece direcionamento adequado no vasto leque de assuntos tratados nessas instituições. Assim, é normalmente constituído um Conselho de Diretores Executivos, residente e operando em sessão permanente na cidade sede da instituição,

para opinar sobre a gestão de programas, revisão de práticas, apuração de resultados, e toda sorte de outros temas que requerem acompanhamento mais próximo. Os Diretores-Executivos assumem o papel de ligação entre os governadores e a burocracia (alta administração e *staff*) de cada instituição na qual estejam lotados.

Para assegurar a fluidez dos trabalhos, entretanto, o Conselho de Diretores não espelha, biunivocamente, o conjunto de países associados. De modo a reduzir o número de intervenções e a dinamizar as deliberações, abriu-se a possibilidade de que grupos de países se reúnam sob um mesmo Diretor-Executivo, formando-se circunscrições de países (cadeiras) no Conselho de Diretores-Executivos, cujo peso de representação corresponde à soma das quotas ou do poder de voto dos países reunidos naquele grupo. Dessa forma, ainda, torna-se possível reequilibrar as assimetrias originais dos países-membros, ocasionada pela regra que calcula a representação como proporção do capital aportado na instituição. Assim, em analogia simplista, as circunscrições funcionam à semelhança de partidos políticos no Legislativo, que têm peso proporcional à quantidade de votos que reúnem.

A partir desta estrutura organizacional, adotada com pequenas variações nas principais IFIs, percebe-se que a representação ganha contornos majoritariamente políticos. Assim, a capacidade de opinar sobre a gestão e a aplicação de recursos da instituição será proporcional ao poder de voto aglutinado sob a cadeira de cada Diretor-Executivo, ou de sua capacidade de convencimento de seus pares. Deste modo, aspectos técnicos têm sua importância diluída frente a aspectos de política interna de cada Conselho. Em ambiente em que a capacidade de coordenação política e as negociações de bastidores são cruciais para compensar assimetrias de poder, é essencial que o representante nacional detenha grande

capacidade de interlocução e trânsito com seus pares, de modo a compensar eventual debilidade de seu poder de voto.

6.1. Perfil da Representação

Em ambientes eminentemente políticos, são essenciais a sutileza nas negociações e a perspectiva de longo prazo das relações internacionais, e mesmo interpessoais. Se, por um lado, são de pouca valia estratégias que impliquem o fechamento de canais de diálogo nesses grupamentos já que adversários momentâneos são potenciais aliados em momentos subsequentes. Por outro lado, é relativa a pertinência de conhecimento substantivo aprofundado sobre a matéria em discussão. Isso se dá porque a capacidade de identificação de aspectos técnicos relevantes têm importância matizada frente à capacidade de gestão política. Assim, de pouco vale adotar estratégia unicamente embasada em aspectos técnicos – e adotar retórica contundente –, do que utilizar-se de influência negociadora e de trânsito entre seus pares para tentar aproximar o consenso das posições brasileiras.

Em foros de natureza política, conforme seria de se supor, as piores circunstâncias são: i) o isolamento completo, em que se assume o papel de Cassandra, cujas previsões não são consideradas, a despeito de sua eventual correção; e ii) a perda de credibilidade negociadora, seja por percebida falta de coordenação com a capital ou por incapacidade de manter compromissos assumidos anteriormente. O bom desempenho do representante nacional deve ser avaliado pela média dos resultados alcançados e não pelo gasto de energia em qualquer tema em disputa, a despeito de sua real importância para o país e seus parceiros.

Adicionalmente, deve-se ressaltar que a ênfase no traquejo negociador do representante na IFI não implica descurar de sua capacidade de deter aprofundado conhecimento sobre a matéria.

Nesse sentido, não existe “jogo de soma zero”. Ainda que seja perfeitamente possível designar representantes que reúnam ambas as características, é comum que detalhes técnicos mais específicos, em geral, sejam de conhecimento disseminado nos debates internos, tanto por indicação do *staff* das instituições quanto por assessores especializados, não sendo, portanto, necessário que seja o chefe da representação a escrutinar detalhes em documentos oficiais. Mantém-se intransferível, no entanto, a capacidade de forjar alianças, de liderar consensos, e de estabelecer relações interconexas entre os assuntos em pauta e aqueles em debate em outros foros e instâncias multilaterais.

7. Atuação recente e oportunidades

Conforme mencionado, o perfil de atuação do Brasil na IFI alterou-se nos anos recentes, quando passou a buscar maior proeminência, tanto qualitativa – expressa na busca por maior representação institucional – quanto quantitativa – verificada pelo interesse em associar-se a novas instituições⁶. Essa elevação de perfil é coerente com a tradição “institucionalista” do Brasil na arena global, verificada pelo apreço à ordem internacional, construída sobre arcabouço de regras que maximize suas próprias possibilidades ao mesmo tempo em que contenha o poder de países dotados de melhores meios.

A aceleração das mudanças ocasionadas pela eclosão da crise financeira internacional em 2008, entretanto, não resultou alterações estruturais significativas da arquitetura financeira internacional. Frequentemente, o alargamento do acesso às instâncias decisórias, de modo a incluir países em desenvolvimento, é confundido com alteração das estruturas vigentes, o que, de fato,

6 Como, por exemplo, o Banco Asiático de Desenvolvimento, para o qual o Brasil manifestou, informalmente, interesse em iniciar processo de adesão.

não ocorreu. A participação em novas instâncias, decerto, é passo concreto no sentido de influenciar o debate e as prioridades das IFIs, mas as posições desenvolvimentistas na gestão dessas instituições ainda são minoritárias, fato observado, emblematicamente, na conservação da chefia das IBW por parte de europeus e norte-americanos⁷.

As reformas recentes nas IFIs, especialmente nas IBWs, foram ao encontro de posições históricas dos PEDs, ainda que não tenham sido inteiramente postas em prática (como a reforma de quotas de 2010, ainda pendente). No FMI, por exemplo, o pleito por menores condicionalidades na concessão de recursos financeiros, ou a definição *ex-ante* de critérios de desembolso, foi parcialmente atendido pela criação, no fim da última década, das linhas flexíveis de crédito, FCL (*Flexible Credit Line*), para países de grandes dimensões econômicas e políticas macroeconômicas avaliadas como adequadas, e o PLL (*Precautionary and Liquidity Line*, antigo PCL), para países de economia de menor tamanho ou que ainda necessitem aperfeiçoar sua política macroeconômica. Outro exemplo da satisfatória participação dos PEDs na gestão da economia global e na adequada defesa de seus interesses observa-se na elaboração de novas regras de regulação bancária do CBSB (Acordos de Basileia III), no qual se corrigiram, por exemplo, assimetrias estruturais de risco de crédito de economias em desenvolvimento, vigentes nos acordos da Basileia I e II⁸.

Passado o ápice da crise internacional, entretanto, o ímpeto reformador nessas instituições reduziu-se. No que se refere às

7 A recente eleição de representante da América Latina à chefia da Organização Mundial do Comércio (o Embaixador Roberto Azevêdo), facilitada pelo critério da rotação de origem regional dos candidatos, será, nesse sentido, teste real acerca das possibilidades de proposição da agenda de trabalho por PED em organização internacional de primeira linha.

8 Nas versões anteriores dos Acordos da Basileia as melhores notas de classificação de risco eram estruturalmente vedadas a empresas de países em desenvolvimento.

reformas de voz e participação, por exemplo, o aumento nas quotas dos PEDs ainda não satisfaz o inicialmente acordado, de que a representação refletisse mais adequadamente o peso real dos países na economia real. Assim, o grupo dos países em desenvolvimento ainda é quotista minoritário no Fundo e no Banco, em clara defasagem com seu peso na economia real, na qual detém pouco mais de 50% do PIB mundial. A representação em número de assentos no Conselho de Diretores-Executivos também segue defasada – apesar da orientação de líderes do G20 para sua reforma – e tampouco houve na nova rodada de redistribuição de quotas no FMI, a 15ª Reforma Geral de Quotas, que deveria ter sido concluída em janeiro de 2014. A fórmula vigente e as propostas de países sobrerrepresentados frequentemente mantêm as assimetrias que favorecem o bloco dos países desenvolvidos.

O apoio brasileiro facilitou reformas multilaterais em meio à crise da economia global, como a venda de parte de reservas em ouro do FMI – para a aplicação dos recursos nos programas voltados aos países de menor desenvolvimento relativo – ou o perdão das dívidas de países de renda baixa altamente endividados, como parte da iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) das IBWs. Em ambos os casos, observou-se dinâmica internacional que se inseria na estratégia brasileira de relações financeiras internacionais, ainda que não previamente alinhadas com a opinião pública doméstica. Nesse sentido, tornou-se recorrente o perdão, pelo Tesouro Nacional, de dívidas de países de baixa renda, ainda que a confirmação destas ações, submetidas ao Congresso Nacional, não tenham tido processo de tramitação legislativa livre de sobressaltos. Críticos frequentemente apontam motivações empresariais acima dos interesses humanitários como justificativa dessas medidas, as quais poderão ser melhor avaliadas posteriormente, com a devida perspectiva temporal e debate interno.

A partir de novo padrão de relacionamento com instituições financeiras internacionais, em particular com os BMD, parece coerente que o Brasil busque alargar os horizontes geográficos de sua participação multilateral com a adesão às instituições regionais onde sua presença é limitada. Segundo percepções de observadores externos, a estratégia de participação em novos bancos regionais, como o Banco de Desenvolvimento do Caribe ou o Banco Asiático de Desenvolvimento, visa a utilizar essas instituições como ponte de acesso a novos mercados para produtos e serviços nacionais e de projetar influência econômica. Apesar das motivações, propõe-se que a validade dessa estratégia seja medida contra a avaliação histórica da participação brasileira em instituições correlatas, como o BID e o BAfD⁹, para estimar a adequação e a probabilidade de sucesso desses planos.

Paralelamente, observam-se outros aspectos da diplomacia financeira do Brasil, como o apoio à criação de novas instituições. Os planos de um Banco do Sul, de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS, ou de *pools* de reservas internacionais (à semelhança da Iniciativa de Chiang Mai, no leste asiático) significam redução relativa do interesse por organizações semelhantes, quer seja aquelas em que se é membro ou outras em que a adesão brasileira é cortejada. Nesse último caso, ressalta-se a relação do Brasil com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde o país assume estratégia *à la carte*, priorizando a participação *ad hoc* em comitês técnicos, sem, entretanto, formalizar adesão plena ao grupamento. O interesse em fundar novas instituições e arranjos financeiros é também frequentemente ponderado pelos custos de adesão a burocracias estabelecidas, nas quais são mais limitadas as chances de adaptação de práticas e objetivos institucionais.

9 No BAfD, o Brasil patrocinou a criação, em 2011, de "Trust Fund para a Cooperação Sul-Sul" entre países africanos no valor de US\$ 6 milhões.

Em vista das dificuldades de reforma e de atualização da participação nas instituições vigentes, particularmente naquelas em que a adesão nacional se deu após a consolidação da burocracia interna, deve-se avaliar o grau de interesse de se manter esforços reformistas que não logrem resultados. O estabelecimento de alternativas, mesmo que não detenham, inicialmente, capacidade equivalente de emprego de recursos financeiros, humanos e técnicos, poderá viabilizar, no futuro, possibilidades reais de atuação em caso de fracasso reformista nas instituições mais antigas. Adicionalmente, a eventual opção por novas instituições pode-se revelar, ainda, instrumento eficiente de pressão negociadora ante os membros de instituições mais conservadoras. Para tanto, as alternativas criadas devem ser verossímeis, de modo a credenciarem-se como real alternativa a sócios insatisfeitos em outros foros. A credibilidade de novas instituições será dada pela sua efetiva capacidade de atuação e da utilidade que lhe conferem seus membros.

8. Foros financeiros internacionais (FFI)

A arquitetura financeira internacional é formada, ainda, por foros especializados de coordenação econômica, não menos importantes do que os organismos multilaterais, mas com estruturas e objetivos distintos. Arranjos menos institucionalizados, como as reuniões do G20, têm desempenhado papel relevante na definição dos prioridades e formas de ação, sem as amarras de organismos tradicionais. Outros grupamentos, de perfil técnico, como aqueles responsáveis pela definição de padrões e normas, também são centrais para a gestão eficaz da economia internacional. Exemplos destes são o Comitê da Basileia para a Supervisão Bancária, o IASB, o FSB, a IOSCO, entre outros que só passaram recentemente a contar com a contribuição de países

em desenvolvimento, ainda que as normas definidas por estes organismos tivessem alcance universal.

A relevância do G20 desde o início da crise financeira internacional tem sido única, mesmo à luz dos recentes impasses e dificuldades de coordenação entre seus membros, a qual se tem observado de maneira crescente desde o fim de 2010. O grupo foi instrumental em permitir a rápida tomada de decisões no auge da crise financeira, entre setembro de 2008 e dezembro de 2010. Sua elevação a foro de líderes foi consequência de seu perfil heterogêneo, em que se reuniam as maiores economias do planeta, quer fossem desenvolvidas ou economias em desenvolvimento. Desde a primeira reunião de cúpula de líderes, em Washington, em 2008, o G20 estabeleceu-se como verdadeiro comitê gestor da crise, do qual emanavam estratégias de ação e mandatos para que outras IFIs e FFIs agissem de maneira coordenada.

Esse novo lócus de gestão da economia global, entretanto, não parece dotado de elementos que garantam sua efetividade em momentos de maior calma econômica, dada a dificuldade de obtenção de consenso em grupo tão heterogêneo. O ímpeto reformista inicial do G20 deve ser internalizado pelos organismos existentes ou, ainda, gerar novas instituições que assumam de maneira esquematizada e formal as ações emergencialmente centradas no G20. Essa necessidade, à medida que for atendida, vai acarretar crescente necessidade de coordenação e coerência interna da administração pública federal, para que o Brasil mantenha postura unificada nos diversos foros e obtenha máximo proveito das possibilidades que se abrem ao país. A coordenação eficiente de interesses, de acordo com estratégia claramente definida e aceita, deve, igualmente, estar mutuamente alinhada às políticas econômica e externa do Brasil. Esse desafio de gestão pública, criado face às rápidas mudanças ocorridas na economia global,

ainda não está sendo inteiramente aproveitado e representa um novo campo de possibilidade de atuação para o Ministério de Relações Exteriores.

9. Novo eixo de atuação e oportunidades

No quadro descrito anteriormente, são amplas as possibilidades de atuação para a diplomacia brasileira. A contribuição pode ocorrer em diversos níveis da formulação e de execução da atuação brasileira na política financeira internacional, desde eventual estabelecimento de foros domésticos de coordenação política até a execução das políticas definidas, em conjunto com outros Ministérios ou autonomamente. Pode-se pensar, igualmente, nas consequências desse novo eixo de atuação do serviço exterior na formação e na atualização de seu corpo de servidores, que deverá incentivar a reflexão sobre temas da agenda financeira internacional e das relações internacionais, a partir de ponto de vista econômico. A contribuição do Itamaraty na coordenação da atuação brasileira nas arenas financeiras internacionais deu margem ao estabelecimento de unidade funcional específica para o tema, o Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN), estabelecido em 2011, que expandiu o alcance da antiga Coordenação Geral de Assuntos Financeiros (CGFIN), e aumentou a capacidade de interlocução do MRE com demais entes da Esplanada em leque mais vasto de temas da agenda financeira internacional.

A ampla gama de temas simultaneamente tratados nos ciclos de Cúpulas do G20 é prova da nova realidade da diplomacia financeira, que privilegia a inter-relação entre temas econômico-financeiros e temas da agenda global. Além da vertente de temas puramente financeiros e técnicos, há, nas reuniões do G20, a vertente de temas de governança internacional com viés econômico, como agricultura e segurança alimentar, iniciativas

para o desenvolvimento, redução dos subsídios aos combustíveis fósseis e proteção do meio ambiente marinho, combate a ilícitos transnacionais, entre diversas outras iniciativas. A representação brasileira no G20 é exemplo ainda, das novas possibilidades de relação entre o Itamaraty e demais órgãos da Esplanada, já que a gestão dos trabalhos na vertente financeira é tarefa liderada pelo Ministério da Fazenda e os demais temas são de responsabilidade do coordenador indicado pela Presidência (“sherpa”)¹⁰ que tem sido tradicionalmente designada ao Itamaraty. Nesse aspecto, a repartição de temas do G20 entre o Ministério da Fazenda e o Itamaraty foi inovadora mesmo entre os demais participantes do G20, uma vez que a chancelaria brasileira foi a primeira a participar das reuniões, o que, posteriormente, mostrou-se uma vantagem frente às representações de outros países que não dominavam inteiramente temas conexos negociados em outros foros.

10. Conclusões

10.1. A contribuição do MRE

O Itamaraty, portanto, oferece apoio relevante nos temas da agenda financeira internacional em que tem atuado e contribuído para que o Brasil ocupe espaços em que não costumava estar representado. Essa colaboração, entretanto, ainda é subaproveitada na gestão das IFIs, na medida em que sua participação ainda não é inteiramente formal nos diversos aspectos da política financeira internacional. De modo a maximizar as possibilidades inerentes à associação nas IFIs, o país deve-se aproveitar da contribuição de seus servidores públicos naquilo em que cada ente da administração federal tenha maiores vantagens comparativas a oferecer.

10 O sherpa brasileiro é o Subsecretário para Assuntos Econômico Financeiros (SGEF) desde a segunda Cúpula do G20 em Londres. Na primeira Cúpula, em Washington DC em 2008, o sherpa foi o Embaixador brasileiro nos EUA.

A designação da participação brasileira em determinada IFI a um ministério ou agência, sem contribuição formal do MRE, parece ser estratégia equivocada, em que se relega a plano secundário, desnecessariamente, a coerência das posições brasileiras entre diferentes foros internacionais e destas com a política externa em sentido amplo. Ademais, não parece haver justificativa adequada para que o executor da política externa brasileira (o MRE) seja alheado de importantes veículos de projeção de poder internacional. Sem a participação do MRE na gestão das IFIs, perde-se de vista o nexos das posições de outros países, suas estratégias e objetivos, que são examinadas pelo corpo diplomático brasileiro a partir de perspectiva mais ampla do que a oferecida pela política interna dessas instituições. Afastada a dimensão política, a participação do Brasil nas IFIs passa a se dar apenas na qualidade de investidor, assumindo caráter meramente contábil, subordinada a propósitos definidos por terceiros, os quais não necessariamente guardam coerência com os objetivos brasileiros.

A concessão exclusiva da representação brasileira nas IFIs a órgãos da área econômica prioriza aspectos técnicos sobre políticos, quando a participação nessas instituições é crescentemente percebida como instrumento de projeção de presença internacional e não mais como instrumento de auxílio financeiro, como no passado recente. Compreende-se que a representação brasileira em instituições de perfil eminentemente especializado como o FSB, o IASB, a IOSCO, o CBSB e demais comitês de normatização se dê a partir de ótica que privilegie aspectos técnicos, mas não que seja distante a participação do Itamaraty nas relações com o FMI, o Banco Mundial, o BID, o BAfD e demais IFIs que sejam geridas por instâncias de perfil majoritariamente político (por meio de Conselhos de Diretores).

Justifica-se a participação do MRE nos escritórios em que se dá a representação cotidiana do Brasil nas IFIs, na forma de assessoria permanente ou mesmo nos graus de subchefia ou de chefia, à semelhança do que é prática corrente em foros internacionais nos quais o Itamaraty é participante tradicional, quando não o titular, em temas variados como os reunidos na OMC, ALADI, FAO, ONU, UNESCO, OACI, OEA, AIEA, entre diversos outros.

A contribuição do MRE pode auxiliar no aperfeiçoamento da atuação brasileira nos conselhos gestores das IFIs, incluindo, mas não somente: a) a avaliação do perfil das circunscrições em que o país se encontra inserido, sua composição nacional, as metas dos parceiros e a aderência de seu perfil aos objetivos brasileiros de médio e longo prazos; b) a avaliação da efetividade da liderança e da representação oferecidas, tanto nas circunscrições em que o Brasil é sócio minoritário quanto naquelas em que é o líder, em alternância de posições ou de forma perene; c) o zelo pela adequada participação de cidadãos nacionais no corpo de funcionários da instituição, em correspondência ao peso do Brasil na comunidade internacional e com a sua participação societária na instituição em questão; d) a averiguação da viabilidade de ocupação de vagas de alto escalão institucional por cidadãos brasileiros; e) a exploração de possibilidades inovadoras de associação e de formação de blocos de interesse para atuação conjunta em assuntos de benefício comum, entre diversas outras formas de gestão política atualmente menosprezadas por falta de tempo, interesse ou aptidão pessoal.

10.2. Possíveis metas em política financeira internacional

A definição do interesse nacional, conceito *per se* difuso e de difícil delimitação, é tarefa menos espinhosa se atinente a conceitos e valores tradicionais do Brasil, como o zelo pela paz

entre as nações, a promoção da ordem e do direito internacionais, da igualdade e da justiça entre as nações. O exercício de adaptação desses valores à atual agenda financeira internacional identificará casos concretos em que a diplomacia financeira brasileira poderá liderar debates e facilitar a proposição de reformas na arquitetura financeira global.

Dessa forma, diversas propostas de redução das assimetrias na atual arquitetura financeira internacional surgem como possíveis balizadores para orientação das posições brasileiras nos debates internacionais, a despeito de sua exequibilidade imediata. A definição de regras que deem margem à extinção de privilégios excessivos e à democratização das oportunidades, além de coerentes com a tradição institucionalista do Brasil, apresentam-se como fio condutor adequado a eventuais propostas de ação.

10.2.1. Metas globais

Nesse contexto, pode-se sugerir lista de temas, não exaustiva e de caráter preliminar, que podem fomentar o debate e orientar a adoção de plano de longo prazo para a diplomacia financeira nacional:

a) Liderar reflexões que debatam formas de reduzir as assimetrias no sistema monetário internacional. Propor alternativas ao papel do dólar como moeda internacional, que atualmente concede aos EUA “privilégio exorbitante”¹¹ na economia global. A despeito do caráter subjetivo e das razões econômicas que embasam a preferência pela moeda norte-americana como meio circulante internacional, os motivos para sua primazia como reserva de valor e unidade de conta, a comunidade internacional deve incentivar debate que favoreça o surgimento de alternativas,

11 EICHENGREEN, Barry. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, 2011.

que evitem, preferencialmente, a mera substituição da moeda hegemônica por outra moeda que lhe ocupe o espaço. Propostas de novas modalidades de uso dos Direitos Especiais de Saque (DES), unidade de conta e referência financeira calculada pelo FMI – com base em cesta de moedas na reserva pelo Fundo – caso debatidas, devem ser consideradas em conjunto com alterações que lhe confirmem maior legitimidade como referência global, como a redução das assimetrias na representação dos países-membros na gestão do Fundo, o que inclui a relativização do poder de veto dos EUA¹² e o alargamento da cesta de referência dos DES¹³.

b) Reduzir o incentivo ao acúmulo de reservas internacionais e seus consequentes efeitos nocivos para o equilíbrio das finanças internacionais. As dificuldades institucionais e políticas para que o FMI atue como *lender of last resort*¹⁴, ou mesmo para que realizem aportes de liquidez a países em dificuldades, geram insegurança na arquitetura financeira e nas redes de segurança financeiras que incentivam o acúmulo de reservas e, em último grau, os desequilíbrios entre países superavitários e deficitários em balança de pagamentos¹⁵. A manutenção de grande volume de reservas, ademais, implica grandes custos financeiros e custos de oportunidade para seus titulares, primordialmente países em desenvolvimento, que poderiam alocar recursos em áreas mais urgentes.

12 Os EUA bloquearam a emissão de DES, aceita internacionalmente desde 1987, até 2008, quando foi permitida no contexto dos esforços para evitar o colapso das principais praças financeiras internacionais.

13 A cesta dos DES é calculada sobre as reservas do FMI em dólares, ienes, euros e libras esterlinas. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/sdrbasket.htm>>.

14 A mais frequentemente mencionada é o eventual incentivo ao *moral hazard* que a certeza de resgate financeiro poderia ter sobre a responsabilidade na gestão das políticas macroeconômicas nacionais.

15 Sem mencionar os desequilíbrios causados por políticas agressivas de comércio exterior e superávit comercial.

c) Reorganizar as finanças internacionais de modo a conferir maior previsibilidade cambial acarretaria efeitos favoráveis também ao comércio internacional. No contexto de recuperação econômica por que passa a economia global, é constante a preocupação em se evitar a repetição dos erros cometidos durante a depressão econômica da década de 1930, especificamente as políticas de desvalorizações cambiais sucessivas que visavam a “exportar” os custos da recuperação econômica para os demais parceiros comerciais (políticas *beggar thy neighbor*). Nesse sentido, são compreensíveis os temores sobre eventuais “guerras cambiais” e as acusações de que a manipulação cambial poderia tornar irrelevante o intrincado arcabouço de regras comerciais vigente. Dessa forma, as consequências de coordenação cambial efetiva, ou mesmo do compartilhamento multilateral dos privilégios do dólar como “moeda internacional”, teriam o efeito, em certa medida, de finalizar a construção do tripé de sustentação da economia internacional, conforme planejado na Conferência de Bretton Woods, mas nunca completado¹⁶.

d) Aspecto adicional da equalização das regras do jogo nas finanças internacionais seria a regulação do obscuro mercado das agências classificadoras de risco de crédito (ACR), constantemente sob a suspeição de conflito de interesse em suas operações. A avaliação das dívidas soberanas realizadas por estas empresas privadas, que operam em oligopólio, são referência central para a boa reputação das economias nacionais. Não obstante, seus métodos frequentemente geram avaliações contraditórias, que parecem pouco embasados por fundamentos econômicos. A defesa por maior transparência nesse ramo, pela participação de novas empresas ou pela separação das atividades de avaliação de risco

16 O sistema de Bretton Woods foi construído sobre a assunção de taxas de câmbio mais ou menos estáveis. A função inicial do FMI, durante o período do padrão-ouro, era zelar pela estabilidade das moedas em relação ao dólar e deste ao ouro, evitando desvalorizações cambiais competitivas.

e de investimento auxiliariam no objetivo de oferecer condições mais igualitárias na economia global.

10.2.2. Metas regionais

Concomitantemente à estratégia de atuação do Brasil na economia financeira internacional, deve-se, igualmente, reservar espaço para metas regionais. O Brasil é a maior economia da América Latina, mas apresenta reduzida integração financeira com seus vizinhos. As relações são frequentemente de natureza comercial, mas, mesmo nesse sentido, o volume dos fluxos comerciais deixa a desejar em relação ao necessário para caracterizar o Brasil como efetivo polo regional. A criação e o incremento de verdadeira integração regional requereriam o estudo de formas de aproveitamento de complementaridades financeiras entre o Brasil e seu entorno geográfico. Efeito positivo da integração regional seria, ainda, o de lançar as bases para crescente internacionalização da moeda brasileira, o que geraria benefícios adicionais político-financeiros no Brasil.

A oferta de serviços bancários em países vizinhos é área em que o Brasil apresenta potencial competitivo, sendo reconhecidamente um dos líderes mundiais em automação bancária, além de apresentar mercados e produtos financeiros mais sofisticados do que o observado em seu entorno regional. Nesse aspecto, o corrente processo de internacionalização de grupos financeiros brasileiros, com presença nos mercados varejistas e de investimentos de países latino americanos é ocorrência positiva. Alternativa a ser incentivada seria fomentar meios de facilitar o acesso regional aos mercados brasileiros de capitais, por meio de emissões de certificados de listagem em bolsa de valores (à semelhança dos ADR de empresas brasileiras no mercado norte-americano), acesso aos mercados de futuros para fornecimento de *hedge* para seguro de safra, lançamento de ofertas públicas iniciais de ações (*IPO*),

eventual emissão de títulos de dívida soberana de vizinhos, entre outras iniciativas hoje levadas à cabo em praças financeiras muito mais distantes, como Nova York ou Londres.

A integração crescente aos mercados financeiros brasileiros, mais amplos e diversificados do que os existentes nos países vizinhos, poderá ser igualmente incentivada por conjunto de medidas também de origem estatal. Nesse grupo de medidas, situam-se os arranjos para pagamento de faturas e liquidação de operações comerciais por meio de sistemas de pagamento em moedas locais (SML)¹⁷. O governo brasileiro poderá examinar a utilidade e o interesse de estabelecer acordos bilaterais para provimento de liquidez (swaps) em caso de nova crise internacional, à semelhança, por exemplo, daqueles estabelecidos entre as principais economias internacionais e o *Federal Reserve* durante a fase mais aguda da crise financeira internacional em 2008. Para tanto, teriam efeito atrativo, tanto o grande volume de reservas internacionais do Brasil (e a própria rede de acordos bilaterais mantidos com o Brasil) quanto a própria reserva de numerário brasileiro por parte de parceiros regionais e a possibilidade de seu uso na economia brasileira.

Referências

AKERLOF, George et al. *What have we learned?: macroeconomic policy after the crisis*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2014.

ALVES, José Ricardo da Costa Aguiar. *O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma*. Brasília: FUNAG, 2014.

17 O primeiro SML foi estabelecido pelo Banco Central do Brasil com a Argentina. Inicialmente, parcela reduzida do comércio bilateral é denominada e liquidada em moedas locais. O projeto é tido como piloto para o estabelecimento de iniciativas semelhantes com outros países.

BHALLA, Surjit S. *Devaluing to Prosperity: Misaligned Currencies and Their Growth Consequences*. Washington, D.C.: The Peterson Institute for International Economics, 2011.

COZENDEY, Carlos Marcio Bicalho. *Instituições de Bretton Woods*. Brasília: FUNAG, 2013.

EICHENGREEN, Barry. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GAGNON, Joseph E. *Flexible Exchange Rates for a Stable World Economy*. Washington, D.C.: The Peterson Institute for International Economics, 2011.

HAJNAL, Peter I. *The G20: Evolution, Interrelationships, Documentation*. USA: Ashgate Pub Co, 2014.

JOYCE, Joseph P. *The IMF and Global Financial Crises: Phoenix Rising?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

KAFKA, Alexandre. *Depoimento*. Brasília: Secretaria de Relações Institucionais do Banco Central do Brasil, 1998.

MRE. *Seminário sobre relações econômicas internacionais, 1.*, Rio de Janeiro, 2008. Brasília: FUNAG, 2009.

STEIL, Benn. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013.

PERDÃO DE DÍVIDAS – O BRASIL COMO CREDOR

Celeste Cristina Machado Badaró¹

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o perdão de dívida concedido pelo Brasil, contextualizando-o tanto com relação à política externa brasileira quanto com o tratamento do alívio de dívidas soberanas no sistema internacional. O artigo traça, primeiramente, um histórico da atuação do Clube de Paris e da Iniciativa HIPC. Em seguida, trata especificamente do Brasil, de seu papel como credor soberano, e da legislação doméstica que rege o tema, bem como das instituições envolvidas. Por fim, são discutidos os interesses do Brasil em conceder alívio de créditos soberanos de países menos desenvolvidos, e os desafios internos para implementação dessa política.

Abstract

This article aims to analyze the debt relief granted from Brazil to third countries, contextualizing it both internally, in relation to Brazilian Foreign Policy, and internationally, with regard to multilateral debt relief initiatives. The article starts tracing a brief history of the Paris Club and the HIPC Initiative. Then, it moves to the specific case of Brazil, its role as a foreign creditor, its domestic legislation regarding

1 Diplomata, servindo na Embaixada do Brasil em Oslo, trabalhou na Divisão de Cooperação Financeira e Tributária (DCF) do Ministério das Relações Exteriores. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. As opiniões apresentadas neste artigo são feitas em caráter exclusivamente pessoal pela autora e não representam as posições do governo brasileiro a respeito da matéria.

debt forgiveness and the Brazilian Government Institutions involved. Lastly, the article presents Brazilian interests and challenges to concede relief to sovereign debts by third countries.



1. Introdução

Durante décadas, o Brasil teve uma das maiores dívidas soberanas do sistema financeiro internacional. Ao longo dos anos 1980 e 1990, o país passou por diversas rodadas de negociação de suas dívidas com os credores do Clube de Londres e do Clube de Paris, tendo suas políticas econômicas monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O pagamento do serviço da dívida foi um dos grandes entraves ao desenvolvimento brasileiro durante muito tempo. Graças à estabilização monetária decorrente do Plano Real e à política fiscal de manutenção do superávit primário que se manteve nos governos seguintes, o Brasil finalmente quitou seus débitos, em 2006, deixando de ser devedor mundial.

Hoje, o Brasil senta do outro lado da mesa de um Clube de Paris bem diferente daquele com o qual negociou. Depois da crise da dívida ocorrida nos anos 90, em que o Brasil foi um dos maiores prejudicados, o perdão multilateral de dívidas passou a ter preocupação maior com o combate à pobreza e a garantia do desenvolvimento econômico sustentável, por meio da Iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados (HIPC, na sigla em inglês), sendo, inclusive, incluído nos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU).

O Brasil, que já participava de forma ocasional como credor associado no Clube de Paris, passa a ter uma atuação mais consistente nos anos 2000, concedendo alívio de dívidas soberanas contraídas por alguns dos países menos desenvolvidos do mundo. O perdão de dívidas concedido pelo Brasil é um dos maiores sinais

da crescente liderança do país como uma potência emergente, além de fazer parte de uma tradição da política externa brasileira de solidariedade internacional e multilateralismo. Esse artigo apresenta e discute alguns aspectos do perdão de dívidas concedido pelo Brasil.

O artigo tem quatro seções, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira seção, é feito um breve histórico do perdão de dívidas no âmbito do Clube de Paris e da Iniciativa HIPC. Na seção seguinte, é explicado como o Brasil concede perdão a países devedores, incluindo a legislação doméstica para a reestruturação de dívidas soberanas e a participação do país junto ao Clube de Paris como credor associado. A terceira parte do texto apresenta quais são os interesses para o Brasil em conceder alívio de dívidas e a última seção discute desafios e obstáculos para promover esse alívio.

2. A iniciativa HIPC e o perdão de dívidas no Clube de Paris

O Clube de Paris (CP) é uma instituição informal cujos participantes são países credores, em sua maioria membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se reúnem com o objetivo de renegociar a dívida governamental de países com dificuldades de pagamento. Atualmente, os membros são Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido, Rússia, Suécia e Suíça. Além deles, outros países podem se juntar ocasionalmente, sendo convidados para as sessões relativas a seus devedores, como é o caso do Brasil. Algumas organizações internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, também fazem parte do Clube como observadores.

Até o início da década de 1980, o alívio de dívida por meio do Clube de Paris era usado apenas para adiamento temporário de pagamentos do serviço da dívida, sem diminuição do total devido. Ademais, poucos países conseguiam se beneficiar de iniciativas de reestruturação de dívidas: entre 1956 e 1980, foram assinados apenas trinta acordos sob intermédio do Clube de Paris, incluindo com o Brasil (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

Após a crise da dívida de 1980, os credores perceberam que, mesmo com os mecanismos tradicionais de alívio de dívida, muitos países devedores acabavam em situação de incapacidade total de pagamento do serviço da dívida. Até meados da década de 1990, os países credores da OCDE introduziram novos mecanismos de alívio de dívida, conhecidos como termos de Houston² e Nápoles³.

Em meados da década de 1990, mesmo esses mecanismos se mostraram insuficientes para garantir a sustentabilidade da dívida externa dos países altamente endividados. Nesse contexto, foi criada, em 1996, a Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (*Heavily Indebted Poor Countries* – HIPC), para concessão de condições mais facilitadas e alívio mais amplo da dívida, de modo a que seu serviço não se torne impeditivo para as finanças do país devedor. Por meio do perdão de parte da dívida e da concessão de condições de pagamentos facilitadas, a Iniciativa HIPC busca adaptar o montante e as condições de pagamento da dívida de países em menor desenvolvimento para torná-la sustentável, e que possa ser paga sem comprometer o crescimento econômico daquele país (GUEYE et al., 2007).

2 Criados em 1990, os termos de Houston são aplicados a países endividados de renda média e permitem reescalonamento dos créditos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) a taxas concessionais e repagamentos para quinze a vinte anos, com um período de carência de dez anos para os créditos não AOD.

3 Os termos de Nápoles foram criados em 1994, em substituição aos Termos de Londres, e são concedidos aos países mais pobres, que recebem de 50% a até 67% de redução dos créditos não AOD.

Segundo Coumba Gueye et al. (2007), a Iniciativa HIPC diferiu das medidas anteriores de alívio da dívida externa nos seguintes aspectos: baseou o alívio da dívida no conceito de sustentabilidade, de modo a garantir que o pagamento do serviço da dívida não comprometa o crescimento econômico; permitiu aos países HIPC maior participação no processo de renegociação dos créditos; dividiu a carga de perdão equitativamente entre todos os credores (países-membros e não membros do Clube de Paris, instituições multilaterais e credores comerciais), por meio de uma Cláusula de Comparabilidade; além de ter colocado maior ênfase no combate à pobreza, por meio de mecanismos de swap.

Desse modo, o perdão de dívida multilateral passou a ter como objetivo a diminuição da pobreza e a promoção do crescimento sustentável, não meramente a quitação dos débitos em atraso. A Iniciativa HIPC recebeu apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo incluída dentro da meta 8-D dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que dá o dever de “dar tratamento sustentável ao problema da dívida externa nos países em desenvolvimento”.

Um país pode ser classificado como HIPC se atender aos seguintes critérios: PIB *per capita* tão baixo a ponto de se elegerem para tomar empréstimos da categoria mais baixa do Banco Mundial e da linha de crédito de Redução de Pobreza e Crescimento (*Poverty Reduction and Growth Facility* – PRGF) do Fundo Monetário Internacional (FMI), que fornecem créditos a juros baixos para os países mais pobres; bom desempenho nos programas de ajuste econômico do FMI e do Banco Mundial; e se sua dívida for insustentável de tal modo que os programas de alívio de dívida tradicional sejam insuficientes. Para que a dívida do país em apreço seja considerada insustentável, leva-se em conta a razão entre o valor da dívida (VA) e a exportação de bens e serviços não fatores,

que deve ser inferior a 150%, e a razão entre VA e as receitas governamentais, que deve ser maior que 250%. Segundo o Banco Mundial, atualmente, há 39 países que atendem aos critérios HIPC: Afeganistão, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Comores, Costa do Marfim, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Guiana, Haiti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua, Níger, República Central Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia.

O perdão da dívida no abrigo da Iniciativa HIPC se dá por um processo de duas fases. Na primeira fase, o FMI e o Banco Mundial avaliam se o país atende aos critérios da Iniciativa. Quando o país alcança progresso suficiente em seu processo de reestruturação econômica, atinge o “Ponto de Decisão”, a partir do qual passa a ser elegível para receber tratamento intermediário da dívida, nos termos de Nápoles. Na segunda fase, o país deve implementar políticas acordadas no Ponto de Decisão, já com o alívio interino. Se atingir os objetivos estabelecidos multilateralmente, o país alcança o “Ponto de Conclusão”, quando recebe a maior parte do perdão de dívida, podendo chegar a alívio de mais de 90% do estoque da dívida.

Uma vez definidos os termos da reestruturação, é redigida uma Ata de Entendimento do Clube de Paris, assinada pelo país devedor com os membros do Clube, bem como outros credores convidados que queiram fazer parte da negociação. Após a assinatura da Ata, passa-se à implementação bilateral: o país devedor negocia sua dívida com cada credor, respeitando a Cláusula de Comparabilidade. É comum que os credores concedam, bilateralmente, alívio adicional ao da Ata, chegando até ao cancelamento total da dívida.

3. Brasil credor

Durante décadas, o Brasil foi um dos maiores devedores do Clube de Paris. O país assinou seis Atas de Entendimento junto aos credores do Clube, em 1961, 1964, 1983, 1987, 1988 e 1992, tendo recebido o tratamento clássico em todos eles. Como apresentado anteriormente, os termos clássicos não preveem grande redução do estoque da dívida, apenas reescalonamento com condições favorecidas. Em 2006, o Brasil quitou todos os pagamentos vincendos e deixou oficialmente de ser um devedor do Clube de Paris.

Além de devedor, o Brasil também assinou atas como credor associado ao Clube. Apesar de não ser membro do CP, o Brasil é chamado para participar das rodadas de negociação relativas a países que possuem créditos soberanos em atraso com o Brasil, podendo assinar as Atas de Entendimento multilaterais⁴. Desde a década de 1980, o governo brasileiro atua como credor participante em rodadas de negociação do Clube.

A maior parte das dívidas soberanas de outros países com o Brasil têm origem em créditos à exportação contratados nas décadas de 1970 e 1980. Como parte de seu programa de expansão de exportações, o Brasil financiou, por meio do extinto Fundo de Financiamento às Exportações (FINEX), com garantia da União, a venda de bens e serviços para diversos países da África (entre os quais Gabão, Mauritânia, Guiné-Bissau, Angola, Moçambique, Cabo Verde, Senegal, Nigéria, República Democrática do Congo, República do Congo, Serra Leoa, Zâmbia e Tanzânia), América

4 Além do Brasil, já assinaram atas como credores participantes Abu Dhabi, África do Sul, Argentina, Coreia do Sul, Israel, Kuwait, México, Marrocos, Nova Zelândia, Portugal, Trinidad e Tobago e Turquia. Dentre os membros eventuais, o Brasil é o que assinou Atas de Entendimento com o maior número de devedores, seguido de Israel, Portugal e África do Sul.

Latina (Bolívia, Argentina, Peru, Venezuela, Uruguai, Suriname, Guiana, El Salvador e Nicarágua) e outros (Iraque e Polônia).

Devido à crise da dívida dos anos 1990, uma boa parte dos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos teve sua capacidade de pagamento radicalmente diminuída, sendo obrigados a entrar em *default* em vários de seus créditos soberanos. Como apresentado anteriormente, as dívidas soberanas de países menos desenvolvidos receberam diversos tratamentos multilaterais com o objetivo de garantir a sustentabilidade desses atrasados sem comprometer o crescimento econômico dessas nações. O Brasil foi chamado a participar das rodadas de negociação no Clube de Paris dos devedores com os quais tinha crédito em atraso.

O Brasil já assinou as atas de renegociação do Clube de Paris das dívidas de vinte países: Antígua e Barbuda, Bolívia, Costa do Marfim, Costa Rica, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Iraque, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Polônia, República Democrática do Congo, República do Congo, Senegal, Tanzânia, Togo e Zâmbia. Desses, a maioria – catorze – estava no abrigo da Iniciativa HIPC.

A tabela abaixo elenca alguns dos contratos de reestruturação de dívidas assinados pelo Brasil nos últimos anos. Os países marcados com asterisco são iniciativas bilaterais com devedores que não receberam perdão no Clube de Paris.

Tabela 1 – Acordos de reestruturação de dívidas assinados pelo Brasil nos últimos 10 anos

País	Ano de assinatura do contrato	Valor total da dívida (US\$ milhões)	Percentual de perdão
Nigéria	2005	128,7	47%
Moçambique	2004	331,6	95%
Suriname*	2010	118	29%
Cabo Verde*	2010	3,8	28%
Gabão	2013	27	15%
República do Congo	2013	352	79%
São Tomé e Príncipe	2013	4,2	-
Senegal	2013	6,5	44%
Sudão*	2013	43,2	90%

Pode-se perceber que o valor de cada dívida, em geral, não chega a grandes somas, alcançando apenas algumas centenas de milhões de dólares – valor que pode parecer alto, mas empalidece diante do valor total da dívida desses países com os credores soberanos do Clube de Paris, que chega à casa dos bilhões de dólares. Além disso, o percentual de perdão em geral é baixo, considerando que muitos dos devedores são beneficiários da Iniciativa HIPC e chegam a receber até cancelamento total da dívida com alguns credores. Mas esse percentual pode chegar a valores de até 95%, como no caso do Moçambique. A legislação brasileira, que será explicada em detalhes mais adiante, impede a concessão de 100% de perdão a dívidas soberanas, permitindo apenas cancelamentos parciais.

Uma vez assinada a Ata de Entendimentos do Clube de Paris, o Brasil procede à negociação bilateral de reestruturação da dívida. Atualmente, essa negociação é atribuída ao Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE). O COMACE foi instituído em outubro de 1986 e reorganizado pelo Decreto nº 2.297, de 11 de agosto de 1997, que o confere as seguintes atribuições:

I – definir parâmetros e analisar modalidades alternativas para a renegociação de créditos brasileiros; II – proceder à análise de risco-país; III – fixar critérios para a concessão de novos créditos; IV – indicar limites de exposição por país; e V – indicar limites para as obrigações contingentes do Tesouro Nacional em garantias e seguros de créditos à exportação (BRASIL, 1997).

Apesar de o COMACE fazer parte da estrutura regimental do Ministério da Fazenda, suas decisões são tomadas de forma colegiada entre os membros. A composição atual do COMACE inclui, no Ministério das Relações Exteriores, a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros; no Ministério da Fazenda, a Secretaria Executiva (que preside o COMACE), a Secretaria de Assuntos Internacionais (que é Secretaria-Executiva do COMACE), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); além da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Internacional, da Diretoria de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil e da Diretoria da Área Internacional do Banco do Brasil S. A.

A implementação dos acordos de perdão de dívida negociados pelo COMACE é regida pela Lei nº 9.665/1998, que autoriza o Poder Executivo a conceder redução parcial de dívidas. Uma vez

finalizado o Acordo de Reestruturação de Dívida, ele deve ser encaminhado para apreciação do Senado Federal. Nos termos da Resolução nº 50/93 do Senado, somente após a apreciação daquela Casa, o contrato de reestruturação de dívida pode ser assinado. Após a assinatura do contrato em tela, as relações financeiras do devedor com o Brasil são normalizadas, permitindo acesso a eventuais linhas de crédito concessionais.

4. O interesse do Brasil no perdão de dívidas

O perdão de dívidas a países pobres é uma estratégia que atende a vários objetivos da política externa brasileira, caracterizada pela solidariedade e não indiferença, preferência pelo multilateralismo e cooperação Sul-Sul. Ademais, o alívio de débitos permite a concessão de novos empréstimos a países que tiveram dificuldades no balanço de pagamentos no passado, mas estão retomando sua trajetória de crescimento, contribuindo, desse modo, para a expansão das exportações e internacionalização das empresas brasileiras. Descreve-se a seguir como a concessão de perdão de dívidas atende aos interesses da Política Externa Brasileira.

Uma das principais motivações do perdão de dívidas soberanas é a solidariedade internacional. O governo brasileiro tem procurado participar do esforço da comunidade internacional em renegociar ou perdoar os atrasados de países pobres altamente endividados, consignado nas Metas de Desenvolvimento do Milênio. Uma boa parte do perdão de dívidas concedido pelo Brasil foi feito no âmbito da Iniciativa HIPC, que tem a participação de diversos países e instituições multilaterais em um esforço de ajudar esses países menos desenvolvidos a retomar o crescimento econômico e combater a pobreza.

A postura de solidariedade e não indiferença às necessidades dos países atingidos pela extrema pobreza já é tradicional da política externa brasileira. O ex-Chanceler Celso Amorim (2010) escreveu a respeito:

Such attitude of non-indifference is not contradictory with the defense of our own interests. We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favours the promotion of development of the poorest and most vulnerable will not only be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms.

A essa postura soma-se a preferência brasileira pelo multilateralismo. O perdão concedido pelo Brasil, em geral, segue aquele acordado multilateralmente no Clube de Paris, em conjunto com as Instituições de Bretton Woods e no abrigo da Iniciativa HIPC. Ademais, a Iniciativa HIPC coaduna-se com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU. A opção pelo multilateralismo da Iniciativa HIPC em oposição a negociar perdão bilateralmente caso a caso configura a estratégia brasileira de concessão de alívio de dívida.

Outro interesse para a política externa brasileira na questão do perdão de dívidas é o papel do Brasil na cooperação Sul-Sul. O Brasil é um dos poucos países em desenvolvimento que atua como credor no Clube de Paris, e o membro associado do Clube que mais assinou atas de entendimento. Assim, o país se destaca como liderança na cooperação Sul-Sul no âmbito do perdão de dívidas para redução da pobreza e promoção do desenvolvimento.

Há ainda um interesse econômico de expansão das empresas brasileiras. Cabe lembrar que o governo brasileiro está impedido de fornecer novos financiamentos concessionais para países

que estejam com créditos soberanos em atraso. Desse modo, a reestruturação de dívidas em atraso e consequente regularização da situação financeira desses países junto ao Brasil abrem novas oportunidades de investimento para as empresas brasileiras. Ademais, uma boa parte das dívidas surgiu de operações comerciais, que renderam efeitos multiplicadores positivos para a economia brasileira na época em que foram contraídas, mesmo que não tenham sido totalmente pagas.

O Brasil tem buscado, como parte de sua estratégia de desenvolvimento econômico, a expansão das exportações. Uma forma de se alcançar esse objetivo é por meio da diversificação dos parceiros comerciais. Os países menos desenvolvidos ainda possuem um grande potencial de crescimento de seu mercado consumidor e, por isso, o Brasil deve buscar aprofundar seus laços econômicos com essas nações. A regularização da situação financeira dos países devedores abre oportunidades de expansão das exportações de empresas brasileiras.

A tabela a seguir mostra a diversificação do destino das exportações brasileiras no período de 2002 a 2012:

Tabela 2 – Destino das exportações brasileiras em 2002 e 2012

Região	% 2002	% 2012
Mercosul	5,48	11,48
ALADI (exclusive Mercosul)	10,86	7,09
Mercado Comum Centro-Americano	0,69	0,43
Caricom	0,97	1,02
Demais América Latina	0,59	0,20
Canadá	1,29	1,27
EUA	25,74	11,07
Europa Oriental	2,91	1,78
União Europeia	25,04	20,14
Demais Europa Ocidental	0,54	0,63
Ásia (exclusive Oriente Médio)	14,56	31,05
Oriente Médio	3,88	4,75
África	3,91	5,03
Oceania	0,48	0,24

Fonte: Elaboração própria, a partir de MDIC (2002) e MDIC (2012)

Pode-se perceber uma diminuição relativa na pauta de exportações brasileira dos parceiros tradicionais na Europa e na América do Norte (relativa porque o valor total das exportações cresceu bastante, mesmo se levando em conta a crise financeira iniciada em 2008). Houve, também, conseqüente aumento da participação relativa de outros parceiros, como a África, que

passou de destino de 3,91 para 5,03 das exportações brasileiras, e a América Latina, que, como um todo, aumentou sua participação na pauta exportadora brasileira de 18,59% para 20,22%.

Com o perdão de dívida e consequente regularização da situação financeira junto ao Brasil, o país devedor passa a ser elegível para receber créditos e financiamentos concessionais com garantia da União, facilitando a exportação de produtos brasileiros. Tome-se como exemplo o caso do Senegal, que obteve perdão de 44% de uma dívida de US\$ 6,5 milhões. Um mês após a assinatura do contrato de reestruturação de dívida, em março de 2013, o governo senegalês comprou três aviões Super Tucano da Embraer e dois navios-patrolha da Engeprom, no valor total de US\$ 120 milhões, com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Um perdão de US\$ 3 milhões de dólares permitiu a viabilização de uma operação comercial quarenta vezes maior (FLECK, 2013).

Outro exemplo do interesse brasileiro no continente africano é a abertura de escritório do BNDES em Johannesburgo, na África do Sul, em dezembro de 2013. Esse é o terceiro escritório internacional do BNDES: o primeiro, aberto em 2009, está em Montevidéu, e o segundo foi inaugurado no mesmo ano em Londres. Suas operações irão se beneficiar de uma situação financeira regularizada entre o governo brasileiro e os países africanos.

O potencial multiplicador do perdão de dívida é ainda mais impressionante quando se considera que ele tem um peso relativamente pequeno nas finanças do Brasil. O alívio recentemente anunciado pela Presidente Dilma Rousseff, em reunião de Cúpula da União Africana, em 2013, equivale a US\$ 900 milhões, divididos entre doze países. Esse valor corresponde a 0,25% das reservas internacionais do Brasil, que somavam US\$ 352,01 bilhões em dezembro de 2011 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

5. Principais desafios

Apesar de ser claro o interesse nacional do Brasil em aprofundar os laços econômicos com seus países devedores por meio do perdão de dívidas, tal iniciativa é recebida com ora pouco entusiasmo, ora aberta oposição de setores políticos e de opinião no país.

Historicamente, os alívios de dívidas soberanas concedidos pelo Brasil atraíram pouca vontade política e diminuta atenção do setor privado – exceção feita ao caso da Polônia⁵. Por causa disso, o tema foi tratado, na maioria das vezes, como baixa prioridade, como vemos adiante.

As negociações de perdão de dívida do Brasil enquanto credor são bastante demoradas. Levou-se, em média, seis anos entre a assinatura da Ata de Entendimentos do Clube de Paris e a finalização da negociação bilateral no caso dos sete acordos de reestruturação de dívida enviados ao Senado Federal em 2013: Costa do Marfim (Ata assinada em 2012), República Democrática do Congo (2010), Tanzânia (2002), Zâmbia (2005), Gabão (2004), República do Congo (2010) e Senegal (2004)⁶. Alguns desses países, como a Tanzânia e a Zâmbia, já haviam finalizado as negociações bilaterais com todos os demais credores do Clube, restando apenas o aval do Brasil para retornarem à regularidade financeira no mercado internacional.

5 O caso, que ficou conhecido como “Escândalo das Polonetas”, teve origem em linha de financiamento às exportações brasileiras nos anos 1970 e 1980, cuja garantia era na forma de títulos inegociáveis emitidos pela Polônia – as polonetas. Quando a dívida polonesa ficou insustentável, as polonetas não podiam ser resgatadas. O país recebeu perdão de 50% do Clube de Paris em Ata de Entendimentos assinada pelo Brasil. Após intensas negociações, o Brasil conseguiu resgatar o saldo devedor – cerca de US\$ 1,8 bilhão – já nos anos 2000.

6 Além desses, também foram enviados ao Senado, em 2013, os acordos de dívida de São Tomé e Príncipe e Sudão, cuja negociação bilateral não seguiu o Clube de Paris.

Os motivos para essa demora são variados e incluem a lentidão da burocracia brasileira, lembrando que o COMACE, que coordena as negociações no governo, é composto por quatro ministérios, além do Banco do Brasil e Banco Central; as dificuldades dos países devedores, muitos deles recém-saídos de períodos de grande instabilidade institucional; além da baixa prioridade conferida ao tema pelos agentes do Estado Brasileiro e pelo Congresso Nacional.

No Ministério das Relações Exteriores (MRE), os temas financeiros ganharam maior importância na última década, o que culminou na transformação da Divisão de Serviços Financeiros (DSF) no Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN) e suas divisões em 2009. O tema de “Brasil-credor”, que era acompanhado pela Embaixada do Brasil em Paris e pela DSF, junto a diversos outros assuntos, passou a ser uma das principais atribuições da recém-criada Divisão de Cooperação Financeira e Tributária (DCF).

No entanto, o tema de perdão de dívida não recebe tanta atenção de outros setores. Quando não é tratado com indiferença, o alívio brasileiro a países devedores é recebido com ampla oposição, tanto de setores políticos quanto da imprensa. Tal aversão se manifestou de maneira mais clara após o anúncio da Presidente Dilma Rousseff em Adis Abeba em maio de 2013. Deve-se ressaltar, no entanto, que uma boa parte das críticas não se direcionava especificamente à iniciativa de perdão de dívidas nem mesmo à política externa atual, mas ao governo de Rousseff e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Entre janeiro e abril de 2013, antes do anúncio da Presidente, quatro acordos de dívida foram aprovados pelo Senado Federal sem maiores repercussões (Senegal, São Tomé e Príncipe, Sudão e Gabão). Após o anúncio, outros cinco foram enviados para aprovação legislativa, mas apenas um, o da República do Congo, foi aprovado

por uma margem apertada, de 39 votos favoráveis, 21 contrários e duas abstenções. Os demais tiveram seu trâmite interrompido enquanto aguardam parecer do Ministério da Fazenda em resposta a requerimento de mais informações. A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado solicitou à Fazenda “descrição detalhada da situação econômica e financeira atual de cada um desses países; quais as reformas que foram implementadas ou que estão sendo implementadas atualmente, em cada um desses países, com o objetivo de restaurar as suas situações econômicas e financeiras; histórico de aplicação de medidas de reforma econômica aprovadas pelo Fundo Monetário Internacional; os tipos de débitos elegíveis para o reescalonamento”.

Durante a sessão, parlamentares manifestaram-se contrários não só à reestruturação em tela, mas à prática de perdão de dívidas em geral, especialmente no caso do Brasil, país em desenvolvimento que ainda precisa superar seus próprios desafios econômicos. O Senador Álvaro Dias (PSDB-PR) afirmou que o perdão da dívida congoleza seria “[...] um absurdo, eu considero esbofetear a pobreza nacional. As dificuldades do nosso povo levam milhares às ruas do Brasil para protestar. Nós não podemos aqui pedir perdão, por exemplo, da dívida do Piauí ou do Paraná ou de qualquer estado brasileiro”.

Alguns senadores demonstraram preocupação com o risco de se favorecer regimes não democráticos: a então Senadora Kátia Abreu (PSD-TO) afirmou que “a democracia deve ser imposta a esses países que são ajudados” e que “todo tipo de ajuda financeira deve ser condicionado à questão dos direitos humanos e também ao sistema de governo”. A fala contradizia a legislação brasileira, já que a Resolução nº 50, de 1993 do Senado Federal, que regula as operações de financiamento externo, determinava, em seu art. 11,

que os contratos de financiamento externo (incluindo renegociação de dívidas) não podem conter cláusula de natureza política.

O pedido de informações do Senado Federal parece requerer que o Ministério da Fazenda do Brasil exerça, unilateralmente, um papel que é do FMI, de detalhar e avaliar políticas econômicas dos países devedores. Esse papel não se coaduna com a posição da política externa brasileira de preferência pelo multilateralismo, além de ignorar que o perdão de dívida concertado pelo Clube de Paris e apoiado pelo Brasil já se baseia nesse tipo de análise econômica. Alguns congressistas aludiram a isso na sessão, como a Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) que urgiu os parlamentares a “lembrar que o Brasil passa a assumir uma posição importantíssima em âmbito mundial [...] hoje dirigimos a OMC, exatamente pela nossa política externa solidária”; e o Senador Cristovam Buarque, que afirmou que “esses poucos milhões não mudam a nossa economia, mas mudam muito a nossa relação, e a imagem do Brasil com os países da África”.

A aprovação congressional desses e de futuros contratos de reescalonamento de dívida foi ainda mais prejudicada com a publicação, em 28 de abril de 2014, da Resolução nº 5/2014, que passou a exigir que os relatórios de encaminhamento dos contratos ao Senado devem conter considerações sobre o risco político do país beneficiário, incluindo avaliações internacionais e do próprio governo brasileiro sobre a qualidade da democracia e da governança do país devedor. A elaboração dessa avaliação será de responsabilidade do MRE, mas até o momento de finalização desse artigo, em junho de 2015, não há definição sobre como será o seu formato. Em função desses novos acontecimentos, ainda não há previsão de quando serão aprovados os contratos de dívida de Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Tanzânia e Zâmbia.

A atenção renovada ao tema de Brasil credor após o anúncio da Presidente também repercutiu na imprensa. Em 4 de agosto de 2013, o jornal *O Globo* publicou uma série de reportagens denunciando um suposto mau uso do dinheiro público por países contemplados com alívio de dívidas. Com manchetes como: “Com anistia, Brasil beneficia países africanos acusados de corrupção” e “Filho de ditador africano gasta em compras o dobro da dívida com o Brasil”, o periódico deixa claro sua oposição ao alívio concedido a países africanos. No entanto, a matéria comete um erro de geografia básico, aludindo aos gastos do filho do Presidente da Guiné Equatorial, país que, ao contrário da República da Guiné, não tem dívidas com o Brasil.

Em nota de esclarecimento, o MRE afirmou que “as decisões de elevar casos ao Senado Federal são tomadas por esse Comitê com base na Lei nº 9.665/1998 e em parâmetros definidos pela legislação e em negociações bilaterais e em linha com o Clube de Paris, em particular os critérios da iniciativa para beneficiar países pobres e altamente endividados”, e que “não se trata, assim, de voluntarismo brasileiro, mas de prática concertada internacionalmente, com objetivos claros de permitir que o peso da dívida não se transforme em impedimento do crescimento econômico e da superação da pobreza”.

Para além das questões políticas, o encaminhamento das negociações de dívida ainda sofre com dificuldades de natureza legal e burocrática. A atual legislação que regula o refinanciamento de dívidas pelo COMACE, além de não ser aplicada em sua totalidade, é insuficiente para garantir a celeridade das negociações e para garantir que o Brasil desempenhe o papel de liderança que pretende e tem interesse em desempenhar no sistema financeiro internacional.

Uma das lacunas da lei atual é de que ela não prevê o recebimento de pagamentos antes da aprovação do contrato pelo Senado. Na prática, isso gera muitos problemas, considerando que algumas negociações chegam a demorar mais de dez anos para serem finalizadas. Os países HIPC, por definição, têm capacidade de pagamento limitada, e é preciso aproveitar a janela de oportunidade gerada pelo alívio de dívidas e consequente liberação de recursos. Já houve negociações em que os países estavam dispostos a pagar o saldo remanescente antecipadamente, mas a STN simplesmente não tinha instrumento legal para receber os recursos. Ademais, essa dificuldade limita a capacidade de negociação brasileira: houve ocasiões em que o COMACE ofereceu condições de refinanciamento facilitadas em troca de pagamento adiantado, mas posteriormente viu-se impedido a receber os referidos pagamentos devido à demora em assinar o contrato de reestruturação de dívida.

A solução tem sido a abertura de uma conta de custódia no Banco do Brasil em Nova Iorque, na qual os pagamentos ficam depositados como garantia enquanto o Tesouro Brasileiro não pode integralizar os recursos. Essa solução, no entanto, gera outro problema: é necessária a assinatura de um acordo bilateral para abertura dessa conta, o que torna ainda mais demorada a negociação com o país devedor. Esse tipo de adiamento dificulta as relações do Brasil com os países credores, muitos deles extremamente pobres, com poucos recursos até para enviar missão negociadora a Brasília.

Outra dificuldade de ordem legal na renegociação de dívidas é uma lacuna na legislação brasileira de financiamentos externos. A Lei nº 9.665/1998, em seu art. 1º-I, autoriza o Executivo a “[...] conceder remissão parcial, em consonância com parâmetros estabelecidos nas Atas de Entendimento originadas do chamado Clube de Paris [...]” (BRASIL, 1998). Com base em entendimento da PGFN, o COMACE não está autorizado a conceder perdão total

de dívidas, mesmo quando o Clube de Paris concede alívio total. Alguns países não possuem recursos para realizarem nem pagamentos mínimos – houve um país africano que ofereceu para pagar sua dívida remanescente com castanhas de caju – necessitando do maior alívio possível. A solução política encontrada pelos negociadores brasileiros foi oferecer um perdão o mais próximo possível de 100% – chegando a 98% de perdão para Guiné-Bissau⁷ e República da Guiné. Muitos devedores afirmam que o Brasil fere a cláusula de comparabilidade do Clube de Paris quando não concede perdão total a países que receberam esse tratamento multilateral.

O Brasil ainda enfrenta muitos desafios nas negociações de perdão de dívida – desafios que precisam ser superados caso queira agir como liderança na cooperação Sul-Sul. Algumas dificuldades são gerais da política externa brasileira, como a burocracia, um relativo desinteresse do Legislativo e da opinião pública sobre temas internacionais, além de poucos recursos disponíveis. Outras dificuldades incluem uma base legal ultrapassada, feita quando o Brasil ainda era, primariamente, um país devedor, não um líder em ascensão da cooperação sul-sul.

Há iniciativas no âmbito do COMACE de reforma da Resolução nº 50 do Senado e da Lei nº 9.665. Chegou a ser criado um Grupo de Trabalho, em 2012, com o objetivo de redigir projeto de lei que acabasse com lacunas legais como a forma de pagamento por meio de conta de custódia. Outra proposta discutida foi a possibilidade de o COMACE também oferecer financiamentos, não apenas reestruturar créditos atrasados – possibilidade, aliás, já prevista no Decreto nº 2.297. Atualmente, o Brasil não possui um instrumento de concessão de cooperação financeira além dos financiamentos comerciais por meio do PROEX e da cooperação técnica da Agência

7 As negociações de dívida com a Guiné-Bissau foram suspensas devido à instabilidade política no país desde o golpe de abril de 2012.

Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao MRE. Com isso, o Brasil não possui muitos instrumentos para se aproximar dos países devedores, ao contrário de outros líderes emergentes, como a China, que vem perdoadando a dívida de diversos países africanos condicionada à realização de novos financiamentos. As discussões de reforma do COMACE perderam força, no entanto, em virtude do momento político desfavorável após a paralisação dos contratos em avaliação no Senado.

6. Conclusão

O Brasil passou por diversas transformações nas últimas décadas, e o perdão de dívidas é uma das áreas em que o novo perfil do país fica mais claro. De um dos maiores devedores mundiais, passando por diversas rodadas de negociação de seus débitos soberanos com o Clube de Paris, o Brasil se tornou um dos países observadores que mais concedem perdão junto aos credores do Clube.

A concessão de perdão de dívidas permite ao Brasil se aproximar de países menos desenvolvidos, exercendo um papel de liderança na cooperação sul-sul e abrindo oportunidades de investimento para empresas brasileiras. Além disso, reforça a posição do país como liderança no sistema internacional em iniciativas de combate à pobreza e promoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Alguns dividendos dessa iniciativa já foram recebidos pelo Brasil, como a venda de aviões Super Tucano ao Senegal.

No entanto, o processo de concessão de perdão de dívidas ainda ocorre de forma demasiada lenta e passa por vários percalços. As negociações raramente figuram como prioridade do Executivo e são recebidas com desconhecimento ou oposição no Legislativo. Ações de liderança na arena internacional necessitam

de vontade política e possuem algum custo. Se o Brasil se pretende ator importante no sistema internacional, precisa arcar com determinados custos de liderança, como aqueles relacionados à remissão de dívidas.

Um país que se pretende grande não pode protelar indefinidamente a negociação de débitos que pesam fortemente sobre países pobres. As dívidas a serem perdoadas equivalem a menos de 0,3% das reservas internacionais do Brasil – vão ter pouco peso no orçamento do governo, mas são capazes de trazerem grandes transformações aos países devedores. Um país que já sofreu tanto com o peso da dívida externa, um dos maiores empecilhos ao desenvolvimento econômico brasileiro durante décadas, deve agir com solidariedade aos países que ainda possuem dívidas insustentáveis.

Referências

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, p. 214-240, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Gestão das Reservas Internacionais*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pom/gepom/relgestri/2012/06/relatorio_de_gestao_das_reservas_2012.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2013.

BRASIL. Decreto nº 2.297, de 11 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior COMACE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2297.htm>. Acesso em: 9 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.665, de 19 de junho de 1998. Autoriza o Poder Executivo a conceder remissão parcial de créditos externos, em consonância com parâmetros estabelecidos nas Atas de Entendimentos originárias do chamado “Clube de Paris” ou em Memorandos de Entendimentos decorrentes de negociações bilaterais, negociar títulos referentes a créditos externos a valor de mercado e receber títulos da dívida do Brasil e de outros países em pagamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9665.htm>. Acesso em: 9 jul. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota de Esclarecimento nº 8. *Perdão da dívida de países africanos*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/perdao-da-divida-de-paises-africanos>>. Acesso em: 6 ago.2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Balança Comercial Brasileira, dezembro/2002. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br//sio/interna/interna.php?area=5&menu=1271&refr=1161>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Balança Comercial Brasileira, dezembro/2012. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br//sio/interna/interna.php?area=5&menu=3758&refr=1161>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 50, de 1993*. Dispõe, com base no art. 52, incisos V e VII, da Constituição Federal, sobre as operações de financiamento externo com recursos orçamentários da União. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=137846>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 5, de 2014*. Acrescenta dispositivos ao art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 50, de 1993, para incluir informações de risco político entre aquelas

prestadas ao Senado Federal para avaliação de processos de renegociação ou rolagem de dívidas externas, e ao art. 23 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para exigir a inclusão, na instrução dos pedidos de autorização de operações de crédito, de todos os pareceres e relatórios técnicos que embasaram as manifestações finais do Poder Executivo. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=248277&norma=267828>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

CARTEMOL, Fábio. O BNDES e o apoio às exportações. In: ALEM, Ana Claudia; GIAMBIAGI, Fábio. (Org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_brasil_em_transicao/Brasil_em_transicao_cap10.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2013.

CASADO, José. Brasil beneficia países africanos acusados de corrupção. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 ago.2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/com-anistia-brasil-beneficia-paises-africanos-acusados-de-corrupcao-9345651>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

CASADO, José. Filho de ditador gasta em compras o dobro da dívida com o Brasil. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 ago. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/filho-de-ditador-gasta-em-compras-dobro-da-divida-com-brasil-9345732>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira*. 2. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

FLECK, Isabel. Perdão a africanos impulsiona empresas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 ago. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/123410-perdao-a-africanos-impulsiona-empresas.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

GUEYE, Coumba; VAUGEOIS, Michel; MARTIN, Matthew; JOHNSON, Alison. Negociando a redução de dívida durante e após a Iniciativa PPME. *Debt Relief International Ltda*, Londres, 2007. Disponível em: <<http://www.development-finance.org/pt/topicos/estrategia-da-divida/alivio-da-divida-externa/iniciativas-ppme-e-iadm.html>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

KRAKOVICS, Fernanda. Oposição tentará barrar novos perdões de dívidas africanos. *O Globo*, 4 ago.2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/oposicao-tentara-barrar-novos-perdoes-de-dividas-de-paises-africanos-9348675>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Eric. Cinquenta anos do Clube de Paris. *Le Monde Diplomatique*, 01 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=1870>>. Acesso em: 5 jul. 2013.



NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS DE SERVIÇOS: EM BUSCA DE UMA AGENDA BRASILEIRA

Leonardo Gomes Nogueira Rabelo¹

Resumo

Negociações comerciais de serviços têm ocupado posição secundária na estratégia brasileira de desenvolvimento. Encontra-se em curso um processo gradual de compreensão da importância do comércio de serviços tanto no âmbito governamental quanto na iniciativa privada. Entretanto, há necessidade de se avançar na definição de mecanismos de articulação intragovernamental e entre o governo e a iniciativa privada, para se estabelecer uma agenda negociadora consentânea com as necessidades de desenvolvimento do Brasil.

Abstract

Trade in services negotiations have occupied a secondary position in Brazil's development strategy. Currently, there is a process of growing awareness of the importance of trade in services within both the government and the private sector. However, there is still a need to develop mechanisms of intra-governmental coordination and coordination with the private sector, in order to establish a negotiating agenda in line with the development needs of Brazil.

1 Diplomata, atualmente lotado na Divisão de Negociações de Serviços do Ministério das Relações Exteriores. Formado em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Sociologia pela UFPE. As visões expressas neste artigo são, no entanto, manifestações pessoais do autor e não necessariamente refletem as posições do governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores.

1. Introdução

Passados vinte anos da conclusão da Rodada Uruguai, que incorporou serviços ao sistema multilateral de comércio por meio do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês) e inseriu definitivamente o tema na agenda internacional, o comércio exterior de serviços ainda ocupa posição de pouco relevo na estratégia brasileira de desenvolvimento².

Até o momento, o Brasil concluiu apenas o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul e o Protocolo sobre Serviços no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 35 (Mercosul-Chile). Além disso, encontra-se em fase de finalização as negociações do Protocolo sobre Serviços no âmbito do ACE nº 59 (Mercosul-Colômbia). Excetuando o Protocolo de Montevideu – cujas limitações são discutidas mais adiante –, os demais acordos são pouco ambiciosos. O número reduzido de acordos e sua abrangência limitada são indicativos do real problema que consiste na falta de uma agenda assertiva do Brasil para o comércio exterior de serviços.

O presente artigo não visa certamente a suprir essa lacuna. O objetivo é propor elementos para um debate sobre as negociações brasileiras de serviços e oferecer algumas sugestões de como o Brasil poderia definir melhor sua posição domesticamente para avançar no plano internacional.

Na seção II, como é praxe em trabalhos sobre negociações internacionais de serviços, é passado em revista o aparato legal desenvolvido nos últimos vinte anos para regular o comércio internacional de serviços.

2 Tal percepção é partilhada por Arslanian (2010). Conforme resulta, no âmbito do Mercosul, projeto de integração mais profundo do qual o Brasil faz parte, serviços têm pouca importância nas agendas do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC), principais instâncias decisórias, cujas preocupações estão centradas no comércio de bens.

Na seção III, é analisado o fenômeno do regionalismo comercial de serviços, buscando assinalar a lógica de se negociar acordos preferenciais e características dos modelos de acordo utilizados.

A seção IV é dedicada a indicar possíveis maneiras de o Brasil avançar internamente na inclusão do comércio de serviços na estratégia nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, são enfatizadas complementariedades entre o comércio internacional de bens e de serviços, indicando potenciais interesses da indústria manufatureira e de outros setores não diretamente vinculados à exportação de serviços.

Por fim, a seção V trata do continente sul-americano, com particular atenção ao Mercosul. A integração regional constitui projeto prioritário para a política externa brasileira. Ademais, é no âmbito regional que os interesses brasileiros se manifestam com mais clareza.

Conclui-se pela necessidade de o Brasil definir uma agenda negociadora para o comércio de serviços vinculada a uma estratégia nacional de desenvolvimento. A definição dessa agenda passa, por sua vez, pela necessidade do envolvimento da iniciativa privada, não somente dos setores diretamente interessados na exportação de serviços, mas também da indústria manufatureira que utiliza crescentemente serviços como insumos e exporta serviços incorporados em bens industriais.

2. O GATS e a criação de um regime multilateral para o comércio de serviços

Comércio de serviços não é um tema óbvio. Serviços são comumente definidos de maneira negativa, com referência à ausência de características presentes em bens. Nesse sentido, “intangível”, “invisível”, “não estocável” e “não comercializável” (*non-tradable*) são ainda adjetivos correntemente empregados

para qualificar serviços. Essas características, apesar de serem adequadas para se compreender parte significativa das operações, são insuficientes para dar conta de todo o universo de setores e atividades.

Segundo Drake e Nicolaidis (1992), a introdução do termo *comércio de serviços* representou uma *revolução ontológica*. O termo *comércio* referia-se tradicionalmente ao intercâmbio de mercadorias, bens físicos, entre países. Vários serviços, no entanto, eram prestados transfronteiriçamente por muito tempo, como é o caso de transportes marítimos, serviços de telégrafos, serviços postais, serviços financeiros etc., sem que fossem compreendidos como *comércio*. Somente a partir dos anos 1970, esses serviços passaram a ser vistos como um conjunto, detentor de características comuns, inclusive a de serem comercializáveis, ou seja, transacionados internacionalmente. As mudanças na percepção acerca do comércio de serviços lograram impactos significativos tanto nas negociações comerciais internacionais quanto nas políticas domésticas. Como ressaltam Fink e Molinuevo (2007), essa mudança de percepção relaciona-se umbilicalmente a mudanças tecnológicas e à tendência à provisão de serviços considerados de utilidade pública por prestadores privados em regime de concorrência.

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês) adaptou princípios e conceitos incorporados no Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, na sigla em inglês), que desde 1948 regula o comércio internacional de bens, para a realidade do comércio internacional de serviços. Considerando que serviços frequentemente requerem a interação direta entre prestadores e consumidores, no contexto das negociações da Rodada Uruguai, acordou-se que, além da movimentação transfronteiriça de serviços, o escopo do futuro acordo deveria abranger igualmente

a movimentação internacional de consumidores e de prestadores de serviços, tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas. Nesse sentido, em termos de cobertura, o GATS significou ampliação com relação ao GATT, cujo escopo se restringe à movimentação de bens entre as fronteiras dos países-membros.

Os negociadores do GATS evitaram estabelecer uma definição para serviços. Em vez disso, optaram por definir de que modos os serviços poderiam ser prestados por pessoas físicas ou jurídicas de um país a consumidores de outros países. Foram definidos, dessa maneira, quatro modos de prestação.

O modo 1 (prestação transfronteiriça) é definido como a prestação de serviços do território de um membro para o território de outro membro. O modo 1 corresponderia à ideia tradicional de comércio, ou seja, a de um produto cruzando fronteiras. Isoladamente, é o modo em que os serviços prestados têm demonstrado maior dinamismo, especialmente após o advento da internet e a massificação do consumo de serviços à distância.

O modo 2 (consumo no exterior) é definido como a prestação de serviços para consumidores de um membro no território de outro membro. Esse modo é usualmente pensado como implicando o deslocamento físico do consumidor até outro país onde o serviço será prestado. O exemplo mais conspícuo de serviços prestados em modo 2 é o turismo. É preciso ter presente, entretanto, que o modo 2 comporta não somente a ida de pessoas ao exterior, mas o envio de bens, como, por exemplo, máquinas e equipamentos para manutenção e reparo, como é caso de aviões, navios e bens de capital. As barreiras à prestação em modo 2 são, de um modo geral, difíceis de se aplicar. Elas são constituídas usualmente de restrições aplicadas ao uso de meios de pagamento ou ao envio de recursos ao exterior.

O modo 3 (presença comercial) corresponde a serviços prestados no território de outro membro mediante estabelecimento comercial de qualquer natureza e equivale, em certa medida, a investimento estrangeiro. Essa modalidade admite, em princípio, a prestação de serviços de qualquer natureza, tendo em conta a proximidade física entre prestadores e consumidores.

O modo 4 (movimento temporário de pessoas físicas) corresponde a serviços prestados por pessoas físicas nacionais de um membro no território de outro membro. Essa modalidade abrange tanto prestadores sem vínculo empregatício no país de destino quanto profissionais empregados por um prestador pessoa jurídica de outro membro, como executivos, gerentes e diretores.

Cabe salientar que a distinção entre quatro modos não significa que as operações comerciais se limitem a um ou a outro modo isoladamente. Observa-se, em geral, complementariedade entre os quatro modos de prestação. Por exemplo, o estabelecimento de presença comercial (modo 3) pode ser precedido da vinda de prestadores pessoas físicas (modo 4), e parte das operações podem ser conduzidas a partir do exterior (modo 1).

Apesar de seu escopo ampliado em comparação com o GATT, o GATS prevê uma série de flexibilidades que limitam bastante sua abrangência. As disciplinas previstas no GATS podem ser separadas em dois conjuntos: obrigações e disciplinas gerais, que se aplicam a todos os setores e modos de prestação independentemente de compromissos, e compromissos específicos, que compreendem somente aqueles assinalados com relação a setores e modos de prestação nas listas individuais de cada membro.

Do primeiro conjunto, a mais importante é a cláusula de nação mais favorecida (Artigo II), que, à semelhança do GATT, dispõe que, com respeito a qualquer medida coberta pelo GATS, cada membro deve conceder imediatamente e incondicionalmente aos serviços

e prestadores de serviços de qualquer outro membro, tratamento não menos favorável do aquele concedido a serviços e prestadores de serviços similares de qualquer outro país. Diferentemente do GATT, entretanto, no contexto negociador da Rodada Uruguai, os membros acordaram a possibilidade de inscrever exceções à cláusula de nação mais favorecida, para que pudessem manter acordos bilaterais ou plurilaterais em setores específicos concluídos antes da criação da OMC³.

Do segundo conjunto, destacam-se as cláusulas de acesso a mercados (Artigo XVI) e tratamento nacional (XVII). O Artigo XVI estabelece que os membros deverão conferir aos serviços e aos prestadores de serviços dos demais membros tratamento não menos favorável do que o especificado em sua lista de compromissos específicos. O referido artigo estabelece lista exaustiva com seis tipos de restrições que devem ser listadas caso os membros desejem mantê-las. São compreendidas restrições quanto ao número de prestadores de serviços, ao valor total das transações de serviços ou de ativos, ao número de operações ou produto final, ao número de pessoas físicas prestadoras de serviços, natureza da pessoa jurídica, e participação de capital estrangeiro. Cabe salientar que nem todas as barreiras de acesso possuem caráter discriminatório. A restrição ao número de prestadores, por exemplo, pode se aplicar de maneira indistinta entre prestadores nacionais e estrangeiros.

O Artigo XVII (tratamento nacional) estabelece que, nos setores inscritos em lista e de acordo com as condições especificadas, um membro não poderá outorgar aos serviços e aos prestadores de serviços de outro membro tratamento não menos favorável do que aquele que outorga a seus próprios serviços similares ou prestadores de serviços similares. A possibilidade de

3 O Brasil listou exceções para acordos bilaterais de transporte marítimo, para o Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) e para acordos de coprodução cinematográfica. Ver documento (GATS/EL/13).

conferir tratamento não discriminatório a determinados setores e ainda impor condições tornou a cláusula do GATS bem menos ambiciosa do que a equivalente no GATT, que estabelece obrigação incondicional de não discriminar mercadorias que já ingressaram no mercado doméstico do outro membro.

Os compromissos dos membros inscritos ao amparo das cláusulas de acesso a mercados e tratamento nacional consolidam patamar mínimo de tratamento. Nesse sentido, é possível, na prática, se outorgar tratamento mais favorável do que o previsto nas listas, tanto nos setores em que foram inscritos compromissos quanto nos demais setores. No jargão da OMC, a diferença entre compromissos consolidados e o regime regulatório aplicável é chamada de “água”. Tendo em conta que, desde a conclusão da Rodada Uruguaí, os membros vêm empreendendo abertura unilateral de seus mercados de serviços, essa diferença hoje é bastante significativa. Isso é fundamental para se compreender a lógica de acordos de serviços. “Consolidar” compromissos não necessariamente significa “liberalizar” ou “abrir” mercados. Como salientam Fink e Molinuevo (2007), a diferença entre o que foi consolidado e os regimes aplicáveis podem introduzir elemento de incerteza, uma vez que os membros podem, de maneira discricionária, adotar medidas mais restritivas do que as que estão em vigor ou mesmo proibir por completo a prestação do serviço, desde que não vão além do que foi consolidado.

Ressalte-se que medidas de regulamentação doméstica (tais como requisitos e procedimentos para obtenção de licenças, requisitos para reconhecimento de certificados, padrões técnicos distintos e falta de transparência) podem, na prática, limitar o valor de compromissos assumidos em acesso a mercados e tratamento nacional. A adoção de medidas dessa natureza está contemplada no artigo VI do GATS (regulamentação doméstica). Elas podem visar a objetivos legítimos de política doméstica, tais como assegurar a

proteção do consumidor e a qualidade dos serviços prestados, mas também serem utilizadas como protecionismo disfarçado⁴.

Enquanto no comércio internacional de bens, as restrições de acesso a mercados são constituídas por tarifas ou cotas tarifárias, chamadas “medidas de fronteira” (*border measures*), as restrições listáveis ao amparo do Artigo XVI do GATS (acesso a mercados) são constituídas de medidas “atrás das fronteiras” (*behind-the-border measures*). Por conseguinte, no comércio de bens, a distinção entre medidas de caráter comercial e medidas regulatórias (tais como padrões técnicos e medidas sanitárias e fitossanitárias) tende a ser mais clara. No comércio de serviços, a distinção entre medidas de acesso a mercados e medidas de regulamentação doméstica é menos nítida. Medidas de acesso a mercados foram circunscritas aos seis incisos do Artigo XVI do GATS, enquanto o restante das medidas com potencial de restringir o acesso a mercados foi deixado ao amparo do artigo sobre regulamentação doméstica⁵. Conforme conclui Pauwelyn (2005), em comentário à decisão do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC no Caso *US-Gambling*, a distinção entre acesso a mercados e regulamentação doméstica no GATS permanece obscura.

Por fim, cumpre destacar que determinados dispositivos do GATS seguem pendentes de definição, como os relativos a subsídios, compras governamentais e salvaguardas emergenciais. A negociação de disciplinas específicas sobre esses temas faz parte da Rodada Doha, mas, até o momento, pouco avanço foi verificado.

4 No contexto da Rodada Uruguai, considerando a impossibilidade de se concluir um acordo sobre disciplinas semelhantes aplicadas ao comércio de serviços, os negociadores adotaram artigo no texto do GATS sobre a matéria e estabeleceram mandato negociador, com vistas à construção de disciplinas sobre regulamentação doméstica.

5 Medidas de regulamentação doméstica não se referem apenas a atos administrativos infralegais, como portarias e resoluções. Leis ordinárias podem também ser submetidas a disciplinas de regulamentação doméstica. Da mesma forma, a normativa infralegal pode também constituir medida listável ao amparo da cláusula de acesso a mercados.

3. Acordos preferenciais de comércio de serviços

Nos anos recentes, têm-se observado a proliferação de acordos preferenciais de comércio (APCs)⁶ em matérias de serviços. Na base de dados da OMC⁷, constam até o presente momento 259 notificações de APCs, dos quais 118 se aplicam somente a serviços ou a bens e serviços. Desses 118 acordos, sete haviam sido concluídos antes da entrada em vigor do Tratado de Marraqueche, e três passaram a vigorar antes do ano 2000. Logo, de 2000 até o presente momento, foram negociados 108 APCs envolvendo serviços⁸.

Para Fink e Molinuevo (2007), negociar bilateralmente ou em número reduzido de países tende a produzir mais resultados do que negociar em bases multilaterais. Além de se limitar o espaço para caronas sobre os esforços negociadores das demais partes, acordos bilaterais e regionais oferecem a possibilidade de estabelecimento de mecanismos de cooperação regulatória mais aprofundada. A harmonização de padrões regulatórios e o reconhecimento de qualificações profissionais tende a ser inviável entre os mais de 150 membros da OMC. Entretanto, torna-se mais factível entre um grupo reduzido de países, principalmente, se existem similaridades com relação a marcos regulatórios e sistemas educacionais.

Como enfatizam os referidos autores, acordos comerciais têm como objetivo promover a expansão do comércio internacional por meio da redução de barreiras à participação estrangeira e do aumento da segurança jurídica e previsibilidade do regime comercial.

6 Optou-se pela expressão genérica “acordos preferenciais de comércio” em vez de “acordos regionais de comércio”, consagrada na OMC, ou mesmo “acordos de livre comércio”.

7 Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

8 Como salientam Adlung e Morrison (2010), há correlação temporal entre a proliferação de APCs e o início das negociações mandatadas em serviços em janeiro de 2000, conforme previsto no Artigo XIX:3 do GATS, e sua incorporação no mandato da Rodada Doha ao final de 2001. Haveria, portanto, a tentação de associar o fenômeno a expectativas ou frustrações relacionadas à Rodada Doha.

Quanto à redução das barreiras a prestadores de serviços e serviços estrangeiros, o retrospecto dos APCs em serviços não é comparável ao dos acordos envolvendo bens. Apesar das vantagens de se negociar bilateralmente ou em grupos menores e, frequentemente, entre países com níveis equivalentes de desenvolvimento, nenhum APC logrou a supressão completa de barreiras comerciais. Conforme salienta Marconini (2009), os benefícios de acordos sobre comércio de serviços decorrem, em grande medida, da ampliação da segurança jurídica para os agentes econômicos, em virtude do aumento da transparência e da estabilidade das regras, mais do que propriamente da abertura de mercados.

Diferentemente do comércio de bens, há dificuldades em se conferir tratamento preferencial com base na origem do prestador de serviços ou do serviço. Em acordos preferenciais envolvendo bens, para um bem classificado em determinada linha tarifária, é possível se atribuir simultaneamente alíquota de 10% para todos os membros da OMC em bases NMF, de 5% para países partes em algum acordo preferencial de comércio e de 0% para membros de uma área de livre comércio. No caso de serviços, como as barreiras são constituídas por leis e regulamentos, na prática, o marco regulatório dos países estabelecem condições que se aplicam indistintamente a serviços e prestadores de serviços estrangeiros, independentemente da nacionalidade. Uma vez removidas, as restrições deixam de se aplicar a todos os países, mesmo os que não têm acordo. Nesse sentido, o debate acerca dos benefícios da abertura comercial em bases preferenciais *versus* abertura em bases multilaterais, aplicável ao comércio de bens, não é igualmente relevante para o comércio de serviços, pois compromissos vinculantes em acesso a mercados e tratamento nacional dificilmente *criam* ou *distorcem* o comércio⁹. Independentemente

9 A produção atual de dados estatísticos sobre o comércio internacional de serviços limita sobremaneira a capacidade de se aferir benefícios de acordos preferenciais.

de abrirem mercados ou somente consolidarem o *status quo*, APCs discriminam os países que não fazem parte do acordo, ao não estenderem as garantias jurídicas previstas nos compromissos, nem oferecerem a possibilidade de negociarem compensações no caso de retrocesso em compromissos assumidos.

Os APCs, não obstante, têm contribuído para a consolidação de compromissos de abertura de mercado mais ambiciosos dos que os inscritos na OMC. Esse ponto tende a ser consensual entre estudiosos do tema. Fink e Molinuevo (2007), por exemplo, apontam, em seu estudo sobre APCs envolvendo países do Leste Asiático, que, em cerca de 10% das listas de compromissos negociadas ao amparo de 25 acordos, foram consolidados compromissos plenos em modos 1 e 2.

Quanto à abertura efetiva de mercados por meio de acordos sobre serviços, as análises não são conclusivas. Em primeiro lugar, como salientam Roy, Marchetti e Lim (2006), avaliar abertura de mercados implica comparar compromissos inscritos nas listas individuais dos países com o marco regulatório doméstico, o que demanda análise de grande quantidade de informação, muitas vezes disponibilizada somente nos idiomas nacionais. Os autores sugerem que alguns APCs avançaram para além do *status quo* regulatório. Como evidências apontam a inscrição de compromissos de liberalização futura (*phase-out commitments*). Entretanto, fazem ressalva se, de fato, esses compromissos de liberalização derivaram das negociações ou se indicavam simplesmente mudanças regulatórias em curso resultantes de decisões de política doméstica¹⁰.

10 O Brasil, por exemplo, em sua lista de compromissos ao amparo do 5º Protocolo ao GATS sobre serviços financeiros, negociado em 1997, inscreveu que assumiria compromissos em resseguros dois após a abertura do mercado brasileiro. Naquele momento, já havia sido definido que o setor seria objeto de reformas no plano doméstico, independentemente das negociações em torno do 5º Protocolo.

Em modo 4, o retrospecto dos APCs em termos de avanços em comparação com os compromissos em âmbito multilateral é pouco significativo. Fink e Molinuevo (2007) avaliam que o valor agregado nos acordos envolvendo países asiáticos é mínimo, consistindo, mormente, na ampliação de algumas categorias de prestadores de serviços cobertas pelo acordo. Poucos ampliam cotas para trabalhadores ou eliminam testes de necessidade econômica.

Com relação a disciplinas, os APCs avançaram pouco nos temas em negociação na OMC, como compras governamentais, salvaguardas emergenciais e subsídios. Quando à regulamentação doméstica, os avanços ocorridos concentram-se, sobretudo, em medidas adicionais de transparência. Ademais, alguns APCs avançaram na definição de capítulos específicos sobre serviços financeiros e telecomunicações, bem como em dispositivos relativos à reconhecimento mútuo em determinados setores.

Entretanto, como demonstram Adlung e Morrison (2010), não raro, APCs apresentam retrocessos com relação a compromissos assumidos na OMC e a regras constantes do GATS. O fenômeno das “preferências negativas” ou *GATS-minus* não é restrito a países em desenvolvimento. Para os autores, alguns fatores explicariam o fenômeno, tais como: i) a complexidade do GATS e dificuldades de interpretação relacionadas ao Acordo; ii) o desejo de se evitar compromissos excessivamente ambiciosos assumidos durante a Rodada Uruguai; iii) o intuito de equilibrar limitações da outra parte; iv) a prevalência de motivações políticas em detrimento de interesses econômicos; v) erros de revisão pelos órgãos governamentais; vi) ou a aceitação de compromissos menos ambiciosos como parte de uma barganha mais ampla que inclui benefícios não cobertos pelos acordos da OMC.

Em boa medida, pode-se sugerir que o alcance restrito de APCs em serviços *vis-à-vis* APCs em bens decorre da própria

natureza do comércio de serviços. Diversas barreiras em acesso a mercados, listáveis ao amparo do Artigo XVI do GATS, não têm objetivos protecionistas e tampouco natureza discriminatória com relação à nacionalidade do prestador. Em setores considerados de utilidade pública, como, por exemplo, energia elétrica, transportes e telecomunicações, o número de prestadores é restrito e os serviços são prestados em regime de concessão. Esses setores, em virtude de elevados custos fixos, constituem monopólios naturais. Restrições ao número de prestadores conferem às empresas que exploram esses serviços vantagens econômicas, que, em geral, têm como contrapartida a consecução de determinados objetivos de política pública, como assegurar a universalidade na cobertura dos serviços, por exemplo.

Outro fator que explicaria a limitação dos APCs em serviços são as incertezas quanto ao alcance e interpretação de determinados conceitos e disciplinas do GATS, em que parte significativa desses acordos se baseiam ou têm como referência. A título ilustrativo, podem ser mencionados a exceção relativa a serviços prestados no exercício da autoridade governamental (Artigo I.3b), definição de similaridade (*likeness*), e subsídios (Artigo XV) (PANIZZON, POHL e SAUVÉ, 2008). Essas incertezas são agravadas pela jurisprudência pouco desenvolvida na OMC sobre o GATS em comparação com outros acordos¹¹.

Aliado às incertezas jurídicas do GATS e demais acordos sobre serviços, a natureza dinâmica do comércio de serviços, em especial, a prestação transfronteiriça (modo 1), opõe desafios regulatórios para os governos, que se veem em posição pouco confortável para assumir compromissos em serviços cujas implicações não são plenamente conhecidas. Um exemplo é o comércio de serviços por

11 Dos 463 casos iniciados ao amparo do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, apenas 23 citam o GATS, enquanto 373 envolvem o GATT. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A8#>. Acesso em: 25 ago. 2013.

meios eletrônicos. Quando o GATS foi concluído no final de 1994, a Internet ainda não havia sido criada, e uma gama de serviços que hoje são comercializados não estavam disponíveis por meio eletrônico. Em alguns casos, as definições do GATS sobre modos 1 e 2 de prestação não são atualmente suficientes para caracterizar determinadas transações. Essa indefinição tende a ser mais preocupante em serviços financeiros, dadas as implicações para proteção do consumidor e do investidor e para a saúde do sistema financeiro (OMC, 2005).

Outro tema que divide analistas e negociadores diz respeito a vantagens e desvantagens do modelo de acordo utilizado nos APCs. Basicamente os modelos utilizados baseiam-se no GATS e no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA).

O GATS adota modelo de listas positivas para inscrição de compromissos. Nelas são inscritos os setores e os modos de prestação em que o país tenciona assumir compromissos e as condições de acesso a mercados e tratamento nacional aplicáveis. Nos demais setores e modos não consolidados, o país resguarda a possibilidade de adotar medidas mais restritivas do que as atualmente em vigor.

No modelo de listas negativas, os países listam as chamadas medidas desconformes, isto é, restritivas em acesso a mercados ou discriminatórias em tratamento nacional. Esse modelo costuma incluir também cláusula de tipo cremalheira (*ratchet clause*), por meio da qual a abertura unilateral promovida pelas partes e novos serviços são automaticamente incorporados aos compromissos ao amparo do acordo. O modelo de listas negativas também inclui cláusulas de medidas futuras, ou seja, as partes podem reservar o direito de adotarem medidas mais restritivas em setores específicos em momento futuro após a entrada em vigor do acordo. Esse tipo de cláusula pode, na prática, significar a exclusão completa de um

dado setor das obrigações de abertura, com efeitos equivalentes à inscrição de “não consolidado” no modelo de lista positiva.

Para alguns analistas, o modelo de listas negativas propiciaria maior transparência e credibilidade aos regimes de comércio. Nesse modelo, as restrições inscritas fazem referência à legislação doméstica aplicável. Ademais, uma lista de medidas desconformes tende a refletir melhor o *status quo*, o que serviria de garantia aos prestadores de serviços estrangeiros de que os regimes regulatórios em vigor não se tornariam mais restritivos. A escolha por essa modalidade de inscrição também teria implicações para o processo negociador. Ao singularizar uma medida desconforme, o país com intenção de mantê-la teria de justificá-la. Essa dinâmica criaria incentivos à supressão de restrições injustificadas.

4. Negociações de serviços como parte integrante da estratégia brasileira de desenvolvimento

Sauvé e Marconini (2009) sugerem que, antes que seja dado início a negociações envolvendo serviços, os governos deveriam ter clareza no plano doméstico sobre os objetivos políticos mais amplos que desejariam atingir. Isso implicaria determinar em que medida eventuais acordos serviriam para dar suporte a reformas políticas de cunho liberalizante no plano interno. A ideia é obter clareza sobre os prováveis custos de oportunidade decorrentes das diversas alternativas de liberalização e consolidação de compromissos ao amparo de acordos sobre serviços, incluindo a escolha de não se negociar novos compromissos vinculantes, preservando, dessa maneira, o *policy space*, ou seja, margem de manobra para formulação e modificação de políticas públicas.

No Brasil, ainda é necessário avançar na compreensão do setor de serviços, incluindo a dimensão internacional, como estratégico para o desenvolvimento nacional. Excetuando o âmbito regional,

serviços têm sido negociados, em boa medida, como elemento de barganha no contexto de negociações comerciais mais amplas, envolvendo outros setores como bens industriais, agricultura e propriedade intelectual.

No plano governamental, dentre as principais dificuldades enfrentadas ao definir estratégias negociadoras para o comércio de serviços, destacam-se a heterogeneidade do setor de serviços e a dispersão de competências regulatórias por diversos órgãos da administração direta, agências reguladoras, autarquias e conselhos profissionais. Os diversos setores (transportes marítimos, telecomunicações, serviços postais, etc.) tendem a ser vistos isoladamente pelos órgãos responsáveis, sem que sejam considerados de modo amplo, como parte do setor de serviços como um todo. Há, ademais, diversos setores menos intensivos em regulação, como serviços prestados a empresas, por exemplo. A interlocução desses setores com o governo tende a ser menos estreita. A visão fragmentária do governo sobre o setor de serviços, somada às limitações de dados estatísticos sobre o comércio exterior de serviços, restringe a capacidade dos negociadores de definirem uma agenda brasileira em negociações e promover interesses comerciais do setor.

Há, todavia, desdobramentos recentes que apontam para uma melhor compreensão interna do comércio de serviços. A criação, em 2005, da Secretaria de Comércio e Serviços no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) representou importante desenvolvimento como instância de formulação de políticas para o setor. A Secretaria tem sido responsável pelo lançamento de importantes iniciativas para fomento do setor de serviços. Dentre ações recentes da Secretaria, compreendidas no Plano Brasil Maior, destacam-se a criação do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços (SISCOSEV) e da Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS), desenvolvidos

conjuntamente com a Receita Federal, e o lançamento do Simpósio Brasileiro de Políticas Públicas para Comércio e Serviços (SIMBRACS), em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

O SISCOSEV, a exemplo do SISCOMEX, que monitora o comércio exterior de bens, representa sistema inovador de produção de estatísticas sobre o comércio exterior de serviços e outras operações intangíveis, como arrendamento mercantil operacional (*leasing*), e licenciamento de patentes, marcas, direitos autorais e franquias¹². Quando estiver plenamente operacional, o sistema brasileiro servirá como importante instrumento para o monitoramento, avaliação e formulação de políticas voltadas para o comércio exterior de serviços.

A NBS, por sua vez, constitui avanço significativo no sentido de conferir uniformização e rigor à classificação de serviços, intangíveis e outras operações, ao compreendê-los como produtos com base na Classificação Central de Produtos da ONU (CPC versão 2.0). Anteriormente, essas atividades eram agrupadas por setores na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e careciam de definição precisa, o que dificultava sua utilização como instrumento de avaliação e elaboração de políticas públicas. A NBS também passou a ser utilizada na definição dos serviços elegíveis ao financiamento no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e na ampliação dos serviços elegíveis aos Adiantamentos de Contrato de Câmbio (ACC) e Adiantamento de Cambiais Entregues (ACE).

O SIMBRACS, de periodicidade anual, reúne representantes governamentais, da iniciativa privada e da academia, com vistas

12 No plano internacional, a produção de dados estatísticos confiáveis sobre comércio internacional de serviços constitui um desafio. Atualmente, os dados estatísticos sobre o setor são extraídos da conta de serviços do balanço de pagamentos. Apesar de úteis, esses dados carecem da precisão e confiabilidade necessárias à formulação de políticas públicas.

a subsidiar a elaboração de políticas públicas que promovam a inovação, a competitividade e a internacionalização do setor terciário brasileiro.

No que tange ao setor privado, apesar das iniciativas para ampliar o nível de conhecimento interno sobre o comércio exterior de serviços, ainda é incipiente seu engajamento na definição de uma agenda negociadora de serviços. As dificuldades do setor privado tendem, em parte, a espelhar-se nas enfrentadas pelo governo. Como apontam Hustler e Primack (2012), além da fragmentação setorial, o setor de serviços caracteriza-se pela maior participação de pequenas e médias empresas, o que se traduz em menor poder de pressão sobre o governo em negociações comerciais. As dificuldades de compreensão da iniciativa privada relacionam-se tanto às limitações de dados estatísticos quanto à complexidade do marco jurídico multilateral, cuja adequação a suas operações comerciais nem sempre é óbvia.

A formação da Coalização Brasileira de Serviços (CBS), que reúne entidades representativas do setor, ao final de 2012, indica um ponto de inflexão na atuação da iniciativa privada brasileira nas negociações de serviços. A presidência da CBS ficou a cargo de Mário Marconini, um dos principais especialistas mundiais em comércio de serviços, com vasta experiência como negociador e pesquisador¹³. A coalização foi concebida como instância de concertação entre a iniciativa privada, com vistas à definição de posição comum quanto a inserção internacional do setor de serviços, inclusive negociações comerciais, e de interlocução com o governo. Cabe salientar o reconhecimento da complementaridade dos setores de serviços e da indústria manufatureira, que se

13 Marconini atuou no processo de negociação do GATS como membro do Secretariado do GATT, antecessor da OMC. Posteriormente, entre 1996 e 1998, como representante do governo brasileiro, coordenou as negociações de serviços no âmbito da ALCA e do Mercosul. Entre 1998 e 1999, assumiu a Secretaria de Comércio Exterior do MDIC.

expressa na participação de representantes de ambos os setores nos trabalhos da CBS.

Conforme indicado no programa de trabalho da CBS, uma estratégia abrangente para o comércio exterior de serviços deve levar em conta necessariamente a interdependência entre o comércio de bens e serviços. Estudo recente da OCDE ressalta a contribuição dos serviços para a competitividade internacional da indústria manufatureira. Mudanças estruturais ocorridas no processo de produção implicam em novas formas de combinação de bens e serviços, em que serviços frequentemente constituem insumos estratégicos nas duas extremidades da cadeia produtiva, na fase de pré-produção (pesquisa e desenvolvimento, design do produto, etc.) e pós-produção (marketing, serviços de pós-venda, etc.). A agregação de valor promovida pela incorporação de serviços na manufatura é usualmente representada por uma curva em formato de sorriso, com a etapa de fabricação do bem ocupando o vale da curva em termos de adição de valor. A incorporação de serviços contribuiria substantivamente para a diferenciação do produto, incremento dos preços de exportação e resiliência dos fluxos de comércio (OCDE, 2012).

Os resultados preliminares da iniciativa conjunta OCDE-OMC de produzir uma base de dados com estatísticas de comércio em valor agregado, o projeto TiVA (*trade in value added*) revelaram que a participação estimada de serviços nas exportações brasileiras totalizava pouco menos de 40% para o ano de 2009. Essa cifra é significativamente maior do que os 13,6% de exportações de serviços em termos brutos para o ano de 2012 (MDIC, 2013). O valor, entretanto, é menor do que a média dos países da OCDE (48%) e reflete fortemente a participação elevada de *commodities* não processadas e produtos básicos exportados pelo Brasil. A contribuição dos serviços quando desagregada por setor ficou

mais próxima da média da OCDE. A participação de serviços importados em termos agregados foi menor¹⁴.

Segundo relatório da Câmara de Comércio da Suécia (Kommerskollegium, 2012), uma das principais conclusões que podem ser extraídas do fenômeno da “servicificação” (*servicification*, em inglês), como denominam a crescente indistinção entre produtores de bens e serviços, é a necessidade de uma inflexão em direção a perspectiva abrangente, em que bens e serviços estão interligados na formulação da política comercial. Nesse sentido, a indústria manufatureira deveria ser consultada, e seus interesses, tanto na condição de consumidor quanto de prestador de serviços, levados em consideração na definição da política para o comércio exterior de serviços. O envolvimento da indústria possibilitaria a tomada de decisões mais bem informadas. De sua parte, seria interessante que a indústria percebesse a importância das negociações de comércio de serviços. O diálogo entre o governo e a iniciativa privada poderia desempenhar o papel de auxiliar o setor a entender melhor seus interesses nessa área e a identificar devidamente barreiras ao comércio de serviços¹⁵.

Embora sem salientarem o fenômeno da “servicificação”, Sauvé e Marconini (2009) manifestam opinião semelhante, ao defenderem que a participação na definição de uma estratégia negociadora nacional para o comércio de serviços deveria ser a mais ampla e representativa possível, mesmo que isso torne mais difícil a formação de consensos. Para os autores, seria particularmente importante obter equilíbrio entre os interesses dos prestadores de

14 A ficha do Brasil poder ser acessada no seguinte endereço: <http://www.oecd.org/sti/ind/TIVA_BRAZIL_MAY_2013.pdf>. Os resultados da iniciativa conjunta em: <<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>>.

15 Os Setores de Promoção Comercial (SECOM) das Representações Diplomáticas e Consulares poderia desempenhar importante papel no auxílio às empresas brasileiras na identificação de barreiras. Material de apoio poderia ser confeccionado para melhor instruir os SECOMs a esse respeito.

serviços e os dos consumidores de serviços, incluindo os setores manufatureiro, agrícola e minerador.

A Câmara de Comércio da Bélgica destaca, em seu relatório, alguns setores de serviços de especial interesse para empresas do setor manufatureiro, considerados “órfãos” no plano multilateral, em virtude do interesse secundário manifestado pelos membros da OMC nas negociações de liberalização comercial¹⁶. Dentre eles, destacam-se serviços de manutenção e reparo; serviços relacionados à manufatura, como instalação e adaptação de maquinário e equipamentos, por exemplo; serviços de pesquisa e desenvolvimento; serviços de análise e exames técnicos; e aluguel e *leasing* de máquinas e equipamentos. Alguns desses setores podem ser de especial interesse para grandes empresas brasileiras exportadoras de bens industriais, como a Embraer e a Marcopolo. Outros serviços, não mencionados no estudo, mas que também poderiam ser de interesse de empresas brasileiras não diretamente ligadas ao setor de serviços, como a Petrobras e a Vale, são os serviços relacionados à mineração e exploração de hidrocarbonetos, que compreendem, entre outros, serviços de apoio à extração de petróleo e gás (ex.: serviços de perfuração, construção de torres de perfuração, reparo e desmontagem, e cimentação de poços de petróleo e gás) e serviços relacionados à preparação dos locais para mineração (ex.: escavação de túneis, e remoção de sobrecarga e outros serviços de aprimoramento e de preparação de áreas para mineração)¹⁷.

16 Os setores mencionados constam da Lista de Classificação Setorial de Serviços (W/120) da OMC, compilada com base na Classificação de Serviços Provisória das Nações Unidas. O referido documento serve de referência para inscrição de compromissos. A CPC Prov. pode ser acessada no seguinte endereço: <<http://unstats.un.org/UNSD/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1&Top=1>>.

17 As atividades mencionadas foram extraídas dos códigos 883 e 5115 da CPC Prov. e têm caráter ilustrativo. Em nota informativa pela Secretaria da OMC sobre serviços de energia, diversas outras atividades são elencadas (OMC, 2010).

Um dos cursos de ação possíveis para intensificar a cooperação entre o governo e a iniciativa privada seria a institucionalização de mecanismo de diálogo. Nesse sentido, o Grupo Interministerial sobre o Comércio de Mercadorias e de Serviços (GICI), instituído por meio do Decreto Presidencial de 10 de junho de 1999, poderia constituir foro de reuniões periódicas envolvendo representantes do governo, da iniciativa privada e de diversos setores da sociedade civil interessados na matéria. Essa possibilidade está prevista no artigo 4 do referido Decreto. Tais encontros serviriam para ampliar o nível de conhecimento da iniciativa privada, de órgãos governamentais e de conselhos profissionais sobre as negociações em curso e para ouvir demandas e percepções dos diversos atores.

Atualmente, as ofertas em serviços são elaboradas em consultas coordenadas pelo Itamaraty com órgãos governamentais com atribuições sobre a matéria. O processo de consulta à iniciativa privada ocorre de maneira descentralizada por meio dos diversos órgãos envolvidos no processo negociador. Uma vez concluídas as consultas, a Seção de Serviços do GICI (GICI-SV) reúne-se para formalizar a oferta, que, por sua vez, será encaminhada para aprovação na Câmara de Comércio Exterior. Esse processo, não obstante, possui várias limitações. Em primeiro lugar, alguns órgãos governamentais participantes não têm atribuição para representar ou vocalizar interesses da iniciativa privada. Sua participação, usualmente, prima pelo objetivo de preservar sua autonomia regulatória e assegurar que os compromissos de acesso a mercados e as regras negociados ao amparo do acordo estejam em conformidade com o marco legal setorial. Ademais, alguns órgãos governamentais deparam-se com dificuldades para acompanhar o processo negociador e conduzir adequadamente as consultas com a iniciativa privada.

Conforme salienta Arslanian (2010), a mobilização do setor privado constitui imperativo de legitimidade e condição para viabilizar o processo de abertura comercial. Considerando que os prestadores e consumidores brasileiros de serviços são os destinatários diretos das negociações, é fundamental levar em conta suas demandas, interesses e preocupações na formulação da posição brasileira. Ademais, a participação da iniciativa privada na definição de agendas e no acompanhamento das negociações poderia ser importante elemento para superar resistências no âmbito governamental, não somente no Legislativo, mas também no âmbito do Executivo.

5. A dimensão regional: O Mercosul e o continente sul-americano

A América do Sul se apresenta como região preferencial para a atuação do Brasil na promoção de seu setor de serviços, considerando os processos de integração regional e a proximidade política, econômica, geográfica e cultural entre os países da região. Estudo da CNI sobre interesses das empresas brasileiras na América do Sul é revelador nesse sentido. Com base em levantamento junto a empresas de vários setores¹⁸, são identificados três grandes incentivos para as empresas brasileiras: i) internacionalização das empresas-clientes, empresas que prestam serviços no Brasil tendem a acompanhar as empresas clientes no exterior; ii) *expertise* das empresas brasileiras, o que significa vantagens comparativas em relação aos prestadores dos países da região; e iii) capacidade de gerenciar o risco político (CNI, 2007). A consolidação e ampliação dos instrumentos jurídicos no âmbito do Mercosul e com demais

18 Os setores são infraestrutura (construção, transporte e logística), serviços financeiros, distribuição (franquias e comércio varejista e atacadista médicos), TICs (tecnologias da informação e comunicação) e serviços profissionais (serviços de consultoria, *design* e serviços médicos).

países da América do Sul tende, portanto, a revestir-se de caráter prioritário.

O Mercosul assumiu certo pioneirismo ao concluir o primeiro acordo sobre comércio de serviços envolvendo exclusivamente países em desenvolvimento em 1997¹⁹. Entretanto, passados mais de dezesseis anos da conclusão do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul, a relativa precocidade do bloco não se traduziu em avanços significativos no fortalecimento de um regime para o comércio de serviços intrabloco.

O Protocolo de Montevidéu entrou em vigor apenas em 2005, oito anos após sua assinatura, e somente para Brasil, Argentina e Uruguai. O Paraguai até o momento não ratificou o instrumento. Ao amparo do Protocolo – cujas disciplinas mantiveram correspondência com o GATS, inclusive com relação à modalidade de inscrição de compromissos –, foram negociadas setes listas de compromissos, além da lista de compromissos iniciais, o que promoveu aprofundamento significativo. Entretanto, hoje apenas a lista de compromissos iniciais encontra-se em vigor para os três países que ratificaram o Protocolo.

Com vistas à conclusão do Programa de Liberalização do comércio de serviços do Mercosul no prazo de dez anos após a entrada em vigor do Protocolo de Montevidéu, ou seja, 2015, conforme previsto no Artigo XIX do referido instrumento, foi adotado, em dezembro de 2008, um Plano de Ação, objeto da Decisão CMC 049/2008. O referido Plano de Ação partia do diagnóstico de que as sucessivas rodadas de negociação já haviam atingido o objetivo de se avançar na cobertura setorial e estabeleceu, nesse sentido, prazos e condições para a consolidação do *status quo* e posterior supressão das barreiras de acesso a mercados e restrições de tratamento

19 Antes somente os acordos relativos ao processo de integração europeu, o NAFTA, acordos entre Austrália e Nova Zelândia e o Acordo entre o Canadá e o Chile haviam sido concluídos.

nacional. Os Estados Partes do Mercosul deveriam apresentar, em um primeiro momento, um diagnóstico de sua situação regulatória (“fotografia”), apontando quais eram os entraves legais para a assunção de compromissos plenos em cada setor e definindo o grau de sensibilidade (baixa, intermediária e alta) para a liberalização daquele setor. Em seguida, foram estabelecidos prazos para a supressão das barreiras de acesso a mercados e tratamento nacional: 2010, para setores pouco sensíveis; 2012, para setores de sensibilidade intermediária; e 2014, para setores de alta sensibilidade. Além disso, o Plano de Ação estabelecia outras diretrizes, dentre as quais se destacavam: i) o desenvolvimento ou complementação de regimes regulatórios internos em determinados setores; ii) a intensificação de esforços para a internalização dos instrumentos do Mercosul sobre a liberalização do comércio de serviços que requeiram aprovação legislativa; iii) a promoção da mobilidade temporária de profissionais no Mercosul; e iv) avanços na agenda de harmonização normativa de serviços.

Os Estados Partes que apresentaram sua fotografia terminaram por classificar a maioria das barreiras de acesso a mercados e tratamento nacional como altamente sensíveis. Em dezembro de 2010, foi aprovada a Decisão CMC nº 54/2010, instando os Estados Partes que não haviam apresentado sua “fotografia” a fazê-lo. A referida Decisão exortava igualmente os sócios a concluir a consolidação do *status quo* regulatório e o esclarecimento das inscrições de “não consolidado” para todos os setores de serviços nas listas de compromissos no segundo semestre de 2011.

Os resultados dos Planos de Ação objetos das Decisões CMC nº 049/2008 e 54/2010, até o momento, foram pouco expressivos. Um dos problemas de fundo para o insucesso das iniciativas reside na falta de clareza sobre o que de fato significa completar o Programa de Liberalização do Comércio de Serviços. Conforme

ênfatisado anteriormente, serviços são intensivos em regulação e determinados aspectos regulatórios se confundem com barreiras de acesso a mercados. Além da restrição quantitativa ao número de prestadores, podem ser mencionadas como exemplos restrições quanto ao tipo de pessoa jurídica, listáveis ao amparo do Artigo XIV(e) (acesso a mercados) do GATS. Essas medidas, como é o caso da exigência da constituição de sociedade anônima para a prestação de determinados serviços financeiros no Brasil, visam antes a objetivos regulatórios, como preservar a solidez do sistema financeiro, do que a constituição de barreiras protecionistas. Cabe reiterar que, em geral, restrições quanto ao tipo de pessoa jurídica não têm caráter discriminatório, ou seja, aplicam-se igualmente a prestadores nacionais e estrangeiros.

Além dos limites de natureza técnica e econômica à retirada de barreiras de acesso a mercados, é necessário observar igualmente limites legais e principalmente políticos. No Brasil, algumas restrições de acesso a mercados são estabelecidas por normas constitucionais, como é o caso da proibição à participação de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde, e do monopólio sobre o transporte marítimo de petróleo e derivados. Quanto à previsão de desenvolvimento ou complementação de regimes regulatórios domésticos, cabe salientar que, para vários setores, isso tampouco é algo simples de se fazer, tendo em conta a existência de fortes interesses econômicos e políticos. No caso brasileiro, algumas atividades seguem pendentes de regulamentação específica como é o caso de serviços de *factoring* e de meios de pagamento (serviços com cartões pré-pagos, cartões de crédito e moedas eletrônicas), e serviços de *courier*, o que limita a possibilidade de assunção de compromissos.

Nesse sentido, seria necessário delimitar de maneira realista o significado e a extensão do Programa de Liberalização²⁰. No que diz respeito a barreiras de acesso a mercados e tratamento nacional, um curso de ação possível seria dar continuidade ao processo de consolidação de compromissos, o que poderia ocorrer simultaneamente a negociações para retirada de restrições de natureza discriminatória em favor de países do Mercosul.

No Informe ao GMC sobre a situação do comércio de serviços no Mercosul (Mercosul, 2012), previsto na Decisão CMC 54/2010, o Brasil incluiu sugestão de que fosse considerada a possibilidade de adoção de classificação mais atualizada, para a continuidade das negociações intrabloco. Tendo em vista que os benefícios de acordos de serviços decorrem, em grande medida, da ampliação da segurança jurídica para os agentes econômicos, em virtude do aumento da transparência e da estabilidade das regras, a adoção de classificação atualizada possibilitaria maior clareza de interpretação dos compromissos assumidos, com a inclusão de novos serviços e atividades não contemplados na CPCprov²¹. Durante o processo de consultas internas para consolidação do *status quo* regulatório, pode-se concluir que parte das reticências internas de alguns órgãos governamentais em assumir compromissos está relacionada à falta de clareza do atual sistema classificatório.

20 Nem mesmo a União Europeia, decorridos quase setenta anos do início do processo de integração, logrou objetivo tão ambicioso como a completa liberalização do comércio de serviços.

21 As negociações em torno do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços do Mercosul têm-se baseado na lista setorial compilada pelo Secretariado do GATT para as negociações da Rodada Uruguai. Essa lista, conhecida como W/120 (MTN.GNS/W/120) foi construída com base na Classificação Central de Produtos Provisória (CPCprov) da ONU, que data de 1991. A CPCprov apresenta limitações significativas. Em primeiro lugar, tal classificação não reflete a realidade atual do mercado, como atestam as discussões havidas no Comitê de Compromissos Específicos da OMC. Desde 1991, várias inovações foram introduzidas no setor de serviços, por exemplo, em serviços de telecomunicações, serviços relacionados à informática e serviços ambientais, que não estão contempladas na CPCprov. Ademais, a descrição contida na referida classificação não ajuda a aclarar quais atividades estão de fato compreendidas.

Ademais, o Brasil fez constar do referido Informe sua avaliação de que é possível se avançar na identificação de restrições de caráter discriminatório passíveis de supressão para prestadores de serviços do bloco, ou seja, criar preferências Mercosul. Há tendência de se valorizar restrições de acesso a mercados, quando medidas restritivas de tratamento nacional tendem a ser as mais prejudiciais ao comércio de serviços. Esse processo, entretanto, demandaria maior esforço negociador no âmbito doméstico do que o processo de consolidação. Nesse sentido, seria importante alterar a dinâmica negociadora. Em vez de serem tratados todos os setores simultaneamente, como têm ocorrido, as negociações poderiam ser focadas em setores específicos ou em *clusters* de atividades, o que possibilitaria a atuação mais dedicada dos órgãos governamentais competentes.

Além das rodadas negociadoras, foram concluídos outros instrumentos normativos complementares ao Protocolo, com vistas a facilitar a movimentação de prestadores de serviços. Dentre eles, destacam-se o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC nº 28/02), o Acordo sobre Criação do Visto Mercosul (Decisão CMC nº 16/2003) e o Acordo sobre Exercício Profissional Temporário (Decisão CMC nº 25/2003). Apesar de estabelecerem disciplinas *GATS-Plus* e terem o potencial de facilitar efetivamente o deslocamento de profissionais entre os países do bloco, somente o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul encontra-se em vigor atualmente.

O Acordo sobre Criação do Visto Mercosul (Decisão CMC nº 16/2003) objetiva a facilitar a circulação de pessoas físicas prestadoras de serviços, por meio da criação de nova categoria de visto temporário, o “Visto Mercosul”, com duração de até dois anos, prorrogáveis por igual período. O Acordo simplifica procedimentos

para a obtenção de vistos de trabalho, ao prever que a totalidade dos trâmites para concessão do “Visto Mercosul” seja feita na repartição consular do local de residência do interessado. A concessão do visto não está sujeita a testes de necessidade econômica e nem a critérios de proporcionalidade quanto à nacionalidade, o que, no caso brasileiro, significou flexibilização da chamada Lei dos 2/3 (artigo 354 da CLT), que estabelece que dois terços da totalidade do quadro de empregados (e da correspondente folha salarial) sejam constituídos de brasileiros. Tal concessão representou significativo empenho do Brasil. Cabe ressaltar que o “Visto Mercosul” abrange apenas algumas categorias profissionais, como, por exemplo, técnicos altamente qualificados e profissionais de nível superior.

Quanto à Decisão CMC nº 25/03, apesar de ainda não vigorar, alguns grupos de trabalho criados ao amparo do instrumento, notadamente a CIAM (Comissão de Integração da Agrimensura, Agronomia, Arquitetura, Geologia e Engenharia para o Mercosul), vêm mantendo tratativas com vistas à conclusão de acordos de reconhecimento mútuo de qualificação profissional (ARMs). No Informe ao GMC, os Estados Partes reconheceram a falta de resultados da referida Decisão. Avaliou-se que o sistema estabelecido é demasiado complexo e de difícil aplicação, sendo os principais entraves a acentuada assimetria normativa entre os países e a inexistência de marcos regulatórios para algumas profissões. À luz das dificuldades apontadas, solução possível para avançar na conclusão de ARMs poderia passar pela flexibilização das exigências previstas na Decisão CMC nº 25/03. Dessa forma, em vez de ARMs com regras quadripartites, poderia ser explorada a possibilidade de acordos “guarda-chuva” em que os sócios estabelecessem bilateralmente as condições para o reconhecimento de qualificação. Adicionalmente, o Subgrupo de Trabalho Nº 17 (ex-Grupo de Serviços) deveria aprimorar a interlocução dos governos dos países do Mercosul com os grupos de trabalho, de

forma a buscar meios de superar as dificuldades encontradas para a conclusão de ARMs.

Conforme conclui Arslanian (2010), avanços em modo 4 deveriam representar “agenda prioritária de liberalização”, considerando sua capacidade de mobilizar interesses de todos os Estados Partes. O referido estudo da CNI coincide com essa avaliação. Uma das principais queixas dos empresários ouvidos relaciona-se a dificuldades para o deslocamento temporário de mão de obra, não somente entre os países do Mercosul, mas também entre outros países da região (CNI, 2007).

A negociação de disciplinas de regulamentação doméstica poderia constituir outra frente para o aprofundamento do marco normativo sobre serviços no Mercosul, conforme previsto na Decisão CMC nº 49/08. Arslanian (2010) destaca a necessidade de se avançar em medidas de transparência. Conforme salienta, das listas de compromissos dos países constam somente descrição das restrições, sem que façam menção à legislação vigente, como em acordos que adotam listas negativas. Nesse sentido, sugere que seja retomado, no âmbito do SGT-17, o trabalho de elaboração do documento de Informações de Transparência, que consistiriam em inventário das medidas restritivas ao comércio de serviços, inclusive dos setores não consolidados, e incluiria medidas de regulamentação doméstica com impactos sobre o comércio de serviços, como requisitos de qualificação e licenciamento de prestadores. Essas informações, para impactarem positivamente a condução dos negócios entre os países do bloco, deveriam ser franqueadas aos prestadores de serviços. O exercício de elaboração da “fotografia”, conduzido ao amparo das Decisões CMC nº 48/2008 e 54/2010, poderia servir de ponto de partida.

No âmbito da América do Sul, cabe ressaltar a tarefa pendente da incorporação pela Venezuela, cujo processo de adesão se

concluiu em 2012, dos instrumentos sobre o comércio de serviços no Mercosul. Um ponto de partida para a Venezuela poderia ser a extensão aos demais países do bloco dos compromissos assumidos no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN), da qual o país se desvinculou para ingressar no Mercosul. Quanto aos demais países da região, o Mercosul poderia dar continuidade ao processo de negociação de protocolos sobre o comércio de serviços ao amparo dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs), como já fez com o Chile e encontra-se em vias de finalização com a Colômbia. O Peru, considerando sua importância econômica na região e a abertura que vem demonstrando para conclusão de acordos abrangentes, poderia ser o próximo parceiro do Mercosul. Ademais, tendo em vista os amplos compromissos assumidos por Chile e Colômbia em outros processos negociadores, caberia verificar futuramente a possibilidade de se aprofundarem os compromissos ao amparo dos dois protocolos com o Mercosul.

6. Conclusão

Negociações comerciais implicam riscos e oportunidades. Riscos estão associados à natureza dinâmica dos fluxos comerciais internacionais. Um determinado país pode ser competitivo em determinado setor hoje, e amanhã deixar de ser. Em alguns setores, há de se considerar também os riscos que o comércio internacional de serviços pode acarretar para determinados objetivos da política pública. Por exemplo, em serviços financeiros, a abertura comercial sem a adequada regulação pode comprometer a saúde do sistema financeiro. Alguns órgãos governamentais, em virtude de sua missão institucional, podem tender a enfatizar riscos associados à abertura comercial ou à consolidação de compromissos, o que restringe necessariamente o *policy space*, em detrimento das oportunidades que podem ser geradas para prestadores de serviços

e investidores brasileiros. É necessário encontrar o adequado equilíbrio.

O envolvimento da iniciativa privada poderá levar a melhor identificação de oportunidades. Ademais, a participação da iniciativa privada, não somente dos prestadores diretos, mas também da indústria e dos demais setores produtivos na definição de agendas e no acompanhamento das negociações, poderia ser importante elemento para superar resistências de setores nos âmbitos dos poderes Executivo e Legislativo.

Internamente, é necessário avançar na compreensão do papel que as negociações internacionais de serviços poderão desempenhar na estratégia brasileira de desenvolvimento. O comércio de serviços não é óbvio. Os interesses na garantia de acesso a mercados internacionais, por meio da negociação de acordos, não são tão claros como no caso do comércio de bens, nem os ganhos são imediatos. Como salienta Arlanian (2010), serviços constituem uma agenda para o futuro, que acaba por ser relegada a segundo plano diante de premências de curto prazo.

Referências

- ADLUNG, Rudolf; ROY, Martin. Turning Hills into Mountains? Current Commitments under the GATS and Prospects for Change. *WTO Staff Working Paper ERSD-2005-01*, 2005.
- ADLUNG, Rudolf; MORRISON, Peter. Less than the GATS: 'Negative Preferences' in Regional Services Agreements. *Journal of International Economic Law*, 13(4), 2010.
- ARSLANIAN, Michel. *A Liberalização do Comércio de Serviços do Mercosul*. Brasília: FUNAG, 2010.
- CNI (2007). *Os Interesses Empresariais Brasileiros no América do Sul: o setor de serviços*. Brasília: CNI, 2007.

DRAKE, William J.; NICOLAIDIS, Kalypso. Ideas, interests, and institutionalization: “Trade in Services” and the Uruguay Round. *International Organization*, 1992, v. 46, n. 1.

FINK, Carsten; MOLINUEVO, Martín. East Asian Free Trade Agreements in Services: Roaring Tigers or Timid Pandas? *World Bank Policy Research Paper*, 2007.

HUSTLER, Michelle; PRIMACK, David. *Harnessing Services Trade for Development: A Background and Guide to Service Coalitions in Africa and the Caribbean*. Toronto: International Lawyers and Economists Against Poverty (ILEAP), 2012.

MARCONINI, Mário. *OMC, Acordos regionais e o comércio de serviços: normativa internacional e interesse brasileiro*. São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2003.

MARCONINI, Mário. Revisiting Regional Trade Agreements and their Impact on Services Trade. *ICTSD EPA and Regionalism Studies*. December 2009.

MATTOO, Aaditya; STERN, Robert M.; ZANINI, Gianni (Orgs.). *A Handbook of International Trade in Services*. New York: Oxford University Press. 2008.

MDIC (2013). *Panorama do Comércio Internacional de Serviços. Dados Consolidados de 2012*. Brasília.

MERCOSUL. *Informe al GMC – Grupo de Servicios*. MERCOSUR/LXXXVIII GMC/DI N° 11/12. 2012.

KOMMERSKOLLEGIUM (Câmara de Comércio da Suécia) (2012). Everybody Is in Services: The Impact of Servicification in Manufacturing on Trade and Trade Policy. *Kommerskollegium Report*, 2012:6.

OCDE. *Interaction between Goods and Services Trade: the Role of Services as Intermediate Inputs in Manufacturing*. (TAD/TC/WP(2012)33). 2012.

OMC. Communication from Brazil, *Electronic Commerce and Financial Services*, JOB(05)/103, 13 June 2005.

OMC. Energy services – Background Note by the Secretariat, Council for Trade in Services. (S/C/W/311). 2010.

PANIZZON, Marion; POHL, Nicole; SAUVÉ, Pierre (Orgs.). *GATS and the Regulation of International Trade in Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

PAUWELYN, Joost. Rien ne Va Plus? Distinguishing Domestic Regulation from Market Access in GATT and GATS. *World Trade Review*, 2005, vol. 4, no. 2, p. 131-170.

ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements: How Much Further than the GATS? *WTO Staff Working Paper ERSD-2006-07*, September 2006.

SAUVÉ, Pierre; MARCONINI, Mario. *Negotiating Trade in Services: A Practical Guide for Developing Countries*. International Trade Department, PREM, Washington, D.C.: The World Bank, May 2009.



O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

*Samo S. Gonçalves*¹

Resumo

O estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) tem despertado muito interesse por parte da comunidade internacional. Desde o anúncio formal dos BRICS sobre a intenção de constituir um banco, em 2013, houve muito ceticismo em relação à capacidade do agrupamento de suplantar diferenças e atuar pragmaticamente em torno de uma iniciativa comum. Superando as previsões mais otimistas, cerca de dois anos depois, em julho de 2015, os BRICS anunciaram a entrada em vigor do primeiro banco de desenvolvimento multilateral universal pós-Bretton Woods, ampliando ainda mais a curiosidade sobre o assunto por parte de acadêmicos, especialistas e do público em geral. Neste artigo, tentaremos realizar análise ampla sobre o NDB, abrangendo diferentes aspectos do tema: o processo negociador que resultou na sua criação, suas principais características, o papel que ele poderá desempenhar no financiamento ao desenvolvimento e os benefícios para o Brasil.

1 Diplomata, atualmente lotado na Divisão de Política Financeira (DPF) do Ministério das Relações Exteriores. Doutor em Economia pela Universidade Católica de Brasília, mestre em Relações Internacionais e bacharel em Economia pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá (RJ). Agradeço às valiosas sugestões e críticas do Chefe da DPF, o Conselheiro Paulo Elias Martins de Moraes.

Abstract

The establishment of the New Development Bank (NDB) has attracted much interest from the international community. Since BRICS formal announcement of the intention to establish a bank in 2013, there has been a lot of skepticism about the Group's ability to overcome differences and act pragmatically towards a common initiative. Surpassing the most optimistic forecasts, two years later, in July 2015, the BRICS announced the entry into force of the first multilateral development bank post-Bretton Woods, further increasing the interest on the subject by scholars, experts and the general public. In this article, we will try to analyze the NDB from different perspectives: the negotiations that established the NDB, the bank's main characteristics, the role it can play in financing for development and the benefits to Brazil.



1. Introdução

O tema deste artigo é o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), vulgarmente chamado de “Banco dos BRICS” pelos meios de comunicação. Mais do que uma avaliação acadêmica, tentarei oferecer ao leitor uma análise mais prática, da perspectiva de um jovem diplomata que tem tido o privilégio de acompanhar o processo de negociação do NDB.

A minha escolha do assunto está relacionada ao próprio nome do livro – “Desafios da Diplomacia Econômica Brasileira na Perspectiva de Jovens Diplomatas” –, já que, desde o início das negociações, tenho participado, ainda que no papel de coadjuvante, do processo que resultou na assinatura do Acordo Constitutivo e na entrada em vigor do NDB. Com base nessa experiência pessoal, resolvi aventurar-me em compartilhar alguns dos desafios que o Brasil, juntamente com os demais BRICS, foi capaz de superar para

tornar o NDB uma realidade – a meu ver, um dos maiores êxitos da diplomacia econômica brasileira nos últimos anos².

Informar melhor as pessoas sobre o NDB também foi outro fator que me motivou a escrever este texto. Ao participar de palestras e debates, percebi que havia muita curiosidade a respeito do NDB, mas pouca informação disponível, até mesmo no meio acadêmico. Este artigo tenta responder algumas das principais indagações que, normalmente, aparecem em relação ao Novo Banco de Desenvolvimento: i) por que os países dos BRICS decidiram criar um novo banco multilateral de desenvolvimento?; ii) qual a contribuição do NDB para a ampliação do financiamento ao desenvolvimento?; iii) o NDB competirá com o Banco Mundial?; iv) em que medida o NDB replicará a os atuais bancos de desenvolvimento ou atuará de maneira diferente?; v) o NDB e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) são apenas instrumentos financeiros à serviço da China?; e vi) que benefícios o Brasil pode auferir com o NDB?³.

O artigo tem cinco capítulos principais: no primeiro, comento os motivos para a criação do NDB. Em seguida, descrevo o processo de negociação do NDB. Na sequência, apresento as principais características do Banco dos BRICS, com vistas a assinalar suas diferenças *vis-à-vis* às atuais instituições que financiam o desenvolvimento. Posteriormente, apresento algumas simulações

2 O conceito de *diplomacia econômica* não se restringe apenas ao papel desempenhado pelos diplomatas do Departamento de Finanças Internacionais do Itamaraty (DFIN) que participaram das negociações, mas também inclui os representantes da Secretária de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda, que têm, aliás, responsabilidade primária na condução das negociações do NDB. Ainda assim, o principal negociador brasileiro das tratativas que levaram à assinatura do NDB foi um diplomata, o Embaixador Carlos Márcio Bicalho Cozendey, então Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN). Atualmente, outro diplomata, o Embaixador Luís Antonio Balduino Carneiro, está à frente da SAIN e conduz, juntamente o Embaixador Cozendey – hoje no cargo de Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty –, as negociações de implementação do Banco.

3 Neste artigo, não abordo a temática mais ampla do Financiamento ao Desenvolvimento e da cooperação sul-sul. Embora tenha ciência de que o NDB está relacionado a ambos os temas, estes não são objeto de análise, seja por razões de escopo, seja por limitações de espaço.

que revelam o potencial do NDB para se tornar um ator relevante no financiamento ao desenvolvimento no médio e longo prazo. Antes da conclusão, analiso os possíveis benefícios do NDB para o Brasil.

2. Por que criar um Novo Banco de Desenvolvimento?

A decisão de estabelecer o NDB resultou de um conjunto de fatores estruturais e conjunturais. Em relação aos primeiros, vale destacar: i) a participação crescente dos países em desenvolvimento (PEDs)⁴ no PIB global; ii) os progressos modestos, e ainda não plenamente implementados, na reforma da governança das instituições de Bretton Woods e dos bancos regionais de desenvolvimento; e iv) *funding* insuficiente dos países e dos bancos multilaterais e regionais de desenvolvimento para as crescentes necessidades de infraestrutura nas economias emergentes e em desenvolvimento.

O papel mais ativo das economias emergentes na esfera internacional, na última década, reflete em grande medida, o crescente peso relativo desses países na economia global. Nos últimos 25 anos, o desempenho econômico médio dos emergentes tem sido superior (cerca de 5% a.a) ao dos desenvolvidos (2,3% a.a), o que tem contribuído para aumentar sua participação na riqueza mundial – passou de menos de 30% do PIB global, nos anos 1990, para os atuais 57%, em Paridade do Poder de Compra (PPP) (FMI, 2015).

O bom desempenho econômico dos BRICS na última década foi responsável por viabilizar, em grande medida, o estabelecimento do NDB. Os países do agrupamento, que correspondiam a 8% do PIB mundial em 1990, representam hoje cerca de 22%. Entre 2008 e 2014, o Grupo foi responsável por cerca de 55% do crescimento global. A China respondeu por

4 Países em desenvolvimento e economias emergentes são tratados como sinônimos neste artigo.

cerca de 1/4 desse resultado. Desde 2001, os BRICS dobraram sua participação no comércio global, atingindo 18%, e as trocas comerciais intragrupo saltaram de US\$ 72 bilhões, em 2005, para os atuais US\$ 297 bilhões, o que corresponde a um aumento de 311%, contra 80% de crescimento do comércio global. Em 2014, China, Brasil, Índia, Rússia e África do Sul consolidaram-se como a 2º, 7º, 9º, 10º e 33º maiores economias, respectivamente – medidas pela taxa de câmbio. Pelo critério da paridade do poder de compra (PPP), o PIB chinês (US\$ 17,6 trilhões) superou o norte-americano (17,0 trilhões) em 2014. Juntos, os cinco países detêm US\$ 4,9 trilhões em reservas internacionais (FMI, 2015).

O descompasso entre o peso atual dos BRICS na distribuição de poder global e sua representatividade nos organismos que compõem a governança econômica internacional influenciou na atuação dos BRICS. A lentidão no processo de atualização das instituições financeiras internacionais, estabelecidas em Bretton Woods (1944), reflete, em grande medida, o desejo de certos países desenvolvidos (PDs) em manter o *status quo* nos processos decisórios da atual arquitetura financeira internacional. Tal situação tem acelerado o processo de perda de legitimidade e eficácia do FMI e do Grupo Banco Mundial e tem contribuído para fortalecer a disposição dos BRICS de forjar seus próprios instrumentos de participação da gestão do sistema econômico internacional.

Reforma das Instituições de Bretton Woods

Em abril de 2010, foi concluída a reforma do Banco Mundial, que transferiu 3,13% das cotas para os países em desenvolvimento, que passaram a somar 47,2% em seu conjunto. Os BRICS aumentaram seu poder de voto, mas este ainda ficou aquém (13,1% dos direitos de voto) de sua participação na economia mundial (22%).

O Brasil foi o sétimo país mais beneficiado pela reforma de quota e governança do Banco Mundial, na medida em que seu poder de voto aumentou de 2,06% para 2,24% e o país passou do 13º ao 12º lugar entre os 188 países que compõem o Banco. Ainda assim, a voz do Brasil na instituição está aquém da posição que o país (7º) ocupa na economia mundial.

Em relação ao FMI, as reformas de 2010 – 14ª Revisão Geral de Quotas – ampliaram o poder de voto do conjunto dos países em desenvolvimento de 42,1% para 44,7%. Com essa reforma, houve também o fim da prática de nomeação direta dos Diretores Executivos dos maiores cotistas (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido), e uma redução de duas cadeiras europeias na Diretoria Executiva do FMI.

O Brasil foi um dos principais beneficiados pela reforma, uma vez que sua quota passou de 1,7% para 2,31%. Ainda assim, a quota do Brasil permanece inferior à italiana (3,16%) e praticamente igual à canadense (2,312%), economias menores do que a brasileira. O poder de voto dos principais membros dos BRICS aumentou: China (subiria da 6ª para a 3ª posição, atrás dos EUA e do Japão), Índia (da 11ª para a 8ª), Rússia (da 10ª para a 9ª) e Brasil (14ª para 10ª). Ainda assim, poder de voto conjunto dos BRICS (13,49%) é inferior ao dos EUA (16,47%).

No caso dos bancos regionais, chama atenção a distorção na estrutura acionária do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), no qual a participação de países como Japão (15,7%) e EUA (15,6%) é muito superior à de grandes economias emergentes como China (6,5%) e Índia (6,4%).

O hiato de recursos em face das crescentes necessidades de infraestrutura nos países em desenvolvimento (PEDs) foi outro fator que pesou na decisão dos Líderes dos BRICS de estabelecer o NDB. Na atual conjuntura, a deficiente infraestrutura econômica e social⁵ constitui um dos principais desafios a serem superados

5 Segundo a literatura especializada, o conceito de infraestrutura é, normalmente, dividido em econômica, que engloba setores de transporte (rodoviário, ferroviário, portuário e aéreo), energia e saneamento; e social, que diz respeito a investimentos em hospitais, escolas, creches, centros de ressociação (IPEA, 2011).

pelos países em desenvolvimento. Sabe-se que investimentos em infraestrutura contribuem para romper estrangulamentos e geram efeitos positivos transversais em toda a economia, elevando o nível de produtividade geral do sistema econômico e o potencial de crescimento dos países. O Banco Mundial (2015) estima que, para suprir o déficit de infraestrutura nesses países, seriam necessários investimentos adicionais da ordem de US\$ 1 a 1,5 trilhões de dólares por ano até 2020⁶. Somente o continente africano necessitaria de US\$ 93 bilhões por ano de investimentos em infraestrutura.

Em face dessa demanda, o atual volume de recursos das instituições de desenvolvimento multilateral e regionais desse setor é claramente insuficiente. Em 2014, o Banco Mundial emprestou cerca US\$ 24,2 bilhões para infraestrutura. Países em desenvolvimento, como o Brasil e os demais membros dos BRICS, já estão próximos de seus limites de exposição individual no organismo⁷ e não há perspectivas de aumento de capital, já que os países desenvolvidos se têm manifestado contra. No âmbito regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou, em 2014, total de US\$ 13,8 bilhões em financiamento para a América Latina e Caribe, sendo apenas US\$ 5,2 bilhões (38%) para infraestrutura. No mesmo ano, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)⁸ desembolsou cerca de US\$ 2,9 bilhões em investimentos em infraestrutura para a região. Na Ásia, o Banco Asiático de Desenvolvimento tem destinado anualmente

6 As estimativas variam muito dependendo da metodologia utilizada. Alguns especialistas estimam que as necessidades de investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento seriam ainda maiores do que as projetadas pelo Banco Mundial: algo em torno de US\$ 1,8 a US\$ 2,3 trilhões de dólares por ano (BHATTACHARYA E ROMANI, 2012).

7 O Brasil está próximo de atingir seu limite de empréstimos de US\$ 19 bilhões (*single borrow limit*) no Banco Mundial.

8 Antiga Corporação Andina de Fomento (CAF).

cerca de US\$ 10 bilhões para o setor de infraestrutura em todo o continente, volume claramente insuficiente.

O NDB desempenhará papel complementar ao dos atuais bancos multilaterais e regionais, na medida em que ajudará a suprir essa necessidade real de investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento. Ao contribuir para diversificar as fontes de financiamento a projetos de infraestrutura em economias emergentes, os BRICS ajudam os organismos financeiros internacionais existentes a tornarem-se mais ágeis, eficazes e receptivos às prioridades de países em desenvolvimento.

A criação do NDB pode, igualmente, ajudar a corrigir certas deficiências na intermediação financeira global. Desde o fim do sistema monetário de Bretton Woods, em 1971, o sistema financeiro internacional passou por longo e profundo processo de desregulamentação. Uma das consequências tem sido o descompasso entre a liquidez existente no mercado financeiro internacional e a demanda crescente por financiamento de longo prazo para projetos de infraestrutura. A preferência dos investidores e gestores de recursos por ativos financeiros, que geram retornos elevados de curto prazo, tem dificultado a alocação da poupança global para investimentos de longa maturação, como os de infraestrutura.

A conjuntura econômica internacional do pós-crise também influenciou a decisão de se instituir um novo banco de desenvolvimento. Tendo em vista a necessidade de recompor seus níveis de capital e de liquidez, o sistema financeiro internacional, principalmente o europeu, reduziu sensivelmente suas linhas de financiamento para projetos de infraestrutura após 2008. É importante lembrar que, não obstante seu caráter pró-cíclico, o sistema financeiro privado permanece sendo a segunda principal fonte de financiamento global à infraestrutura, com

desembolsos em torno de US\$ 150 a 250 bilhões de dólares anuais (BHATTACHARYA; ROMANI, 2013). Logo, a sensível retração na oferta de recursos privados para a infraestrutura também foi uma variável levada em consideração pelos BRICS na decisão de instituir o NDB (COZENDEY, 2015).

3. A união de cinco “Rs” e o surgimento de um Novo Banco de Desenvolvimento⁹

3.1. De Nova Déli a Fortaleza

Oficialmente, foi na IV Cúpula dos BRICS, em Nova Déli (2012), que surgiu a proposta de criação de um novo banco de desenvolvimento, apresentada, na ocasião, pela delegação da Índia. Com base nessa proposta, os chefes de Estado do Grupo solicitaram aos seus Ministros das Finanças que realizassem um estudo para aferir a necessidade e a viabilidade econômica de uma nova instituição internacional para financiar projetos de infraestrutura.

A proposta indiana não havia surgido, todavia, do nada. A temática do financiamento à infraestrutura já vinha sendo levantada por países em desenvolvimento, no âmbito do G20 sem muito êxito – durante as presidências da França (2011) e do México (2012). Lembro-me, particularmente, de uma reunião do G20¹⁰ de que participei em Paris, na OCDE, situação em que o Brasil e outros emergentes – Coreia do Sul, Indonésia, África do Sul e China – defenderam a importância dos investimentos em infraestrutura

9 Os cinco Rs dizem respeito às moedas dos cinco BRICS: Real (Brasil), Rublo (Rússia), Rupia (Índia), Renminbi (China) e Rand (África do Sul).

10 O encontro ocorreu no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) do G20 para o Crescimento Forte, Equilibrado e Sustentável (Framework). Na reunião, estavam presentes, representando o Brasil, o autor e o Sr. José Nelson Bessa Maia, da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

para a recuperação da economia global e a necessidade de se discutir novos mecanismos que viabilizassem o financiamento a esses investimentos de médio-longo prazo.

O impulso intelectual apareceu em 2011, à margem da Reunião de Ministros de Finanças e Presidentes de Banco Central do G20 em Paris. Nicholas Stern apresentou aos representantes dos BRICS um estudo elaborado em conjunto com Joseph Stiglitz. No texto, eles aconselham a criação de um banco de desenvolvimento Sul-Sul para financiar projetos sustentáveis de infraestrutura, cujos acionistas iniciais seriam os países em desenvolvimento do G20 não membros do G8 – a Rússia não fazia parte da lista do texto apresentado. Com o novo banco, os países em desenvolvimento poderiam redirecionar suas poupanças de ativos de baixo retorno, como títulos do governo norte-americano, para aplicações mais lucrativas (COZENDEY, 2015).

Após Nova Déli, os representantes dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores dos cinco países realizaram, durante um ano, encontros regulares que resultaram em um relatório de viabilidade econômico-financeira do novo Banco, apresentado aos Líderes na Cúpula de Durban (2013) na África do Sul. Com base nesse estudo, que mostra o crescente déficit de financiamento para projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento, os chefes de Estado dos BRICS decidiram que seria viável estabelecer um novo banco de desenvolvimento para suprir tal lacuna:

Com base no relatório de nossos Ministros das Finanças, estamos satisfeitos em saber que o estabelecimento de um Novo Banco de Desenvolvimento é factível e viável. Nós concordamos em estabelecer o Novo Banco de Desenvolvimento (Comunicado dos Líderes dos BRICS, 2013).

Uma vez tomada a decisão de criar o NDB, o próximo desafio dos negociadores dos BRICS passou a ser a preparação do Acordo de Constituição do Banco, para que pudesse ser assinado já na próxima Cúpula, que seria em julho de 2014, em Fortaleza, no Brasil. Às vésperas do encontro de Líderes, tendo em vista as divergências entre os países em torno de alguns pontos do Acordo, havia a expectativa de que não seria possível acomodar as diferenças e assinar o Acordo na Cúpula de Fortaleza. Após intensas negociações, chegou-se a uma solução de compromisso entre os BRICS que possibilitou a assinatura do Acordo Constitutivo do NDB:

Os BRICS, bem como outros países emergentes e em desenvolvimento, continuam a enfrentar restrições de financiamento significativas para suprir o déficit de infraestrutura e as necessidades de desenvolvimento sustentável. Com isso em mente, temos o prazer de anunciar a assinatura do Acordo Constitutivo do NDB, com o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países emergentes e em desenvolvimento (Declaração de Fortaleza, 2014, parágrafo 11).

Embora fuja ao escopo deste artigo, é importante mencionar que, em Fortaleza, também foi assinado outro acordo que deu origem ao Arranjo Contingente de Reservas (CRA)¹¹. Com a criação do NDB e do CRA, os BRICS substituíram a retórica reativa por uma postura propositiva. Mostraram que, não obstante as diferenças,

11 O CRA tem por finalidade prover recursos temporários aos membros do BRICS que enfrentem pressões em seus balanços de pagamentos. O instrumento contribuirá para promover a estabilidade financeira internacional, na medida em que complementar a atual rede global de proteção financeira. O mecanismo reforçará a confiança dos agentes econômicos e financeiros mundiais e mitigará o risco de contágio de eventuais choques que possam afetar as economias do bloco. Trata-se de uma prática já realizada por alguns países e que ganhou força após a crise de 2008. Redes de proteção financeiras regionais têm sido estabelecidas para complementar políticas macroeconômicas sólidas e reforçar as reservas internacionais. O principal exemplo dessas iniciativas é o Acordo de *Chiang Mai*, que vigora no Leste Asiático.

têm capacidade de agir de forma pragmática e coordenada para instituir seus próprios instrumentos de participação da gestão do sistema econômico-financeiro internacional.

Firmado o Acordo Constitutivo, iniciava-se outro desafio: a fase de implementação NDB.

Diplomacia de Bastidores

Poucas horas antes do início formal da Cúpula de Fortaleza, a expectativa dos próprios representantes dos BRICS era a de que não seria possível assinar o Acordo Constitutivo do NDB devido à divergência em torno de alguns pontos do Acordo. O principal “nó” a ser desatado era a falta de entendimento entre China e Índia em torno do local da sede do NDB.

Na negociação final, estavam presentes à mesa apenas os Ministros e Vice-Ministros (*deputies*) das Finanças do Brasil e da Índia. Na ocasião, o *deputy* brasileiro, Embaixador Carlos Márcio Cozendey, ajudou a costurar uma solução de compromisso que possibilitou a assinatura do Acordo. Para viabilizar esse entendimento, o Brasil renunciou à primeira Presidência do NDB em favor da Índia, que aceitou ceder a sede do banco para a China. Em troca, o Brasil teria o direito de indicar o Presidente do Conselho de Diretores e o segundo Presidente do NDB após o término do mandato indiano.

3.2. De Fortaleza a Ufá

Quatro meses após a Cúpula de Fortaleza, os Líderes dos BRICS reuniram-se, como de praxe, à margem da Cúpula do G20 em Brisbane (15 de novembro), na Austrália. No encontro, foi formado o Conselho de Diretores Interino (*Interim Board of Directors – IBD*), encarregado de conduzir as etapas preparatórias do estabelecimento do NDB¹². Por meio de inúmeras teleconferências e encontros presenciais, os membros do IBD foram, gradativamente, definindo os contornos iniciais do arcabouço legal e institucional que conformaria o NDB: i) registro da Marca do NDB na Organização

12 Compuseram o IBD os representantes dos BRICS responsáveis por negociar o processo de implementação do NDB até a entrada em vigor do Acordo Constitutivo.

Mundial de Propriedade Intelectual; ii) definição de Missão, Valores e Visão de futuro do Banco; iii) estabelecimento dos Termos de Referência e processo de seleção dos Vice-Presidentes do NDB; e iv) criação do *Pre Management Group*.

O estabelecimento do *Pre Management Group* (PMG) foi a maneira encontrada pelos BRICS para acelerar o processo de implementação do NDB. O PMG funcionou como uma entidade legal temporária – até a entrada em vigor do Acordo Constitutivo do NDB –, sem fins lucrativos e sujeita às leis chinesas, responsável pela condução de certas tarefas do plano de trabalho para implementação do NDB. Por meio dessa empresa, foram contratados antecipadamente o Presidente e Vice-Presidentes do Banco, um pequeno Secretariado Técnico e o pessoal de apoio administrativo.

Comprometidos em dar celeridade ao processo de implementação do NDB, o Acordo Constitutivo foi ratificado pelos cinco países e entrou em vigor em 03 de julho de 2015. Com o acordo constitutivo sobre o NDB já vigente, a Reunião inaugural do Conselho de Governadores foi realizada durante a VII Cúpula do BRICS, em Ufá, Rússia (7 de julho). O evento incluiu a apresentação do Presidente eleito do Banco, o indiano Kundapur Vaman Kamath, cujo mandato se estende até 2020, e dos quatro Vice-Presidentes indicados por cada um dos demais países do grupo. Na ocasião, foram aprovados os procedimentos operacionais dos Conselhos de Governadores e Diretores, que já tiveram suas primeiras reuniões em julho deste ano. Com o estabelecimento formal do Conselho de Governadores, este delegou poderes ao então PMG – atualmente representantes do Banco – para levar adiante todas as atividades necessárias para dar início às operações do NDB.

3.3. Pós-Ufá

O NDB entrou oficialmente em funcionamento no dia 21 de julho de 2015, em Xangai. No mesmo dia, ocorreu o encontro inaugural dos Diretores do NDB, presidido pelo brasileiro Sr. Embaixador Luís Antônio Balduino Carneiro, Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. No encontro, foram tomadas as primeiras decisões do Conselho de Diretores – Resolução 001BD –, que incorporam aos Registros do NDB as Minutas acordadas na Cúpula do Fortaleza, das quais é interessante mencionar: i) indicaram a rotatividade entre BRICS na Presidência do NDB após a Índia: Brasil, Rússia, África do Sul e China; ii) estabeleceram a ordem de precedência para sediar outros escritórios regionais do NDB (após o Sul-Africano) caso necessário: Brasil, Rússia e Índia; iii) estipularam que todas as nomeações para o *staff* do NDB serão realizadas com base no mérito, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Conselho de Diretores.

Em Xangai, já há uma equipe com cerca de quarenta técnicos e pessoal de apoio trabalhando na definição das políticas do Banco¹³. Nos últimos dias 23 e 24 de novembro de 2015, o Conselho de Diretores realizou sua segunda reunião para avaliar as principais políticas de operacionalização do Banco: modalidades de financiamentos, compras governamentais, avaliação de risco, auditoria, assistência técnica, recursos humanos, tecnologia da informação, entre outras. Os BRICS têm procurado assegurar que essas políticas do NDB sejam de boa qualidade e ajudem na conformação de uma instituição enxuta, ágil, flexível.

13 As políticas que tornarão o NDB operacional estão sendo formuladas e implementadas em conjunto pelo Presidente e Vice-Presidentes (além de seu *staff*) do NDB e pelos representantes dos BRICS. No Brasil, a responsabilidade pela condução da análise das políticas do NDB é da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda e da Divisão de Política Financeira do Ministério das Relações Exteriores.

A expectativa é a de que o NDB possa realizar sua primeira operação de empréstimo no primeiro semestre de 2016.

4. Revolução no financiamento ao desenvolvimento ou Bretton Woods revisitado?

Em debates e publicações acadêmicas sobre o NDB, frequentemente surgem indagações sobre o papel a ser desempenhado pelo Banco na atual ordem econômico-financeira internacional. Subjacente a essa discussão, paira a seguinte pergunta: “O estabelecimento do NDB representaria uma contribuição efetiva para a gestação de um novo paradigma de financiamento ao desenvolvimento ou seria apenas mais um Banco sob a direção de um novo clube de países em ascensão?” Este capítulo não pretende apresentar respostas a essa indagação, mas fornecer elementos, por meio de exame do Acordo Constitutivo do NDB e outros documentos, que contribuam para a discussão.

4.1. NBD: mais do que um Banco dos BRICS

O primeiro aspecto importante a ser destacado em relação ao NDB é o fato de que é o primeiro banco de desenvolvimento multilateral universal pós-Bretton Woods. Entre os setenta anos que separam o estabelecimento das instituições criadas em 1944 – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – e o Novo Banco de Desenvolvimento (2014), foram instituídos vários bancos de desenvolvimento de caráter regional, mas nenhum multilateral¹⁴. Trata-se de uma contribuição concreta dos BRICS para o desenvolvimento global e para o rol de bens públicos universais do sistema internacional.

¹⁴ Entre os inúmeros bancos regionais de desenvolvimento existentes, destacam-se: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (1959), o Banco Africano de Desenvolvimento (1963), o Banco Asiático de Desenvolvimento (1966) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (1991).

Qualquer Estado-membro das Nações Unidas poderá pleitear ingresso no Novo Banco de Desenvolvimento. O próprio nome do Banco, ao não incluir a expressão BRICS, foi deliberadamente concebido para expressar a abertura aos demais países. (COZENDEY, 2015). Caberá ao Conselho de Governadores determinar, por maioria especial, o momento e as condições de adesão de novos membros à instituição financeira, seja na qualidade de membro tomador de empréstimos (em princípio, países em desenvolvimento), seja na de não tomador (países desenvolvidos). O fato de os países ricos não poderem tomar recursos emprestados não retira o incentivo de adesão, já que, uma vez sócios da nova instituição, suas empresas terão a possibilidade de participar da construção de projetos de infraestrutura, por meio de licitações, que vierem a ser financiados pelo NDB.

Diferentemente dos bancos regionais, em que empréstimos e financiamentos estão restritos ao espaço geográfico da região em que a instituição está situada, no NDB todos os países-membros em desenvolvimento terão a possibilidade de acessar os recursos do organismo. Sublinhar essa diferença torna-se ainda mais relevante atualmente, porque, em paralelo ao estabelecimento do NDB, está sendo criado o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), outro organismo de natureza regional. Como o Brasil também é um dos membros fundadores do AIIB¹⁵, tem surgido uma série de questionamentos em relação ao papel de ambas as instituições. O quadro abaixo ajudará a elucidar algumas dessas dúvidas.

15 É importante lembrar que o Brasil não é membro do Banco Asiático de Desenvolvimento. O País lançou candidatura a membro não regional do BAD em novembro de 2009. Apesar de ter obtido apoio de 47 países (totalizando 63,3% dos votos), o que cumpria o requisito de número mínimo de países para aprovação do ingresso, não houve evolução no processo de adesão do Brasil ao BAD em razão da falta de manifestação de apoio por parte dos principais acionistas, EUA e Japão (possuem, em conjunto, 25,51% dos votos), cujos votos eram necessários à acessão brasileira. Face à ausência de avanços e ao convite chinês para o Brasil ingressar no AIIB, o governo brasileiro tem dedicado esforços à implementação do NDB e do AIIB.

NDB vs. AIIB

Diferentemente do NDB, que é um banco de desenvolvimento multilateral, o AIIB tem caráter essencialmente regional e concentrará seus financiamentos prioritariamente em projetos na Ásia, de modo que não haverá superposição ou propriamente competição entre as duas instituições.

O AIIB está associado aos interesses da China no continente asiático: i) investir de forma mais lucrativa parte das reservas internacionais; ii) promover a internacionalização do Renminbi; iii) melhorar a infraestrutura e a conectividade entre a Ásia e a Europa (ideia de Nova Rota da Seda); iv) assegurar contratos de fornecimento para empresas chinesas; v) atuar no entorno geográfico por meio de instituição plurilateral, em vez de diretamente com bancos chineses, para reduzir as resistências à crescente influência do país na região; e vi) reforçar sua projeção internacional por meio de liderança de instituição financiadora do desenvolvimento.

Com relação à governança, enquanto no NDB foi assegurada a igualdade na estrutura decisória entre os países dos BRICS, no AIIB a voz da China será preponderante. No AIIB, o capital subscrito inicial será de US\$ 100 bilhões, tendo o PIB como parâmetro da alocação, com 75% do total distribuído entre os membros regionais e 25% entre os não regionais. Com 29,78% do capital total, a China será o único país a deter capacidade de veto na instituição. O Brasil será, inicialmente, o nono membro (e o terceiro não regional) com maior poder de voto no banco asiático, entre os 57 países fundadores.

Embora o AIIB tenha um evidente enfoque regional, ao Brasil interessa participar dessa iniciativa, que: i) favorecerá oportunidades de negócios para as empresas brasileiras em uma das regiões mais dinâmicas do mundo; ii) permitirá o acesso a financiamentos a projetos de integração entre a América Latina e a Ásia, com efeitos positivos sobre a conectividade entre as duas regiões; e iii) possibilitará o engajamento em organização internacional com crescente influência na governança econômica internacional.

4.2. Por que o NDB não será um Novo Banco Mundial

O objetivo do NDB será mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países em desenvolvimento. Muitos estudiosos na área de desenvolvimento econômico têm criticado o escopo limitado de atuação do Banco. Segundo eles, a priorização em

investimentos no setor de infraestrutura representaria uma visão de desenvolvimento econômico da década de 1950, já superada por perspectivas que reconhecem uma multiplicidade de desafios – que vão desde instituições ruins até falhas de mercado – associados ao conceito de desenvolvimento (RODRIK, 2013).

Malgrado críticas dessa natureza, a decisão dos BRICS de priorizar os financiamentos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável parece razoável e acertada. Evidentemente que a concepção de desenvolvimento econômico é multifacetada e contempla várias dimensões: qualidade das instituições e das políticas públicas e sociais, medidas de combate às desigualdades, políticas ambientais e de direitos humanos, entre outras. Nas últimas décadas, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento regionais têm crescentemente redirecionado seus recursos para contemplar esse conjunto de elementos que conforma o conceito de desenvolvimento. Em vez de seguir essa tendência, contudo, os BRICS optaram por restringir o escopo de do NDB.

Existem, atualmente, 35 bancos multilaterais de desenvolvimento com distintos enfoques de atuação¹⁶. O grande diferencial do NDB será sua especialização no financiamento

16 Existem 35 bancos de desenvolvimento atualmente: Africa Finance Corporation (AFC); African Development Bank (AfDB); African Export-Import Bank (AFREXIM); Arab Petroleum Investments Corp. (APICORP); Asian Development Bank (ADB); Black Sea Trade & Development Bank (BSTDB); Caribbean Development Bank (CDB); Central American Bank for Economic Integration (CABEL); Corporacion Andina de Fomento (CAF); Council of Europe Development Bank (CEB); East African Development Bank (EADB); European Financial Stability Facility (EFSF); Eurasian Development Bank (EDB); Eurofima; European Bank for Reconstruction & Development (EBRD); European Investment Bank (EIB); European Investment Fund (EIF); European Stability Mechanism (ESM); European Union (EU); Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); GuarantCo Gulf Investment Corporation G.S.C. (GIC) International Bank for Reconstruction & Development (IBRD); Inter-American Development Bank (IADB); Inter-American Investment Corporation (IIC); International Finance Corporation (IFC); International Investment Bank (IIB); Islamic Corporation for the Development of the Private Sector (ICD); Islamic Development Bank (IsDB); Nordic Investment Bank (NIB); North American Development Bank (NADB); PTA Bank; Shelter Afrique; The West African Development Bank (BOAD). Fonte: Moody's Investor Service (2015).

e assistência técnica em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável¹⁷. Trata-se de áreas em que os países em desenvolvimento são normalmente muito carentes e que têm enorme potencial transformador. Assim, desde o início das discussões, havia certo consenso entre os BRICS de que o NDB poderia desempenhar um papel importante como banco de projetos, avaliando seus termos e condições caso a caso, e não de políticas. O desenvolvimento de *expertise* nessa área poderá ser muito benéfico aos países em desenvolvimento, sobretudo aos de menor desenvolvimento relativo.

Trata-se, ademais, de um setor crescentemente carente de recursos. Empréstimos para a infraestrutura, concedidos pelos bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs), têm recuado nos últimos anos. Em 2013, apenas 30% dos empréstimos do Banco Mundial foram destinados à infraestrutura (Banco Mundial, 2015). Atualmente, o conjunto dos MDBs responde por apenas 10% do financiamento global para a infraestrutura – algo em torno de US\$ 40 e 60 bilhões anuais¹⁸ (BHATTACHARYA E ROMANI, 2013).

Em relação ao desenvolvimento sustentável, pretende-se tornar a política de sustentabilidade um objetivo comum a todos os projetos do banco. Nas discussões de preparação do NDB pós-Fortaleza, o Brasil tem assinalado que todos os projetos de infraestrutura devem, desde a sua concepção, contemplar as

17 O Banco não pretende fornecer empréstimos para reformas institucionais governamentais, nem para investimentos empresariais que não tenham relação com o propósito da instituição.

18 Calcula-se que, atualmente, os gastos anuais em infraestrutura somam cerca de US\$ 0,8 a 0,9 trilhões por ano. Os orçamentos nacionais seriam a principal fonte de financiamento, com desembolsos anuais entre US\$ 500 e 560 bilhões. Em seguida viriam os financiamentos privados, com valores em torno de US\$ 150 a 250 bilhões anuais, e os bancos nacionais de desenvolvimento, responsáveis por desembolsos de US\$ 70 a 100 bilhões por ano. Os MDBs aparecem apenas em quarto lugar (BHATTACHARYA E ROMANI, 2013).

dimensões econômica, ambiental e social¹⁹. Com vistas a sinalizar a importância do desenvolvimento sustentável na política do NDB, o Presidente Kamath tem indicado que os primeiros projetos a serem aprovados serão possivelmente na área de energia renovável.

Em decorrência da diferença do escopo de atuação entre o Banco Mundial e o NDB, este poderá contar com uma estrutura mais enxuta. Como não precisará dispor de amplo aparato – administrativo e de pesquisa e aconselhamento – para dar suporte a políticas de desenvolvimento em suas várias dimensões, o NDB tenderá a ser mais célere na concessão de empréstimos. Custos administrativos menores também terão reflexos positivos sobre os valores desembolsados pelo banco. A consolidação de reputação de banco eficiente e eficaz na aprovação de grandes projetos de infraestrutura não apenas serviria de estímulo à futura adesão de países em desenvolvimento, mas também contribuiria para marcar uma clara diferença em relação ao Banco Mundial. Com cerca de doze mil funcionários, a instituição de Bretton Woods tem um elevado custo administrativo, equivalente a 194% de sua renda líquida, contra apenas 27,5% do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (HUMPHREY, 2015).

Para lograr tal objetivo, o NDB terá de ser capaz de identificar, de forma rápida, projetos que conciliem contribuição efetiva para o desenvolvimento e geração de retorno financeiro mínimo à instituição. Embora o novo banco esteja ciente da necessidade de obter retornos financeiros e de dispor de uma abordagem equilibrada em relação a riscos – já que deverá observar a diversificação de portfólio entre países, projetos e setores –, o

19 Em linha com esse comprometimento do NDB, o Conselho de Diretores Interino aprovou, em fevereiro de 2015, a “Missão” do banco inserindo nessas três dimensões: “Mobilizar recursos para projetos na área de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, contribuindo para planos de desenvolvimento estabelecidos nacionalmente por meio de projetos que sejam socialmente, ambientalmente e economicamente sustentáveis desde a sua concepção” (COZENDEY, 2015).

NDB não deseja replicar o excesso de conservadorismo do Banco Mundial na concessão de empréstimos. Conseguir essa “sintonia fina” dependerá, em grande medida, não apenas da qualidade institucional do NDB, mas também da capacidade de a instituição aprovar empréstimos sem interferências políticas.

Com vistas a incentivar a adesão de novos membros, decidiu-se que o NDB só poderá prover financiamento a países que integram o quadro societário. Nos casos em que houver interesse material de um dos sócios fundadores, existirá, no entanto, a possibilidade de direcionar recursos para países que não fazem parte do organismo. Por maioria especial, o Conselho de Diretores poderá aprovar, em caráter excepcional, financiamentos a projetos em países emergentes e em desenvolvimento não membros do Banco – nesses casos, será preciso o aval da autoridade nacional soberana no território em que o projeto for desenvolvido.

Em princípio, as operações iniciais se concentrarão nos países fundadores, o que tem por objetivo permitir que o agrupamento possa delinear melhor sua forma de atuação e para que o Banco ganhe expertise técnica, consolide sua classificação de risco de crédito e capitalize-se adequadamente para assumir projetos de maior vulto. Os países fundadores decidiram que o ingresso de novos membros só ocorrerá a partir de dois anos após a entrada em vigor do Acordo (a partir de julho de 2017).

4.3. Processo decisório: quem manda no NDB?

Uma das novidades do NDB em relação ao Banco Mundial e aos demais bancos regionais de desenvolvimento – inclusive o recém-criado AIIB – diz respeito ao seu processo decisório: todos os cinco membros fundadores detêm o mesmo poder de voto. As decisões do Banco podem ser tomadas por: i) maioria simples; ii) maioria qualificada, que requer votos afirmativos de dois terços do poder de voto total dos membros; e iii) maioria

especial, que compreende os votos afirmativos de quatro dos cinco membros fundadores²⁰. Nenhum membro isoladamente deterá, portanto, poder de veto nas decisões do Banco. O Brasil teve papel essencial na definição desse aspecto, já que, durante as negociações do Acordo Constitutivo, os negociadores brasileiros procuraram sensibilizar os demais membros, sobretudo a China, sobre a importância de o NDB assegurar uma estrutura de governança mais equitativa entre os membros com vista a diferenciá-lo das instituições de Bretton Woods.

Uma estrutura decisória mais equânime também tende a gerar maior comprometimento dos membros para com o NDB, uma vez que se sentem igualmente “donos” do Banco. Esse maior engajamento pode gerar um círculo virtuoso, na medida em que reduz o risco de calotes, melhora a classificação de risco da instituição e, conseqüentemente, diminui o custo de captação e de empréstimos da instituição. Esse processo ocorreu com o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), cuja estrutura de governança equitativa resultou em maior comprometimento por parte dos membros, gerando um histórico de pagamentos sem calotes e uma classificação de risco (-AA) bem superior ao dos países-membros.

Para alguns especialistas, ao privilegiar igual participação acionária no NDB, os BRICS tomaram uma decisão política para marcar uma clara distinção em relação ao processo decisório do FMI e do Banco Mundial, o que é positivo. Em contrapartida, ao assegurarem o mesmo poder de voto entre os membros fundadores, os BRICS reduzem o potencial da instituição, uma vez que as contribuições iniciais foram efetuadas com base nas limitações financeiras dos membros menores – a China detém, por exemplo, um volume de reservas cambiais cem vezes maiores do

20 Decisões como a acessão de novos membros e expansão do capital autorizado serão tomadas por maioria especial.

que a África do Sul. (HUMPHREY, 2015). Nada impede, contudo, que os BRICS decidam, no futuro, priorizar o aumento do capital do Banco em detrimento de uma participação acionária menos simétrica, uma vez que o Acordo Constitutivo do NDB vislumbra essa possibilidade²¹.

A alocação de ações para membros vindouros será determinada pelo Conselho de Governadores no momento de suas adesões. Quaisquer aumentos futuros no capital social do banco, entretanto, não poderão reduzir o poder de voto dos BRICS abaixo de 55% do poder de voto total, o que lhes assegurará maior voz dentro da instituição. Trata-se, aqui, de outra inovação do NDB, já que será a primeira instituição financeira de caráter global em que os emergentes terão poder de voto maior do que os países desenvolvidos.

Em relação aos membros não fundadores, o Acordo Constitutivo estabelece que eles terão “tetos” de participação individual de 7% do poder de voto total do NDB. Os membros não tomadores de empréstimos – economias desenvolvidas – também terão um limite coletivo máximo de 20% de participação.

Segundo alguns analistas, o estabelecimento de limites à participação acionária reduziria o estímulo a futuras adesões ao NDB, sobretudo às de países desenvolvidos, o que poderia resultar em uma classificação de risco mais baixa para o Banco e, conseqüentemente, em um encarecimento no custo de captação (GRIFFITH-JONES, 2014; HUMPHREY, 2015). Não obstante os limites estabelecidos no Acordo Constitutivo, as economias desenvolvidas serão, provavelmente, atraídas pela enorme oportunidade que os mercados dos BRICS representam para suas empresas – 22% da riqueza mundial –, uma vez que os recursos

21 Embora os BRICS tenham, inicialmente, o mesmo poder de voto no NDB, existe a possibilidade de que eles possam ter poderes diferenciados no futuro, já que o Artigo 6-a do Acordo Constitutivo estabelece que o poder de voto de cada membro será proporcional à sua participação acionária.

do Banco só poderão financiar bens e serviços produzidos pelos membros.

4.4. Instrumentos financeiros do NDB

Diferentemente de um fundo, cujos recursos emprestados devem ser recompostos com nova rodada de contribuições, o NDB, na qualidade de banco, desempenhará a função de intermediar recursos. Como os custos de captação do NDB balizarão suas taxas dos empréstimos, é importante que ele consiga obter uma classificação de risco elevada junto às agências de classificação de risco, de modo a consolidar-se como instituição relevante no financiamento ao desenvolvimento. Por essa razão, houve consenso entre os BRICS de que o NDB não realizaria, pelo menos em um primeiro momento, empréstimos concessionais²², já que tal política poderia vir a afetar o *rating* da instituição (COZENDEY, 2015).

À semelhança do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), que conseguiu lograr uma classificação de risco superior a de seus membros (AA-), no caso do NDB é factível trabalhar, inicialmente, com a perspectiva de o Banco conseguir uma nota entre AA- e AA+ (sendo esta a última antes do triplo AAA), uma vez que três dos cinco membros dos BRICS, com exceção do Brasil e da Rússia, são considerados grau de investimento por pelo menos duas das três principais agências de *rating* mundiais – *Standard & Poor's* (S&P), *Moody's* e *Fitch*²³. Evidentemente que o

22 Empréstimos concessionais são aqueles concedidos em condições substancialmente mais generosas do que os empréstimos normais de mercado, seja por meio de: i) não cobrança de taxa de juros ou pela cobrança de taxas de juros abaixo do preço de mercado; ii) períodos de carência mais longos; iii) uma combinação de ambos.

23 Embora a S&P tenha rebaixado a nota do Brasil para grau especulativo (de BBB- para BB+) no último dia 09 de setembro de 2015, as outras duas grandes agências de classificação de risco (Fitch e Moody's) continuavam avaliando o país como grau de investimento no momento em que este artigo foi escrito.

baixo grau de alavancagem nos primeiros anos e um bom histórico de reembolsos serão, igualmente, fatores importantes para que o NDB consiga lograr uma elevada classificação de risco²⁴.

Sobre esse assunto, a primeira Resolução (001BD) do Conselho de Diretores do NDB, adotada no dia 21 de julho de 2015, estabeleceu que a estratégia do Banco será, inicialmente, buscar a avaliação de agências de classificação de risco locais, com o objetivo de garantir uma classificação AAA ou a mais alta classificação possível no mercado interno e, posteriormente, buscar o engajamento de agências de classificação de risco globais.

Durante as negociações preparatórias, houve entendimento de que o NDB deveria, desde o início das operações, valer-se de todos os instrumentos à sua disposição para cumprir seus objetivos. Acordou-se que o apoio financeiro do Banco a projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável (públicos e privados) não se limitaria a empréstimos, mas também se valeria de todo o leque de instrumentos financeiros previstos no Acordo Constitutivo: garantias, participação acionária, parcerias público-privadas, entre outros²⁵. Assim, o Banco iria adquirindo,

24 A classificação de risco (*rating*) soberano é a nota dada por instituições especializadas em análise de crédito, chamadas agências classificadoras de risco, a um país emissor de dívida. Tais agências avaliam a capacidade e a disposição de um país em honrar, pontual e integralmente, os pagamentos de sua dívida. O *rating* é um instrumento relevante para os investidores, uma vez que fornece uma opinião independente a respeito do risco de crédito da dívida do país analisado. As classificações de risco de AAA/Aaa até BBB-/Baa3 são consideradas como grau de investimento (*investment grade*), enquanto as abaixo de BBB- são consideradas como de grau especulativo (*speculative grade*). Embora quatro dos cinco BRICS detenham a classificação grau de investimento (a Rússia é a única considerada grau especulativo por, no mínimo, duas das três principais agências de classificação de risco) somente a China possui uma classificação AA-. Brasil, Índia e África do Sul detêm a menor classificação dentro da categoria grau de investimento (BBB).

25 O Banco poderá conceder garantias, participações, empréstimos e apoio por meio de quaisquer instrumentos financeiros adicionais, projetos públicos ou privados, incluindo parcerias público-privadas, a qualquer país-membro, bem como investir em ações, subscrever a emissão de títulos, ou facilitar acesso ao mercado internacional de capitais de qualquer empresa no setor industrial, agrícola ou de serviços com projetos nos territórios dos países-membros tomadores de empréstimos do Banco. O estabelecimento e a administração de Fundos Especiais para atender os propósitos específicos também estará entre o rol de funções do NDB. (Artigo 19).

gradativamente, experiência no uso das diferentes modalidades de atuação.

Houve igualmente consenso entre os BRICS em torno da importância de se buscar cooperação com outros bancos internacionais e nacionais de desenvolvimento, bem como instituições financeiras públicas e privadas. Como nos primeiros anos de operação a capacidade de financiamento do NDB será mais limitada, a celebração de parcerias, sobretudo com instituições especializadas no financiamento de projetos de infraestrutura, poderá elevar o potencial de financiamento do Banco – por meio de cofinanciamentos, por exemplo – e acelerar o processo de aprendizado da instituição na elaboração, monitoramento e financiamento de projetos de infraestrutura.

Nesse contexto, a parceria com os bancos nacionais de desenvolvimento dos BRICS é bastante promissora, particularmente em operações de cofinanciamento e estruturação de projetos. Tendo em vista que dois dos três maiores bancos nacionais de desenvolvimento do mundo pertencem a membros dos BRICS – os maiores do mundo, em termos de ativos (2013), são, respectivamente, o Banco de Desenvolvimento da China, o KfW da Alemanha e o BNDES –, operações de cofinanciamento com essas instituições podem alavancar a carteira de empréstimos do NDB.

O fornecimento de assistência técnica para a preparação e implementação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável será outra função importante a ser desempenhada pelo NDB. O objetivo é dispor o NDB de forte capacidade institucional (*in-house*) nessa seara, tornando-a um diferencial do Banco. Durante os trabalhos preparatórios das equipes técnicas, enfatizou-se que a ausência de projetos bem estruturados seria, juntamente com a falta de financiamentos de longo prazo, um dos principais empecilhos ao avanço da infraestrutura nos países

dos BRICS. Por isso, está prevista a formação de um primeiro fundo especial (com capital apartado do capital do NDB) para assistir a preparação de projetos²⁶. A consolidação do NDB como referência na estruturação de projetos possivelmente estimulará a atração de países em desenvolvimento, sobretudo os de menor desenvolvimento relativo, que carecem de *expertise* nessa matéria.

4.5. Estrutura institucional: mais agilidade e menos burocracia

A estrutura institucional do NDB assemelha-se, por um lado, aos arranjos existentes em outros bancos de financiamento ao desenvolvimento. Assim como nos demais organismos, a principal instância decisória do banco será o Conselho de Governadores, formada pelos Ministros das Finanças dos países-membros²⁷. O Conselho de Diretores será responsável, por sua vez, pela condução das operações gerais do Banco²⁸. Já o Presidente conduzirá, com a ajuda de quatro Vice-Presidentes, os negócios ordinários²⁹.

Existem elementos inovadores no arranjo institucional do NDB. Diferentemente do Banco Mundial e dos demais bancos regionais de desenvolvimento, o Conselho de Diretores do NDB será um órgão não residente e não remunerado, cujos encontros ocorrerão trimestralmente. Essa medida está em linha com o objetivo de conferir ao NDB a reputação de banco com estrutura

26 Também se discute a possibilidade de o escritório regional do NDB em Johannesburgo vir a desempenhar alguma função nessa matéria.

27 Entre as funções do Conselho de Governadores, destacam-se: i) admitir novos membros; ii) aumentar ou diminuir o capital social do banco; iii) eleger o Presidente do NDB; e iv) emendar o Acordo Constitutivo (Artigo 11).

28 Decisões que envolvem todos os aspectos organizacionais e operacionais do Banco, tais como aprovação de orçamento, estratégias de negócios, linhas de ação, questões logísticas, etc. Cada membro fundador indicará um Diretor, de modo que o número total de Diretores não será superior a dez (Artigo 12-a e b do AoA).

29 Sobre as responsabilidades do Presidente, ver Artigos 13- i e ii do AoA.

enxuta, eficiente e célere na aprovação de grandes projetos de infraestrutura.

Outra novidade foi a decisão de estabelecer regras que permitissem rotatividade entre os membros fundadores tanto na Presidência quanto nas vice-presidências do Banco. O Presidente e os quatro Vice-Presidentes (VPs) terão mandatos de cinco anos, não renováveis³⁰. Com exceção do país que ocupa a Presidência do NDB, os demais membros dos BRICS poderão indicar seus candidatos às vagas de Vice-Presidente de Operações, Financeiro, de Administração e de Riscos e Políticas. Uma mesma vice-presidência não poderá ser ocupada por nacional do mesmo país por mais de um mandato seguido. Com esse critério, afastou-se a possibilidade de que determinada vice-presidência seja sempre preenchida por representantes da mesma nacionalidade, como ocorrem em outros organismos financeiros multilaterais³¹.

O desenho institucional do NDB, em termos de estrutura e composição de cargos, reflete, em grande medida, o equilíbrio de forças entre os membros fundadores: a China ficou com a sede do Banco (Xangai), a África do Sul assegurou o primeiro escritório regional, que será instalado concomitantemente à sede, a Índia indicou o primeiro Presidente do NDB, a Rússia, o primeiro Presidente do Conselho de Governadores e o Brasil, o primeiro Presidente do Conselho de Diretores³². No quadro abaixo, estão listados os nomes indicados aos principais cargos do NDB:

30 Haverá uma exceção apenas para o primeiro mandato dos primeiros Vice-Presidentes, cujo mandato será de seis anos, para evitar que deixem o cargo juntamente com o primeiro Presidente (Artigo 13 ii - d).

31 A ordem de rotação entre os Presidentes do NDB será: Índia, Brasil, Rússia, África do Sul e China.

32 O senhor Kamath foi, entre 2009 e início de 2015, presidente do ICICI Bank, maior banco privado indiano. O senhor Anton Siluanov é o atual Ministro das Finanças da Federação Russa. Já o Sr. Luís Antonio Balduino é Embaixador brasileiro e exerce atualmente o cargo de Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. O Diretor Suplente do Brasil é o Embaixador Carlos Márcio Bicalho Cozendey, atualmente Subsecretário-Geral para Assuntos Econômicos e Financeiros do Itamaraty.

	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul
Presidente do NDB			Kundapur Vaman Kamath		
Vice-Presidente de Riscos	Paulo Nogueira Batista Júnior				
Vice-Presidente de Operações				Zhu Xian	
Vice-Presidente de Administração		Vladimir Kazbekov			
Vice-Presidente Financeiro					Leslie Warren Maasdorp
Presidente do Conselho de Governadores		Anton Siluanov			
Presidente do Conselho de Diretores	Luís Antonio Balduino Carneiro				

5. Um acrônimo com dinheiro: expectativas elevadas vs. realismo aritmético

O estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento tem suscitado muitas expectativas internacionalmente, sobretudo entre países em desenvolvimento, que veem na instituição uma espécie de panaceia para seus desafios no setor de infraestrutura. A essas expectativas, por vezes excessivamente elevadas, contrapõe-se o que denomino de realismo aritmético, que consiste na capacidade limitada de financiamento à infraestrutura, por parte do NDB, em seus primeiros anos de atividade. Tendo em vista seu capital inicial e a necessidade de consolidar uma boa classificação de risco de crédito nos primeiros anos de atuação, o “Banco dos BRICS” levará pelo menos uma década para tornar-se um ator mundial importante no financiamento ao desenvolvimento – fato

esse que não reduz sua relevância para uma ordem financeira mais democrática e eficiente.

O capital autorizado do NDB é de US\$ 100 bilhões, o que significa dizer que essa quantia está previamente autorizada para futuras ampliações. Desse montante, metade, US\$ 50 bilhões, diz respeito ao capital subscrito inicial do novo banco, que é a soma efetivamente à disposição nesse primeiro momento. Este montante subscrito está dividido entre ações integralizadas (no valor de US\$ 10 bilhões) e ações exigíveis (US\$ 40 bilhões)³³. As primeiras deverão ser desembolsadas pelos cinco membros, em parcelas iguais (totalizando US\$ 2 bilhões por país) de acordo com o cronograma abaixo:

	3/1/2016	3/1/2017	3/1/2018	3/1/2019	3/1/2020	3/1/2021	3/1/2022
Integralização por país (USD milhões)	150	250	300	300	300	350	350

Os US\$ 10 bilhões seriam plenamente integralizados, portanto, em um horizonte temporal de sete anos. O restante, US\$ 40 bilhões (US\$ 8 bilhões por país), refere-se ao capital exigível³⁴, que não requer desembolso imediato, sendo devido apenas quando requerido pelo NDB para cumprir com eventuais obrigações.

Com base em alguns parâmetros apresentados por Humphrey (2015), é possível realizar algumas estimativas acerca do potencial

33 O estoque de capital do Banco será revisto pelo Conselho de Governadores em intervalos não superiores a cinco anos (Artigo 7-e do AoA).

34 Aos que não estão familiarizados com os termos, o "capital exigível" é aquele que não requer desembolso imediato. O pagamento só é realizado pelos membros quando requerido pela Instituição. No caso do NDB, o artigo 9-c do AoA estipula que o capital social exigível estará sujeito à chamada somente como e quando for requerido pelo Banco para atender às suas obrigações decorrentes de empréstimo de fundos para inclusão como recursos de capital ordinário do Banco ou de garantias cobertas por esses recursos.

de financiamento do NDB nos próximos dez anos. Para tanto, adotaremos as seguintes premissas: i) um rendimento sobre o capital de 3,5% ao ano, que foi o retorno médio obtido pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD) entre 2009 e 2013³⁵; e ii) um nível de alavancagem de 27% (capital próprio/empréstimos)³⁶, que representa o nível mais baixo (mais conservador) adotado pelo Banco Mundial, BID, BAfD e BAsD entre 2009 e 2013. À luz desses parâmetros, o NDB poderia atingir um portfólio de empréstimos de cerca de US\$ 25 bilhões em 2020, podendo chegar a 45 bilhões em 2025, equivalente a uma média anual de empréstimo de US\$ 4,5 bilhões.

Podemos projetar outros cenários adicionando novas premissas:

- i. Se aumentarmos o grau de alavancagem (capital próprio/empréstimos) do NDB de 27% (1/3,6) para 20% (1/5), o portfólio de empréstimos do Banco poderia chegar a US\$ 60,6 bilhões em 2025;
- ii. Se mantivermos o mesmo grau de alavancagem (27%), mas adicionarmos mais US\$ 5 bilhões de capital integralizado, a serem aportados por novos membros ou pelos próprios BRICS ao longo de cinco anos, começando a partir de 2020, esse valor poderia chegar a US\$ 65,4 bilhões em 2025;

35 Assume-se que o NDB só começará a acumular retornos a partir de dois anos de operação, já que há um tempo necessário entre os empréstimos e os reembolsos. Para calcular o retorno desses empréstimos, optou-se por não inserir um período de carência, o que é uma prática comum nas operações dos demais MDBs.

36 $\text{Capital próprio/empréstimos} = (\text{soma do capital integralizado} + \text{reservas} + \text{retornos dos empréstimos} - \text{empréstimos inadimplidos}) / (\text{quantia total de empréstimos pendentes} + \text{valores das garantidas concedidas} + \text{posição líquida das provisões relevantes acumuladas} + \text{pagamento de empréstimos adiados})$.

- iii. Se aumentarmos o grau de alavancagem do NDB de 27% para 20% e adicionarmos mais US\$ 5 bilhões de capital integralizado, a serem aportados por novos membros ou pelos próprios BRICS ao longo de cinco anos, começando a partir de 2020, o estoque de empréstimos do NDB poderia chegar a US\$ 88,3 bilhões em 2025;
- iv. Se aumentarmos o grau de alavancagem do NDB de 27% para 20% e adicionarmos mais US\$ 10 bilhões de capital integralizado, a serem aportados por novos membros ou pelos próprios BRICS ao longo de cinco anos, começando a partir de 2020, o estoque de empréstimos do NDB poderia chegar a US\$ 116,1 bilhões em 2025.³⁷

Quando analisamos o quadro abaixo, observamos que, no cenário mais otimista, o portfólio de empréstimos do NDB em 2025 (US\$ 116,1 bilhões) seria superior ao estoque atual dos bancos regionais de desenvolvimento, ainda que inferior ao do Banco Mundial³⁸. Para tornar a comparação mais realista, foi feita uma projeção do provável portfólio de empréstimos dos demais MDBs em 2025. Nesse caso, o portfólio de empréstimos do NDB seria menor apenas do que o do Banco Mundial e o do BID.

37 As projeções de portfólio de empréstimos dos MDDBs em 2025 são calculadas com base nas seguintes premissas: i) manteve-se o mesmo o ritmo de acumulação de reservas (de capital) entre 2009-2013; e ii) manteve-se a mesma relação média de capital/empréstimos de 2009-2013. Nessas estimativas, não foram levados em consideração novos aportes de capital por membros, nem a possível alocação de renda líquida para outros fins que não as reservas dos bancos.

38 Em 2013, o BNDES detinha um portfólio de empréstimos em torno de US\$ 237 bilhões de dólares, estoque superior ao do Banco Mundial e do BID somados.

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento	Portfólio de Empréstimos em US\$ Bilhões (2013)	Projeção de Portfólio de Empréstimos em US\$ Bilhões (2025) ⁵⁸
Banco Mundial (IBRD)	141,7	219,2
BAsD	53,1	73,1
BID	70,7	120,4
CAF	18	28,5
BAfD	17,8	28,2
NDB	–	116,1

Fonte: Relatórios dos MDBs listados para o ano de 2013 e Projeções para 2025.

Essas simulações revelam que o NDB tem a possibilidade de consolidar-se como um ator relevante no financiamento à infraestrutura no mundo em desenvolvimento em um prazo de dez anos. Diferentemente dos demais MDBs, o NDB concentrará sua atuação em projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, o que dará ainda mais relevância ao papel do Banco nessa seara. Além disso, o otimismo em relação ao possível protagonismo do NDB no futuro próximo deve-se ao fato de que ele pode se beneficiar da experiência acumulada dos atuais bancos multilaterais, regionais e nacionais de desenvolvimento e, com isso, apresentar graus mais elevados de eficiência desde o início de suas operações. (Humphrey, 2014).

Para administrar expectativas exageradas ou evitar possíveis frustrações, no entanto, seria recomendável que os BRICS procurassem gerenciar as expectativas dos demais países emergentes até que o Banco adquira efetivamente uma função de destaque no financiamento ao desenvolvimento.

6. O que o Brasil ganha com o Novo Banco de Desenvolvimento?

Não é tão difícil encontrar, em editoriais de grandes jornais de circulação e até mesmo em artigos acadêmicos, críticas à participação do Brasil no NDB. Embora essas análises sejam bem-vindas, muitas carecem de maior rigor analítico. É muito comum, por exemplo, deparar-se com o argumento de que o NDB não passaria de um instrumento a serviço dos interesses da China (PESEK, 2014). É verdade que o país asiático destaca-se dos demais BRICS em termos econômicos e que sua atuação financeira, por meio do Grupo, tende a gerar menos resistências nos demais países em desenvolvimento.

Os demais BRICS têm, contudo, interesses econômicos e políticos próprios na criação do NDB. Desde o início das discussões para o estabelecimento do NDB, os negociadores brasileiros estavam cientes de que o Banco poderia ser instrumental na consecução dos interesses do país. Na esfera econômica, os principais benefícios decorrem do papel que o NDB poderá desempenhar na intermediação de recursos para projetos conduzidos interna e externamente.

Estudos sugerem que, para equacionar os gargalhos no setor de infraestrutura no Brasil atualmente, seriam necessários investimentos anuais da ordem de 5% e 7% do PIB. Os investimentos do Estado brasileiro têm ficado, no entanto, abaixo dos 3% do PIB nos últimos dez anos. (Banco Mundial, 2007; IPEA, 2011). Face ao reconhecimento de que os investimentos em infraestrutura são componente essencial do projeto de recuperação da competitividade estrutural da economia brasileira nos próximos anos, o Brasil poderá utilizar o NDB para complementar suas necessidades de financiamento,

que ultrapassam a capacidade de financiamento dos bancos nacionais públicos e privados (COZENDEY, 2015).

Historicamente, os bancos públicos desempenham papel importante no financiamento a investimentos de longo prazo no Brasil. O BNDES prevê investimentos (públicos e privados) em infraestrutura no Brasil de aproximadamente US\$ 199 bilhões no quadriênio 2015-2018, o que corresponde a US\$ 49,75 bilhões por ano. Em 2014, o financiamento do próprio BNDES para o setor correspondeu a apenas metade desse valor (US\$ 23 bilhões)³⁹. No mesmo ano, os investimentos em infraestrutura no Brasil, realizados pelo Banco Interamericano de Investimento (BID) e pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), foram de apenas US\$ 1,1 bilhão e US\$ 407 milhões, respectivamente, montantes claramente insuficientes para atender à crescente demanda no setor⁴⁰. O NDB constituirá, portanto, importante fonte adicional de recursos para financiar as vultosas necessidades de financiamento a projetos de infraestrutura no Brasil.

Outros benefícios para o Brasil poderão advir da participação de empresas brasileiras em projetos de infraestrutura que vierem a ser financiados pelo NDB. Segundo o Acordo Constitutivo do NDB, os recursos do Banco só poderão financiar bens e serviços produzidos pelos membros, o que significa um enorme mercado potencial para as empresas brasileiras – estimado em US\$ 17 trilhões. Evidentemente que os ganhos serão maiores ou menores dependendo do nível de engajamento das empresas brasileiras em licitações de projetos financiados pelo NDB. Iniciativas

39 Dados extraídos do Boletim Perspectivas de Investimentos de 2014, elaborado pelo BNDES. Os valores em reais foram convertidos para dólares à taxa de câmbio de R\$ 3/US\$.

40 Em três anos (2012-2014), os investimentos em infraestrutura no Brasil, realizados pelo Banco Interamericano de Investimento (US\$ 4,7 bilhões) e pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (US\$ 1,7 bilhão), corresponderam a menos de um terço do valor total desembolsado pelo BNDES ao setor em 2014 (US\$ 23 bilhões).

governamentais que visem a informar melhor os empresários sobre as oportunidades de negócios nos financiamentos do NDB podem ajudar a elevar o grau de envolvimento das companhias brasileiras em processos licitatórios futuros.

Outro aspecto positivo que tem implicação econômica, ainda que menos evidente, diz respeito à possível contribuição do NDB para reforçar a capacidade institucional do Brasil na formulação e implementação de projetos de infraestrutura. Cientes de que um dos principais constrangimentos dos países em desenvolvimento na área de financiamento à infraestrutura diz respeito à ausência de bons projetos, os BRICS pretendem tornar o NDB uma referência na matéria.

Após duas décadas (1980 e 1990) de baixos níveis de investimentos públicos em infraestrutura, o Estado brasileiro não dispõe mais de mão de obra qualificada, em número suficiente, para estruturar e/ou analisar projetos de infraestrutura de forma célere e rigorosa. Essa deficiência estrutural acaba se refletindo em atrasos e dificuldades na implementação de projetos no país. Contratos mal elaborados têm, ademais, consequências negativas para o erário, já que resultam em pleitos, por parte das empresas, de reequilíbrio econômico-financeiro e, eventualmente, renegociações contratuais. Por isso, o Brasil poderá beneficiar-se, no médio-longo prazo, da *expertise* a ser desenvolvida pelo NDB no tema de estruturação de projetos.

No plano externo, o NDB também poderá ser proveitoso no apoio a projetos de integração física da América do Sul, uma prioridade da política externa brasileira. Poderá, igualmente, complementar o papel do BNDES no financiamento de projetos de infraestrutura no exterior, que tenham participação de empresas brasileiras, o que ajuda a reforçar as exportações e a internacionalização das companhias nacionais. O prestígio político vem atrelado a essas vantagens econômicas, na medida em que o

NDB ajuda a projetar o poder brando (*soft power*) do Brasil junto aos países em desenvolvimento que venham a se beneficiar das vantagens propiciadas por esses financiamentos de longo prazo (COZENDEY, 2015).

O estabelecimento do Novo Banco de Desenvolvimento também possibilitará ao Brasil ter mais influência, ainda que relativa, na gestão da governança econômico-financeira mundial no médio-longo prazo. À medida que o Banco lograr êxitos na sua esfera de atuação, os BRICS tenderão a se legitimar como um ator coletivo relevante no financiamento ao desenvolvimento. Isso geraria oportunidades para que o agrupamento viesse a exercer, futuramente, o papel de plataforma normativa no campo do desenvolvimento econômico.

7. Conclusão

Os países dos BRICS mostraram que são capazes de superar diferenças econômicas, históricas e culturais e de agir pragmaticamente em torno de uma iniciativa comum. Com o estabelecimento do NDB, o agrupamento demonstrou que tem capacidade de atuar coletivamente, de forma proativa e construtiva, na busca de soluções para os desafios da governança econômico-financeira multilateral.

Embora parte importante do percurso já tenha sido percorrida, o caminho ainda é longo. Após a entrada em vigor do acordo, iniciou-se a fase de implementação do Banco, também repleta de desafios. Para que o NDB adquira reputação de instituição eficiente na aprovação de grandes projetos de infraestrutura, os BRICS precisam adotar, desde o início, uma cultura organizacional despolitizada e de alta qualidade. A escolha dos projetos e as condições de pagamento dos empréstimos devem amparar-se em critérios estritamente técnicos, e não em

conveniências políticas dos países-membros. Em suas operações iniciais, seria igualmente importante que o NDB adotasse postura mais cautelosa, evitando elevados níveis de alavancagem, o que lhe favoreceria na obtenção de uma classificação de risco de crédito mais elevada e de uma capitalização mais adequada para assumir projetos de maior vulto no futuro.

O Brasil tem um importante papel a desempenhar no processo de implementação do NDB. À frente da Presidência do Conselho de Diretores, o governo brasileiro, juntamente com o apoio do Presidente e dos quatro Vice-Presidentes do Banco, é responsável por definir os principais aspectos organizacionais e operacionais da instituição. Essas políticas ajudarão a determinar, em grande medida, a qualidade institucional do NDB.

O êxito do NDB contribuirá para o aperfeiçoamento da atual gestão do sistema econômico internacional, uma vez que ampliará a competição entre os bancos multilaterais de desenvolvimento, beneficiando os países tomadores de empréstimos. Gestado fora dos centros econômicos do Ocidente, o Banco também traz consigo uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico, o que é positivo na medida em que possibilita a formação de uma nova dinâmica entre credores e devedores, alternativa ao *modus operandi* tradicional dos MDBs⁴¹. É importante frisar que essa perspectiva não ocidental dos BRICS preza pelo diálogo e intercâmbio de experiências com os organismos que compõem a atual governança econômica internacional, não significando, portanto, uma visão antiocidental.

41 Cerca de 80% dos economistas do Banco Mundial se formaram em universidades britânicas ou americanas, o que tende a produzir certa uniformização em termos de conhecimento e visão de mundo entre as equipes dessas instituições (ABDENUR, 2015). Já a formação acadêmica dos futuros economistas do NDB será provavelmente mais plural, o que tende a se refletir nas diretrizes, políticas e modo de atuação do Banco. Nas negociações pós-Fortaleza, os negociadores dos BRICS lograram acordo para assegurar que as futuras contratações seriam baseadas no mérito e haveria certa proporcionalidade entre os contratados dos países fundadores.

Referências

- ABDENUR, Adriana Erthal; FOLLY, Maiara. O Novo Banco de Desenvolvimento e a Institucionalização do BRICS. In: BAUMANN et al. (Org.). *BRICS Estudos e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2015.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK. Various years. *Annual Report*. Tunis: AfDB.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. Various years. *Annual Report*. Manila: AsDB.
- BANCO MUNDIAL. *Como revitalizar os investimentos em infraestrutura no Brasil: políticas públicas para uma melhor participação do setor privado*, 5 nov. 2007, v. 1. (Relatório, n. 36.624). Disponível em: <http://www.movimentominas.com.br/system/documents/160/original/5%20%20Como_Revitalizar_Investimentos_Infra_PORv1.pdf>.
- BHATTACHARYA, Amar; ROMANI, Mattia; STERN, Nicholas. *Infrastructure for development; meeting the challenge*. CCCEP, GRICCE and G-24. 2012.
- BHATTACHARYA, Amar; ROMANI, Mattia. *Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for a New Development Bank*. Presentation at 21 March 2013 Meeting of G24 in Washington DC. Global Green Growth Institute, G24 and London School of Economics.
- BHATTACHARYA, Amar; ROMANI, Mattia. *Meeting the infrastructure challenge; the case for a new development bank*. GGI, G-24 and LSE. Disponível em: <<http://www.g24.org/TGM/Bhattacharya.pdf>>. 2013>.
- BRICS. Declarações dos Líderes e Planos de Ação. Brasília, 2015. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRICS. 2013. 'Fifth BRICS Summit Declaration and Action Plan, Durban, 27 March'. Disponível em: <<http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summitdeclaration-and-action-plan/>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

CAF. *Various years*. Annual Report. Caracas: CAF.

COZENDEY, Carlos Márcio. Visão ou Miragem? Banco de Desenvolvimento e Arranjo de Reservas no Horizonte dos BRICS. In: BAUMANN et al. (Org.). *BRICS Estudos e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2015.

CÚPULA DOS BRICS. Acordo Constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento Fortaleza, 2014^a. Disponível em: <http://brics6itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/217-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-15-de-julho>. Acesso em: 15 maio 2015.

CÚPULA DOS BRICS. Tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS. Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://brics6itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/218-tratado-para-o-estabelecimento-do-arranjo-contingente-de-reservas-do-brics-fortaleza-15-de-julho>. Acesso em: 15 maio 2015.

DECLARAÇÃO DE FORTALEZA. Disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/214-sixth-brics-summit-fortaleza-declaration>>. Acesso em: 15 maio 2015.

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Various years*. Annual Report. London: EBRD.

GRIFFITH-JONES, S. A BRICS Development Bank: A Dream Coming True? *UNCTAD Discussion Paper 215*. UNCTAD. Geneva, 2014.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Various years*. Annual Report. Washington, DC: IADB.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Global Economic Outlook*. April 2015. Washington, DC: IMF.

HONGYING, Wang. The Asian Infrastructure Development Bank: A New Bretton Woods Moment? A Total Chinese Triumph? *CIGI Policy Brief No. 59*, April 21, 2015.

HUMPHREY, C. The politics of loan pricing in Multilateral Development Banks. *Review of International Political Economy* 21(3): 611-639. 2014a.

HUMPHREY, C. *The Invisible Hand: Financial Pressures and Organizational Convergence in Multilateral Development Banks*. Paper presented at European Political Science Association conference, 20 June, Edinburgh.

HUMPHREY, C. Developmental revolution or Bretton Woods revisited? *Working Paper 418*. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9615.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

HUMPHREY, C. Forthcoming 2015. 'The "Hassle Factor" of MDB Lending and Borrower Demand in Latin America'. In: PARK, Susan e STRAND, Jonathan (Eds.). *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*. Routledge: New York.

IPEA. Bancos de desenvolvimento e mercados de capitais: panorama e perspectivas para o financiamento do desenvolvimento brasileiro. In: *Brasil em Desenvolvimento: possibilidades, limites e desafios para esta década*. Brasília: Ipea, 2011(volume 2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol02.pdf>.

IPEA. Investimento e infraestrutura no brasil: cenários e desafios do padrão de financiamento In: *Brasil em Desenvolvimento: possibilidades, limites e desafios para esta década*. Brasília: Ipea, 2011,

v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol02.pdf>.

KAPUR, D., RAYCHAUDHURI, A. *Rethinking the Financial Design of the World Bank*. Center for Global Development Working Paper 352, January 2014. Washington, DC: CDG, 2014.

LATIN FINANCE. *Remarkable results*, Latin Finance no. 165, p. 12-14, 18 March 2005.

MOODY'S INVESTOR SERVICE. *Multilaterals Playing Growing Role in Funding Global Development*, 2015. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/papers/hess20150930ppt.pdf>>.

PESEK, William. China steps in as World's New Bank. *Bloomberg View*, China, 25 dez. 2014.

RODRIK, Dani. *O que o mundo precisa dos BRICS*. Project Syndicate, 10 abr. 2013.

STANDARD and POOR'S. *Supranationals Special Edition 2012*. New York: McGraw Hill, 2012.

STUENKEL, Oliver. *The BRICS and The Future of Global Order*. London: Lexington Books, 2015.

INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS – DESAFIOS EM VIA DE MÃO DUPLA

*Pedro Mendonça Cavalcante*¹

Resumo

Os fluxos de capital envolvendo o Brasil transitam atualmente em via de mão dupla. O Brasil é um dos mais importantes destinos mundiais de investimentos estrangeiros, ao mesmo tempo em que há crescente volume de investimentos brasileiros no exterior. Ambos os movimentos são recentes na história brasileira e têm repercussão na atividade diplomática brasileira, em especial na atuação internacional no fomento de investimentos de brasileiros. Este artigo tem o objetivo de dar subsídios para a discussão sobre políticas públicas em matéria de investimentos e de discutir o contexto da criação do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos.

Abstract

The flow of capital into Brazil is currently a two-way street. Brazil is one of the world's most important destinations for foreign investment, while there is an increasing volume of Brazilian investments abroad. Both are recent events in Brazilian history and have repercussions on Brazilian diplomatic activity, particularly in operations to promote

1 Diplomata, atualmente na Divisão de Negociações de Serviços (DNS) do Ministério das Relações Exteriores. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). As opiniões manifestadas pelo autor são de sua inteira responsabilidade, não pretendendo veicular posição oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Brazilian investments abroad. This article aims to offer some arguments for the discussion of public policies on investments and to discuss the context of the creation of the Investment Cooperation and Facilitation Agreement.



1. Introdução

A conjuntura econômica atual traz dois elementos novos para o debate sobre capital estrangeiro no Brasil – o país tornou-se um dos principais destinos mundiais para o investimento estrangeiro e começa a ser importante investidor internacional. Essa é uma realidade bem diferente de outros momentos na história recente brasileira, em que o país se esforçava para atrair empresas estrangeiras e era investidor inexpressivo, mesmo na América Latina.

Esse incremento substancial do fluxo de capitais entrando e saindo do Brasil torna necessário melhor entendimento do fenômeno do investimento internacional e das políticas públicas de fomento dos investimentos, para adequadamente informar as decisões de agentes públicos e privados sobre a internacionalização da economia brasileira. Essa “via de mão dupla” de capitais brasileiros e estrangeiros é fenômeno novo na economia nacional e deve ser estudado cuidadosamente.

A relação bilateral de investimentos Brasil-Estados Unidos é um bom exemplo do fenômeno de fluxo de capitais em mão dupla. Segundo informação do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, com base em dados do BEA (*Bureau of Economic Analysis*, órgão equivalente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), no ano 2000, a razão entre o estoque de investimentos norte-americanos no Brasil e o estoque de investimentos brasileiros nos EUA era de 41 para 1.

Isso significa que para cada dólar investido pelo Brasil nos EUA, havia 41 dólares norte-americanos investidos no Brasil. Ao final de 2010, essa relação era de aproximadamente 8 para 1, em virtude do aumento do fluxo de investimentos brasileiros nos EUA. Atualmente, a razão dos fluxos de investimentos é mais equilibrada (2,5 para 1).

A atuação transfronteiriça de empresas brasileiras oferece indícios de que as fronteiras nacionais não são mais o limite de nossa economia. Muitas empresas de grande e médio porte planejam suas atividades levando em conta mercados que vão além do território brasileiro, em estratégia global. Com isso, essas empresas investem mais, aumentam sua produção e geram empregos no Brasil e nos mercados de destino de seus produtos.

É necessário renovar o debate sobre investimentos estrangeiros, com vistas a adequar a posição brasileira à nova realidade da economia nacional, em que há grandes investimentos estrangeiros no Brasil e significativo volume de investimentos brasileiros no exterior. A realidade da mão dupla de investimentos estrangeiros cria desafios adicionais para a manutenção de uma posição de política pública coerente em relação ao investimento estrangeiro.

Apesar da grande relevância do capital estrangeiro para o desenvolvimento nacional, houve grande dissenso político, especialmente durante o período de industrialização por substituição de importações, sobre o papel dessa fonte de recursos na economia brasileira. Esse dissenso político sobre o capital estrangeiro tem reflexos na legislação nacional até hoje, uma vez que em alguns setores da economia possuem restrições significativas ao capital estrangeiro, como no setor de transportes aéreos, enquanto em outros setores há maior liberalização, como em telecomunicações.

O Brasil tem respondido às demandas do setor privado por atuação mais efetiva na defesa dos interesses de empresas

brasileiras no exterior por meio de nova iniciativa negociadora, os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs).

Este artigo tem como objetivo apresentar subsídios para o debate sobre investimentos estrangeiros, que está no centro da discussão sobre os rumos futuros da economia brasileira, além de explicar o contexto da elaboração do novo modelo brasileiro de acordos de investimentos, o ACFI.

2. O interesse do Brasil na internacionalização da economia

Em recente discurso proferido em Davos, durante Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2014, a Presidenta Dilma Rousseff afirmou que:

O Brasil é, hoje, uma das mais amplas fronteiras de oportunidades de negócios. Nosso sucesso nos próximos anos estará associado à parceria com os investidores do Brasil e de todo o mundo. Sempre recebemos bem um investimento externo. Meu governo adotou medidas para facilitar ainda mais essa relação. Aspectos da conjuntura recente não devem obscurecer essa realidade.

Como eu disse até aqui, o Brasil mais que precisa e mais que quer a parceria com o investimento privado nacional e externo².

Nesse pronunciamento, a Presidenta reafirma a necessidade de ingresso de capital estrangeiro para complementar o investimento nacional em setores importantes da economia, como a infraestrutura e a indústria. A importância de investimentos

2 ROUSSEFF, Dilma. Discurso proferido Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2014, Davos, Suíça, 24 de janeiro de 2014. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Assessoria de Imprensa do Gabinete. Nota nº 17, 24 de janeiro de 2014.

estrangeiros na economia brasileira não significa, no entanto, que o Brasil deva deixar de investir no exterior.

Os Estados Unidos, que têm enorme volume de investimentos no exterior, são o maior receptor mundial de investimentos estrangeiros. A China, outro importante receptor de investimentos, também se tornou importante investidor estrangeiro. Recentemente, o Brasil seguiu o exemplo dos Estados Unidos e da China, e passou a adotar essa estratégia de investimentos em mão dupla, em que se estimula a internacionalização de empresas brasileiras.

Esse processo de estímulo à internacionalização de empresas brasileiras foi estudado pelo governo federal, que criou termo de referência sobre a internacionalização de empresas, definindo esse fenômeno como:

A internacionalização da produção ocorre quando residentes de determinado país obtêm acesso a bens e serviços com origem em outro. O processo de internacionalização da produção, uma das dimensões do fenômeno da globalização econômica, tem como agente principal a chamada Empresa Transnacional (ETN), firma que possui e controla ativos produtivos em mais de um país. Para entender as opções das firmas no momento de atuar na economia global, deve-se atentar para os condicionantes microeconômicos e comportamentais da escolha entre a entrada em outro mercado ou a exportação³.

As vantagens de atuar internacionalmente foram enumeradas pela UNCTAD, que as cataloga como: 1) busca de mercados (acesso a mercados consumidores); 2) busca de eficiência (redução de

3 BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Termo de referência: Internacionalização de empresas brasileiras*. 2009. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1260377495.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2012.

custos, aumento de escala de produção, aquisição de *know-how*, etc); 3) busca de recursos (matérias-primas); 4) busca de ativos já criados (por meio de fusões e aquisições); 5) outros motivos (objetivos estratégicos e políticos, redução de risco, *hedging* anticíclico – proteção contra crises periódicas por meio de diversificação de ativos).⁴

Seguindo a abordagem gradualista de internacionalização, o Ministro José Raphael Lopes Mendes de Avedo lembra que:

*A internacionalização da empresa [é] [...] um processo amplo e gradual, que teria início já a partir da decisão de iniciar atividades de comércio exterior de baixo comprometimento com ações futuras. Por essa visão, mesmo uma empresa que realiza exportações ocasionais poderia ser considerada firma internacionalizada*⁵.

John W. Head⁶ estabelece diferenças entre os tipos de atuação internacional de empresas, que vão desde a exportação até o investimento direto. As categorias não são estanques, havendo enorme área cinzenta entre as diferentes classificações, que nos ajudam a entender a grande variedade nos processos de internacionalização de empresas.

4 UNCTAD. FDI from developing and transition economies: implications for development. New York: United Nations, 2006. *World Investment Report 2006*. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2012.

5 AZEREDO, José Raphael Lopes Mendes de. O Investimento Brasileiro na Argentina no Século 21 – Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira. Tese do CAE. Brasília: FUNAG, 2009, p. 9.

6 HEAD, John W. *Global Business Law – Principles and Practice of International Commerce and Investment*. Durham: Carolina Academic Press, p. 7.

Quadro 1	Onde ocorre a produção?		Quem controla as vendas no Exterior?		Quem controla os meios de produção?	
	Origem	Fora	Origem	Fora	Origem	Fora
Exportação						
- Direta	X		X		X	
- Com agente de vendas	X		X	X	X	
- Com distribuidor	X			X	X	
Licenciamento de marca		X		X	X	X
IDE		X	X	X	X	X

Fonte: Quadro retirado de HEAD, John W. *Global Business Law - Principles and Practice of International Commerce and Investment*, Durham, Carolina Academic Press, p.7.

O primeiro estágio de internacionalização descrito por John Head é a simples exportação, que contém em si alguns riscos importantes, como os problemas relativos ao comércio internacional. Para a pequena empresa, há desafios importantes na exportação, pois muitas vezes ela não possui a estrutura necessária para analisar mercados estrangeiros ou para arcar com os custos burocráticos do comércio internacional. Nesse tipo de transação, o Estado atua na promoção dos produtos dessas empresas no mercado alvo e nas questões relativas ao acesso a mercados para esses produtos, de modo a contribuir para o processo de exportação.

No segundo estágio de internacionalização, há estabelecimento de representante comercial no mercado alvo. O representante comercial é um agente de vendas no território do país para o qual se pretende exportar. Esse funcionário da empresa passa a ter algum controle sobre a comercialização dos produtos, embora a unidade produtiva continue no país sede da empresa. Esse tipo de negócio é comum e busca diminuir as incertezas em transações envolvendo mercados estrangeiros ao manter, no estrangeiro, representantes mais familiarizados com o mercado local.

O terceiro estágio de internacionalização proposto envolve a contratação de distribuidor local para escoar a produção realizada no país sede. Com esse tipo de negócio, a empresa perde o controle da

comercialização de seus produtos no território estrangeiro, mas o faz porque delega as decisões de venda para uma empresa especializada. Pode-se usar como exemplo desse modelo de internacionalização os contratos de distribuição de roupas ou bebidas.

O quarto estágio já envolve produção no estrangeiro, apesar de ainda não fabricar em instalações próprias da empresa sede. A empresa licencia sua marca para ser utilizada em bens produzidos no país para o qual a empresa sede pretende se expandir. A empresa brasileira de cosméticos “Natura” é um bom exemplo para esse tipo de inserção no mercado estrangeiro. Para competir no mercado mexicano, a empresa realizou contrato de licenciamento de marca com uma empresa daquele país, que produz localmente utilizando a marca brasileira⁷.

O quinto e último estágio de internacionalização de empresas, segundo a classificação de Head, é o investimento direto estrangeiro, em que uma unidade produtiva, sob controle da empresa sede, é estabelecida em outro país. A Embraer, em Portugal⁸, e a Marcopolo, na Índia⁹, são exemplos desse modelo de negócios, mas não são os únicos. Diversas empresas brasileiras, em setores como educação, construção civil, informática e alimentos, estão buscando oportunidades de expansão no exterior, contribuindo para seu fortalecimento no Brasil.

Empresas brasileiras encontram-se em diferentes níveis de internacionalização, em processo que inclui pequenas e

7 FOLHA DE S. PAULO. Natura amplia logística e produção para crescer no Brasil e AL, 27out. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/821124-natura-amplia-logistica-e-producao-para-crescer-nobrasil-e-al.shtml>>. Acesso em: 2 nov. 2010.

8 Ver “Fábrica da Embraer em Portugal focará em jatos executivos”, publicado em 25 de julho de 2009, disponível em: <http://www.mundolusiada.com.br/ECONOMIA/econ428_ago09.htm>. Acesso em: 2 nov. 2010.

9 ESTADO DE S. PAULO. Fábrica da Marcopolo na Índia começa a dar lucro, publicado em 18 nov. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaoheje/20091118/not_imp468080.0.php>. Acesso em: 2 nov. 2010.

médias empresas. Para averiguar o grau de internacionalização das companhias nacionais ao mercado mundial, a Fundação Dom Cabral criou índice de internacionalização de empresas brasileiras, com a participação na pesquisa de empresas de capital majoritariamente brasileiro. Em pesquisa efetuada por essa fundação junto às empresas brasileiras com atuação transfronteiriça, o principal motivo para a internacionalização de empresas brasileiras foi a diversificação de seus negócios¹⁰.

As empresas brasileiras mais internacionalizadas, de acordo com esse estudo, estão especificadas na seguinte tabela¹¹:

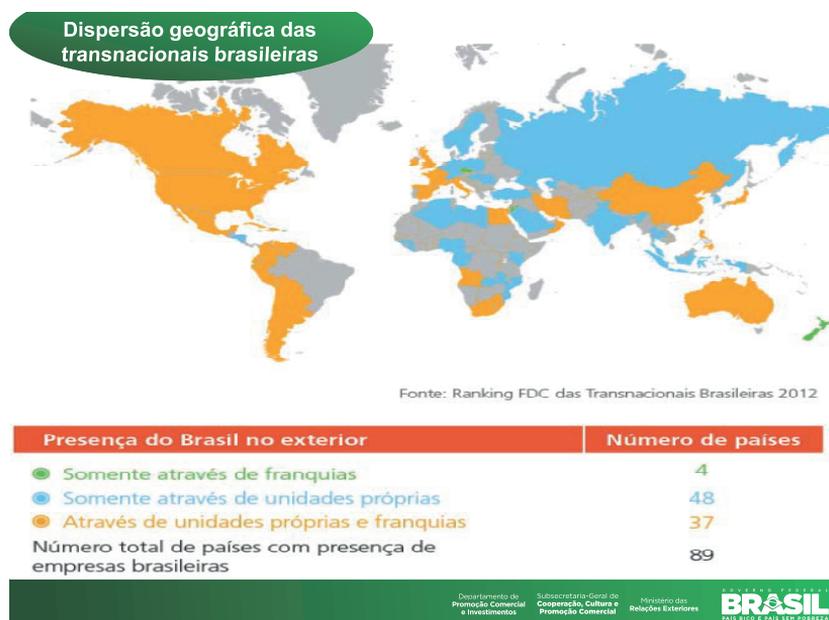
Posição	Empresa	Setores Principais	Índice de Transnacionalidade	Receita	Ativos	Funcionários
1	JBS-Friboi	Alimentos	0,596	0,774	0,398	0,617
2	Stefanini IT Solutions	Tecnologia da Informação	0,469	0,361	0,677	0,370
3	Gerdau	Siderurgia e Metalurgia	0,462	0,353	0,580	0,453
4	Ibope	Pesquisa de Mercado e Opinião	0,423	0,260	0,486	0,522
5	Marfrig	Alimentos	0,380	0,392	0,377	0,372
6	Metalfrío	Refrigeradores	0,337	0,197	0,319	0,494
7	Odebrecht	Construção	0,327	0,367	0,258	0,356
8	Suzano	Celulose e Papel	0,315	0,770	0,131	0,043
9	Sabó	Autopeças	0,311	0,367	0,205	0,360
10	Vale	Mineração	0,292	0,233	0,435	0,209
11	Magnesita	Produtos Refratários	0,288	0,449	0,234	0,181
12	Tigre	Material de Construção	0,263	0,197	0,374	0,220
13	Lupatech	Equipamentos e Peças	0,238	0,255	0,179	0,279
14	Artecola	Produtos Químicos	0,220	0,208	0,246	0,206
15	Votorantim	Cimento, Metalurgia, Celulose e Papel	0,205	0,269	0,214	0,131
16	Weg	Máquinas e Materiais Elétricos	0,199	0,266	0,175	0,156
17	Brasil Foods	Alimentos	0,195	0,326	0,254	0,005
18	Embraer	Aeronáutico	0,187	0,144	0,357	0,059
19	Cl&T Software	Tecnologia da Informação	0,158	0,245	0,158	0,072
20	Marcopolo	Veículos Automotores e Carrocerias	0,158	0,145	0,119	0,209

10 CRETOIU, S.; BARAKAT, L.; XIMENES, M.; ALVIM, F.; NEVES, Isabelle. *Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011: Crescimento e Gestão Sustentável no exterior*. Fundação Dom Cabral, Junho, 2011. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/pt/publicacoes/Paginas/relatoriodepesquisa.aspx?COD_ACERVO=23312>. Acesso em: 7 ago. 2012.

11 CRETOIU, S.; BARAKAT, L.; XIMENES, M.; ALVIM, F.; NEVES, Isabelle. *Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011: Crescimento e Gestão Sustentável no exterior*. Fundação Dom Cabral, junho, 2011. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/pt/publicacoes/Paginas/relatoriodepesquisa.aspx?COD_ACERVO=23312>. Acesso em: 7 ago. 2012.

Nesse *ranking* há empresas que representam setores de tradicional importância para a economia brasileira, relacionadas à produção de *commodities* agrícolas, como a JBS Friboi. No entanto, há empresas de setores não tradicionais, como a Stefanini, por exemplo, que atua em serviços de tecnologia da informação.

A distribuição geográfica dos investimentos brasileiros no exterior, de acordo com dados do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, tem se dado da seguinte forma¹²:



O mapa acima representa o âmbito de atuação de empresas brasileiras no exterior. Para um país com movimento recente de internacionalização de empresas, o Brasil conseguiu diversificação significativa de destinos de investimentos, apesar de os volumes mais importantes estarem concentrados na região sul-americana.

12 BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos.

Empresas brasileiras estão presentes em praticamente todos os países da América Latina, em grande parte da Ásia e em diversos países africanos. Cabe ressaltar que há presença de empresas nacionais também em mercados maduros, como os países desenvolvidos. Esse investimento Sul-Norte, muitas vezes, busca adquirir marcas de renome ou novas tecnologias, que podem ser aplicadas no Brasil e estimular o desenvolvimento econômico no país.

3. Breve histórico da proteção internacional ao investimento estrangeiro

A ideia de proteção ao investimento estrangeiro origina-se na desconfiança do investidor quanto ao comportamento do Estado receptor do investimento. Desconfia-se que o “Estado anfitrião” do investimento criará dificuldades para o investidor estrangeiro, seja por não seguir as práticas de governança do país originário do investidor, seja por tratar de maneira mais favorável os seus próprios empresários. Instrumentos jurídicos, como os tratados clássicos de investimentos, foram criados para diminuir esse risco político e limitar a ação dos Estados anfitriões.

O investimento estrangeiro difere-se de um simples investimento pela presença de um agente, seja pessoa jurídica ou natural, que não é nacional do Estado em que o investimento é efetuado. Para regular esse tipo de atividade econômica, foi desenvolvido um conjunto de princípios e, mais recentemente, foi criado sistema de solução de controvérsias plurilateral em matéria de investimentos baseado em um tratado plurilateral (a Convenção de Washington para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados) e uma constelação de acordos bilaterais (os Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPIs).

A proteção diferenciada ao investimento estrangeiro está vinculada à ideia de que, por não fazer parte do Estado receptor do investimento, o investidor estrangeiro estaria em posição vulnerável. Crises políticas entre o país do investidor e o país receptor poderiam ter consequências adversas ao investidor estrangeiro. Além disso, por não fazer parte da comunidade local, o investidor teria maior dificuldade em apresentar demandas, como mudanças legislativas e pedidos de licenças, às autoridades do país no qual investe.

A proteção do investimento estrangeiro tem interessantes raízes históricas, com especial relevância para a história da América Latina. Kenneth Vandeveld, jurista especializado no tema, divide o histórico da proteção internacional ao investimento estrangeiro em três fases distintas: a Colonial (do final do século XVIII até a 2ª Guerra Mundial), a Pós-Colonial (do fim da 2ª Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria) e a Global (do fim da Guerra Fria até hoje)¹³.

Durante o período colonial, a América Latina foi objeto de grande atenção do Direito Internacional. No século XIX, a região era a única área de exploração econômica, fora da Europa e dos Estados Unidos, que possuía soberanias distintas das do investidor. A África e a Ásia estavam em sua quase totalidade sob o domínio de colonizadores de países centrais. Assim, não era necessária a criação de arcabouço jurídico para regular o investimento estrangeiro naqueles continentes, pois o poder militar imperial garantia os investimentos nas colônias.

Na América Latina, a atuação transnacional de empresas de países centrais não podia ser baseada apenas na força, uma vez que as soberanias das nações latino-americanas eram reconhecidas.

13 VANDEVELDE, Kenneth J. A Brief History of International Agreements. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*. Fall, 2005.

Levando em conta essa realidade, instrumentos jurídicos foram utilizados para criar vantagens a investidores estrangeiros nos países da região. Contudo, isso não significa que a América Latina estava isenta de violências praticadas por nações militarmente poderosas¹⁴ em período conhecido como a “política das canhoneiras”¹⁵.

Os Estados de origem dos investidores eram bastante atuantes na defesa dos interesses de seus nacionais, mesmo na falta de diretrizes claras de comportamento estatal em relação ao investimento estrangeiro. Agentes diplomáticos atuavam junto aos governos locais em busca de vantagens para os nacionais de seus países. Como não havia consenso sobre a existência de padrões mínimos de tratamento do investimento estrangeiro no Direito Costumeiro da época¹⁶, era comum o recurso à proteção diplomática, quando o Estado de origem do investidor assume a causa de seu nacional perante o Estado hospedeiro.

De acordo com o instituto da proteção diplomática, o Estado toma uma queixa de seu nacional contra país estrangeiro como se fosse sua, atuando contra o Estado estrangeiro que prejudicou interesse de seu nacional¹⁷. As empresas de Estados centrais que investiam em países periféricos contavam, assim, com o apoio do aparelho estatal de seus Estados de origem para proteger seus interesses comerciais, incluindo as forças armadas¹⁸.

14 MITCHELL, Nancy. *The danger of dreams: German and American imperialism in Latin America*, UNC Press Books, 1999.

15 TOPIK, Steven. *Comércio e canhoneiras: Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97)*, Companhia das Letras, 2009.

16 DOLZER, Rudolf. *Fair and Equitable Treatment: A Key Standard in Investment Treaties*. *The International Lawyer*, volume 39, issue 1, p. 87-106, 2005.

17 MELLO, Celso D. De Albuquerque. *Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004, v. 1, p. 522.

18 VIDIGAL, Geraldo de Camargo et al. Panorama Jurídico-econômico dos Investimentos Transnacionais: Análise Crítica. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Orgs.). *Direito Internacional, humanismo e globalidade: Guido Fernando Silva Soares (Amicorum Discipulorum Liber)*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 601.

O instituto da proteção diplomática inicialmente tinha como objetivo equiparar as duas partes em litígio, retirando o diferencial de poder que existe quando o Estado é colocado no polo oposto a um indivíduo, ainda mais quando esse indivíduo é estrangeiro. Transformava-se, assim, a disputa em discussão de Estado contra Estado. Em tese, a proteção diplomática teria o objetivo de eliminar a assimetria existente entre indivíduo e Estado. Como fazer, no entanto, quando os Estados envolvidos têm grandes diferenciais de poder à sua disposição? A proteção diplomática acabava criando assimetrias que favoreciam o nacional do Estado mais poderoso.

Para evitar o abuso da utilização do instituto da proteção diplomática, doutrinadores latino-americanos, como o argentino Carlos Calvo, defenderam restrições à sua aplicação¹⁹. Segundo a Doutrina Calvo, os países exportadores de capital deveriam renunciar à proteção diplomática ao investir em países latino-americanos.

O incidente de Caracas, em 1903, em que a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Itália bloquearam e bombardearam o porto da capital venezuelana para a garantia de cobrança de dívidas, teve grandes repercussões no Direito Internacional e na política pan-americana. Como resultado direto desse incidente, foram elaborados a Convenção de Haia sobre a Restrição do Uso da Força em Questões Contratuais²⁰ e a Doutrina Drago-Porter. Para Luís Maria Drago²¹, então ministro das Relações Exteriores argentino, os estados investidores não poderiam utilizar a força para cobrar créditos de seus nacionais que investiram em países estrangeiros. Esse conceito

19 HERSHEY, Amos S. The Calvo and Drago Doctrines. *American Journal of International Law*, vol. 1, p. 27, 1907.

20 SCOTT, George Winfield. Hague Convention Restricting the Use of Force to Recover on Contract Claims. *The American Journal of International Law*, vol. 2, no. 1, p. 78-94, Jan. 1908. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2186560>>. Acesso em: 24 out. 2010.

21 DRAGO, Luis M. *State Loans in their Relation to International Policy*, AM. J. INT'L L. 692-726, 1907.

ficou conhecido como a Doutrina Drago-Porter²², levando também o nome do General norte-americano Horace Porter, que a defendeu quando a doutrina foi inicialmente proposta na Conferência Pan-Americana de 1906, realizada no Rio de Janeiro²³.

A Primeira Guerra Mundial e a posterior criação da Corte Internacional de Justiça também tiveram reflexos importantes na produção normativa do Direito Internacional dos Investimentos. Três casos paradigmáticos, o Caso Mavrommatis²⁴, o caso Alta Silésia²⁵ e o caso da Usina de Chórzow²⁶, ajudaram a consolidar a noção de responsabilidade dos Estados por atos que “gerem prejuízos a estrangeiros dentro de seus territórios, devendo ressarcir-los pelos danos, e, na maior medida possível, apagar as consequências do ato, restabelecendo o *status* que teria provavelmente ocorrido sem o ato ilícito”²⁷.

O fim da Segunda Guerra Mundial foi marco de nova era nas relações internacionais, com implicações para o sistema internacional de investimentos. O processo de descolonização, durante as décadas de 1950 e 1960, ensejou grande produção

-
- 22 MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito Econômico Internacional*. Curitiba: Juruá Editores, 2005, p.130-132.
- 23 CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2008, p. 179.
- 24 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice Series A – No. 2; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1924.
- 25 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice Series A. No. 6; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1925.
- 26 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice Series A - No. 17; Collection of Judgments A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1928.
- 27 VIDIGAL, Geraldo de Camargo et al. Panorama Jurídico-econômico dos Investimentos Transnacionais: Análise Crítica. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Orgs.). *Direito Internacional, humanismo e globalidade*: Guido Fernando Silva Soares (Amicorum Discipulorum Liber). São Paulo: Atlas, 2008, p. 602.

de acordos sobre investimentos, no chamado período “Pós-Colonial”, segundo a classificação de Vandevelde²⁸. O surgimento de novas soberanias teve como consequência o aumento do interesse de países centrais no estabelecimento de mecanismo jurídico-diplomáticos para regulação e proteção de investimentos estrangeiros.

Na década de 1950, foi assinado o primeiro Tratado Bilateral de Investimento (ou Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos – APPI, em inglês *BIT – Bilateral Investment Treaty*) entre a República Federal da Alemanha e o Paquistão²⁹, que inaugurou novo momento no tratamento jurídico-diplomático dos investimentos internacionais.

Esses tratados, que têm como objetivo diminuir os riscos políticos dos investimentos internacionais, são a base jurídica de muitos investimentos estrangeiros. Segundo dados da UNCTAD, há atualmente mais de 2800 APPIs em vigor³⁰. Os APPIs são acordos bilaterais que obrigam apenas os Estados signatários. No entanto, dado o grande número de acordos existentes, há um interessante fenômeno de plurilateralização dos APPIs por meio das cláusulas de nação mais favorecida, existentes nesses acordos. Assim, países signatários de APPIs passam a ter acesso a cláusulas mais favoráveis de outros acordos com os quais seus parceiros negociaram, em processo chamado de “spaghetti bowl”, ou “prato de macarrão”.

28 VANDELDELDE, Kenneth J. A Brief History of International Agreements. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*. Fall, 2005.

29 SALACUSE, J. e SULLIVAN, N.: 2004, Do BITs really work? An evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain. *Harvard International Law Journal* 46(1) 2005, p. 4.

30 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *International Investment Policymaking in Transition: challenges and opportunities of treaty renewal*. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d9_en.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

No âmbito plurilateral, o tema da proteção de investimentos foi tratado pela Convenção para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados de 1965, mais conhecida como Convenção de Washington, que buscou instituir regime internacional de solução de controvérsias entre investidores e Estados Hospedeiros para a proteção de investimentos estrangeiros.

A Convenção criou o sistema CIADI (Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, ICSID – *International Centre for Settlement of Investment Disputes*, em sua sigla em inglês), ligado ao Banco Mundial, como foro de solução de controvérsias específico para conflitos relativos a investimentos entre nacionais de Estados Partes da Convenção. O sistema é plurilateral, ou seja, é vinculante apenas aos Estados Partes da Convenção, e depende da assinatura de tratados bilaterais, os APPIs, uma vez que não há disposições substantivas de tratamento jurídico do investimento estrangeiro na Convenção de Washington. Sendo assim, o sistema possui alcance reduzido, pois dele participam apenas os países que se vincularam à Convenção e que possuem APPIs ratificados.

A Convenção de Washington possui 143 ratificações, havendo importantes exceções, como Brasil, México, Índia, África do Sul, Irã, Argélia, Polônia, Iraque e Cuba. Recentemente, o Canadá alterou sua posição histórica contrária à participação na Convenção de Washington, e a ratificou, em 2013. Países que se retiraram da Convenção de Washington são raros, mas incluem Equador e Bolívia³¹.

31 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. *Journal of World Energy Law & Business*, 2009, vol. 2, no. 2.

No terceiro e último período histórico da proteção internacional dos investimentos de Vandeveld³², que se inicia com o fim da Guerra Fria, houve nova tentativa de se criar regime verdadeiramente multilateral de investimentos. Durante as negociações que culminaram na criação da Organização Mundial do Comércio, o tema dos investimentos também foi discutido.

O Acordo TRIMS (*Trade Related Investment Measures*) da OMC introduziu regras para medidas de investimentos relacionadas ao comércio de bens. Por meio dessas regras, foram instituídas obrigações de tratamento nacional e eliminação de requisitos de performance, como obrigações de exportação da produção local. Já o GATS (*General Agreement on Trade in Services*) instituiu listas de compromissos de liberalização de prestação de serviços em 4 modos, incluindo o modo 3, de presença comercial, que se assemelha ao investimento estrangeiro direto, especialmente em setores como o de telecomunicações.

Durante a Conferência Ministerial de Cingapura, de 9 a 13 de dezembro de 1996, foram adotados pela OMC os chamados Temas de Cingapura (Investimentos, políticas de concorrência, transparência em compras públicas e facilitação de comércio). Na ocasião, o Brasil apoiou proposta canadense de discussão do tema dos investimentos no âmbito da Organização, e foi criado grupo de trabalho específico sobre investimentos. Cabe ressaltar que, naquele período, o Brasil havia negociado número significativo de APPIs e que havia interesse em atrair maior volume de capital estrangeiro para o país. A tentativa de multilateralizar o tema decorria da preocupação do governo brasileiro de evitar a fuga de capitais para destinos de investimentos mais liberais do que o Brasil. Houve, assim, decisão tática de negociar o tema na OMC, com vistas a utilizar o maior poder de barganha que o Brasil

32 VANDELDELDE, Kenneth J. A Brief History of International Agreements. *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*. Fall, 2005.

teria em um contexto multilateral. A inclusão da negociação sobre investimentos na OMC trazia também o interesse de que o tema pudesse ser parte da oferta para a liberalização do setor agrícola.

A discussão, no âmbito da OCDE, ainda durante a década de 1990, de modelo de acordo de investimentos também gerava resistência no Brasil, uma vez que o país não participava das negociações do “clube dos países ricos”, mas seria posteriormente pressionado a aderir ao texto da OCDE. Assim, a estratégia brasileira foi de trazer o tema para discussão multilateral na OMC, na expectativa de que pudesse haver concertação entre países em desenvolvimento para alcançar um acordo mais equilibrado.

Após discussões iniciais sobre investimentos entre os temas de Cingapura, negociadores brasileiros alertaram para o desequilíbrio entre obrigações de países receptores e países investidores. O tema dos investimentos não foi incorporado à Rodada Doha da OMC, enquanto a facilitação de comércio, outro tema de Cingapura, continuou a ser discutido.

Em âmbito bilateral ou regional, há ressurgimento recente na negociação de acordos com cláusulas de proteção de investimentos. Desde sua concepção, os APPIs foram negociados entre países centrais e periféricos, não havendo praticamente acordos dessa natureza entre economias desenvolvidas. Esses acordos somente teriam utilidade quando havia assimetrias econômicas significativas, pois suas disposições, segundo seus detratores, seriam tão severas para os receptores de investimentos, ao criar obrigações para o Estado receptor e limitar o âmbito de aplicação de políticas públicas de desenvolvimento, que nenhum país desenvolvido desejaria submeter-se a elas. Essa visão é corroborada pela recente revisão do modelo de APPI negociado pelos Estados Unidos que, após ser demandado no sistema CIADI,

alterou seu acordo modelo e limitou hipóteses de acionamento do sistema de solução de controvérsias³³.

Argumentou-se que havia reduzido o risco político de interferência em investimentos em economias desenvolvidas e, assim, não haveria justificativa para APPI entre, por exemplo, a Alemanha e os Estados Unidos. O recente início de negociações, entre Estados Unidos e União Europeia, da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP) pode enfraquecer esse argumento. A proposta de acordo contém capítulo específico sobre investimentos, o que pode significar que há interesse em limitar o risco político em investimentos inclusive entre os dois maiores polos econômicos mundiais. Há possibilidade de maior restrição nas hipóteses de acionamento do sistema de solução de controvérsias investidor-Estado, ou ainda de exclusão desse tipo de arbitragem, como foi defendido pela Alemanha. Apesar da possível restrição à arbitragem investidor-Estado no âmbito do TTIP, a negociação de acordo de investimentos entre economias desenvolvidas é inovadora, pois, fora as disposições sobre investimentos entre EUA e Canadá no âmbito do NAFTA, não é usual esse tipo de tratativa. Cabe ressaltar que a sociedade civil, nos dois lados do Atlântico, tem apresentado fortes críticas à possibilidade de arbitragem investidor-Estado (ISDS – *Investor-State Dispute Settlement*) nos mega-acordos regionais, o que põe em dúvida a permanência desse tipo de cláusulas no TTIP.

33 Ver Apotex Holdings Inc. e Apotex Inc. contra os Estados Unidos da América (ICSID Case No. ARB(AF)/12/1). Disponível em: <<http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=GenCaseDtIsRH&actionVal=ListPending>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

4. Críticas ao atual Sistema de Solução de Controvérsias de Investimentos

Os APPIs clássicos seguem modelo relativamente uniforme e são peça fundamental no atual sistema de solução de controvérsias de investimentos. Tais acordos possuem, contudo, diversas cláusulas polêmicas. Uma das mais controversas é a possibilidade de arbitragem investidor-Estado, por meio da qual um indivíduo ou uma empresa (de nacionalidade de um Estado signatário de um APPI com o Estado receptor de um investimento) podem acionar diretamente esse Estado receptor em arbitragem internacional.

Essa possibilidade coloca em “pé de igualdade”, à luz do Direito Internacional, o indivíduo (pessoa natural ou jurídica) e o Estado³⁴. Diferentemente da proteção diplomática, as controvérsias são retiradas do crivo político do Estado exportador de capital, que não tem mais poder discricionário de escolher quais demandas serão levadas adiante.

Sornarajah também critica os tribunais arbitrais de investimentos, que se arrogam em amplos poderes de revisar políticas estatais que possam afetar negativamente os investimentos estrangeiros. Atualmente, os tribunais arbitrais de investimento “[...] are able to pronounce on issues that transcend the interests of the parties to the dispute and have a wider significance for the international community as a whole”³⁵.

Os laudos arbitrais provenientes de arbitragens de investimentos são executados como sentenças judiciais nos Estados de origem, com base na Convenção sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, conhecida como

34 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 138.

35 SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 343.

Convenção de Nova Iorque. Na maioria dos casos, há indenização em dinheiro por violação de disposição contida em APPI, que podem consistir em consideráveis somas.

Ademais, a eficácia de APPIs tem sido seriamente questionada, uma vez que não há dados que comprovem definitivamente o aumento de fluxo de investimentos para países que concluem esse tipo de acordo³⁶. A possibilidade de recusa de pagamento de indenizações de arbitragens de investimentos, que surgiu recentemente com relação a laudos contra alguns países-membros do sistema plurilateral de solução de controvérsias em matéria de investimentos, põe em cheque a relevância desses acordos³⁷. Se os laudos arbitrais não podem ser executados, o sistema de solução de controvérsias de investimento deve ser repensado.

Thomas Wälde, um dos maiores especialistas no Direito Internacional dos Investimentos, também alerta para estratégias estatais que prejudicam a eficácia da execução de laudos arbitrais:

Governments have numerous ways not available to private parties to obstruct enforcement if there is an award against them. While the ICSID convention (as the Energy Charter Treaty) includes an obligation to comply with the award and for national courts to enforce them, this does not help to overcome “sovereign immunity” objections against execution into governmental assets. Most government assets are located in the respondent States; counsel for claimants acquire imaginative skills in tracing the few assets of a commercial nature accessible outside the host State. Domestic courts are

36 SALACUSE, J. e SULLIVAN, N.: 2004, Do BITs really work? An evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain, *Harvard International Law Journal* 46(1), 2005.

37 Ver Agência Reuters, “Obama says to suspend trade benefits for Argentina”, Reportagem de 26 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/03/26/us-usa-argentina-trade-idUSBRE82P0QX20120326>>. Acesso em: 9 ago. 2012.

notoriously reluctant – whatever the rules of the ICSID convention of Article V of the New York Convention – to enforce against their Government. Russia has, it seems, so far not paid up any of the BIT-rendered awards (not other commercial arbitral awards) against it³⁸.

Há ainda o problema da abordagem conflitiva inerente aos APPIs. A proteção imaginada nesse tipo de acordo decorre da possibilidade de recurso à instância internacional, que não estaria sujeita a pressões políticas do Estado receptor dos investimentos. Dessa forma, a proteção se resume à possibilidade de a empresa poder exigir indenização em tribunal internacional.

Apesar de haver distanciamento entre a empresa e o Estado de sua nacionalidade, o recurso à arbitragem pode gerar irritantes nas relações entre o Estado investidor e o Estado receptor de investimentos, bem como entre os envolvidos na arbitragem de investimentos, em virtude das somas geradas em indenizações no sistema de solução de controvérsias. Segue-se, nessa modalidade de solução de controvérsias, tática de “terra arrasada”, pois se busca extrair o máximo de recursos do adversário, com o qual não se pretende mais negociar. Assim, um instrumento que tinha como objetivo retirar as controvérsias entre empresas investidoras e estados receptores de investimento do âmbito político acaba contaminando as relações bilaterais entre os países envolvidos.

Autores da corrente crítica de pensamento jurídico TWAIL (*Third World Approach to International Law*) afirmam que a arbitragem de investimentos pode ser tendenciosa a favor das empresas transnacionais, além de causar rugas no relacionamento da empresa com o Estado, pois “[the] formal adversarial structure

38 WÄLDE, Thomas W. 2 The Specific Nature of Investment Arbitration. In: KAHN, Philippe e WÄLDE, Thomas W. (Eds.). *Les aspects nouveaux du droit des investissements internationaux / New Aspects of International Investment Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 79-80.

and the possibility of bias in courtroom litigation can destroy the business relationship; which is conducive to the smooth flow of international trade”³⁹.

Outra cláusula importante no modelo de APPIs clássicos é a que versa sobre a expropriação, que também gera dificuldades nos casos de arbitragem de investimentos. Por meio desta cláusula, busca-se regular as hipóteses de desapropriação de um bem do investidor por parte do Estado, bem como assegurar o direito a compensação justa e eficaz pelo bem desapropriado. O tipo mais simples de expropriação é a chamada “expropriação direta”, quando o Estado toma para si a propriedade de um investimento realizado pelo investidor estrangeiro, como, por exemplo, em uma desapropriação de uma fábrica para a construção de uma nova estrada.

O conceito de expropriação foi expandido, no entanto, por decisões do sistema de solução de controvérsias de investimentos e por cláusulas mais amplas em APPIs. A doutrina especializada cunhou diferentes conceitos para a expropriação ampliada, chamada de “indireta”, como *creeping expropriation*, *regulatory expropriation* e *indirect* à saúde, por exemplo, podem ser consideradas equivalentes a uma expropriação por tribunais arbitrais, em situações como a proibição de uso de marcas em embalagens de cigarros, como no caso *Plain Packaging* contra o Uruguai⁴⁰. Sobre o desenvolvimento do conceito de expropriação indireta, o Ministro Sérgio Barreiros Azevedo acrescenta:

39 McLAUGHLIN, J. T. Arbitration and Developing Countries. *International Lawyer* (1979) apud HIPPOLYTE, Antonius R. *Third World Perspectives on International Economic Governance: A Theoretical Elucidation of the 'Regime Bias' Model in Investor-State Arbitration and its Negative Impact on the Economies of Third World States*, 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2080958>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2080958>>. Acesso em: 9 ago. 2012.

40 Ver Philip Morris Brand Sàrl (Suíça), Philip Morris Products S.A. (Suíça) e Abal Hermanos S.A. (Uruguai) contra a República Oriental do Uruguai (ICSID Case No. ARB/10/7). Disponível em: <<http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=GenCaseDtlsRH&actionVal=ListPending>> Acesso em: 27 jan. 2014.

A questão apresenta dificuldades intrínsecas pelo fato de que diferentes sistemas de organização social atribuem diferentes papéis aos direitos de propriedade privada e à função social da propriedade. A noção de expropriação indireta conspira diretamente contra o exercício legítimo do poder regulatório dos Estados nacionais na obrigação de submeter os direitos da propriedade privada ao interesse público⁴¹.

Com base nessas críticas ao sistema de solução de controvérsias de investimentos, o Brasil não ratificou os quatorze APPIs assinados durante a década de 1990 e os retirou do procedimento de aprovação parlamentar⁴². O Executivo retirou os acordos da apreciação do Congresso em 2002, no contexto de debate que levou à conclusão de que o modelo aplicado à proteção ao investidor não era adequado ao Brasil.

Após essa retirada dos acordos da pauta legislativa, foi estabelecido Grupo de Trabalho Interministerial, que realizou estudos sobre o tema, levando em conta as informações disponíveis e foi além das conclusões da discussão parlamentar anterior.

As conclusões desse trabalho foram submetidas à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que examinou o tema em 2007 e emitiu resolução que estabelece os princípios norteadores básicos relativos à negociação de APPIs pelo Brasil. A CAMEX decidiu que o Brasil deveria negociar APPIs preferencialmente no contexto regional. Por essa razão, o Mercosul iniciou discussões sobre o tema em 2010, no âmbito do Subgrupo de Trabalho 12 (SGT-12) do bloco.

41 AZEVEDO, Sérgio Barreiros de Santana. *As negociações internacionais sobre investimentos e a preservação de espaço para a implementação de políticas de desenvolvimento: uma avaliação das posições brasileiras*. Tese do CAE. Brasília: IRBr, 2007, p. 90.

42 IIA MONITOR No. 3 (2006) *International Investment Agreements. The Entry into Force of Bilateral Investment Treaties (BITs)*. UNITED NATIONS, New York and Geneva, 2006, p. 3.

Mesmo não possuindo APPI em vigor, o Brasil é um dos principais destinos mundiais de investimento estrangeiro direto, de acordo com dados recentes da UNCTAD. Até o mês de novembro de 2013, o Brasil registrou o ingresso líquido de IED de 57,5 bilhões de dólares, tendo sido o quarto país com o maior volume de investimentos estrangeiros naquele ano⁴³.

A Embaixadora Katia Godinho Gilaberte entende que a negociação desses APPIs era inconsistente com a política brasileira, pois:

A decisão brasileira de participar do processo de negociação dos Acordos sobre Promoção Recíproca de Investimentos denota, assim, certa inconsistência, que é realçada pelo fato de, diferentemente da Argentina, o Brasil não tê-la adotado simultaneamente com outras medidas correlatas – a subscrição do Convênio Constitutivo da MIGA [Multilateral Investment Guarantee Agency], por exemplo, precede-a de dois anos e, até o momento, não foi sequer considerada eventual adesão ... à Convenção de Washington sobre Solução de Litígios entre Estados e Nacionais de Outros Estados Relativos a Investimentos, de 18 de março de 1965, que institui o Centro Internacional de Solução de Controvérsias sobre Investimentos [CIADI]⁴⁴.

5. O papel do Itamaraty e do Governo Federal

O Serviço Exterior brasileiro atua no apoio a empresas brasileiras que possuem unidades produtivas no exterior e na

43 VALOR ECONÔMICO. Brasil é o quarto país mais atraente ao investimento estrangeiro direto, 26 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3175580/brasil-e-quarto-pais-mais-atraente-ao-investimento-estrangeiro-direto>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

44 GILABERTE, Katia Godinho. *Acordos sobre promoção e proteção de investimentos: evolução da política brasileira e perspectivas*. Tese do CAE. Brasília: IRBr, 1995, p. 32.

captação de investimentos estrangeiros para o Brasil. No Itamaraty, a formulação de políticas públicas de fomento ao investimento estrangeiro no Brasil, assim como o investimento brasileiro no exterior, é atribuição da Divisão de Investimentos, no âmbito do Departamento de Promoção Comercial. Cabe à Divisão de Negociações de Serviços, no âmbito do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços, a negociação de acordos sobre investimentos. A rede de postos no exterior tem a função de relatar oportunidades recíprocas de investimentos, além de acompanhar e fazer gestões em prol de empresas brasileiras junto a governos estrangeiros.

Uma vez que o investimento de empresas brasileiras no exterior é cada vez mais expressivo⁴⁵, é um desafio para o Itamaraty auxiliar as empresas nacionais em seus projetos de internacionalização e reforçar a imagem positiva de seus investimentos produtivos no exterior. O investimento brasileiro no exterior tem grande importância para a política externa brasileira. Sobre o papel do Estado brasileiro no apoio a esse investimento, o Ministro José Raphael Lopes Mendes de Azeredo enumera três categorias de ações mais importantes: i) o apoio político direto, por meio de apoio diplomático (em gestões e iniciativas tendentes a facilitar a realização ou consolidação de investimentos); ii) apoio econômico direto, com a concessão de créditos para a realização de aquisições ou de obras de infraestrutura em países da região, aprovados pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) e canalizados por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e iii) apoio econômico indireto, através de mecanismos de créditos internos para o aumento ou diversificação da produção industrial no Brasil, e de ações de promoção das exportações, por meio da

45 Vide artigo do jornal BRASIL ECONÔMICO, edição de terça-feira, 26 de outubro, 2010, p. 1.

Agência de Promoção das Exportações (APEX), da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do próprio Itamaraty⁴⁶.

Recentemente, o Brasil criou novo modelo de acordo de investimentos, com o objetivo de oferecer suporte jurídico-diplomático para a atuação de empresas brasileiras no exterior. O projeto de Acordo Bilateral de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) foi elaborado pelo Itamaraty, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério da Fazenda, a Secretaria Executiva da CAMEX e outras agências governamentais, como o Banco Central e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Em decisão da CAMEX de 2013, foram aprovadas as linhas gerais do projeto de ACFI, para negociação com países africanos. O projeto de acordo não contém cláusulas-padrão dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPIs), que foram questionadas pelo Congresso Nacional, por ocasião da discussão sobre a eventual internalização dos APPIs assinados na década de 1990. O cerne do projeto é a prevenção de conflitos por mecanismos de consultas bilaterais e a promoção de investimentos recíprocos por meio de maior cooperação entre governos e de iniciativas de facilitação do investimento.

A proposta de acordo busca resolver problemas práticos de investidores e está baseada em três pilares: i) cláusulas normativas não controversas como tratamento nacional e de nação mais favorecida, além de disciplinas básicas sobre expropriação direta; ii) comitês conjuntos com agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos; e iii) ênfase em mitigação de riscos e prevenção de controvérsias.

46 AZEREDO, José Raphael Lopes Mendes de. *O Investimento Brasileiro na Argentina no Século 21 – Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira*. Brasília, FUNAG, Tese de CAE, 2009, p. 29.

A proposta de ACFI prevê obrigações moduláveis de acordo com os interesses de cada parceiro, em leque de opções que inclui: a) promoção de investimentos, incluindo a divulgação de oportunidades de investimentos entre as duas partes e *match-making*; b) fornecimento de informações úteis à cooperação, como, por exemplo, legislação, compras governamentais, licitações e concessões; c) facilitação de vistos para “gestores, executivos e funcionários qualificados”; d) facilitação de procedimentos para obtenção de licenças, inclusive ambientais e referentes a normas técnicas; e) cláusula de melhores esforços para a concessão de incentivos fiscais, apoio financeiro, facilitação aduaneira, etc.; e f) cláusulas de garantia de transferências de divisas.

O ACFI prevê ainda a criação de foro intergovernamental para a solução negociada de controvérsias e de ponto focal, que centralizará (*one stop shop*) os pedidos de informações e de gestões de empresas junto aos órgãos da administração local.

Em contraposição à lógica adversarial dos APPIs, o projeto do ACFI busca prevenir controvérsias com mecanismo permanente de diálogo e a solução de problemas práticos de investidores, como a dificuldade com a burocracia local nos países receptores de IED brasileiro.

A proposta contém, portanto, um elemento de proteção ao investimento brasileiro, limitando o risco empresarial e fomentando, assim, a internacionalização de empresas brasileiras. Além disso, deverá contribuir para superar obstáculos resultantes das dificuldades institucionais dos países parceiros.

O modelo prevê a adoção de procedimentos de arbitragem Estado-Estado para a resolução de eventuais conflitos. Essa arbitragem segue os moldes do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, em que se julga a conformidade de uma

medida questionada em relação ao Acordo. Não está contemplada a possibilidade de contencioso investidor-Estado.

Até o momento, foram assinados acordos com base no modelo ACFI com Moçambique, Angola, México e Maláui. Foram ainda realizadas missões negociadoras interministeriais (MRE, Ministério da Fazenda, MDIC e Secretaria Executiva da CAMEX) aos seguintes países: África do Sul, Argélia, Marrocos e Tunísia. Estão em curso negociações com a Colômbia, o Chile e o Peru.

6. Desafios para o Brasil

Apesar de o Brasil não se inserir nas regras de proteção aos investimentos internacionais, por meio do CIADI e dos APPIs, o estudo do tema deve ser fomentado no país. Nossos parceiros, investidores e Estados receptores de nossos investimentos em sua maioria integram esse sistema ou têm suas concepções influenciadas pelas decisões arbitrais do sistema de solução de controvérsias em matéria de investimentos. Assim, as negociações internacionais mantidas pelo Brasil no campo dos investimentos giram em torno de conceitos e doutrinas oriundas do sistema CIADI que, apesar de não serem vinculantes juridicamente para o Brasil, informam as decisões e as posições de nossos parceiros comerciais.

O Brasil não está sozinho em suas reservas ao sistema atual de solução de controvérsias em matéria de investimentos. Países como Austrália, África do Sul e Indonésia têm questionado diversos conceitos desse sistema, incluindo a arbitragem investidor-Estado.

Não há comprovação empírica sobre as supostas vantagens de participar do regime internacional de proteção dos investimentos. Mesmo não integrando esse sistema, o Brasil recebe enormes volumes de investimento produtivo estrangeiro, inclusive em períodos de crise internacional. Se o sistema de solução de controvérsias em matéria de investimentos tem

como premissa criar estabilidade ao investimento e reduzir riscos políticos ao investidor, como explicar esse volume de investimentos direcionados ao Brasil? O que valeria mais para o investidor estrangeiro, a participação no regime internacional dos investimentos ou o cumprimento das “regras do jogo”, ou seja, o respeito efetivo ao investidor?

Os acordos sobre investimentos estrangeiros assinados por nossos parceiros devem ser estudados no Brasil em maior profundidade pelo setor privado e pelo governo. A nova realidade brasileira, em que o país passou a ser um exportador de capital, exige que o Brasil formule conceitos próprios sobre investimentos estrangeiros e sua regulação, para o país poder desenvolver de posição própria em relação ao tratamento de nossos investimentos no exterior. A Academia nacional é uma ferramenta essencial para a criação desses conceitos brasileiros do Direito Internacional dos Investimentos, pois as concepções da doutrina estrangeira não necessariamente correspondem aos interesses e à realidade nacionais.

A criação de novo modelo de acordo de investimentos, que responda aos anseios de empresas internacionalizadas brasileiras e às críticas ao sistema atual de proteção aos investimentos, é um grande passo para a atuação governamental em prol das empresas brasileiras internacionalizadas. Cabe ao Brasil o desafio de avançar na via de mão dupla dos investimentos internacionais, buscando coerência entre sua posição em matéria de investimentos estrangeiros no Brasil e em relação aos investimentos brasileiros no exterior.

Referências

AZEREDO, José Raphael Lopes Mendes de. *O Investimento Brasileiro na Argentina no Século 21 – Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira*. Tese do CAE. Brasília, FUNAG, 2009.

AZEVEDO, Sérgio Barreiros de Santana. *As negociações internacionais sobre investimentos e a preservação de espaço para a implementação de políticas de desenvolvimento: uma avaliação das posições brasileiras*. Tese do CAE. Brasília: IRBr, 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Termo de Referência: internacionalização de empresas brasileiras*. 2009. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1260377495.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2012.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Os investimentos brasileiros no exterior: relatório 2013*. Brasília: CNI, 2013.

CRETOIU, S.; BARAKAT, L.; XIMENES, M.; ALVIM, F; NEVES; Isabelle. *Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011: Crescimento e Gestão Sustentável no exterior*. Fundação Dom Cabral, junho, 2011, disponível em: <http://www.fdc.org.br/pt/publicacoes/Paginas/relatoriodepesquisa.aspx?COD_ACERVO=23312>. Acesso em: 7 ago. 2012.

DOLZER, Rudolf. *Fair and Equitable Treatment: A Key Standard in Investment Treaties* the International Lawyer, volume 39, issue 1, 2005.

DRAGO, Luis M. State Loans in their Relation to International Policy. *American Journal of International Law*. 692-726, 1907.

ESTADO DE S. PAULO. Fábrica da Marcopolo na Índia começa a dar lucro, 18 nov. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20091118/not_imp468080,0.php>. Acesso em: 2 nov. 2010.

FOLHA DE S. PAULO. Não podemos ser uma ilha de prosperidade cercada por um mar de pobreza e injustiça social. Entrevista do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0107201009.htm>>. Acesso em: 24 out. 2010.

FOLHA DE S. PAULO. Natura amplia logística e produção para crescer no Brasil e AL, 27 out. 2010, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/821124-natura-amplia-logistica-e-producao-para-crescer-nobrasil-e-al.shtml>>. Acesso em: 2 nov. 2010.

FONSECA, K. C. *Investimentos estrangeiros: regulamentação internacional e acordos bilaterais*. Curitiba: Juruá, 2008.

GILABERTE, Katia Godinho. *Acordos sobre promoção e proteção de investimentos: evolução da política brasileira e perspectivas*. Tese do CAE. Brasília: IRBr, 1995.

HEAD, John W. *Global Business Law – Principles and Practice of International Commerce and Investment*. Durham, Carolina Academic Press.

HERSHEY, Amos S. The Calvo and Drago Doctrines. *American Journal of International Law*, vol. 1, 1907.

IIA MONITOR No. 3 (2006) International Investment Agreements The Entry into Force of Bilateral Investment Treaties (BITs). UNITED NATIONS. New York and Geneva, 2006.

MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito Econômico Internacional*. Curitiba: Juruá Editores, 2005.

McLAUGHLIN, J. T. Arbitration and Developing Countries. INTERNATIONAL LAWYER (1979). In: HIPPOLYTE, Antonius R. *Third World Perspectives on International Economic Governance: A Theoretical Elucidation of the 'Regime Bias' Model in Investor-State Arbitration and its Negative Impact on the Economies of Third World States*, 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2080958>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2080958>>. Acesso em: 9 ago. 2012.

MEIERTÖNS, Heiko. *The Doctrines of US Security Policy – An Evaluation under International Law*. Cambridge University Press, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004, v. 1.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Assessoria de Imprensa do Gabinete. Nota nº 17, 24 de janeiro de 2014.

MITCHELL, Nancy. *The danger of dreams: German and American imperialism in Latin America*. UNC Press Books, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice. Series A – No. 2; Collection of Judgments. A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1924.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International Justice. Series A. No. 6; Collection of Judgments. A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1925.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Publications of the Permanent Court of International

Justice. Series A - No. 17; Collection of Judgments. A.W. Sijthoff's Publishing Company, Leyden, 1928.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Sovereignty over Natural Resources Investment Law and Expropriation: The case of Bolivia and Brazil. *Journal of World Energy Law & Business*, 2009, vol. 2, no. 2.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso proferido Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2014, Davos, Suíça, 24 de janeiro de 2014.

SALACUSE, J. e SULLIVAN, N.: 2004, do BITs really work? An evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain. *Harvard International Law Journal* 46(1), 2005.

SCOTT, George Winfield. Hague Convention Restricting the Use of Force to Recover on Contract Claims. *The American Journal of International Law*, vol. 2, no. 1, p. 78-94, Jan. 1908. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2186560>>. Acesso em: 24 out. 2010.

SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TOPIK, Steven. *Comércio e canhoneiras: Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97)*. Companhia das Letras, 2009.

UNCTAD. World Investment Report 2006. FDI from developing and transition economies: implications for development. New York: United Nations, 2006. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2012.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. International Investment Policymaking in Transition: challenges and opportunities of treaty renewal. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2013d9_en.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

VALOR ECONÔMICO. Brasil é quarto país mais atraente ao investimento estrangeiro direto, 26 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/3175580/brasil-e-quarto-pais-mais-atraente-ao-investimento-estrangeiro-direto>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

VANDEVELDE, Kenneth J. A Brief History of International Agreements. U.C. Davis Journal of International Law & Policy. Fall, 2005.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo et al. Panorama Jurídico-econômico dos Investimentos Transnacionais: Análise Crítica. In: CASELLA, Paulo Borba et al. (Orgs.). *Direito Internacional, humanismo e globalidade*: Guido Fernando Silva Soares (Amicorum Discipulorum Liber). São Paulo: Atlas, 2008.

WÄLDE, Thomas W. 2 The Specific Nature of Investment Arbitration. In: KHAN, Philippe e WÄLDE, Thomas W. (Eds.). *Les aspects nouveaux du droit des investissements internationaux / New Aspects of International Investment Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

DEPARTAMENTO ECONÔMICO



A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL: DESAFIOS E PRINCIPAIS CONQUISTAS

*Mayara Nascimento Santos*¹

Resumo

A adoção da Agenda do Desenvolvimento no âmbito da OMPI, em 2007, foi um marco para o regime internacional de propriedade intelectual (PI). Seus efeitos, todavia, não se limitam às 45 recomendações consensuadas pelos Estados-membros.

A implementação transversal dos seus objetivos e princípios mais amplos estão mudando positivamente a forma como a OMPI trabalha. O sucesso desta implementação deve contribuir para seu fortalecimento e sua legitimação, na medida em que aperfeiçoa seu funcionamento. Ademais, permite a inclusão de um grupo mais amplo de *stakeholders* no processo decisório da Organização, o que fortalece a confiança entre os Estados-membros, titulares de direito e usuários de PI. Equilíbrio é a palavra-chave por detrás da Agenda.

Este artigo busca revisar os principais resultados alcançados nos primeiros sete anos de implementação da Agenda do Desenvolvimento e propor algumas opções de curso para o futuro. Também discute as

¹ Diplomata, integrou, de 2009 a 2015, a equipe da Divisão de Propriedade Intelectual do Itamaraty. As visões expressas neste artigo são, no entanto, manifestações pessoais da autora e não necessariamente refletem as posições do governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores.

motivações que justificam ser a Agenda uma prioridade para o Brasil, que foi um de seus patrocinadores e demandantes mais ativos.

Abstract

The adoption of the WIPO Development Agenda in 2007 was a milestone for the international intellectual property (IP) regime. Its effects, however, are not limited to the 45 recommendations agreed by WIPO Member States.

The mainstreaming of its broader objectives and principles are changing the way WIPO works (in a positive way). The success of such implementation should contribute to the strengthening and legitimation of WIPO since it improves the way the institution works. It also includes a broader range of stakeholders in the decision-making process, contributing to build confidence among Member States, right holders and users. Balance is the key word behind the Development Agenda.

This paper aims to review the main results achieved in the implementation of the Development Agenda during its first seven years and to propose some ideas for the future. It also debates why the Development Agenda is still a priority for Brazil, one of its cosponsors and most active *demandeurs*.



1. Introdução

A adoção da Agenda do Desenvolvimento da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), em 2007, foi um marco histórico para o regime multilateral de propriedade intelectual (PI). Sua implementação, porém, tem se mostrado ainda mais desafiadora para seus principais demandantes. Dificuldades de articulação política e a oposição ao seu aprofundamento constituem importantes obstáculos para sua plena execução.

O presente artigo passa em revista os últimos sete anos de implementação da Agenda, bem como propõe perspectivas sobre seu futuro. Para tanto, dialoga com as diversas análises já publicadas.

O texto também busca incentivar maior debate interno no Brasil sobre a Agenda, não apenas no plano governamental, mas também com a sociedade civil. Entende-se que o diálogo interno sobre a Agenda do Desenvolvimento precisa ser aprofundado, de modo a fortalecer a atuação brasileira no âmbito da OMPI.

Diante das inúmeras variáveis que integram o contexto de aprovação e implementação da Agenda, a análise não pretende ser exaustiva, mas sim sugerir pontos de reflexão sobre como mover o tema adiante. Nessa perspectiva, o artigo organiza-se em torno dos seguintes argumentos:

a) a adoção da Agenda do Desenvolvimento resulta de processo mais amplo, que reflete uma crescente demanda por maior inclusão dos usuários como parte relevante do processo decisório relativo ao regime multilateral de PI e por maior equilíbrio no sistema de proteção;

b) sua implementação e aprofundamento não constituem contraponto ao sistema internacional de proteção de PI, mas sim elementos necessários para seu fortalecimento e legitimação. A devida implementação e observância dos objetivos e princípios da Agenda poderão facilitar o destrave de impasses nos trabalhos da OMPI, inclusive no campo normativo, na medida em que estabelece novo *modus operandi* em que os usuários do sistema se sentem integrados ao processo e nutrem a expectativa de ter suas demandas atendidas;

c) faz-se necessário revisar e reforçar a ampla coalizão que permitiu adotar a Agenda de modo a garantir sua devida implementação. Esta coordenação é desafiadora, mas consiste, até o momento, na ferramenta mais efetiva para avançar os interesses dos usuários no âmbito da OMPI; e

d) a Agenda do Desenvolvimento é um tema não apenas atual, como prioritário para o Brasil, e se coaduna com seus objetivos

mais amplos de política externa em matéria de PI (*vide* seção V). A posição do Brasil em favor de um regime mais equilibrado e inclusivo tem se mostrado acertada e em linha com as tendências mundiais.

Para desenvolver os referidos argumentos, o artigo foi dividido em cinco seções substantivas que abordarão: a) o histórico da adoção da Agenda do Desenvolvimento; b) os trabalhos do Comitê de Desenvolvimento e Propriedade Intelectual e implementação transversal da Agenda do Desenvolvimento; c) a coordenação dos países em desenvolvimento e da sociedade civil no processo de implementação da Agenda; d) os interesses do Brasil; e e) as perspectivas sobre o futuro da implementação da Agenda do Desenvolvimento.

2. Breve histórico da adoção da Agenda do Desenvolvimento

2.1. Panorama político

Para compreender o processo de negociação e adoção da Agenda do Desenvolvimento, faz-se necessário analisar o contexto mais amplo em que o novo instrumento foi negociado. A Agenda, do ponto de vista dos seus principais demandantes (países em desenvolvimento e organizações da sociedade civil dedicadas aos temas afetos à propriedade intelectual), poderia ser considerada como uma resposta articulada às crescentes pressões por maior harmonização entre as legislações e sistemas nacionais de propriedade intelectual e ao adensamento do regime multilateral por meio da negociação de novos acordos no âmbito da OMPI após a adoção do Acordo TRIPS da Organização Mundial do Comércio (OMC). Poderia, também, ser interpretada como mais uma demonstração de como a geometria de poder no cenário internacional tem se alterado ao longo das últimas décadas,

com o fortalecimento de novos atores (especialmente os países emergentes) e com a maior participação e articulação, em nível internacional, da sociedade civil organizada. A Agenda poderia, ainda, ser analisada como consequência da crescente insatisfação de diversos *stakeholders* com os problemas de governança da OMPI, uma Organização fortemente influenciada pelos interesses comerciais dos países desenvolvidos e de sua indústria, com grave déficit de transparência e *accountability* e pouco permeável às posições dos países em desenvolvimento e da sociedade civil organizada.

Independentemente do prisma sob o qual se analisam as motivações que levaram ao lançamento e à adoção da Agenda, é notório que este processo resultou de movimento histórico muito mais complexo e que não se reduz ao processo negociador que teve lugar em Genebra entre 2004 e 2007. Estima-se que ele reflita, especialmente, as pressões por uma nova ordem e pela renovação da governança da agenda internacional. Vale notar que os temas de propriedade intelectual impactam diretamente – e devem impactar cada vez mais – a vida da sociedade moderna, o que amplia o interesse da sociedade civil pela matéria. Seja do ponto de vista do acesso às tecnologias, a medicamentos ou à informação, a regulamentação dos direitos de propriedade intelectual (DPIs) está presente não apenas na rotina do setor privado e dos titulares de direitos, mas também dos usuários daquilo que é protegido. O advento da Internet expôs, de forma ainda mais concreta, esta presença, na medida em que o acesso e o compartilhamento de conteúdo via ambiente digital também é afetado pela proteção de direitos autorais.

É difícil afirmar se a Agenda do Desenvolvimento era – ou poderia ser – um fenômeno previsível antes de ser aprovada ou mesmo proposta. É inegável, porém, que ela segue processo de cunho reformista, que se delineou ainda nas negociações do Acordo TRIPS e culminou, em 2001, na aprovação da Declaração

de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública. Refiro-me à crescente insatisfação dos usuários de tecnologia e material protegido com os impactos restritivos dos altos (e crescentes) padrões de proteção de DPIs sobre sua capacidade de usufruir dos avanços oriundos do progresso científico e tecnológico. Por usuários, é possível incluir tanto consumidores/cidadãos (representados, aqui, por diversas organizações não governamentais dedicadas aos temas de PI) como os Estados que não são *players* do sistema de propriedade intelectual. O alto custo de implementação do Acordo TRIPS – que exigiu, para a grande maioria dos membros da OMC, profundas reformas administrativas e legislativas a fim de tornar seus sistemas nacionais compatíveis com os novos compromissos internacionais – bem como a imagem negativa do sistema gerada pelos conflitos em torno do acesso a medicamentos antirretrovirais utilizados no tratamento de pacientes portadores de HIV/AIDS são elementos que também compõem o quadro geral que provocou o processo reformista a que me refiro acima.

Fato é que a pressão exercida pelos titulares de direito e por grande parte dos países desenvolvidos por regras novas e mais restritivas mesmo após a recém-conclusão do Acordo TRIPS (as regras conhecidas como TRIPS-plus) tanto no âmbito multilateral como nas negociações de acordos de livre comércio e na implementação da normativa da OMC provocou reação coordenada dos usuários do sistema contra a imposição de padrões mais elevados. Recorde-se que, ainda em meados da década de 1990, tiveram início as novas agendas normativas da OMPI pós-TRIPS, que, na prática, aprofundavam ainda mais o processo de harmonização promovido pela normativa da OMC. A Agenda Digital – que originou os chamados Tratados da Internet da OMPI *WIPO Copyright Treaty* (WCT) e o *WIPO Performances and Phonograms Treaty* (WCT), de 1996, além do *Beijing Treaty on Audiovisual Performances* (AVPT), de 2012, a Agenda de Patentes (sob a qual se negociaram o *Patent*

Law Treaty, de 2000, e o não concluído *Substantive Patent Law Treaty* (SPLT)) representam, no contexto dessa Organização, as grandes iniciativas em torno de uma agenda TRIPS-plus. Movimento similar ocorria, em paralelo, nos processos negociadores de novos acordos de livre comércio bilaterais, regionais ou plurilaterais, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o acordo Mercosul-União Europeia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e outros contemporâneos. Nacionalmente, os países também sofriam fortes pressões para incorporar medidas TRIPS-plus no processo de implementação do Acordo TRIPS.

Roberto Jaguaribe² e Otávio Brandelli³ argumentam, em artigo intitulado “Propriedade Intelectual: Espaços para os Países em Desenvolvimento”⁴, que as discussões sobre propriedade intelectual passaram a ser orientadas por dois vetores logo após a conclusão do Acordo TRIPS. O primeiro, favorável à harmonização internacional de DPIs, baseava-se em “pressuposto de que o fortalecimento e ampliação destes direitos automaticamente levaria ao desenvolvimento tecnológico, econômico e social dos países que adotassem normas mais estritas” (p. 286). Essa visão teria embutido um “automatismo inercial” de que mais proteção sempre levaria a mais inovação. O segundo, ao contrário, seria derivado de uma visão desenvolvimentista da propriedade intelectual, que defende que a proteção aos DPIs opera como um instrumento de capacitação e uma das ferramentas para a promoção do desenvolvimento, não devendo ser vista como um fim em si mesma. Para o segundo vetor, os DPIs deveriam ser inseridos no rol de instrumentos de política industrial

2 Diplomata de carreira e ex-Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

3 Diplomata de carreira, ex-Chefe da Divisão de Propriedade Intelectual do Itamaraty e ex-Presidente do INPI.

4 JAGUARIBE, Roberto; BRANDELLI, Otávio. Propriedade Intelectual: espaços para os países em desenvolvimento. In: VILLARES, Fábio [Org.]. *Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

e tecnológica de cada país e serem modulados às necessidades e especificidades locais. Propõe, assim, visão crítica das dificuldades de implementação do Acordo TRIPS, a) identificando externalidades negativas do sistema de proteção que devem ser corrigidas; b) negando a percepção do “automatismo inercial” e c) defendendo que eventuais exercícios de ampliação dos DPIs sejam precedidos de avaliação de impacto criteriosa.

Para este artigo, o segundo vetor descrito por Jaguaribe e Brandelli é o substrato teórico sobre o qual os usuários do sistema desenvolveram reação contra as crescentes pressões, no âmbito da OMPI, por novos acordos que aprofundassem ainda mais o regime multilateral. Ele se apoia em evidências práticas, as quais demonstram que a adoção de padrões mais elevados de proteção não produziu, nem mesmo na fase inicial de implementação do Acordo TRIPS, os efeitos esperados em termos de inovação e atração de investimentos. O Brasil é um exemplo interessante nesse sentido. Como recordam Jaguaribe e Brandelli, mesmo após o intenso processo de atualização da legislação nacional à luz dos compromissos assumidos na OMC levada a cabo na década de 1990, o Brasil caiu da segunda para a décima sétima posição do *ranking* de países mais atrativos para investimento estrangeiro entre 1998 e 2004, ao passo que as remessas para o exterior oriundas de pagamentos de *royalties* a título de propriedade intelectual subiram de 146 milhões de dólares em 1993 para 1,6 bilhões em 2004 (p. 285-286). Segundo dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNIDO), os investimentos no setor de biotecnologia teriam caído de 28 para 15 milhões de dólares entre 1994 e 2003, enquanto, na área farmacêutica, a queda foi de 91 para 37 milhões no mesmo período (p. 285).

A história mostra que nem sempre os usuários foram capazes de evitar a adoção de novos compromissos TRIPS-plus nos

processos bilaterais e regionais, mas, na OMPI, articularam-se em torno da Agenda do Desenvolvimento como forma de responder às pressões por padrões mais elevados de proteção enquanto ainda absorviam o Acordo TRIPS. A suspensão das negociações do SPLT, em 2006, é, nesse contexto, reveladora dos resultados que a articulação em torno da Agenda do Desenvolvimento produziu. É digno de nota também que importantes países em desenvolvimento não integram os novos acordos da Agenda Digital e da Agenda de Patentes, com destaque para África do Sul, Brasil, Egito e Índia – apesar de, em alguns casos, terem incorporado nacionalmente alguns de seus novos padrões.

Do ponto de vista da dinâmica interna da Organização, as críticas sobre a falta de transparência e de abertura à participação da sociedade civil e aos interesses dos países em desenvolvimento também foram importante motivação para o processo que levou à adoção da Agenda do Desenvolvimento. A OMPI chegou a ser reconhecida como a organização governamental menos transparente, de acordo com o relatório da “One World Trust 2006”⁵. A cultura pró-PI promovida e reafirmada dentro e fora da OMPI – inclusive por suas atividades de assistência técnica – era criticada por ser excessivamente favorável a níveis cada vez maiores de proteção dos DPIs, sem consideração pelos diferentes níveis de desenvolvimento dos países e outros objetivos mais amplos de interesse público. A falta de transparência e de neutralidade na atuação do Secretariado nos processos normativos também se incluem nessa crítica. Para muitos, a OMPI seria uma instituição com agenda própria⁶, influenciada pelos interesses privados dos titulares de direito. Recorde-se que o orçamento da OMPI é, em

5 BLAGESCU, Monica e LLOYD, Robert. 2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account. *One World Trust*, Londres, 2006.

6 KHOR, Martin e SHASHIKANT, Sangeeta. *Negotiating a 'Development Agenda' for the World Intellectual Property Organization*. Third World Network, 2009, p. 5.

sua grande maioria, oriundo dos recursos derivados dos registros de DPIs administrados pela Organização⁷. A renda referente às taxas desses serviços equivale a mais de 90% do orçamento total da OMPI⁸. A contribuição dos Estados-membros, em contrapartida, não chega a 5%⁹. Essa é uma realidade muito própria da OMPI, que não se reflete nas demais agências das Nações Unidas nem em outras Organizações Internacionais.

O Professor Daniel Gervais¹⁰, titular nas Universidades de Ottawa e de Vanderblit, explica o processo de adoção da Agenda do Desenvolvimento referindo-se ao que classifica como três fases do Acordo TRIPS. A periodização proposta por ele é didática para compreender-se, de forma sucinta, a evolução dos debates em torno do regime multilateral de PI que desencadeou a proposição da Agenda. Na primeira, a chamada *addition phase*, seria marcada pela ideia de que quanto maior a proteção à propriedade intelectual, melhor (“more IP is better”). Nesta fase, a articulação entre os países desenvolvidos detentores de tecnologia, aliada à ampla frente formada pela indústria baseada na proteção dos DPIs (notadamente a indústrias cujo modelo se baseia na proteção e exploração de DPIs, a exemplo da indústria farmacêutica e da indústria de entretenimento), promoveu tanto no âmbito da OMPI e da OMC como no plano nacional dos países intensa reforma do sistema de PI, que levou à rápida elevação dos níveis de proteção e observância destes direitos. Essa primeira fase localiza-se temporalmente no período que abarca o processo negociador e os primeiros anos de implementação da

7 Os principais sistemas de registro internacionais administrados pela OMPI são: a) o Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes (PCT); b) o Acordo de *Madri* relativo ao Registro Internacional de Marcas; e c) O Acordo de Haia Relativo ao Registro Internacional de Desenhos Industriais.

8 Só os registros via PCT respondem por cerca de 75% do orçamento da OMPI.

9 Informações contidas no documento “Draft Proposed Program and Budget for the 2014/2015 Biennium” - WO/PBC/20/3, disponível na página eletrônica da OMPI.

10 GERVAIS, Daniel. *Intellectual Property, Trade and Development: Strategies to Optimize Economic Development in a TRIPS-plus Era*. Oxford University Press, 2007.

nova normativa da OMC. Não surpreendentemente, este momento também coincide com a intensa crise econômica e financeira nos países em desenvolvimento (que ficou conhecida como a “crise da dívida”). As fragilidades geradas por essa crise dificultaram qualquer reação articulada por parte dos países em desenvolvimento ao aprofundamento do regime internacional de PI. Segundo Gervais, essa primeira fase teria sido movida por consenso baseado em três elementos centrais: i) necessidade de proteger os DPIs tanto em países ricos como pobres; ii) a importância de se gerar lucros adicionais por meio de proteção mais elevada dos DPIs, que financiariam mais pesquisa e desenvolvimento; e iii) a necessidade de promover avanço econômico e tecnológico como motivação para a adoção de padrões mais elevados de proteção dos DPIs, que seria ingrediente central para o desenvolvimento e para a atração de investimento externo direto (IED).

Na segunda fase, a chamada *substraction phase*, teria prevalecido a ideia de que quanto menor a proteção aos DPIs, melhor (“less IP is better”) e uma avaliação crítica do processo negociador do Acordo TRIPS e de seus resultados. Esta fase teve como pano de fundo a crise de saúde pública relacionada ao HIV, notória nos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Os altos custos dos antirretrovirais e as pressões sofridas pelos países em desenvolvimento quando tentaram fazer uso das flexibilidades previstas no Acordo TRIPS para facilitar a produção e distribuição desses medicamentos à sua população foram importantes motivadores para as críticas que se seguiram à adoção da normativa da OMC. As agressivas campanhas da indústria farmacêutica, apoiada pelos países desenvolvidos, contra a realização de licenças compulsórias bem como a pressão exercida pelos titulares de direitos de forma geral nos processos de implementação nacional do Acordo TRIPS – que levou à adoção de legislações muito mais restritivas do que as regras do Acordo em

vários países, inclusive no Brasil – são elementos importantes para entender o ambiente em que se desenvolve a *substraction phase*.

Recorde-se que a própria negociação do Acordo TRIPS foi marcada por divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e que já existiam campanhas contra o estabelecimento de uma normativa sobre propriedade intelectual no âmbito do sistema GATT/OMC. A capacidade de articulação contra a adoção de regras nessa matéria, no entanto, foi prejudicada pela crise financeira e econômica que assolava grande parte dos PEDs. A *substraction phase* é uma reação, portanto, não apenas ao conteúdo do Acordo TRIPS, mas também à própria dinâmica negociadora que envolveu a Rodada Uruguai, que, para os críticos, teria sido um movimento de coerção dos países desenvolvidos sobre os países em desenvolvimento fragilizados pela crise da dívida que produziu resultados desequilibrados em favor dos primeiros. Segundo Gervais, o principal resultado deste período foi a adoção da “Declaração Ministerial de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública”.

A terceira fase, na qual se insere a negociação e a adoção da Agenda do Desenvolvimento, foi intitulada pelo autor de “narrativa calibrada” (*calibration narratives*). A palavra chave para este novo momento é equilíbrio – e não por outra razão grande parte dos discursos pró-adoção da Agenda do Desenvolvimento se projetam em torno da ideia de um regime equilibrado. A nova fase seria marcada não por uma frontal oposição ou negação do sistema de propriedade intelectual, mas por uma avaliação crítica que a reconhece como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico, desde que seja construído em equilíbrio com o interesse público mais amplo. Nesse momento, se reconheceria que há diferenças, inclusive de capacidade tecnológica para absorver e fazer uso do sistema de PI, entre os países, o que levaria à necessidade de implementações individualizadas do Acordo TRIPS. Esta fase reconhece, também, que, abaixo de

determinado nível de desenvolvimento, a introdução de padrões muito elevados de proteção não geraria impactos positivos. Por fim, o discurso calibrado que marca este novo momento reconhece a PI como uma ferramenta necessária para promover a inovação e atrair investimentos, mas que, por si só, não seria suficiente para promover o desenvolvimento socioeconômico. Desta forma, propõe consenso de que a implementação do Acordo TRIPS deve estar embutida em estratégia mais ampla de desenvolvimento e que a adoção de elevados padrões de proteção e de observância dos direitos de propriedade intelectual poderiam produzir impactos negativos sobre o bem-estar.

Caberia discutir se, mesmo após a adoção e os sete anos de implementação da Agenda do Desenvolvimento, ainda estaríamos no contexto desta terceira fase ou se já estaríamos participando de um novo período. Há quem defenda que, tendo em vista a cada vez mais evidente diferenciação entre os países em desenvolvimento e a complexificação das demandas e interesses dos grupos da sociedade civil atuantes nos temas de PI, poderíamos estar entrando em um novo momento, em que as alianças que promoveram a adoção da Agenda estariam fragilizadas e novos pactos estariam sendo formados. Este artigo argumenta, porém, com base na observação do processo de implementação da Agenda e da evolução dos trabalhos na OMPI nos últimos sete anos, que o substrato que embasou a ampla frente que movimentou a adoção da Agenda ainda existe e deve manter ânimo para que a cooperação entre esses diferentes atores continue sendo uma das principais instâncias de coordenação, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, na Organização. A cultura pró-PI e resistente à maior transparência e maior abertura a outras preocupações e interesses que não apenas aqueles expressos pelos titulares de direito e pelos países desenvolvidos “players” do sistema ainda persiste na OMPI. Persiste, também, grande disparidade entre

países desenvolvidos e em desenvolvimento como fonte dos DPIs no mundo – especialmente aqueles que revertem em grande valor comercial agregado. A crescente pressão por maior proteção dos DPIs tampouco se tornou menos incômoda para os usuários do sistema nem menos polêmica. Temas não tão novos, mas cada vez mais relevantes, como a observância dos DPIs no ambiente digital, mostram que ainda é um desafio criar um sistema equilibrado.

2.2. Sobre o processo negociador¹¹

A aprovação da Agenda do Desenvolvimento pela Assembleia Geral em 2007 foi resultado de amplo trabalho de articulação política entre os países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil, demandantes de uma reforma profunda da dinâmica negociadora e da cultura da OMPI. A primeira proposta foi apresentada por Argentina e Brasil, em 2004, mas logo contou com vários outros copatrocinadores. Em 26 de agosto desse ano, as missões dos dois países submeteram uma proposta formal relativa ao estabelecimento de uma nova agenda do desenvolvimento no âmbito da OMPI, a ser debatida na AG-OMPI de 2004 (*vide* documento WO/GA/31/11). Outros treze países copatrocinaram, em seguida, o documento – África do Sul, Bolívia, Cuba, República Dominicana, Equador, Egito, Irã, Quênia, Peru, Serra Leoa, Tanzânia, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, o grupo de copatrocinadores dessa primeira versão comporia o chamado “Grupo dos Amigos do Desenvolvimento” (“Group of Friends of Development”), que consistiu no principal núcleo de articulação política e coordenação dos países em desenvolvimento no processo negociador da Agenda.

11 Para maiores informações sobre o processo negociador da Agenda do Desenvolvimento, indico a leitura do livro “Negotiating a Development Agenda for the World Intellectual Property Organization (WIPO)” editado por Marin Khor e Sangeeta Shashikant, publicado pela “Third World Network” em 2009.

Além da proposta WO/GA/31/11, merece menção a publicação, dias antes da Assembleia Geral de 2004, da “Declaração de Genebra sobre o Futuro da Organização Mundial da Propriedade Intelectual” (intitulada “WIPO must change”)¹². A Declaração contou com mais de quinhentas assinaturas, incluindo grupos da sociedade civil e especialistas renomados, e reconheceu que a humanidade enfrentava uma crise global de governança em matéria de conhecimento, tecnologia e cultura. Os principais sinais dessa crise seriam: a) o fato de milhares de pessoas sofrerem e morrerem sem acesso a medicamentos essenciais; b) a desigualdade do acesso à educação, ao conhecimento e à tecnologia, que prejudica o desenvolvimento e a coesão social; c) os enormes custos impostos aos consumidores e aos próprios processos de inovação pelas práticas anticoncorrenciais na economia do conhecimento; d) o fato de artistas, autores e inventores enfrentarem diversas barreiras para dar continuidade ao processo de inovação; e) os prejuízos causados ao desenvolvimento, à diversidade e às instituições democráticas pela alta concentração da titularidade e do controle sobre o conhecimento, a tecnologia os recursos biológicos e a cultura; f) os impactos negativos das medidas de proteção tecnológica (TPMs), utilizadas como ferramentas para observância dos DPIs no ambiente digital, sobre o pleno exercício das limitações e exceções previstas nas legislações de direitos autorais em benefício de pessoas com deficiência, bibliotecas, educadores, autores e consumidores; g) as injustiças e distorções causadas pelos mecanismos existentes de compensação e apoio à criatividade, que afetam tanto criadores como consumidores; e h) o fato de interesses privados estarem apropriando indevidamente bens públicos e sociais, bloqueando o domínio público. A Declaração reconheceu a existência de inovações promissoras que podem ser veículo de

12 “Geneva Declaration on the Future of the World Intellectual Property Organization”, 2004. Disponível na página eletrônica: <<http://www.cptech.org/ip/wipo/futureofwipodeclaration.html>>.

profundas transformações socioeconômicas, em benefício do bem-estar e do interesse público, mas questionou como a humanidade reagiria de modo a garantir o melhor aproveitamento e a maior difusão dos benefícios oriundos destes processos¹³. Para os autores da Declaração, o futuro da OMPI, enquanto principal instância multilateral de gestão dos padrões de produção, distribuição e uso do conhecimento, estaria diretamente relacionado à capacidade de a humanidade responder adequadamente aos questionamentos e aos desafios elencados acima.

O objetivo central dos proponentes da Agenda era promover o reflexo transversal (*mainstreaming*) da dimensão do desenvolvimento nos trabalhos da OMPI. A percepção geral era de que uma mudança, inclusive cultural, seria necessária para que a Organização servisse à totalidade de seus membros e contribuísse para os objetivos mais amplos do sistema ONU, ao qual integra desde 1974.

Após a apresentação da proposta, na AG-OMPI 2004, três sessões intersessionais intergovernamentais foram realizadas em 2005. Em maio do mesmo ano, a OMPI realizou um Seminário Internacional sobre Propriedade Intelectual e Desenvolvimento, em linha com as decisões da AG-OMPI de 2004.

Em 2006, por decisão também da AG-OMPI, foi criado o Comitê Provisório sobre as Propostas relacionadas à Agenda do Desenvolvimento da OMPI (PCDA, sigla em inglês), que substituiu as sessões intersessionais como principal foro de debate sobre o tema. O PCDA reuniu-se quatro vezes entre 2006 e 2007. O conjunto dos debates das sessões intersessionais e do PCDA produziu um primeiro documento consolidado (PCDA/1/6) com 111 propostas, organizados em seis “clusters” (Cluster A: Assistência Técnica e

13 “Humanity stands at a crossroads – a fork in our moral code and a test of our ability to adapt and grow. Will we evaluate, learn and profit from the best of these new ideas and opportunities, or will we respond to the most unimaginative pleas to suppress all of this in favor of intellectually weak, ideologically rigid, and sometimes brutally unfair and inefficient policies.”

Capacitação; Cluster B: Processos Normativos, Flexibilidades, Políticas Públicas e Domínio Público; Cluster C: Transferência de Tecnologia, Tecnologias de Informação e Comunicação e Acesso ao Conhecimento; Cluster D: Avaliação e Estudos de Impacto; Cluster E: Questões Institucionais incluindo Mandato e Governança; e Cluster F: Outros Temas). A organização em clusters foi mantida ao final do processo tal como proposta nesse primeiro documento, mas as recomendações foram reduzidas ao número de 45.

Diversas propostas foram apresentadas ao longo do período de 2005 a 2007, mas a tensão entre o Grupo B (integrado pelos países desenvolvidos da OMPI) e os países em desenvolvimento era constante e crescente. Especialmente após a suspensão das negociações do SPLT, em 2006, o Grupo B via a Agenda como uma ameaça ao *status quo* que privilegiava seus interesses e as demandas de sua indústria na OMPI. Percebiam – e, vale dizer, ainda hoje, alguns de seus integrantes ainda percebem – a Agenda como uma manobra de bloqueio dos trabalhos normativos da OMPI, em prejuízo ao adensamento do regime de propriedade intelectual. Nesse quadro de divergências, a segunda reunião do PCDA, de 2006, chegou a ser suspensa em razão de impasse após a apresentação de proposta do Presidente do Comitê, o Representante Permanente do Paraguai em Genebra à época, Embaixador Rigoberto Gauto Vielman, que condensava quarenta recomendações que poderiam representar o consenso emergente entre as Delegações.

Os trabalhos em 2007 foram ainda mais intensos, especialmente em função do impasse do 2º PCDA. A adoção, pela AG-OMPI, no mesmo ano, das 45 recomendações representou o fim desse primeiro ciclo em torno da Agenda, mas abriu um novo momento, ainda em curso, de sua implementação. Vale ressaltar que a decisão que adotou a Agenda do Desenvolvimento (A/43/13 REV) incluiu, também, mandato para a criação do Comitê sobre Desenvolvimento e Propriedade Intelectual (CDIP, sigla em

inglês). O mandato prevê que o CDIP deverá ter as seguintes funções: 1) desenvolver programa de trabalho para implementar as 45 recomendações adotadas; 2) monitorar, avaliar, discutir e reportar a implementação de todas as recomendações adotadas, coordenando-se com os órgãos relevantes da OMPI para tal fim; e 3) discutir temas correlatos à temática de propriedade intelectual e desenvolvimento, conforme acordado pelo Comitê ou decidido pela AG-OMPI. A terceira seção deste artigo discute, em maior detalhe, como tem sido implementado o mandato aprovado pela AG-OMPI 2007 para a criação do CDIP.

A decisão da Assembleia Geral de 2007 ainda identificou dezenove recomendações para implementação imediata, criando, assim, duas categorias distintas dentro do contexto da Agenda. É digno de nota que, em sua maioria, as recomendações de implementação imediata fazem referência a princípios que devem nortear, de forma geral, os trabalhos da OMPI. Essas recomendações reforçam que a Organização deve ser *member-driven* e *development-oriented*, além de mais transparente e inclusiva. Grande parte das recomendações previstas no Cluster B, relativas às atividades normativas da OMPI, são de implementação imediata e reforçam esses mesmos princípios para os processos negociadores da Organização.

3. A implementação da Agenda do Desenvolvimento: trabalhos do Comitê de Desenvolvimento e Propriedade Intelectual e implementação transversal da Agenda do Desenvolvimento

A implementação da Agenda do Desenvolvimento tem-se revelado processo ainda mais complexo que a sua negociação. Nos últimos sete anos, não apenas o Grupo B tem resistido, de forma geral, a iniciativas mais concretas e de maior impacto, como também se tem mostrado cada vez mais desafiadora a capacidade

dos demandantes da Agenda de manter, em alto perfil, o processo de implementação. O processo de mudança cultural da OMPI em torno dos objetivos da Agenda também ainda está em curso, apesar de já se notarem avanços. De forma geral, é possível afirmar que a Agenda vem-se implementando de maneira transversal na OMPI, mas ainda de forma superficial. Estima-se ser necessário renovar o compromisso em torno dos seus objetivos (especialmente entre seus demandantes, os usuários do sistema), de forma a manter o tema em alto perfil e angariar resultados mais concretos.

Já nas primeiras reuniões do CDIP, em 2008 e 2009, percebeu-se que, para ser possível avançar, era necessário criar metodologia própria para o Comitê. As primeiras duas reuniões discutiram as recomendações em ordem crescente, abrindo espaço para que os Estados comentassem suas percepções acerca de cada uma delas e deliberassem sobre eventuais iniciativas de implementação. O método, contudo, apesar de bastante inclusivo, não promoveu consenso significativo em torno de atividades de implementação. Em reuniões preparatórias ao III CDIP, realizado em maio de 2009, o Secretariado apresentou proposta relativa à chamada “project-based methodology”¹⁴, que consistia em: i) identificar e agrupar recomendações referentes aos mesmos temas; ii) preparar projetos temáticos com iniciativas de implementação das recomendações; iii) discuti-los no Comitê; iv) chegar a um primeiro acordo com respeito aos projetos propostos; e v) relatar os resultados alcançados com o projeto e aperfeiçoá-los constantemente. Os países em desenvolvimento receberam com cautela a nova proposta de metodologia. Apesar de notarem as dificuldades de avanço com base em debate mais geral das recomendações, temiam que a implementação se restringisse a iniciativas tópicas, de pouco

14 *Vide* documento CDIP/3/INF/1, disponível na página eletrônica da III sessão do CDIP, realizada em maio de 2009.

impacto concreto. Temiam, também, que a implementação com base em projetos colocasse em risco a integridade da Agenda.

Durante o III CDIP, o tema da nova metodologia foi bastante debatido. Os países em desenvolvimento reiteraram suas preocupações ao mesmo tempo em que alguns países desenvolvidos, de forma individual, demonstraram apoio à proposta. A fim de promover convergência, o Presidente do Comitê à época, o Embaixador Trevor Clarke, propôs três condições para a aceitação da nova metodologia (o que depois se nomeou como as “três regras de ouro do Presidente”): “i) each recommendation would be discussed first in order to agree on the activities for implementation; ii) recommendations that dealt with similar or identical activities would be brought under one theme, where possible; and iii) implementation would be structured in the form of projects and other activities, as appropriate, with the understanding that additional activities may be proposed”¹⁵. Diante das condições acordadas, os Estados-membros lograram adotar a nova metodologia, que passou a vigorar já na III sessão do Comitê, quando foram aprovados os primeiros três projetos do CDIP¹⁶.

A metodologia baseada em projetos, de fato, garantiu maior dinamismo ao Comitê, pelo menos até o final de 2011. Contou, também, com o apoio e interesse de grande parte dos países em desenvolvimento, especialmente os de menor renda, que se beneficiaram das atividades de capacitação e assistência técnica. Cabe questionar, porém, se o método de fato ajudou a avançar uma

15 *Vide* parágrafo 8º do documento “Resumo do Presidente” relativo à III sessão do CDIP, disponível na página eletrônica da OMPI.

16 Os projetos aprovados foram os seguintes: (I) Propriedade Intelectual e Domínio Público (recomendações 16 e 20); (II) Propriedade Intelectual e Política de Concorrência (recomendações, 7, 23 e 32); e (III) Propriedade Intelectual, Tecnologias da Informação e Comunicação, Exclusão Digital e Acesso ao Conhecimento (recomendações 19, 24 e 27).

implementação mais profunda das recomendações da Agenda do Desenvolvimento ou se atrasou, de certa maneira, o debate sobre a intenção e o interesse de a OMPI realmente promover mudanças concretas em seu *modus operandi* a partir da adoção da Agenda. Entende-se que o método adiou, de certa forma, maior conflito entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento em torno do que de fato seria uma implementação mais profunda da Agenda, o qual vem se expressando neste momento. De fato, as últimas sessões do CDIP têm produzido progressos mais tímidos, especialmente nos temas de interesse mais sistêmico (a exemplo da implementação dos itens 2 e 3 do mandato do Comitê aprovados pela AG-OMPI de 2007).

A aprovação da metodologia dos projetos cumpriu, ao menos em parte, o primeiro mandato do CDIP. Restavam, deste modo, a criação de metodologia de monitoramento e avaliação da implementação das recomendações da Agenda (item 2 do mandato), bem como a discussão de temas relativos à interface entre desenvolvimento e propriedade intelectual (item 3 do mandato).

As negociações em torno do mecanismo de monitoramento da implementação da Agenda do Desenvolvimento foram ainda mais difíceis que aquelas relacionadas ao item 1 do mandato. O Grupo B resistia à possibilidade de o CDIP ser capaz de interferir nos trabalhos de outros comitês, bem como de aprovar recomendações ou orientações que valessem para todos os órgãos da OMPI. Seu objetivo era isolar os debates sobre a Agenda do Desenvolvimento nesse Comitê, mostrando-se contrário, na prática, à sua implementação transversal. Opunha-se, ainda a que o mecanismo tivesse qualquer impacto orçamentário na OMPI.

O mecanismo de coordenação, monitoramento, avaliação e relatório (referido abaixo como o “mecanismo de coordenação”)

foi aprovado em abril de 2010, na V sessão do CDIP¹⁷, após intensas negociações, tendo sido posteriormente adotado pela Assembleia Geral do mesmo ano. O mecanismo reconhece uma lista de princípios e dá instruções quanto às iniciativas que devem ser realizadas a fim de cumprir o objetivo de monitorar a implementação da Agenda. Estabelece um novo item permanente na agenda do Comitê, que deve ser sempre o primeiro item substantivo e para o qual deve ser alocado tempo suficiente a fim de que complete todas as deliberações que lhe cabe. O mandato ainda prevê a possibilidade de o Comitê expandir, em casos excepcionais e na medida em que houver necessidade, as suas sessões (que, em geral, ocorre duas vezes ao ano, com duração de uma semana cada), de modo a acomodar os trabalhos do mecanismo de coordenação.

De acordo com o mandato de 2010, os princípios que norteiam o mecanismo são os seguintes: 1) o propósito da Agenda é garantir que considerações sobre o desenvolvimento sejam parte integral do trabalho da OMPI, e o mecanismo de coordenação deve promover também este objetivo; 2) o CDIP, em linha com seu mandato, tem a responsabilidade de monitorar, analisar, discutir e reportar a implementação de todas as 45 recomendações da Agenda; 3) todos os comitês da OMPI tem o mesmo nível hierárquico e devem reportar-se à AG-OMPI; 4) com vistas a evitar a duplicação de estruturas de governança da OMPI, o mecanismo de coordenação deve ser consistente com as estruturas e procedimentos existentes e fazer uso dos mesmos, quando possível; 5) a coordenação do CDIP com os demais órgãos relevantes deve ser flexível, eficiente, efetiva, transparente e pragmática, devendo facilitar o trabalho do Comitê e dos demais órgãos; e 6) a coordenação deve ocorrer sob os recursos orçamentários existentes na OMPI.

17 Vide o Anexo 1 do "Resumo do Presidente" da V sessão do CDIP, realizada em abril de 2010, disponível na página eletrônica da OMPI.

As principais atividades previstas pelo mandato que compõem o mecanismo de coordenação são as seguintes:

a) os órgãos identificados como relevantes devem reportar-se anualmente à AG-OMPI sobre suas contribuições para a implementação da Agenda do Desenvolvimento. Cabe à AG-OMPI reencaminhar estes mesmos relatórios ao CDIP para serem debatidos e solicitar aos Presidentes dos órgãos relevantes, caso estime oportuno, informações adicionais ou qualquer esclarecimento sobre o relatório que lhe for encaminhado. Os órgãos relevantes devem identificar como as recomendações estão sendo implementadas transversalmente em suas atividades.

b) o CDIP deve incluir uma revisão geral da implementação da Agenda do Desenvolvimento como parte do seu relatório anual à AG-OMPI.

c) cabe ao Diretor-Geral facilitar a coordenação, avaliação e relato de todas as atividades e programas levados a cabo pelo Secretariado relativos à Agenda, bem como prover atualizações regulares sobre o progresso de sua implementação. As atualizações devem concentrar-se especialmente no trabalho realizado pelos demais órgãos relevantes da OMPI.

d) deve ser realizada uma avaliação independente sobre a implementação das recomendações da Agenda do Desenvolvimento ao final do biênio 2012-2013. O CDIP pode decidir pela realização de nova avaliação desta natureza no futuro. Tanto os termos de referência como a seleção dos especialistas que realizarão a avaliação independente devem ser acordados no âmbito do Comitê.

e) deve-se fortalecer os mecanismos existentes na OMPI, como o “Oversight Function” e os “Program Performance Reports”, de modo a apoiar a revisão e avaliação das recomendações da Agenda.

f) os relatórios anuais da OMPI às Nações Unidas devem incluir seção dedicada à implementação da Agenda do Desenvolvimento.

O acordo que viabilizou a aprovação do mecanismo de coordenação em 2010 incluiu, portanto, referências claras às linhas vermelhas do Grupo B na parte de princípios norteadores, enquanto previa, na parte operativa, grande parte das demandas dos países em desenvolvimento. Tem sido, porém, bastante difícil garantir execução adequada do mandato do mecanismo de coordenação, especialmente em razão da resistência do Grupo B em aprofundá-lo e torná-lo efetivamente operativo.

Um dos pontos mais sensíveis nesse processo de execução do mecanismo de coordenação são os relatórios anuais dos órgãos relevantes à AG-OMPI (item “a”). O tema, a partir da AG-OMPI de 2010, passou a ser debatido, de forma *ad hoc* por cada um dos órgãos, que ficaram incumbidos de definir como seriam formulados seus relatórios e se estariam enquadrados na categoria de órgão relevante. Após longos debates, os Comitês que foram acordados como relevantes até o momento (Comitê de Patentes – SCP; Comitê de Marcas, Desenhos Industriais e Indicações Geográficas – SCT; Comitê de Direitos de Autor e Direitos Conexos – SCCR; Comitê Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais e Folclore – IGC; o próprio CDIP; e Comitê de Observância – ACE) passaram a incluir, em suas sessões que antecedem a AG-OMPI, item permanente nas suas agendas durante o qual as Delegações e os Grupos interessados podem fazer intervenção sobre como avaliam a implementação das recomendações da Agenda naquele órgão. Essas intervenções são compiladas e enviadas à AG-OMPI, que, por sua vez, as reencaminha para exame do CDIP. O método, porém, tem-se mostrado ineficaz, na medida em que não promove avaliação qualitativa de como as recomendações têm ou não sido observadas e implementadas. O mecanismo atual também é bastante limitado no que se refere à possibilidade de as instâncias decisórias deliberarem sobre aspectos da implementação da

Agenda. Os países em desenvolvimento têm demonstrado sua insatisfação com o método e sugerido modificações, mas têm enfrentado grande resistência por parte do Grupo B. Os países desenvolvidos ainda se opõem ao reconhecimento do Comitê de Programa e Orçamento (PBC) e do Comitê de Padrões (CWS) como órgãos relevantes, pleito dos países em desenvolvimento. Dissenso sobre o tema levou à suspensão da I sessão do CWS, em 2011, e tem dificultado o avanço dos trabalhos técnicos do Comitê.

Outro item do mecanismo de coordenação que permanece em aberto é a realização de avaliação externa da implementação da Agenda do Desenvolvimento ao final do biênio 2012-2013 (item “d”). Mais uma vez, o Grupo B mostrou-se resistente à execução de uma tarefa presente no mandato aprovado em 2010 e bloqueou os debates sobre o tema. Na XI sessão do CDIP, realizada em maio de 2013, o Grupo da Agenda do Desenvolvimento (DAG, sigla em inglês) e o Grupo Africano apresentaram proposta conjunta de termos de referência¹⁸, mas o tema ainda não logrou consenso e teve de ser adiado para 2014¹⁹.

Os relatórios do DG-OMPI (item “c”) têm sido apresentados anualmente, durante a sessão do CDIP que precede a AG-OMPI. Apesar de conter informações relevantes e uma compilação bastante abrangente das atividades de implementação da Agenda, os relatórios têm sido frequentemente criticados por não conterem avaliação mais qualitativa sobre o processo de implementação nem análises de impacto sobre as iniciativas realizadas.

De forma geral, avalia-se que o mecanismo de coordenação, segundo item relevante do mandato do CDIP, tem sido

18 *Vide* documento CDIP/11/8, disponível na página eletrônica da XI sessão do CDIP, realizada em maio de 2013.

19 *Vide* o “Resumo do Presidente” do XII CDIP, realizado em novembro de 2013, que está disponível na página eletrônica da OMPI. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_12/cdip_12_summary.pdf>.

implementado, mas ainda não a contento. Faz-se necessário aprimorar as ferramentas criadas, especialmente os relatórios produzidos pelos órgãos relevantes, que ainda dizem pouco sobre como a implementação das recomendações tem ocorrido na prática. A inclusão do PBC e do CWS como órgãos relevantes é igualmente essencial, especialmente o primeiro comitê. Vale ressaltar que o Comitê de Orçamento da OMPI é uma das instâncias decisórias centrais da Organização, que delibera não apenas sobre a dotação orçamentária, mas também sobre o conteúdo programático e as iniciativas a serem realizadas pela Organização (muitas vezes, avançando em matérias que são, inclusive, de competência de outros órgãos). O CWS também é relevante por desempenhar papel na prestação de assistência técnica aos escritórios de patentes, tema importante para os países em desenvolvimento.

O terceiro e último ponto do mandato do CDIP, a promoção de debates sobre temas correlatos à propriedade intelectual e ao desenvolvimento é, sem dúvida, o elemento que menos progrediu até o momento. Apesar das várias iniciativas em curso, ainda não se aprofundaram, no âmbito do CDIP, as discussões sobre a relação entre PI e desenvolvimento, como esperado à época da aprovação da Agenda. O DAG apresentou, em 2010, proposta de criação de item permanente na agenda do Comitê sobre PI e Desenvolvimento (*vide* documento CDIP/6/12 REV), a qual tem sido objetada pelo Grupo B sob a alegação de que o CDIP já é exclusivamente dedicado à temática. Os países em desenvolvimento alegam, porém, que, em meio aos debates sobre projetos e sobre o mecanismo de coordenação, resta pouco tempo para discussões mais substantivas no CDIP.

Estima-se que o CDIP deveria funcionar como um relevante foro de reflexão sobre a interface entre PI e Desenvolvimento, de modo a apoiar todas as atividades da OMPI, inclusive as de

natureza normativa. Vale ressaltar que a insegurança quanto aos impactos de novas regras de PI tem dificultado a conclusão de novos acordos no âmbito da Organização e, na ausência de um debate real que esclareça como a PI pode ser utilizada como uma ferramenta em favor do desenvolvimento econômico e social, as dúvidas tornam-se cada vez maiores e impedem avanços concretos.

Neste momento, há poucos novos projetos sendo discutidos no âmbito do CDIP. Muitos já foram concluídos e há, ainda, alguns em curso. Não se sabe ao certo se a metodologia baseada em projetos continuará como um dos eixos do Comitê. A demanda, porém, parece apontar para a necessidade de novos métodos.

Vale destacar que estão em curso no CDIP debates importantes sobre a assistência técnica prestada pela OMPI aos Estados-membros. Essa deve ser uma das temáticas principais para a agenda do Comitê dos próximos anos. Uma extensa avaliação externa foi apresentada na VIII sessão do Comitê, em 2011 (*vide* documento CDIP/8/INF/1), de autoria dos peritos em propriedade intelectual Carolyn Deer e Santiago Rocca. O relatório motivou a criação de um grupo de trabalho *ad hoc*, que se reuniu ao longo do primeiro semestre de 2012 a fim de identificar como as recomendações do estudo poderiam ou já estariam sendo implementadas pela OMPI. Apesar de o grupo não ter logrado consenso quanto aos trabalhos futuros na matéria, possibilitou debate mais estruturado no âmbito do próprio Comitê. O DAG e o Grupo Africano também apresentaram, na IX sessão do CDIP, proposta conjunta (CDIP/9/16), por meio da qual selecionaram as recomendações mais importantes do referido estudo que ainda não foram devidamente observadas pela OMPI.

A assistência técnica é especialmente relevante para os países em desenvolvimento, dado que a OMPI ainda consiste na principal fonte de cooperação e assistência técnica, especialmente no que se refere à implementação dos acordos internacionais em matéria de PI e ao fortalecimento institucional dos órgãos nacionais com competência na matéria. Houve sempre, porém, fortes críticas quanto ao modelo de assistência adotado pela Organização. Além de pouco transparente, os críticos alegam que a OMPI não leva em consideração as flexibilidades do regime multilateral, os diferentes níveis de desenvolvimento e os objetivos nacionais mais amplos de política pública na prestação da assistência técnica aos Estados-membros. Argumentam, também, que a Organização utilizaria as atividades de assistência técnica como um veículo para a promoção de padrões ainda mais elevados de PI do que os previstos nos acordos que vinculam os países que recebem a cooperação. Não é por menos que a assistência técnica é um dos temas centrais da Agenda do Desenvolvimento, contando com “cluster” próprio e várias recomendações específicas (*vide* “Cluster A”).

A revisão dos métodos de assistência técnica da OMPI conta, porém, com oposição tanto por parte do Grupo B como por parte do Secretariado, que resiste à realização de mudanças internas que a torne mais suscetível ao monitoramento por parte dos Estados-membros (inclusive no que se refere à elaboração e execução dos planos de orçamento da Organização). Esta oposição tem dificultado avanço mais célere dos debates sobre o tema.

Estima-se que, para lograrem êxito, os países em desenvolvimento, principais demandantes de reforma dos métodos de assistência técnica prestada pela OMPI, devem coordenar esforços com vistas a elevar o nível dos debates sobre o tema no âmbito do CDIP, transformando-o em uma das agendas centrais do Comitê e em possível matéria normativa. Para tanto, faz-se

necessário identificar prioridades e promover articulação política em nível mais alto. O debate entre os delegados que concentram as negociações sobre o tema parece estar próximo de um impasse, o que requer maior coordenação tanto entre as Missões em Genebra como entre os responsáveis nas capitais sobre o acompanhamento do CDIP.

Vale notar que a XIV sessão do CDIP, realizada em novembro de 2014, logrou avançar temas importantes na agenda do Comitê que estavam paralisados por várias reuniões. Aprovou-se, nesse encontro: a) os termos de referência para avaliação externa da implementação da Agenda do Desenvolvimento (item previsto pelo mandato do mecanismo de coordenação, mas que foi debatido por mais de três anos); b) os termos de referência para realização de uma Conferência Internacional sobre Propriedade Intelectual e Desenvolvimento (atividade prevista desde o orçamento bianual 2011-2012, mas que tampouco lograva consenso sobre seu formato e painelistas); e c) os termos de referência para realização de Conferência Internacional sobre Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (item previsto em projeto específico do CDIP sobre a matéria). Os avanços logrados no XIV CDIP, apesar de notórios, não podem ser considerados como demonstrativo de que a capacidade de formar consensos em torno dos temas da Agenda do Desenvolvimento tenha crescido nos últimos anos. Tampouco tratam de temas mais estruturais para a capacidade de implementação da Agenda, como o funcionamento concreto do mecanismo de coordenação. Apesar disso, merecem destaque, pois demonstram a capacidade dos usuários em pressionar para que temas de sua pauta de interesse avancem na OMPI, mesmo após longos anos de debate.

Fora do âmbito do CDIP, há iniciativas de implementação da Agenda do Desenvolvimento que também merecem destaque.

A inclusão de referências às recomendações da Agenda do Desenvolvimento no “Medium Term Strategic Plan” 2010-2015 e nos últimos Programas e Orçamentos (P&B) bianuais da OMPI é digna de nota, pois reflete o princípio da implementação transversal. As instruções ao IGC e ao ACE previstas pela Agenda (*vide* recomendações 18 e 45) também são elementos que conformam os mandatos destes Comitês, o que fortalece a visão *development-oriented* dentro da Organização. A realização de estudos de impacto nas negociações em curso sobre radiodifusão (*vide* documentos SCCR/19/12, SCCR/20/2 e SCCR/21/2) e desenhos industriais (SCT/27/4) também merecem destaque, pois estão em linha com o “Cluster B”, que recomenda a realização desse tipo de avaliação prévia à assunção de novos compromissos internacionais em matéria de PI.

Os trabalhos sobre limitações e exceções no âmbito do Comitê Permanente sobre Direitos de Autor e Direitos Conexos (SCCR, sigla em inglês) são, porém, a iniciativa pós-Agenda de maior destaque. O recém-concluído “Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Acessar o Texto Impresso” representa um marco para o regime multilateral e reflete o espírito da Agenda do Desenvolvimento. O Tratado de Marraqueche é uma iniciativa exitosa por corrigir, no plano concreto, uma falha resultante do sistema de proteção de DPIs, mas sem alterá-lo ou enfraquecê-lo – ao contrário, tornando-o mais legítimo na medida em que permite o estabelecimento de mecanismos para facilitar a plena realização de garantias fundamentais das pessoas com deficiência. Estima-se que a conclusão desse acordo deveu-se, também, à aprovação da Agenda do Desenvolvimento, que criou o ambiente propício à promoção desse tipo de iniciativa na OMPI na medida em que a reforça como uma agência especializada das Nações Unidas (logo, devendo estar em harmonia com os objetivos

e princípios mais amplos do sistema ONU), bem como exige uma ação pró-desenvolvimento por parte da Organização.

Apesar de haver iniciativas exitosas de implementação transversal da Agenda do Desenvolvimento, há ainda grandes desafios, especialmente no que se refere à mudança cultural demandada pela Agenda e pelos Estados-membros. Problemas de transparência e *accountability* ainda afetam a Organização. Um dos principais exemplos é o funcionamento da área de “Global Challenges”. A área, inicialmente pensada como um núcleo para tratar de temas de interesse da Agenda, funciona atualmente sem qualquer mandato aprovado pelos Estados-membros e resiste a maior monitoramento e transparência. Em 2011, aprovou-se que o setor se reportaria ao PBC – pois não houve acordo para que o tema fosse submetido ao CDIP, foro mais adequado do ponto de vista temático para tratar das questões de desafios globais. Em 2012, o primeiro relatório foi submetido, mas apenas como uma apresentação oral e com poucos detalhes. Preocupa o fato de a área tratar de temas muito sensíveis (como saúde pública, mudanças climáticas e segurança alimentar), coordenar o diálogo da OMPI com outras Organizações (prestando, inclusive, aconselhamento técnico) e promover novas iniciativas (como o “WIPO Green”) sem qualquer participação dos Estados-membros.

Também preocupa o fato de a Agenda do Desenvolvimento não contar com a mesma atenção prioritária atualmente dos dirigentes da OMPI, se comparado aos primeiros anos de implementação. É digna de nota a redução do quadro e do orçamento dedicados à Coordenação da Agenda do Desenvolvimento, principal núcleo do Secretariado dedicado ao tema. A redução das atividades de promoção e *awareness-raising* em torno da Agenda também merecem destaque. Vale notar que, no projeto de P&B 2014-2015 (*vide* documento WO/PBC/20/3), ora em negociação no PBC, o Diretor-Geral não inclui a Agenda do Desenvolvimento como uma

das prioridades do próximo biênio, ao passo que inclui outros temas como as atividades centrais e que receberão maior volume de recursos (*vide* seção “Foreword by the Director General”, páginas 5 a 9). Esta ausência foi percebida e criticada pelos países em desenvolvimento durante o XX PBC, realizado em julho de 2013.

4. A coordenação dos países em desenvolvimento e da sociedade civil no processo de implementação: avanços e desafios

A adoção da Agenda do Desenvolvimento foi, indubitavelmente, umas das mais exitosas coordenações entre os países em desenvolvimento na OMPI, que foram centrais não apenas na apresentação da proposta, mas também em toda a articulação política que viabilizou a adoção das 45 recomendações em 2007.

Não há dúvida de que a formação de amplas frentes é, ainda, a principal estratégia negociadora que beneficia os interesses dos países em desenvolvimento, especialmente nos foros de natureza econômico-comercial. As alianças Sul-Sul são essenciais, na medida em que, isoladamente, os países em desenvolvimento – mesmo os maiores – não têm peso suficiente para atingir seus objetivos. A formação destas frentes torna-se, contudo, cada vez mais complexa, na medida em que ficam mais evidentes as diferenças – inclusive em termos de níveis de desenvolvimento econômico e tecnológico – entre os integrantes deste grupo tão plural.

As dificuldades enfrentadas pelas Delegações dos países em desenvolvimento em Genebra, em razão da falta de recursos humanos e da relativa baixa prioridade que o tema tem recebido nas capitais, aliadas aos problemas inerentes da formação dessa frente ampla mencionados acima, criam obstáculos importantes à promoção de uma coordenação efetiva e organizada em prol da Agenda do Desenvolvimento. É preciso, porém, superar essas dificuldades e renovar o pacto que substancia a coordenação dessa

frente ampla, se o objetivo é promover avanços no processo de implementação da Agenda do Desenvolvimento. Torna-se cada vez mais patente o fato de que, sem uma coordenação mais profunda, os grandes demandantes da Agenda não serão capazes de enfrentar a forte resistência do Grupo B a uma implementação mais efetiva de uma perspectiva *development-oriented* nem de agir em favor de mudança cultural efetiva na OMPI enquanto instituição.

Como se recorda, durante o processo de negociação da Agenda do Desenvolvimento, o principal núcleo de articulação de posições foi o “Grupo de Amigos da Agenda do Desenvolvimento”, que se extinguiu logo após sua adoção em 2007. Em abril de 2010, logrou-se, porém, criar novo grupo, o “Grupo da Agenda do Desenvolvimento” (DAG, sigla em inglês), que congrega diversos países em desenvolvimento de todos os grupos regionais. Dentre os membros atuais, destaquem-se África do Sul, Argentina, Argélia, Brasil, Cuba, Djibuti, Equador, Egito, Filipinas Guatemala, Iêmen, Índia, Irã, Malásia, Sri Lanka, Indonésia, Paquistão, Sudão e Uruguai.

O DAG lançou sua carta de princípios durante o V CDIP (*vide* documento CDIP/5/9 REV, disponível na página eletrônica da OMPI) e tem buscado reforçar, desde então, o processo de implementação transversal da Agenda do Desenvolvimento. O Grupo é especialmente atuante no CDIP, na Assembleia Geral e no PBC, foros em que as principais decisões relativas à Agenda costumam ser tomadas. Tem servido também como núcleo de diálogo e intercâmbio de informações entre as Delegações sobre temas técnicos e sobre questões administrativas da OMPI.

O Grupo tem buscado aprimorar seu diálogo com os demais grupos regionais, notadamente com o Grupo Africano. É digno de nota que o DAG e o Grupo Africano já apresentaram duas propostas conjuntas no âmbito do CDIP (uma sobre assistência técnica – *vide*

CDIP/9/16 –, outra sobre a avaliação externa da implementação da Agenda do Desenvolvimento – *vide* CDIP/11/8). Mais recentemente, o DAG apresentou proposta conjunta com o Grupo Africano e o Grupo de Países *Like-Minded* (LMCs, sigla em inglês) no âmbito da XXV sessão IGC sobre a proposta básica relativa a expressões culturais tradicionais. O DAG tem sido especialmente importante como um foro para diálogos inter-regionais sobre temas de interesse comum, o que tem facilitado a coordenação entre os grandes grupos regionais da OMPI.

O DAG é uma experiência exitosa e que, espera-se, se consolidará no futuro como um espaço relevante para a coordenação das posições dos países em desenvolvimento – e não apenas no que se refere à Agenda do Desenvolvimento, mas também a outros temas de interesse comum no âmbito da OMPI. Não substitui, porém, a importante articulação levada a cabo pelos grupos regionais, que ainda consistem na principal referência de coordenação política para os países em desenvolvimento no âmbito da OMPI. Estima-se que um maior intercâmbio entre os grandes grupos, em nível político, poderia facilitar a formação de grandes frentes em favor da implementação efetiva da Agenda do Desenvolvimento. É preciso recriar o ambiente em que se articulou a aprovação da Agenda a fim de retomar a frente ampla de modo a permitir uma atuação mais estratégica dos países em desenvolvimento a seu favor.

As dificuldades de coordenação entre os países em desenvolvimento no âmbito das negociações em matéria de propriedade intelectual já foram objeto de análise, com destaque para estudo publicado por Ahmed Abdel Latif, ex-Delegado do Egito na OMPI e atual Analista Sênior do ICTSD²⁰. Para Latif, a proliferação de foros e processos envolvendo temas de propriedade intelectual

20 LATIF, Ahmed Abdel. Developing Country Coordination in Intellectual Property Standard-Setting. Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E) – *Working papers*. Publicado pelo South Centre, 2005. Cópia eletrônica disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2120196>>.

nos níveis multilateral, regional e bilateral bem como a crescente complexificação e diversificação das atividades normativas na matéria são elementos que dificultam maior coordenação, tendo em vista os limitados recursos e “expertise” dos países em desenvolvimento na área. A inconsistência de posições dos países em desenvolvimento nos diferentes foros que tratam de PI – relativamente frequente – é um indicador de como seus limitados recursos dificultam uma resposta adequada à agenda internacional de propriedade intelectual. Para o autor, a coordenação dos países em desenvolvimento (tanto em nível nacional como internacional) deve ser a prioridade central deste grupo. O artigo em tela desenvolve uma série de recomendações que podem aplicar-se ao processo de articulação em favor da implementação efetiva da Agenda do Desenvolvimento. Dentre elas, merecem destaque a importância de os países: a) manterem coordenação interministerial no nível doméstico com todas as instâncias competentes na matéria; b) ampliarem suas representações nas reuniões em Genebra de modo a incluir maior número de representantes de instituições governamentais competentes; c) promoverem maior sinergia entre seus negociadores nos diferentes foros que tratam do tema, como a OMPI, a OMC, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, a União Internacional de Telecomunicações – UIT, a UNESCO, a UNCTAD e a Organização Mundial da Saúde – OMS; d) estabelecerem um ponto focal em Genebra para temas de propriedade intelectual que acompanhe o tema em todas as organizações situadas na cidade, (e) utilizarem suas missões em Genebra como importante fonte de análises e formulação a respeito das negociações sobre acordos de livre comércio que incluam matérias de propriedade intelectual; e (f) revisarem o papel dos grupos regionais de modo a garantir que eles sejam uma plataforma e não um constrangimento para o desenvolvimento de suas posições no âmbito da OMPI. Todas

essas recomendações visam a garantir maior coerência e substrato técnico às posições adotadas pelos países em desenvolvimento no âmbito da OMPI. Isso se aplica também aos debates sobre a Agenda do Desenvolvimento, tendo em vista que a promoção de um sistema mais equilibrado de PI não se circunscreve ao que ocorre no âmbito da OMPI ou no âmbito da OMC.

A sociedade civil tem desempenhado papel importante no processo de coordenação em favor da sua implementação. Muitas organizações prestam apoio, inclusive técnico, às Delegações governamentais. É digna de nota a atuação de instituições como o “South Centre”, o ICTSD, a “Knowledge Ecology International” (KEI), a Public Knowledge e a “Consumers International”, que acompanham de perto a agenda do CDIP e atuaram tanto no processo negociador da Agenda do Desenvolvimento quanto em sua implementação. De fato, como mencionado na seção II, a articulação bem-sucedida que levou à adoção da Agenda envolveu não apenas coordenação intergovernamental, mas também as ONGs. Um dos pleitos da Agenda é tornar a OMPI mais transparente e inclusiva de forma a permitir a participação da sociedade civil organizada nos debates multilaterais sobre PI. Como se sabe, as ONGs tiveram papel importante em vários processos negociadores recentes, como a adoção da Declaração de TRIPS e Saúde Pública e do Tratado de Marraqueche. Nos temas de propriedade intelectual, estas organizações prestam apoio inestimável aos países em desenvolvimento, por compartilharem agenda de interesse em defesa de um sistema de PI mais equilibrado.

É importante notar, contudo, que, assim como a coordenação intergovernamental entre os principais demandantes da Agenda do Desenvolvimento, a coordenação com a sociedade civil também precisa ser renovada e ampliada. As estratégias e os consensos em

torno do papel a ser desempenhado pela Agenda como fonte de mudanças profundas na OMPI logrados no processo de sua adoção já não parecem aplicar-se totalmente ao momento presente. Novos desafios derivados do processo de implementação demandam novas respostas por parte dos grandes interessados no tema. Fica evidente, também, ser necessário renovar o que essa frente ampla tem de convergente, na medida em que parece haver diferenças em termos de prioridades no âmbito da OMPI. Não existem diferenças apenas entre os Estados-membros, mas também entre as próprias organizações não governamentais. Muitas delas têm priorizado o acompanhamento dos trabalhos dos demais comitês da OMPI em detrimento do CDIP, o que pode enfraquecê-lo como instância decisória relevante.

Estima-se que o DAG pode ser um núcleo de articulação de uma nova coalizão em favor de uma implementação mais efetiva da Agenda do Desenvolvimento. É importante, porém, garantir a devida representação e dedicação por parte das ONGs e dos grupos regionais mais atuantes na matéria. Promover maior atuação das instituições e de representantes das capitais – que foram essenciais para o sucesso na aprovação da própria Agenda – é igualmente necessário para renovar a frente que apoia o processo de implementação da Agenda.

5. Por que a Agenda do Desenvolvimento ainda é um tema prioritário para o Brasil?

Há quem coloque em questão se a Agenda do Desenvolvimento é – ou deve ser – ainda um tema prioritário para as posições do Brasil no contexto da OMPI. Sob o argumento de que o teríamos atingido ou estaríamos próximo de atingir um novo patamar de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, há quem defenda que nossas posições deveriam aproximar-se dos países desenvolvidos, que propõem, em sua grande maioria, uma contínua

ampliação dos padrões de proteção e observância dos direitos de propriedade intelectual, em consonância com os interesses dos titulares de direitos. Há, ainda, setores que defendem uma revisão da política externa brasileira na matéria sob o argumento de que uma posição mais “moderna” – mais favorável ao adensamento do regime internacional em favor dos interesses dos titulares de direitos – poderia transmitir uma imagem sólida do Brasil como um país que apoia e está disposto a fortalecer seu sistema de inovação (sendo, portanto, um destino seguro para investimentos).

Estima-se, porém, que nem o crescimento econômico, científico e tecnológico nem o interesse em consolidar a imagem do País como comprometido com um melhor ambiente de negócios para as empresas inovadoras justificam ou demandam uma mudança substantiva na tradição diplomática que temos consolidado ao longo das últimas décadas no que se refere à construção do regime internacional de propriedade intelectual. Pelo contrário, o favorecimento de um debate equilibrado, em que se considerem não apenas os interesses privados, mas também outras questões de interesse público mais amplo, demonstra maturidade do posicionamento do Brasil diante da agenda internacional de PI e favorece a manutenção de *policy space* para que o País possa desenvolver, de forma soberana, políticas públicas de incentivo à inovação e também à disseminação do conhecimento e da tecnologia.

A Agenda do Desenvolvimento não é um contraponto ao sistema internacional de PI, mas sim um chamado à necessidade de torná-lo mais legítimo, inclusivo e representativo, de modo a fortalecê-lo. É fato que a insatisfação dos “usuários” do sistema (*vide* seção II) foi um dos motivadores do lançamento da Agenda. Essa insatisfação motivou, também, o impasse que impediu avanços concretos em matéria normativa no âmbito da OMPI a partir do

final da década de 1990. Vale recordar que as Agendas Digital e de Patentes, prioridades do final do século XX para a Organização, não lograram êxito em período que durou mais de quinze anos. Apenas em 2012, com a conclusão do “Tratado de Pequim sobre a Proteção de Intérpretes e Executantes de Obras Audiovisuais”, a OMPI conseguiu concluir novo instrumento vinculante substantivo após os Tratados da Internet de 1996²¹. Vale notar que a conclusão do acordo só foi possível em razão de processo negociador que permitiu a assunção de um compromisso mais equilibrado que: o WCT e o WPPT do ponto de vista dos usuários do sistema de PI e que abriu espaço para que os países em desenvolvimento – notadamente Brasil e Índia, grandes países emergentes – atuassem de forma propositiva. A inclusão de declarações concertadas que a) referendaram a Agenda do Desenvolvimento como referência normativa na OMPI; b) promoveram maior equilíbrio entre as cláusulas de medidas de proteção tecnológica e de limitações e exceções; e c) reconheceram que nada no tratado afetava os princípios e objetivos mais amplos consolidados no Acordo TRIPS – dentre eles as referências a práticas anticoncorrenciais – foi elemento político importante para viabilizar a convocação da Conferência Diplomática de Pequim e a conclusão bem-sucedida do novo instrumento.

O Tratado de Marraqueche, porém, é o grande marco desta nova fase em que a OMPI ingressa a partir da adoção da Agenda do Desenvolvimento, pois consiste em experiência exitosa de exercício normativo inclusivo e equilibrado que permitiu atender demanda dos usuários por um sistema internacional que reflita também suas preocupações. Tanto a sociedade civil como os titulares de direito reconheceram-no como um instrumento equilibrado, que contempla, no “terreno”, as demandas concretas das pessoas com

21 Exceto pela experiência do Tratado de Cingapura sobre Direito de Marcas, em 2006, nenhum outro acordo foi concluído na OMPI entre 1996 e 2012.

deficiência visual por acesso a obras em formato acessível sem criar prejuízos injustificáveis à proteção dos direitos de autor. Pela primeira vez, a OMPI concluiu acordo vinculante sobre limitações e exceções – que nunca foram objeto de instrumento específico, mas sempre de regras gerais incluídas em acordos que elevavam os níveis de proteção dos DPIs – e o fez em prol de uma demanda humanitária, não comercial.

Ainda é preciso tempo para avaliar os impactos mais gerais que a conclusão do Tratado de Marraqueche produzirá na cultura organizacional da OMPI e no próprio *modus operandi* que orienta os debates intergovernamentais. A percepção geral, porém, foi de que o novo acordo fortalece a OMPI como foro legítimo e poderá facilitar diálogo em outras áreas, na medida em que renovou relação de confiança entre os Estados-membros e a Organização. De certa forma, o Tratado de Marraqueche mostra aos países em desenvolvimento e à sociedade civil que seus pleitos podem ser atendidos no âmbito da OMPI, ao mesmo tempo em que demonstra para os países desenvolvidos que a dinâmica conflitiva predominantemente Norte-Sul que prevaleceu no passado pode ser superada por meio da construção de uma agenda positiva, em que todas as Partes sintam-se incluídas. É preciso, agora, traduzir o aprendizado logrado no processo negociador do Tratado de Marraqueche para outras áreas, especialmente a implementação da Agenda do Desenvolvimento e o IGC. O maior engajamento conjunto nos temas que são de interesse dos usuários do sistema poderia permitir a conformação de pacotes mais amplos em torno das diferentes agendas normativas da OMPI, o que beneficiaria a todos. O avanço de temas de interesse dos usuários não deve excluir, porém, diálogo franco nas áreas de interesse ofensivo dos grandes *players* do sistema. A formação de pacotes negociadores só será benéfica na medida em que também promova resultados equilibrados, como foi o Tratado de Marraqueche, nas áreas

específicas. A formação de pacotes negociadores na OMPI pode, sim, ser bem-sucedida, desde que cumpra o requisito do equilíbrio tanto no seu nível mais geral como nos seus resultados específicos.

Todos os avanços normativos positivos logrados na OMPI nos últimos anos se contrapõem aos processos que ocorrem fora do âmbito multilateral e que têm enfrentado grandes dificuldades para se firmarem como alternativa viável. Vale ressaltar, neste contexto, a grande oposição que impediu, na prática, a entrada em vigor do “Anti-Counterfeiting Agreement” (ACTA) e que tem imposto dificuldades ao avanço de processos como o “Trans-Pacific Partnership” (TPP). No plano doméstico, e de forma articulada em nível internacional, a sociedade civil tem-se coordenado contra a imposição de padrões mais elevados de PI sem o devido equilíbrio com o interesse público mais amplo e a adoção de novas regras negociadas em foros pouco transparentes.

A opção brasileira por preservar as flexibilidades previstas no regime internacional, dialogar com espectro mais amplo de *stakeholders*, evitar a adesão a novos compromissos sem a devida análise de impacto sobre outras áreas de interesse público e engajar-se no processo multilateral – mesmo quando este se revela mais complexo e menos célere – tem-se mostrado bastante acertada, considerando-se as experiências relatadas acima. De fato, a atuação brasileira tem-se mostrado harmônica e não contrária à dinâmica que tem sido imposta aos processos normativos em matéria de propriedade intelectual dentro e fora da OMPI. Como discutido acima, essa dinâmica reflete um novo contexto internacional em que os usuários do sistema – categoria na qual o Brasil ainda se enquadra – têm cada vez mais capacidade de posicionar-se. Ademais, é importante recordar também que o debate sobre mais ou menos proteção não é necessariamente uma discussão de fundo ideológico – lógica muitas vezes prevalecente no tratamento do tema. À parte das opções políticas por mais ou menos proteção,

fato é que a concessão de novos DPIs consiste, fundamentalmente, em uma concessão comercial – que pode e deve ser explorada no contexto mais amplo dos interesses econômicos do Brasil.

Manter um alto perfil para a Agenda do Desenvolvimento e aprofundar a coordenação com os atores que apoiaram a sua adoção devem ser, nesse contexto, parte das prioridades do Brasil na OMPI, dados os benefícios que sua adoção já trouxe para os interesses nacionais naquele foro. A implementação da Agenda cria, por si só, espaços legítimos para avançar um modelo mais equilibrado de proteção (a exemplo da agenda de limitações e exceções do SCCR). Estabelece, também, base política para aprofundar reformas institucionais no âmbito da OMPI que a tornarão mais inclusiva e transparente. Permite, por fim, a manutenção de plataforma permanente de convergência que congrega seus parceiros tradicionais, de modo a garantir atuação coordenada nesse e em outros temas, mesmo diante do fato de que os países em desenvolvimento não podem ser mais tratados como um bloco único e homogêneo.

Fortalecer a Agenda do Desenvolvimento e renovar a coordenação com os países em desenvolvimento não significam, porém, um impedimento ao diálogo e à coordenação com os países desenvolvidos. Como comentado acima, a lógica da dinâmica Norte-Sul, apesar de ainda ser muito presente, não abarca mais todas as dimensões de articulação política no âmbito da OMPI. É fato, por exemplo, que a conclusão do Tratado de Marraqueche só foi possível em razão do franco diálogo e da parceria que se desenvolveu em núcleo que congregou países desenvolvidos e em desenvolvimento, que incluiu, dentre outros, Brasil, Estados Unidos, GRULAC, Grupo Africano, Índia e União Europeia. O avanço de ambas as frentes de coordenação deve ocorrer de forma harmônica, de modo a permitir que o Brasil mantenha e aprofunde o trânsito que já possui com os diferentes grupos e interesses.

6. Conclusão: perspectivas sobre o futuro da implementação da Agenda do Desenvolvimento

A implementação efetiva da Agenda do Desenvolvimento é um desafio comum para os Estados-membros e para a OMPI. Por ser uma iniciativa inteiramente nova e de impactos mais sistêmicos, era esperado que sua execução fosse complexa e enfrentasse resistência dos atores tradicionais do regime multilateral de PI.

Este artigo defende, porém, que o processo de implementação transversal não se coloca como um contraponto ao sistema internacional de proteção de PI, mas sim como um elemento necessário para seu fortalecimento e legitimação. Além do aspecto institucional que deve ser considerado (dado que a Agenda do Desenvolvimento e sua implementação consistem em decisão política de alto nível confirmado em sucessivos mandatos adotados pela Assembleia Geral da OMPI nos últimos anos), estima-se que a devida implementação dos objetivos e princípios da Agenda poderá facilitar o destrave de impasses nas áreas normativas da OMPI, na medida em que estabelece novo *modus operandi* em que os usuários do sistema se sentem integrados ao processo e nutrem a expectativa de ter suas demandas atendidas. A confiança no regime e na OMPI como foro equilibrado são elementos essenciais para superar os impasses que bloquearam os trabalhos da Organização por mais de quinze anos (*vide* seção V).

O histórico da adoção da Agenda do Desenvolvimento demonstra que sua aprovação faz parte de processo mais amplo, vinculado a uma crescente demanda por maior inclusão dos usuários como parte relevante do processo decisório relativo ao regime multilateral de PI e por maior equilíbrio no sistema de proteção (*vide* seção II). O ano de 2007, porém, não encerra, mas sim dá seguimento ao processo histórico que ainda está em curso, que propõe uma revisão de métodos e objetivos para o funcionamento

do regime multilateral. Estamos testemunhando um dos momentos mais dinâmicos da história do regime de PI, em que os usuários conseguem não apenas articular suas posições contra as pressões por mais proteção sem a devida justificação em termos de impacto – notadamente nos países em desenvolvimento –, mas também atuam como demandantes e conseguem sucesso em iniciativas, inclusive normativas, a exemplo do Tratado de Marraqueche.

Há diversos temas em pauta que demandam ação coordenada dos demandantes da Agenda (*vide* seção III). O principal deles é o fortalecimento do programa de trabalho do CDIP e a devida implementação do mandato que o criou. O mecanismo de coordenação passa, atualmente, por momento delicado, pois, apesar de ter mandato aprovado pela AG-OMPI, sua execução não tem trazido os resultados necessários para garantir que, a partir dele, seja possível alimentar processo decisório que fortaleça a implementação da Agenda (objetivo central do mecanismo). O terceiro elemento do mandato de 2007, a discussão sobre a interface entre desenvolvimento e propriedade intelectual, tampouco foi implementado e permanece como pendência importante das obrigações estabelecidas pela adoção da Agenda.

O CDIP, porém, não esgota a implementação da Agenda do Desenvolvimento, que deve ser, conforme o mandato que a aprovou, transversalmente observada por toda a OMPI. Sua proposta central é tornar as considerações sobre o desenvolvimento parte integrante dos trabalhos da Organização, inclusive no que se refere aos processos normativos. Como discutido na seção III, há lacunas importantes, como os trabalhos do PBC, do CWS e da área de “Global Challenges”, que parecem resistir à plena implementação das recomendações da Agenda, especialmente aquelas que se referem à necessidade de a OMPI ser transparente

e *member-driven*. A implementação transversal deve ser vista como prioridade tanto pelos Estados-membros como pela própria OMPI, mas o tema parece estar recebendo menos atenção – e menos recursos – do que o necessário. O nível de comprometimento, inclusive por parte dos gestores de alto nível da Organização, com a implementação da Agenda deve ser monitorado e cobrado por parte de seus demandantes, e isso exige uma articulação permanente em Genebra.

O avanço da implementação da Agenda depende do aprofundamento da coordenação dos usuários do sistema (seus principais demandantes) e da renovação da frente ampla que impulsionou sua adoção (*vide* seção IV). A coalizão precisa ser revisada, a fim de encontrar novos pontos de convergência em torno dos quais esses atores (cujas agendas e interesses tornaram-se mais diferenciados e complexos ao longo dos últimos anos) possam trabalhar conjuntamente. O DAG pode ser um núcleo de articulação de uma nova coalizão em favor de uma implementação mais efetiva da Agenda do Desenvolvimento. É importante, porém, garantir a devida representação e dedicação por parte das ONGs e dos grupos regionais mais atuantes na matéria. Promover maior atuação das instituições e de representantes das capitais é igualmente necessário para renovar a frente que apoia o processo de implementação da Agenda.

Para o Brasil, o tema da Agenda do Desenvolvimento permanece não apenas atual, como prioritário, e se coaduna com os objetivos mais amplos de sua política externa em matéria de PI (*vide* seção V). Em um novo contexto em que sua atuação se torna mais desafiadora, o País precisa encontrar novas formas de aprofundar o diálogo com seus parceiros tradicionais e apoiar a renovação da frente ampla em favor da implementação transversal da Agenda. A fim de responder às novas demandas, precisa, também, aprofundar o diálogo interno, tanto no contexto intergovernamental como

com a sociedade civil e com o setor privado, bem como fortalecer seus mecanismos institucionais. O Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI) e a representação em Genebra são partes essenciais da atuação do País que podem e devem ser fortalecidos a fim de favorecer participação cada vez mais qualificada do Brasil nos debates da OMPI, notadamente naqueles relativos à Agenda do Desenvolvimento.

Referências

Obras e artigos publicados

DE BEER, Jeremy. *Implementing WIPO's Development Agenda*. Wildfrid Laurier University Press e Centre for International Governance Innovation, 2009.

JAGUARIBE, Roberto; BRANDELLI, Otávio. Propriedade Intelectual: espaços para os países em desenvolvimento. In: VILLARES, Fábio [Org.]. *Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GERVAIS, Daniel. *Intellectual Property, Trade and Development: Strategies to Optimize Economic Development in a TRIPS-plus Era*. Oxford University Press, 2007.

KHOR, Martin e SHASHIKANT, Sangeeta. *Negotiating a 'Development Agenda' for the World Intellectual Property Organization*. Third World Network, 2009, p. 5.

BLAGESCU, Monica e LLOYD, Robert. 2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account. *One World Trust*, Londres, 2006.

MAY, Christopher. *The World Intellectual Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*. London: Routledge, 2007.

WATAL, Jayashree. *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001.

FINK, Castern e MASKUS, Keith E. *Intellectual Property and Development: Lessons from Recent Economic Research*. Banco Mundial. Washington, DC, 2005.

LATIF, Ahmed Abdel. *Developing Country Coordination in Intellectual Property Standard-Setting. Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E) - Working papers*. Publicado pelo South Centre, 2005. Cópia eletrônica disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2120196>>.

Documentos de Trabalho da OMPI

WO/GA/31/11 – “Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda for WIPO”. Disponível em: <http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=31737>.

A/43/13 REV – “Report on the Provisional Committee on Proposals Related to a WIPO Development Agenda”. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/a_43/a_43_13_rev.doc>.

CDIP/6/12 REV – “Proposal for a CDIP New Agenda Item on Intellectual Property (IP) and Development”. Disponível em: <http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=164145>.

CDIP/5/7 REV – “Project on Intellectual Property and Socio-Economic Development (Recommendations 35 to 37)”. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_5/cdip_5_7_rev_1.pdf>.

CDIP/11/INF/3 – “Intellectual Property and Socio-Economic Development – Country Study Brazil”. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_11/cdip_11_inf_3.doc>.

CDIP/8/INF/1 – “An External Review of WIPO Technical Assistance in the Area of Cooperation for Development”. Disponível em: <http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=182842>.

CDIP/9/16 – “Joint Proposal by the Development Agenda Group and the Africa Group on WIPO’s Technical Assistance”. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/en/cdip_9/cdip_9_16.pdf>.

SCCR/19/12 – “Study on the Socioeconomic Dimension of the Unauthorized Use of Signals: Part I: Current Market and Technology Trends in the Broadcasting Sector”. Disponível em: <http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=142819>.

SCCR/20/2 – “Study on the Socioeconomic Dimension of the Unauthorized Use of Signals: Part II: Unauthorized Access to Broadcast Content - Cause and Effects: A Global Overview”.

SCCR/21/2

SCT/27/4

WO/PBC/20/3

CDIP/5/9

CDIP/11/8

“Resumo do Presidente” relativo à III sessão do CDIP

“Resumo do Presidente” relativo à V sessão do CDIP

“Resumo do Presidente” relativo à XII sessão do CDIP

O ACORDO SOBRE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO DA OMC: MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DAS BARREIRAS ADMINISTRATIVAS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

*Leandro Rocha de Araujo*¹

Resumo

O excesso de burocracia é frequentemente apontado como um dos principais entraves à expansão dos fluxos de comércio e investimento relacionados ao comércio internacional. Com o intuito de reduzir essas barreiras, os países passaram a utilizar mecanismos como normas e procedimentos mais simples e menos onerosos, novos instrumentos tecnológicos, sistemas e procedimentos de comércio exterior harmonizados, além de elevados investimentos em infraestrutura e capacitação técnica. Com vistas a promover a efetiva implementação das medidas para facilitação do comércio, em 2013 foi aprovado o Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC) na OMC. O presente artigo tem por objetivo examinar as negociações internacionais sobre facilitação do comércio e, principalmente, as novas disciplinas estabelecidas pelo acordo multilateral recentemente aprovado na OMC.

1 Diplomata, atualmente na Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC) do Ministério das Relações Exteriores. Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Bacharel em Direito pela UFMG. As opiniões apresentadas neste artigo são feitas em caráter exclusivamente pessoal pelo autor e não representam as posições do governo brasileiro a respeito da matéria.

Abstract

Excessive red tape is often considered as a major constraint to the expansion of trade and investment flows related to international trade. In order to reduce these barriers, countries started to use mechanisms such as simpler and less burdensome rules and procedures, new technological tools, harmonized foreign trade systems and procedures, and high investments in infrastructure and capacity building. In order to promote the effective implementation of trade facilitation measures, the Agreement on Trade Facilitation (AFC) was approved at the WTO in 2013. This article aims to analyze the international negotiations on trade facilitation, and especially the new disciplines established by the multilateral agreement recently adopted in the WTO.



1. Introdução

O excesso de burocracia é frequentemente apontado como um dos principais entraves à expansão dos fluxos de comércio e investimento relacionados ao comércio internacional. A avaliação de que o combate às barreiras administrativas decorrentes da elevada complexidade de procedimentos e excessiva burocracia – também conhecidas como *red tape*² – fez com que o tema ganhasse grande relevância nas discussões sobre liberalização comercial nos últimos anos.

Com a redução das barreiras tarifárias, por meio de negociações comerciais multilaterais, regionais e bilaterais, bem como pelas reformas domésticas na estrutura de comércio exterior promovidas por diversos países, entre eles o Brasil, maior atenção passou a ser

2 Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), “administrative regulations are paperwork and administrative formalities – so-called ‘red tape’ – through which governments collect information and intervene in individual economic decisions. They can have substantial impacts on private sector performance. Reform aims at eliminating those no longer needed, streamlining and simplifying those that are needed, and improving the transparency of application” (OCDE. Glossary of Statistical Terms, 2002. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4641>>. Acesso em: 23 mar. 2014).

conferida às barreiras não tarifárias, como as sanitárias/fitossanitárias, técnicas e administrativas, que afetam o comércio internacional, em certos casos, de forma mais grave que as barreiras tarifárias.

As barreiras administrativas, objeto do presente artigo, consistem na utilização de normas e procedimentos obsoletos e excessivamente onerosos, na falta de transparência e harmonização das regras, na exigência de quantidade desnecessária de documentos pelos países e na precária adoção de sistemas operacionais informatizados para o tratamento aduaneiro de mercadorias, o que pode ser visto como uma fonte de custos elevados às operações de comércio exterior (sobretudo importação, exportação e trânsito aduaneiro)³.

Com o intuito de reduzir essas barreiras, vários países passaram a utilizar – ou ampliaram a utilização de – diversos mecanismos, entre eles, normas e procedimentos mais simples e menos onerosos, novos instrumentos tecnológicos, sistemas e procedimentos de comércio exterior harmonizados, além de elevados investimentos em infraestrutura e capacitação técnica. A redução do tempo e dos custos gastos nessas operações demonstrou a importância dessas medidas para a “facilitação” do comércio internacional.

Com vistas a promover a efetiva implementação das medidas para a facilitação do comércio por um conjunto mais amplo de países, o tema foi levado para a Organização Mundial do Comércio (OMC). De 1996, quando o tema foi introduzido na agenda, a 2013, quando foi aprovado o Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC)⁴, muitas

3 Segundo matéria do Jornal “O Globo”, “em pesquisa inédita realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), 83% dos empresários disseram ter problemas para exportar e 79% afirmaram que não conseguem melhorar as vendas devido a entraves burocráticos tributários, alfandegários e de movimentação de cargas. Além dos custos elevados e da demora na liberação da mercadoria para o exterior, são exigidos até 26 tipos de documentos no processo exportador por mar e 15 por via terrestre. O saldo da balança comercial no ano passado foi o menor em 13 anos” (O GLOBO. *Burocracia trava 79% das exportações das indústrias brasileiras, diz estudo da CNI*. 24/1/2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/burocracia-trava-79-das-exportacoes-da-industria-brasileira-diz-estudo-da-cni-11388651>. Acesso em: 24 jan. 2014).

4 OMC, *Agreement on Trade Facilitation*, WT/L/931, 15 July 2014.

discussões sobre o escopo do Acordo, as medidas a serem adotadas, a forma de sua implementação e a concessão de assistência técnica para países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo foram realizadas no âmbito da OMC.

O presente artigo tem por objetivo examinar as negociações internacionais sobre o tema e, principalmente, as novas disciplinas estabelecidas pelo acordo multilateral recentemente aprovado na OMC. Nesse contexto, o primeiro capítulo trata das diversas iniciativas sobre facilitação do comércio no âmbito internacional, incluindo as negociações preparatórias na OMC para o Acordo multilateral sobre Facilitação do Comércio. Em seguida, são examinadas as principais disciplinas do AFC, aprovado na Conferência Ministerial de Bali da OMC (em dezembro de 2013), destacando-se as obrigações substantivas e as novas formas de tratamento especial e diferenciado estabelecidas pelo AFC. Por fim, o quarto capítulo versa sobre o Comitê sobre Facilitação do Comércio da OMC, criado pelo AFC, bem como os trabalhos subsequentes.

2. Importância das medidas de facilitação do comércio e principais iniciativas internacionais sobre o tema

O presente capítulo faz uma breve avaliação dos impactos das barreiras administrativas e dos respectivos custos da não implementação de medidas de facilitação do comércio. Na sequência, examina as principais iniciativas relacionadas ao tema no âmbito internacional, incluindo as negociações multilaterais na OMC.

2.1. As medidas de facilitação do comércio e os custos relacionados à sua não implementação

Iniciativas para conferir maior transparência e previsibilidade ao comércio internacional já haviam sido experimentadas ainda na primeira metade do século XX, seja no período entreguerras,

seja ao final da Segunda Guerra Mundial, com a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) em 1947. A ideia, contudo, de promover modificações nos sistemas de comércio exterior dos respectivos países, de modo a reduzir os custos e eliminar as barreiras administrativas, somente se desenvolveu ao longo da segunda metade do século XX.

As negociações tarifárias realizadas no âmbito do GATT tiveram função primordial, ao promover uma redução das tarifas incidentes nas operações de comércio exterior. O declínio das barreiras tarifárias chamou a atenção para as barreiras administrativas que, em alguns casos, chegaram a ser até mesmo superiores às próprias tarifas de importação⁵.

Um estudo pioneiro publicado por David Hummels em 2001, intitulado *Time as a Trade Barrier* (“Tempo como uma barreira ao comércio”), apresentou uma estimativa dos custos decorrentes do tempo gasto no deslocamento das mercadorias entre o seu local de origem e o seu local de destino em uma operação de comércio exterior. De acordo com suas estimativas, a cada dia adicional gasto no transporte das mercadorias, haveria uma correspondente redução de 1 a 1,5% nas chances de que determinado país fornecesse seus produtos ao mercado norte-americano. Além disso, suas estimativas também indicaram que cada dia a mais gasto no transporte das mercadorias equivaleria a uma tarifa *ad valorem* de 0,8% sobre os produtos exportados⁶.

5 De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), “since tariffs have been lowered in several rounds of multilateral trade negotiations, costs relating to compliance with customs formalities have become a more critical issue, exceeding in many instances the cost of duties to be paid. In addition, bureaucratic customs and administrative procedures often represent more serious barriers to the participation of SMEs [Small and Medium Enterprises] in international trade than tariff barriers. Trade facilitation is therefore an issue of relevance to both developing and developed countries” (UNCTAD. *Effective Participation of Landlocked Developing Countries (LLDCs) in the Multilateral Trading System*. Report by the UNCTAD Secretariat. Part Two. Unctad/LDC/2005/3 (PART II). Genebra: UNCTAD, 2005. p. 5).

6 HUMMELS, 2001, p. 26.

O mesmo entendimento pode ser utilizado para o tempo gasto pelos intervenientes de comércio exterior⁷ para atender a todas as formalidades e requisitos necessários a fim de promover suas operações em um determinado país. Ele vale também para as mercadorias estacionadas nos pontos de entrada e saída do território de determinado país (como os portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados), aguardando a inspeção e as providências das autoridades de comércio exterior para a realização do seu desembaraço. Essa demora pode atingir vários dias ou mesmo semanas e gerar custos bastante elevados tanto diretos, relacionados à armazenagem e movimentação das mercadorias para conferência aduaneira, quanto indiretos, relacionados ao tempo para a entrega da mercadoria ao seu destinatário final.

Além disso, questões como a falta de transparência e previsibilidade das regras, a complexidade excessiva das formalidades e dos procedimentos relacionados às operações de importação e exportação, a superposição de normas diversas provenientes de órgãos distintos sobre o mesmo assunto, a adoção de equipamentos e técnicas obsoletos e a falta de investimentos em infraestrutura, entre outros, podem ser verdadeiras barreiras ao comércio exterior⁸. A falta de coordenação entre os diversos órgãos que controlam as operações de comércio exterior é uma das ineficiências que podem se transformar em uma importante barreira não tarifária.

7 De acordo com Hélio Fernando Rodrigues Silva, os intervenientes nas operações de comércio exterior são “todos aqueles agentes que atuando, direta e rotineiramente, executam as medidas necessárias ao efetivo deslocamento físico das mercadorias entre o país do exportador e o do importador” (SILVA, 2004, p. 23).

8 Segundo estudo da OCDE, “[...] the analysis suggest that how border and behind-the-border policies are applied or administered can become a ‘procedural barrier to trade’, which deserves attention in its own right. Trade can be influenced by the specific ways in which customs classification, valuation and clearance procedures are being handled, by lengthy or duplicative product approval or certification procedures, or even private restrictive practices tolerated by governments” (OCDE, 2005, p. 12).

As medidas que promoveriam essas modificações, as quais tenderiam a levar a uma redução dos referidos custos, poderiam ser denominadas medidas para “facilitação do comércio”. Assim, a facilitação do comércio abrange a adoção de mecanismos e de instrumentos capazes de reduzir a utilização de procedimentos obsoletos, complexos e repetitivos e pode ser definida como o conjunto de medidas e regras que visa a promover maior transparência e eficiência aos regulamentos, procedimentos, formalidades e documentos relacionados à movimentação de mercadorias no comércio internacional (importação, exportação e trânsito), bem como a proporcionar maior cooperação entre as autoridades de comércio exterior e outras autoridades dos diversos países. Por envolver também elevados investimentos em infraestrutura, essas medidas demandam o apoio, por meio de assistência técnica e construção de capacidade (*capacity building*), em alguns dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

2.2. Principais iniciativas sobre facilitação do comércio no âmbito internacional

É interessante verificar que as medidas de facilitação do comércio já eram objeto de diversas iniciativas e convenções em várias organizações internacionais (sobretudo a partir da década de 1970), entre elas a Organização Mundial de Aduanas (OMA) e a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*) e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (*United Nations Economic Commission for Europe – UNECE*).

A OMA, composta atualmente por 180 membros⁹, possui uma série de iniciativas relacionadas à facilitação do comércio. Entre outras¹⁰, destaca-se a Convenção sobre a Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Aduaneiros, também conhecida como Convenção de Quioto (posteriormente revisada e denominada “Convenção de Quioto Revisada”), com padrões e recomendações a serem incorporados às legislações e regulamentos aduaneiros domésticos dos seus signatários, a fim de aumentar o nível de transparência nos procedimentos de comércio exterior e reduzir o risco de que sejam utilizados de maneira discriminatória.

Além disso, em 1983, foi aprovada a Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Descrição e Codificação de Mercadorias (“Convenção do Sistema Harmonizado”), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1988. Essa Convenção estabeleceu o sistema harmonizado (SH), uma estrutura comum para a nomenclatura das mercadorias em códigos de seis dígitos, que reúne em um só instrumento as designações necessárias para os produtos, com a finalidade principal de aplicação das tarifas aduaneiras. Pode também ser utilizado, contudo, para controle da origem das mercadorias, frete e estatísticas de transportes, entre

9 “World Customs Organization (WCO) – Membership”. Posição atualizada até 25 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

10 A OMA criou outros instrumentos e programas para facilitar o comércio global, entre eles: Customs Convention on Temporary Admission (Istanbul Convention), Risk Management Guide, ISCM Guidelines, WCO Data Model, Time Release Study, Guidelines for the immediate release of consignments by Customs, API Guidelines e o ATA System.

outros. Quase todas as listas de compromissos (*Schedules*) dos membros da OMC estão fundadas no SH^{11,12}.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, vem realizando, há mais de quatro décadas, iniciativas e trabalhos relacionados à facilitação do comércio, por meio de seus diversos órgãos especializados. Nesse contexto, dois desses órgãos merecem destaque, sendo eles: i) Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD); e a ii) Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE).

A UNCTAD iniciou seus trabalhos em facilitação do comércio na década de 1970. Uma unidade do Secretariado foi destacada para compor o “Programa Especial sobre Facilitação do Comércio” (*Special Programme on Trade Facilitation – FALPRO*), com o intuito de atuar primordialmente no apoio aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo para a elevação da sua participação no comércio internacional. No início da década de 1990, um Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Eficiência no Comércio foi estabelecido com o objetivo de produzir um plano de ação em relação ao aumento da eficiência no comércio nos níveis nacional e internacional, especialmente para os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo¹³.

11 De acordo com a organização, 153 países são atualmente Partes Contratantes da referida Convenção. Posição válida até 25 de junho de 2015. (OMA. *List of 207 countries, territories or customs or economic unions applying the Harmonized System (153 contracting parties)*), 12 June 2015. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Nomenclature/Overview/HS%20Contracting%20Parties/List%20of%20Countries/Countries_applying_HS.ashx>. Acesso em: 25 jun. 2015.

12 É importante destacar ainda que segundo a OMA, a cobertura na utilização do sistema harmonizado chega a 98% do total do comércio internacional. (OMA. *Overview: What is the Harmonized System?* Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>>. Acesso em: 22 abr. 2014).

13 Entre os diversos projetos desenvolvidos pela UNCTAD na área de facilitação do comércio, um dos mais destacados foi o “Sistema Automatizado para Dados Aduaneiros” (Automated System for Customs Data – “ASYCUDA”). Esse instrumento consistiu em um programa informatizado para aduanas que permitia a diminuição da necessidade de formulários e procedimentos aduaneiros no

O trabalho de facilitação do comércio na UNECE começou em meados da década de 1960, quando foi criado um grupo de especialistas para identificar modos de simplificação e padronização dos documentos de exportação. Em 1997, os trabalhos foram concentrados no “Centro para Facilitação do Comércio e Negócios Eletrônicos” (UN/CEFACT). Durante todo esse período, a UNECE produziu diversas recomendações sobre facilitação do comércio, sendo a primeira delas a “Fórmula-Quadro das Nações Unidas para os documentos comerciais”. Essa recomendação estabeleceu um conjunto de padrões sobre como deveriam ser formulados os documentos domésticos relacionados ao comércio exterior. Sua implementação levou à adoção, em diversos países, de documentos impressos no mesmo tamanho de papel, com itens comuns ocupando as mesmas posições em cada formulário, o que, por si só, já poderia ser considerada uma importante medida de facilitação do comércio. Posteriormente, foram produzidas outras recomendações no âmbito da UNECE¹⁴.

2.3. Negociações sobre Facilitação do Comércio na OMC

Alguns dos membros da OMC, com o objetivo de criar regras multilaterais que fossem obrigatórias e pudessem promover as modificações necessárias nos sistemas de comércio exterior de todos os membros para reduzir as barreiras administrativas, passaram a defender a inclusão de facilitação do comércio na agenda da Organização. Além do caráter obrigatório das medidas

momento do desembaraço de mercadorias, reduzindo os custos para empresas e para a própria administração aduaneira. Ele está incluído nas recomendações e padrões da UNECE e da OMA e já foi adotado, desde 1985, por mais de 90 países, sobretudo por países de menor desenvolvimento relativo. A relação completa dos países que utilizam o ASYCUDA está disponível em: <<http://www.asycuda.org/countrydb.asp>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

14 A lista completa dessas recomendações pode ser encontrada em: <http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html>. Acesso em: 25 jun. 2015.

na OMC, os membros visavam a possibilidade de utilização do seu mecanismo de solução de controvérsias, em caso de descumprimento dessas novas obrigações.

O tema facilitação do comércio foi oficialmente incluído na OMC em 1996, juntamente com outros três novos temas para a organização (investimentos, política de concorrência e transparência em compras governamentais), os quais integraram a Declaração Ministerial de Cingapura¹⁵. Essa Declaração não estabelecia um mandato para que os membros iniciassem negociações sobre facilitação do comércio, mas somente a designação para que o Conselho sobre o Comércio de Bens (CCB) da OMC fizesse um levantamento do que já estava sendo feito a respeito da simplificação de procedimentos nas demais organizações internacionais¹⁶.

A primeira coalizão de países na OMC com interesses específicos no tema facilitação do comércio, o Grupo Colorado (*Colorado Group*), surgiu em 1998. Esse grupo era composto basicamente por membros que apoiavam o início dessas negociações na OMC, sendo eles: Austrália, Canadá, Comunidades Europeias (CE)¹⁷, Chile, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, EUA, Hong Kong, Hungria (a partir de 2004 passou a integrar as CE), Japão, Marrocos, Noruega, Nova Zelândia, Paraguai, República da Coreia e Suíça¹⁸. E foi justamente esse grupo que passou a

15 Por terem sido incluídos na agenda da OMC somente a partir da Conferência Ministerial de Cingapura, os quatro temas (investimentos, política de concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação do comércio) passaram, então, a ser conhecidos como “temas de Cingapura”.

16 Para Nora Neufeld, “[...] For the first time, it was also recognized that improving the way that trade takes place can be at least as important as reforming explicit trade barriers. In other words, emphasis was placed on reforming the “hardware” of trade – procedural and process frictions – as opposed to the “software” side – the overarching trade policies (NEUFELD, 2014, p. 11).

17 A partir de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a União Europeia passa a contar com personalidade jurídica e substitui as Comunidades Europeias na OMC.

18 CLARIDGE, 2005, p. 20. Nesse sentido, ver também REGE, 2007, p. 78-79.

conferir maior estímulo ao lançamento das negociações sobre o tema na OMC.

Em 1999, como as negociações de Seattle não obtiveram o êxito esperado para o lançamento da nova rodada de negociações multilaterais, as discussões sobre facilitação do comércio continuaram ocorrendo no âmbito do CCB. Um marco importante foi então estabelecido: uma primeira delimitação das discussões sobre facilitação do comércio aos Artigos V (liberdade de trânsito), VIII (emolumentos e formalidades relativos a importação e exportação) e X (publicidade e administração dos regulamentos de comércio) do GATT 1994. Além disso, o impasse nas negociações da OMC demonstrou a necessidade de se conferir maior atenção aos interesses dos países em desenvolvimento e dos de menor desenvolvimento relativo.

Ao final de 2001, durante a Conferência Ministerial de Doha, os parâmetros para futuras negociações de facilitação do comércio na OMC foram oficialmente estabelecidos. A Declaração Ministerial de Doha, adotada em 14 de novembro de 2001, estabeleceu o mandato para as negociações sobre esse tema na OMC, definindo que o CCB deveria “revisar e, quando apropriado, esclarecer e melhorar aspectos relevantes dos artigos V, VIII e X do GATT 1994 e identificar as necessidades e prioridades dos membros, em particular dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo”¹⁹.

Em setembro de 2003, durante a Conferência Ministerial de Cancún, não foi atingido consenso entre os membros sobre o tema. Enquanto alguns países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo não desejavam assumir compromissos em novas áreas antes de saber quais seriam os ganhos em relação à agricultura, outros estavam preocupados em assumir compromissos

19 OMC. *Doha Ministerial Declaration*. WT/MIN(01)/DEC/1. 20 November 2001. par. 27.

em áreas nas quais ainda não possuíam a capacitação técnica para entender exatamente qual o alcance desses compromissos. Ao final, a Conferência foi encerrada sem que houvesse sido obtido consenso para o avanço das negociações.

Após o fracasso em Cancún, alguns membros em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo passaram a considerar que a adoção de disciplinas sobre o tema poderia trazer benefícios em termos de reforma e modernização das suas estruturas e procedimentos de comércio exterior, desde que os compromissos estabelecidos pelo futuro acordo estivessem vinculados à adequada prestação de assistência técnica e financeira. Foi com esse intuito que surgiu o Grupo Básico (*Core Group*), liderado pela Malásia e composto por Bangladesh, Botswana, Cuba, Egito, Filipinas, Ilhas Maurício, Índia, Indonésia, Jamaica, Malásia, Nigéria, Quênia, Ruanda, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Uganda, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue²⁰.

Em julho de 2004, os membros da OMC conseguiram chegar a um acordo para dar prosseguimento à Rodada de Doha e lançaram, ao final de uma reunião do Conselho Geral da OMC, uma Decisão contendo o “Programa de Trabalho de Doha”. O Programa de Trabalho teve fundamental importância para facilitação do comércio, pois manteve esse tema na agenda de negociações da Rodada de Doha, enquanto excluiu definitivamente da Rodada os demais três temas de Cingapura²¹. As modalidades para facilitação

20 Segundo Vinod Rege, “Geneva-based delegations have established ‘coalitions’ for consultations among themselves on the approaches and strategies they could adopt in the discussions and negotiations at the WTO. [...] The other Group, known as ‘Core Group’ consists of delegations of countries that would like to see that any new rules adopted are responsive to the needs of developing countries, and do not require them to accept obligations which they do not have the technical capacity to implement” (REGE, 2007, p. 78-79)

21 Reconheceu por consenso, então, que negociações deveriam ser iniciadas em torno de facilitação do comércio e estabeleceu também as modalidades que deveriam regular essas negociações. OMC. (*Doha Work Programme*. WT/L/579. Para.1(g), p. 3, 2 August 2004)

do comércio foram definidas no Anexo D do Programa de Trabalho, de forma a abranger o esclarecimento e melhoria dos artigos V, VIII e X do GATT 1994 e o fortalecimento de assistência técnica e apoio para construção de capacidades nessa área. Além disso, os membros da OMC reconheceram que o princípio do tratamento especial e diferenciado deveria ser levado integralmente em consideração e que ele deveria compreender outras concessões além dos tradicionais períodos de transição para a implementação dos compromissos²².

A Declaração Ministerial de Hong Kong, de 18 de dezembro de 2005, reafirmou as categorias gerais sob as quais estavam sendo elaboradas as propostas de facilitação do comércio apresentadas ao Grupo de Negociação sobre Facilitação do Comércio (GNFC), além de reafirmar a importância de assistência técnica e construção de capacidades. Embora centenas de propostas de negociação tivessem sido apresentadas pelos membros, um consenso sobre o tema ainda estava distante. As negociações ocorriam em ritmo lento e, somente em dezembro de 2009, o Secretariado da OMC conseguiu concluir a primeira versão do “Draft Consolidated Negotiating Text”²³ sobre facilitação do comércio, o qual continha mais de 1700 colchetes²⁴.

Vários “facilitadores” de diversas delegações foram designados para coordenar os trabalhos sobre partes específicas do texto. Com isso, o número de colchetes foi reduzido substancialmente até o início de 2013, quando restaram os pontos de maior complexidade, como cooperação aduaneira e tratamento especial e diferenciado. Em março de 2013, quatro embaixadores foram designados para

22 O Programa de Trabalho de 2004 estabeleceu que “o alcance dos compromissos e o momento de contrai-los deveriam estar relacionados à capacidade de implementação dos membros em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo”.

23 OMC. *Draft Consolidated Negotiated Text*. TN/TF/W/165, 14 December 2009.

24 NEUFELD, 2014, p. 10.

tentar destravar os últimos impasses relacionados ao texto. Paralelamente a isso, o novo Diretor-Geral da OMC, o Embaixador Roberto Azevêdo, buscou, a partir de setembro de 2013, solucionar os últimos pontos que ainda resistiam ao consenso. Assim, pouco antes da Conferência Ministerial de Bali, em dezembro de 2013, foi obtido um texto com cerca de setenta colchetes, os quais foram finalmente eliminados durante a Conferência Ministerial de Bali, em dezembro de 2013, com a aprovação do Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC)²⁵ da OMC.

3. O Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC

A Decisão Ministerial de Bali²⁶ estabeleceu que o Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC estava concluído e sujeito apenas a uma revisão legal para retificações quanto à forma. Além disso, determinou que o AFC deveria ser incorporado ao Anexo 1A do Acordo de Marraqueche e criou o Comitê Preparatório sobre Facilitação do Comércio (CPFC), vinculado ao Conselho Geral da OMC, o qual é examinado no próximo capítulo.

Ressalte-se que a revisão legal terminou em julho de 2014, mas não houve consenso em relação à adoção do Protocolo de Emenda para incorporar o AFC ao Anexo 1A do Acordo de Marraqueche. Em particular, a Índia foi contrária à adoção do referido Protocolo, enquanto não houvesse uma decisão definitiva que assegurasse que seus programas de segurança alimentar não seriam passíveis de questionamento perante o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. A decisão indiana foi fortemente criticada por diversos membros, principalmente pelos Estados Unidos, e um impasse instaurou-se nas negociações da OMC. Após alguns meses de

25 WT/MIN(13)/36, WT/L/911, 11 December 2013. Posteriormente revisado e registrado no documento WT/L/931, 15 July 2014.

26 WT/MIN(13)/36, WT/L/911, 11 December 2013, par. 2, p. 1.

intensas negociações bilaterais, Índia e EUA chegaram a um acordo – que resolveu a questão²⁷ – em meados de novembro de 2014, o que permitiu aos membros da OMC a conclusão de um acordo sobre o texto do Protocolo de Emenda, adotado em 27 de novembro de 2014. O AFC, contudo, somente entrará em vigor após a ratificação do Protocolo de Emenda por, pelo menos, dois terços dos membros²⁸.

O AFC está dividido em quatro partes: (i) Preâmbulo; (ii) Seção I (Disciplinas substantivas sobre facilitação do comércio); (iii) Seção II (Tratamento especial e diferenciado para membros em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo); e (iv) Seção III (Arranjos institucionais e disposições finais).

3.1. O preâmbulo

O preâmbulo do AFC faz referência à Declaração Ministerial de Doha (2001), ao Programa de Trabalho de Doha (2004) e à Declaração Ministerial de Hong Kong (2005), que estabeleceram o alcance do mandato negociador a respeito do tema na OMC. Além disso, o Preâmbulo afirma que, ao negociar o AFC, os membros tiveram não somente o desejo de esclarecer, mas também de melhorar aspectos relevantes das disciplinas previstas nos Artigos V, VIII e X do GATT 1994, com vistas a acelerar o movimento, a liberação e o desembaraço de bens, incluindo os bens em trânsito²⁹.

27 Para mais informações, ver o artigo “India Reaches Breakthrough With U.S. on Global Trade Pact”. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-11-13/india-reaches-breakthrough-with-u-s-on-global-trade-agreement>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

28 WT/L/940, 28 November 2014. Ver também o Acordo de Marraqueche, Artigo X.3.

29 O §6º das disposições finais do AFC faz referência à Nota Interpretativa Geral ao Anexo 1A do Acordo de Marraqueche, nos seguintes termos: “6. Notwithstanding the General interpretative note to Annex 1A, nothing in this Agreement shall be construed as diminishing the obligations of Members under the GATT 1994”. Assim, reconhece a aplicabilidade da referida Nota em relação ao AFC e indica também que o Acordo não reduz as obrigações dos Membros em relação ao GATT 1994. Além disso, o §7º das disposições finais do AFC estabelece que todas as exceções do GATT 1994 são aplicáveis ao AFC.

O preâmbulo reconhece ainda as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e as dos países menos desenvolvidos, e o desejo de fortalecer a assistência e o apoio para a construção de capacidade nessa área. Reafirmou também a necessidade de cooperação entre os membros para facilitação do comércio e para a adequada implementação das regras aduaneiras.

3.2. Seção I: Disciplinas substantivas sobre Facilitação do Comércio

As disciplinas substantivas do AFC, que estão contempladas em doze artigos, versam sobre os seguintes aspectos: i) obrigações relacionadas ao esclarecimento e melhoria dos Artigos X, VIII e V do GATT 1994; e ii) cooperação aduaneira. A seguir, são examinadas as principais disciplinas e inovações trazidas pelo AFC.

3.2.1. Obrigações relacionadas ao esclarecimento e melhoria dos Artigos X, VIII e V do GATT 1994

As disciplinas relacionadas a esses três dispositivos do GATT 1994 compõem o conjunto principal de obrigações do AFC. Elas se referem a novas ou mais específicas regras sobre os seguintes temas: i) transparência das regras de comércio exterior; ii) devido processo legal; iii) disciplinas sobre emolumentos e encargos relacionados ao comércio exterior; iv) liberação e desembaraço de mercadorias; v) cooperação das agências de fronteira; vi) formalidades relacionadas às operações de comércio exterior; e vii) liberdade de trânsito.

Inicialmente, cumpre examinar a ordem em que as obrigações são apresentadas no AFC, isto é, primeiro as relativas ao Artigo X do GATT 1994, depois ao Artigo VIII e, finalmente, ao Artigo V. Segundo Nora Neufeld, as primeiras propostas sobre facilitação do comércio apresentadas pelos membros nas negociações na OMC referiam-se ao Artigo X do GATT 1994, que era considerado relativamente a mais

“fácil” das três disciplinas do mandato negociador. Propostas sobre o Artigo VIII foram apresentadas na sequência e só então vieram as propostas relativas ao Artigo V, razão pela qual a mesma ordem das disciplinas acabou sendo observada no AFC³⁰.

3.2.1.1. Transparência das regras de comércio exterior

As obrigações de transparência integram o sistema multilateral de comércio desde 1947, por meio das disciplinas previstas no Artigo X do GATT. Esse princípio pode ser considerado como um dos princípios básicos da OMC. No âmbito interno dos membros da OMC, a transparência apresenta-se por meio das regras relacionadas à publicidade das normas de comércio, que têm por finalidade conferir maior segurança jurídica e previsibilidade aos seus destinatários. Assim, a transparência concretiza-se pela divulgação oficial das normas, para conhecimento público, a fim de que possam produzir seus efeitos externos.

3.2.1.1.1. Publicidade das regras de comércio

De acordo com o Artigo 1.1 do AFC, cada membro deverá publicar, de forma rápida, não discriminatória e de fácil acesso, informações sobre os seguintes aspectos: procedimentos de importação, exportação e trânsito (incluindo procedimentos para portos, aeroportos e outros pontos de entrada) e sobre os formulários e documentos necessários; tarifas aplicadas e taxas impostas em relação a operações de importação ou exportação; emolumentos e encargos estabelecidos por agências governamentais sobre a

30 Para Nora Neufeld, “[...] Members quickly started to present negotiating proposals – and in great numbers. [...] The first ones related to GATT Article X, which was largely considered the relatively ‘easiest’ of the three mandated scope provisions as everybody was in agreement of the importance of transparency. Proposals on GATT VIII followed a few months later. Last to be addressed was the transit domain. It took almost a year for first Article V-related suggestions to come. (This is also the reason while the final Agreement starts with the transparency area before turning import and export-related fees and formalities and, finally, transit, reversing the order in which those aspects are treated in the GATT)” (NEUFELD, 2014, p. 9).

importação, exportação ou trânsito (ou a eles relacionados); regras para a classificação ou valoração de produtos para fins aduaneiros; leis, regulamentos e decisões administrativas de aplicação geral relacionados a regras de origem; restrições ou proibições à importação, exportação ou trânsito; disciplinas sobre penalidades relacionadas a violações das formalidades para importação, exportação ou trânsito; procedimentos de apelação; disciplinas dos acordos com terceiros países relacionados a procedimentos de importação, exportação ou trânsito; e procedimentos relacionados à administração de quotas tarifárias.

Embora o Artigo X do GATT 1994 já fosse amplo, englobando grande parte dos regulamentos relativos ao comércio, esse dispositivo teve o intuito de conferir maior amplitude à obrigação de transparência por parte dos membros da OMC, por apresentar uma extensa lista exemplificativa de regras e procedimentos a serem publicados, alguns não previstos originalmente no Artigo X do GATT 1994.

Em relação à utilização de instrumentos tecnológicos de acesso à informação, o Artigo 1.2 estabelece que cada membro, na medida do possível, deverá disponibilizar as seguintes informações: i) descrição dos seus procedimentos de importação, exportação e trânsito, incluindo os procedimentos de apelação; ii) os formulários e documentos exigidos para importação, exportação ou trânsito; e iii) os contatos dos pontos focais para facilitação do comércio. Muito se discutiu a respeito da tradução dessas informações para uma das línguas oficiais da OMC, e o AFC determinou que os membros somente estarão obrigados a fazê-lo quando isso for possível. Embora se reconheça a importância do acesso à informação, há também o reconhecimento de que cada membro da OMC conta com realidades – e necessidades – distintas para o cumprimento das obrigações de transparência.

O Artigo 6.1.2 do AFC estabelece ainda que informações sobre os emolumentos e encargos deverão ser publicadas e especificarão quais deles serão cobrados, a razão para a sua cobrança, a autoridade responsável e quando/como o seu pagamento deverá ser feito. Além disso, exceto em circunstâncias emergenciais, um período de tempo deverá ser concedido entre a publicação e a entrada em vigor de novos emolumentos ou encargos ou ainda antes da entrada em vigor de modificações nos já existentes (Artigo 6.1.3).

3.2.1.1.2. Pontos focais

O Artigo 1.3, que cria os pontos focais para facilitação do comércio, estipulou que cada membro deverá, na medida de seus recursos, estabelecer ou manter um ou mais pontos focais para responder a perguntas de governos, de intervenientes do comércio exterior e de outras partes interessadas. Em caso de membros participantes de mecanismo de integração regional, poderá haver apenas um ponto focal comum no âmbito regional. Eventuais questionamentos deverão ser respondidos em um período razoável de tempo estabelecido por cada membro, que poderá variar dependendo da natureza ou complexidade do pedido.

Para facilitar o acesso às informações indicadas acima, cada membro deverá notificar ao Comitê de Facilitação do Comércio da OMC o local onde elas estarão disponíveis (inclusive os endereços eletrônicos dos sítios correspondentes), bem como as informações de contato dos pontos focais para facilitação do comércio. Este é um aspecto inovador do Acordo, pois tende a facilitar o acesso às informações sobre comércio exterior, na medida em que os interessados poderão contar com um canal direto com as autoridades, a fim de esclarecer dúvidas a respeito dos procedimentos e regras de comércio exterior.

3.2.1.1.3. Consultas prévias

As consultas prévias representam as garantias necessárias para que os destinatários das normas de comércio exterior tomem conhecimento dessas normas com antecedência e possam a elas se adequar. Nesse contexto, o Artigo 2º do AFC estabelece que cada Membro deverá, na medida do possível, conferir oportunidades e um período apropriado de tempo para que os intervenientes e as outras partes interessadas comentem as propostas de novas leis e regulamentos de aplicação geral relacionadas ao movimento, liberação e desembaraço de mercadorias, incluindo mercadorias em trânsito, ou ainda as propostas de modificação das leis e regulamentos já existentes.

Além disso, os membros devem, na medida do possível, publicar essas leis e regulamentos, bem como eventuais modificações àqueles já existentes, com antecedência à sua entrada em vigor. Essas obrigações não abrangem, contudo, mudanças nas alíquotas do imposto de importação, bem como medidas aplicadas em situações de emergência, entre outras.

3.2.1.2. Devido processo legal

O devido processo legal é um princípio basilar de qualquer ordenamento jurídico que tenha como um de seus fundamentos conferir maior segurança jurídica e previsibilidade aos seus administrados, na medida em que se baseia na observância estrita da regra do direito nos processos administrativos e judiciais e no controle dos atos da Administração Pública. No âmbito do sistema multilateral de comércio, esse princípio foi garantido por meio do Artigo X.3(b) do GATT 1994³¹.

31 O Artigo X.3(b) do GATT 1994 dispõe que: "Each contracting party shall maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, *inter alia*, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters. Such tribunals or procedures shall be independent of the agencies entrusted with administrative

Com a evolução normativa e institucional no âmbito interno dos membros da OMC, alguns deles sentiram a necessidade de aperfeiçoar as regras multilaterais a respeito dos parâmetros da atuação estatal diante dos administrados, a fim de garantir que todos os membros da organização adotassem sistemática comum – e estabelecessem as mesmas garantias – aos intervenientes quando da realização das operações de comércio exterior. Nesse contexto, o AFC estabeleceu disciplinas relacionadas i) às consultas formais, ii) aos procedimentos de apelação e revisão e iii) a outras medidas para fortalecer a imparcialidade, a não discriminação e a transparência.

3.2.1.2.1. Consultas formais

As consultas formais compõem um mecanismo administrativo que visa a conferir ao contribuinte maior segurança e previsibilidade a respeito da interpretação da legislação tributária em vigor em determinado país. Elas consistem em um pedido formal apresentado pelos contribuintes, por meio de petição, para que a Administração Pública se pronuncie sobre a interpretação de determinada matéria fiscal³². O Artigo 3º do AFC dispõe sobre as respostas às consultas formais. Segundo o Artigo 3.9, uma resposta à consulta formal é uma decisão por escrito apresentada por um membro a um requerente, antes da importação de determinada mercadoria. Essa decisão estabelece o tratamento que o membro deverá conceder à mercadoria no momento da importação em

enforcement and their decisions shall be implemented by, and shall govern the practice of, such agencies unless an appeal is lodged with a court or tribunal of superior jurisdiction within the time prescribed for appeals to be lodged by importers; *Provided* that the central administration of such agency may take steps to obtain a review of the matter in another proceeding if there is good cause to believe that the decision is inconsistent with established principles of law or the actual facts”.

32 Muitos países já adotam a sistemática de consultas formais em seus ordenamentos jurídicos, sobretudo no que se refere às operações de importação ou exportação, quando dúvidas relevantes podem surgir no momento de interpretar a legislação tributária, de classificar uma determinada mercadoria ou de determinar a sua origem para fins de estabelecimento do seu regime tributário.

relação à i) sua classificação aduaneira e ii) sua origem³³. Podem apresentar as consultas formais o exportador, o importador ou qualquer outra pessoa com uma justificativa plausível.

Cada membro deverá emitir uma resposta à consulta formal em um período razoável de tempo a um requerente que tenha submetido um pedido por escrito, contendo toda a informação necessária. Caso ele decida não emitir a resposta, deverá apresentar por escrito as razões para a sua decisão. A resposta deverá ser válida por um período razoável de tempo após a sua emissão, a não ser que haja alguma mudança na lei, nos fatos ou nas circunstâncias que ampararam a resposta original. O membro somente poderá revogar, modificar ou anular eventual resposta à consulta formal se fornecer por escrito os fatos pertinentes e o fundamento para a sua decisão. A revogação, modificação ou anulação com efeitos retroativos somente poderá ocorrer se a resposta tiver sido baseada em informação incompleta, incorreta, falsa ou fraudulenta.

A resposta à consulta formal será obrigatória para o membro em relação à parte que a solicitou. O membro poderá também estabelecer que ela seja obrigatória para o requerente. As informações que devem ser publicadas pelos membros a respeito das consultas formais são, ao menos, as seguintes: i) os requisitos para a aplicação de uma resposta à consulta formal, incluindo a informação a ser fornecida e o formato; ii) o período de tempo no qual será emitida uma resposta à consulta; e iii) o período de duração no qual a resposta estará válida. O membro deverá conceder a possibilidade de revisão da resposta à consulta formal ou da decisão de revogar, modificar ou invalidar a resposta à consulta.

33 Nos termos do Artigo 3.9.b do AFC, os membros são encorajados a fornecer respostas às consultas formais sobre outros fatores relacionados ao comércio exterior, como os critérios apropriados a serem usados para determinação do valor aduaneiro, a aplicação dos requisitos para quotas, entre outros.

3.2.1.2.2. Procedimentos de apelação e revisão

O Artigo 4º do AFC estabelece que cada membro deverá permitir que qualquer pessoa em relação a quem as autoridades aduaneiras e de comércio exterior tenham proferido uma decisão administrativa – isto é, aquela com efeito legal e que afete os direitos e obrigações de uma pessoa específica em um caso particular – tenha o direito a: i) interpor apelação administrativa ou pedido de revisão por uma autoridade administrativa superior ou independente daquela que emitiu a decisão original; e/ou ii) apelação judicial ou revisão da decisão. Os membros devem assegurar que as decisões administrativas sejam devidamente fundamentadas (Artigo 4.1.5 do AFC), bem como que os procedimentos de revisão sejam realizados de forma não discriminatória.

O AFC estabelece a possibilidade de recorrer tanto administrativamente – para uma autoridade independente daquela que proferiu a decisão – quanto judicialmente das decisões proferidas pela administração aduaneira, sem que para tanto seja estabelecida qualquer penalidade ao recorrente³⁴. Uma maior amplitude conferida ao direito de recorrer nas esferas administrativa e judicial é de suma relevância para a garantia do duplo grau de jurisdição no âmbito interno dos Membros da OMC.

O AFC não estipulou um prazo máximo ou médio para que as autoridades de comércio exterior apresentem uma decisão administrativa nos procedimentos de apelação e/ou revisão. Nesse contexto, ficará a cargo da legislação doméstica de cada membro estabelecer qual é o prazo máximo para a referida decisão.

34 O Artigo 4.1.2 do AFC dispõe sobre a possibilidade de o membro exigir o esgotamento das vias administrativas, ao estabelecer que a legislação de cada membro poderá exigir que seja interposta apelação ou revisão administrativa antes da apelação ou revisão judicial.

3.2.1.2.3. Outras medidas para fortalecer a imparcialidade, a não discriminação e a transparência

O Artigo 5.1 estabelece que os membros poderão utilizar notificações ou orientações para suas autoridades domésticas, a fim de fortalecer o mecanismo de controle e inspeções na fronteira em relação a alimentos, bebidas ou gêneros alimentícios. O objetivo é proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal no território do membro em questão. Além disso, cada membro deverá imediatamente finalizar ou suspender a referida notificação ou orientação, quando as circunstâncias que a originaram não mais subsistam, ou se as novas circunstâncias puderem ser tratadas de maneira menos restritiva ao comércio.

Os Artigos 5.2 e 5.3 do AFC têm por objetivo conferir maior proteção ao interveniente de comércio exterior. O primeiro deles dispõe que o membro deverá informar imediatamente ao transportador ou ao importador, caso haja retenção dos bens declarados para importação, para inspeção pelas autoridades de comércio exterior. O segundo estabelece que o membro poderá, a pedido do interveniente, permitir que, caso o primeiro teste realizado em uma amostra dos bens importados tenha apresentado resultado desfavorável, seja realizado um segundo teste. Nesse contexto, o membro deverá considerar o resultado do segundo teste na liberação e desembaraço da mercadoria.

3.2.1.3. Disciplinas sobre emolumentos e encargos relacionados ao comércio exterior

O Artigo VIII do GATT 1994 estabelece que “todos os emolumentos e encargos de qualquer natureza [...] não deverão constituir uma proteção indireta aos produtos nacionais”. Além disso, esse mesmo dispositivo do GATT 1994 estabelece que “as partes contratantes reconhecem a necessidade de restringir

o número e a diversidade dos emolumentos e encargos”, bem como “reconhecem a necessidade de reduzir a um mínimo os efeitos e a complexidade das formalidades de importação e de exportação e de reduzir e simplificar as exigências em matéria de documentos requeridos para a importação e a exportação”. Com isso, é reconhecido o seu grande potencial de distorção ao comércio internacional e busca-se a limitação da sua utilização protecionista.

Considerando que nem todas as disciplinas descritas acima constituem verdadeiras obrigações jurídicas, com caráter coercitivo para os membros da OMC, alguns destes consideraram fundamental incluir no AFC novas disciplinas que não só aprofundassem as obrigações já contidas no Artigo VIII do GATT 1994, mas que efetivamente possibilitassem a simplificação e harmonização dos procedimentos de comércio exterior. Nesse contexto, as disciplinas do Artigo 6º aplicam-se a todos os emolumentos e encargos exigidos pelos membros sobre a importação ou a exportação ou a eles relacionados (desde que não sejam os impostos de importação e exportação e os tributos previstos no Artigo III do GATT 1994).

3.2.1.3.1. Limitação dos emolumentos e encargos aos custos dos serviços prestados

O Artigo 6.2 do AFC, assim como o Artigo VIII do GATT 1994, estabelece que os emolumentos e encargos devem ser limitados ao custo aproximado dos serviços prestados na operação de importação ou exportação em questão e não necessitarão estar vinculados a uma operação específica de importação ou exportação, desde que sejam cobrados por serviços relacionados ao processamento aduaneiro de bens.

3.2.1.3.2. Penalidades pelo descumprimento da legislação aduaneira

O Artigo 6.3 refere-se às penalidades impostas pelas autoridades aduaneiras em razão do descumprimento dos requisitos da legislação, dos regulamentos ou procedimentais aduaneiros. As penalidades somente deverão ser impostas aos responsáveis pela violação e dependerão dos fatos e circunstâncias do caso, devendo haver proporcionalidade em relação à gravidade da violação. O membro tem a obrigação de fornecer uma explicação por escrito àquele que sofreu a penalidade, indicando a natureza da violação e a legislação aplicável para a sua imposição.

3.2.1.4. Liberação e desembaraço de mercadorias

O Artigo 7º do AFC estabeleceu novos mecanismos para liberação e desembaraço de mercadorias, como: i) o processamento anterior à chegada; ii) o pagamento eletrônico; iii) a separação entre os procedimentos de liberação da mercadoria e da determinação final dos direitos aduaneiros; iv) o gerenciamento de risco; v) as medidas de facilitação do comércio para operadores autorizados; vi) a auditoria pós-desembaraço; vii) remessas expressas; e viii) disciplinas específicas para bens perecíveis.

3.2.1.4.1. Processamento anterior à chegada

Segundo o Artigo 7.1, cada membro deverá adotar ou manter procedimentos que permitam a apresentação de documentos de importação e outras informações requeridas antes da chegada dos bens na alfândega, a fim de permitir o seu processamento antecipado e, assim, acelerar o seu desembaraço na chegada. Esse mecanismo é possível graças ao desenvolvimento de instrumentos tecnológicos e sistemas informatizados que permitem o processamento e a armazenagem dos dados relativos a essas operações. É importante destacar que esse procedimento reduz o

tempo do despacho aduaneiro, já que ele estabelece a desvinculação entre a verificação documental das mercadorias e a sua presença física, conferindo mais tempo às autoridades competentes para a verificação antes da sua chegada³⁵.

3.2.1.4.2. Pagamento eletrônico

Segundo o Artigo 7.2 do AFC, cada membro deverá, na medida do possível, adotar ou manter procedimentos que permitam a opção de pagamento eletrônico para impostos, taxas, emolumentos e encargos recolhidos pela Aduana em decorrência da importação e da exportação, de modo a facilitar a conclusão das operações de comércio exterior.

3.2.1.4.3. Separação entre os procedimentos de liberação da mercadoria e da determinação final dos direitos aduaneiros

O AFC estabelece também a possibilidade de separação do procedimento de desembaraço aduaneiro em relação ao efetivo momento da liberação das mercadorias. Nesse contexto, o Artigo 7.3 determina que cada membro deverá adotar ou manter procedimentos que permitam a liberação das mercadorias antes da determinação final dos direitos aduaneiros, taxas, emolumentos e encargos que possam incidir sobre essas mercadorias, caso essa determinação não tenha sido feita antes da chegada ou logo após a chegada (e desde que todos os demais requisitos para a importação tenham sido observados).

O intuito dessa obrigação parece ser justamente o de conferir maior agilidade aos procedimentos aduaneiros para a liberação da mercadoria, reduzindo o tempo em que elas ficam retidas no ponto

35 De acordo com Vinod Rege, "most developed countries and a few developing countries have now systems for the pre-arrival clearance of goods. The system facilitates trade by reducing pressure on the regular staff responsible for examining documents after the arrival of goods" (REGE, 2007, p. 184).

de entrada enquanto aguardam a definição sobre a incidência dos tributos e/ou cobranças por parte das autoridades aduaneiras. Ao reduzir o tempo gasto para essa liberação, poderá ocorrer a redução dos custos diretos (com a armazenagem e movimentação das mercadorias nos recintos alfandegados) e indiretos (em razão da impossibilidade de utilização das mercadorias pelos intervenientes de comércio exterior). Ressalte-se que a liberação poderá estar condicionada à concessão de uma garantia pela quantia ainda não determinada, por meio de depósito ou de outros instrumentos legais previstos na legislação doméstica do respectivo membro.

3.2.1.4.4. Gestão de risco

O mecanismo de gestão de risco (*risk management*) é um dos mais relevantes para o comércio exterior na atualidade, pois ele representa uma forma moderna de controle das operações de comércio exterior, por meio da utilização de técnicas que permitam a redução das inspeções físicas e documentais no momento do desembarço aduaneiro das mercadorias. Essas técnicas de gestão de risco consistem em meios não só para a identificação dos intervenientes que possuam um bom histórico de cumprimento dos procedimentos e normas de comércio exterior, mas também para a identificação dos produtos que tenham esse mesmo histórico³⁶.

Pode-se estabelecer uma classificação em relação aos intervenientes e aos produtos, com base nas categorias de “alto risco”, “médio risco” e “baixo risco”, sendo que a esta última categoria será conferido um tratamento mais benéfico no que se refere às inspeções documentais e físicas realizadas pelas

36 Para Nirmal Sengupta, “[...] For the purpose of Customs, risk is understood as the potential for non-compliance with Customs laws. Risk management includes several steps: assessments of risks in different operations, setting priorities for a risk containment strategy, and deploying resources effectively and efficiently in those areas” (SENGUPTA, 2007, p. 79).

autoridades de comércio exterior. A respeito desse mecanismo, Vinod Rege afirmou:

By identifying clearly the nature of transactions and the reputations of importers/exporters, customs can classify them into different risk assessment categories depending on whether they have been rule compliant or not. The common practice among customs authorities is to categorise every imported product after they have assessed the risk of non-compliance involved in its import/export into high risk, low risk, and medium risk, respectively.

[...]

By using such a system of categorisation, customs determine the level of regulatory controls that should be exercised at different levels of risk. To facilitate such controls, the criteria for the measurement of compliance at different risk levels are prescribed. For instance, for transactions with a low level of risk, customs may decide to release goods without the rigorous checking of documentary evidence or physical inspection³⁷.

O Artigo 7.4 do AFC dispõe que cada membro deverá, na medida do possível, adotar ou manter um sistema de gerenciamento de risco para o controle aduaneiro, bem como deverá desenvolver e aplicar esse mecanismo para evitar discriminação arbitrária e injustificada ou restrições disfarçadas ao comércio internacional. Além disso, os membros deverão direcionar o controle aduaneiro

37 De acordo com Vinod Rege, “the adoption of risk management systems results in the speedy clearance of those imported and exported goods that fall under the low risk category. It also enables customs to devote more resources to the examination of goods falling under the high risk category, and helps in dealing more effectively with customs malpractices such as the undervaluation of goods and other customs frauds” (REGE, 2007, p. 175).

e, na medida do possível, o controle de outras agências de comércio exterior, para os carregamentos de maior risco, e liberar com maior rapidez os carregamentos de mais baixo risco.

Normalmente, o mecanismo de gerenciamento de risco – em especial, os critérios de seletividade nele estabelecidos – está relacionado à adoção de outros instrumentos de comércio exterior, mais modernos e informatizados. Entre os já descritos anteriormente (processamento anterior à chegada e separação entre os procedimentos de liberação da mercadoria e determinação final dos direitos aduaneiros), destacam-se também as medidas de facilitação do comércio para operadores autorizados e a auditoria pós-desembaraço.

3.2.1.4.5. Medidas de facilitação do comércio para operadores autorizados

Os operadores autorizados podem ser entendidos como aqueles assim reconhecidos pelas autoridades aduaneiras, por meio de técnicas de gestão de risco, em razão de seu elevado nível de cumprimento das regras e procedimentos de comércio exterior e de sua solvência financeira, incluindo a possibilidade de fornecimento de eventuais garantias julgadas necessárias, entre outros (Artigo 7.7.2 do AFC). A partir dessa qualificação, eles se tornam beneficiários de um tratamento mais favorável em relação às regras e procedimentos aduaneiros, estando menos sujeitos a inspeções físicas e documentais. Esses critérios não podem ser elaborados ou aplicados para criar discriminação arbitrária ou injustificada entre os operadores que disponham das mesmas condições.

Segundo o AFC, as medidas de facilitação do comércio relacionadas a esses operadores devem incluir, ao menos, três das seguintes medidas: i) níveis mais baixos de exigências relacionadas à documentação e aos dados; ii) níveis mais baixos

de inspeções físicas e exames; iii) rapidez para a liberação das mercadorias; iv) possibilidade de pagamento *a posteriori* de direitos aduaneiros, taxas, emolumentos e encargos; v) uso de garantias mais abrangentes ou de garantias reduzidas; vi) uma única declaração aduaneira para todas as importações e exportações em um determinado período; e vii) desembaraço de mercadorias no estabelecimento do operador autorizado ou em outro local autorizado pelas autoridades aduaneiras (Artigo 7.7.3). Os membros são encorajados a utilizar os padrões internacionais existentes para os programas de operadores autorizados e deverão conferir a outros membros a possibilidade de negociação de acordos de reconhecimento mútuo para programas de operadores autorizados.

3.2.1.4.6. Auditoria pós-desembaraço

Por meio desse instrumento, as autoridades aduaneiras selecionarão os intervenientes de comércio exterior e/ou mercadorias que estarão sujeitos a um procedimento de desembaraço menos rigoroso e com maior agilidade (normalmente sem a conferência documental/física), ficando as informações prestadas e a documentação arquivada por esses intervenientes sujeitas a posteriores inspeções e exames por essas autoridades³⁸. Normalmente, os operadores autorizados, desde que concordem com as atividades de fiscalização *a posteriori* em seus livros contábeis e arquivos relativos às operações realizadas, podem se beneficiar desse sistema.

38 Nirmal Sengupta afirma que: “[...] In PCA [Post-clearance Audit] system those imports that are selected for physical verification in the risk assessment method are not given immediate clearance but are released from the gateway. These are audited at a later date and are finally cleared only after the audit is satisfactory. Customs control by Post-clearance Audit method removes the physical verification task from the Customs area to importers’ premises, reduces the congestion at Customs gateways, and facilitates genuine trade by allowing speedier clearance of goods” (SENGUPTA, 2007, p. 79).

O Artigo 7.5 do AFC estabelece que cada membro deverá adotar ou manter um sistema de auditoria pós-desembarço, a fim de assegurar a rápida liberação das mercadorias, com a segurança devida e a observância das regras aduaneiras. A auditoria pós-desembarço deverá utilizar critérios relacionados a gerenciamento de risco, sempre que possível, e deverá ser realizada de forma transparente.

3.2.1.4.7. Remessas expressas

O Artigo 7.8 do AFC estabelece também disciplinas para remessas expressas, ao dispor que cada membro deverá adotar ou manter procedimentos permitindo a liberação rápida dos bens que entrem por meio de instalações de carga aérea, entre outras, para aqueles intervenientes que estejam aptos a receber esse tratamento. Nesse contexto, os requerentes deverão, como condição para gozar desse tratamento, dispor de infraestrutura adequada, promover o pagamento das despesas aduaneiras, apresentar as informações necessárias para a liberação da mercadoria de maneira antecipada em relação à chegada, manter um elevado grau de controle sobre essas remessas por meio do uso de segurança interna, logística e tecnologia de rastreamento, assumir a responsabilidade pelo pagamento de todos os direitos aduaneiros, taxas, emolumentos e encargos, e contar com um bom histórico de observância das regras de comércio exterior, entre outros.

Os membros, por sua vez, deverão minimizar as exigências documentais para a liberação das remessas expressas e, na medida do possível, autorizar a liberação baseada em uma única entrega de informação, bem como permitir que remessas expressas, em circunstâncias normais, sejam liberadas o mais rápido possível após a chegada, desde que as informações exigidas para liberação tenham sido apresentadas.

3.2.1.4.8. Disciplinas específicas sobre bens perecíveis

Quanto aos bens perecíveis, a nota de rodapé nº 10 do AFC estabelece que eles são aqueles que “rapidly decay due to their natural characteristics, in particular in the absence of appropriate storage conditions”. O Artigo 7.9 tem como objetivo impedir a perda ou deterioração de bens perecíveis, caso ela possa ser evitada. Assim, os Membros deverão permitir a liberação de bens perecíveis no menor tempo possível (em circunstâncias normais) e permitir a liberação de bens perecíveis fora do horário comercial (em circunstâncias excepcionais). Os membros deverão conferir prioridade para o agendamento de exames de bens perecíveis, caso necessário, e deverão providenciar ou permitir ao importador providenciar a armazenagem adequada desses bens enquanto eles não forem liberados.

3.2.1.5. Cooperação das agências de fronteira

O artigo 8º do AFC estabelece a obrigação de que as agências e autoridades de comércio exterior dos membros, que sejam responsáveis pelos controles de fronteira e procedimentos relacionados à importação, exportação e trânsito de mercadorias, cooperem entre si e coordenem suas atividades a fim de facilitar o comércio. Essa obrigação é de grande relevância, pois a troca de informações e cooperação entre as autoridades de comércio exterior no mesmo país já é um importante passo não só para reduzir os entraves às operações de comércio exterior, mas também para aumentar o grau de controle dessas operações.

Além disso, na medida do possível, os membros deverão promover acordos mútuos com outros membros com quem tenham uma fronteira em comum, com vistas a coordenar procedimentos e facilitar o comércio na fronteira. Essa cooperação poderá incluir a padronização de dias e horários de trabalho, de procedimentos e formalidades, bem como o desenvolvimento

e compartilhamento de instalações e a realização de controles conjuntos.

3.2.1.6. Formalidades relacionadas às operações de comércio exterior

O Artigo 10.1 do AFC estabelece que cada membro deverá revisar as suas formalidades e exigências documentais relacionadas às operações de importação, exportação e trânsito, com vistas a minimizar a sua incidência e complexidade³⁹. Com base nos resultados dessa revisão, os membros buscarão assegurar que as formalidades e exigências documentais sejam adotadas e/ou aplicadas para permitir uma rápida liberação e desembaraço dos bens, em especial de bens perecíveis. As principais disciplinas do AFC relativas ao tema referem-se a: i) aceitação de cópias dos documentos; ii) uso de padrões internacionais; iii) janela única; iv) inspeção pré-embarque; v) uso de despachantes aduaneiros; vi) procedimentos comuns de fronteira e exigências uniformes de documentação; e vii) bens rejeitados.

3.2.1.6.1. Aceitação de cópias dos documentos

Uma obrigação de grande relevância para reduzir a burocracia nas operações de comércio exterior refere-se à aceitação de cópias dos documentos. Segundo o Artigo 10.2 do AFC, cada membro deverá esforçar-se para aceitar cópias eletrônicas ou em papel dos documentos exigidos para as formalidades de importação, exportação e trânsito. A aceitação de cópias dos documentos e de

39 Para Patricia Sourdin e Richard Pomfret, "Quality trade logistics are very much related to trade facilitation – particularly with respect to customs operations or procedures and border administration. As international trade volumes expand over time, with the increased importance of global value or supply chains as well as just-in-time delivery, the need to streamline customs procedures to prevent time delays or border bottlenecks takes on greater importance. Numerous and complex customs documents impose higher transaction costs on businesses in terms of financial and time costs. The more cumbersome, time-consuming and costly are trade procedures, the less competitive will be traders in international markets" (SOURDIN; POMFRET, 2012, p. 75).

informações disponíveis é uma medida de grande relevância para os intervenientes de comércio exterior, pois, em muitos casos, a exigência da via original do documento pode se tornar uma efetiva barreira ao comércio, em especial quando o interveniente de comércio exterior ainda não possui a documentação original e necessita iniciar os procedimentos relativos ao despacho aduaneiro, ou ainda quando as agências de comércio exterior distintas, no mesmo território aduaneiro, exigem a via original da mesma documentação.

3.2.1.6.1.1. Uso de padrões internacionais

A harmonização das regras e procedimentos de comércio exterior entre os diversos países do mundo é um dos principais objetivos das medidas de facilitação do comércio, desde quando estas começaram a ser discutidas e determinadas no âmbito de organizações internacionais como a OMA e a ONU (por meio da UNECE), entre outras. Nesse contexto, a utilização de padrões internacionais permite não só a uniformização das exigências relacionadas às formalidades e documentação, mas também a sua simplificação. Segundo o Artigo 10.3 do AFC, os membros são encorajados a usar os padrões internacionais pertinentes como base para as suas formalidades e procedimentos de importação, exportação e trânsito.

3.2.1.6.2. Janela única

A janela única consiste em um único local onde a documentação e os dados relacionados às operações de importação, exportação e trânsito possam ser apresentados pelos intervenientes de comércio exterior. Esse mecanismo é de grande relevância para as iniciativas de facilitação do comércio, pois sua adoção permitirá o aumento de eficiência dos serviços de comércio exterior, proporcionado pela coordenação e cooperação entre as diversas agências e autoridades

competentes. Desse modo, a sua implantação representa redução do tempo despendido e dos valores gastos para a apresentação da documentação a órgãos distintos com atribuições de comércio exterior.

O Artigo 10.4 do AFC dispõe que os membros deverão esforçar-se para estabelecer ou manter uma janela única, permitindo aos intervenientes submeterem documentação e/ou dados para importação, exportação ou trânsito de bens por meio de um único ponto de entrada para as autoridades ou agências pertinentes⁴⁰. Depois do exame da documentação e dos dados pelas autoridades ou agências competentes, os resultados deverão ser notificados aos requerentes por meio da janela única⁴¹.

3.2.1.6.3. Inspeção pré-embarque

A inspeção pré-embarque é um mecanismo utilizado por países que não possuem um sistema aduaneiro suficientemente desenvolvido e/ou eficiente, e permite o necessário controle aduaneiro para fins de proteção da arrecadação tributária, bem como de proteção da sociedade consumidora nesses países. Ela consiste na contratação de empresas especializadas na prestação

40 De acordo com a Recomendação nº 33 da UN/CEFACT, o conceito de janela única pode ser descrito da seguinte forma: "A facility that allows parties involved in trade and transport to lodge standardized information and documents with a single entry point to fulfil all import, export, and transit-related regulatory requirements. If information is electronic, then individual data elements should only be submitted once" (UNECE, 2005, p. 7).

41 Conforme matéria recentemente publicada no Jornal Valor Econômico, "os procedimentos burocráticos para importação e exportação no Brasil serão substancialmente reduzidos com Programa Portal Único de Comércio Exterior, lançado ontem. A avaliação é do ministro da Fazenda, Guido Mantega, que disse esperar maior expansão do comércio exterior a partir deste ano, graças à recuperação da economia mundial. O programa vai unificar todos os sistemas dos órgãos envolvidos nos processos de exportação e importação. [...] A meta é reduzir o prazo de exportação de 13 dias para 8 dias e o prazo de importação de 17 dias para dez 10 dias, segundo o Ministério do Desenvolvimento. O portal vai permitir que as empresas apresentem as informações uma única vez aos órgãos federais, o que irá reduzir a burocracia e os custos de exportadores e importadores. Com as medidas, a economia anual estimada das empresas que trabalham no comércio exterior pode superar R\$ 50 bilhões" (Jornal Valor Econômico, *Governo cria portal para reduzir burocracia no comércio exterior*, 24/4/2014).

de serviços de inspeção física e documental dos produtos a serem importados, bem como de assessoramento a respeito dos preços praticados para esses produtos e de sua classificação tarifária. Segundo alguns especialistas, a utilização desse mecanismo acarreta um acréscimo no custo final do produto exportado de cerca de 1%, correspondente ao preço dos serviços prestados pela empresa de inspeção pré-embarque⁴², custo que possivelmente não existiria (ou seria inferior) caso o controle aduaneiro fosse realizado pelas próprias aduanas.

O Artigo 10.5 do AFC estabelece que os membros não deverão exigir o uso de inspeção pré-embarque em relação à classificação tarifária e valoração aduaneira, embora a utilização para outras finalidades, com base no Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque da OMC, esteja permitida.

3.2.1.6.4. Uso de despachantes aduaneiros

O Artigo 10.6 do AFC estabelece que, a partir da entrada em vigor do Acordo, os membros não deverão exigir o uso obrigatório de despachantes aduaneiros nas operações de comércio exterior. A obrigação não determina a eliminação da utilização dos despachantes aduaneiros, mas, sim, o fim da exigência do seu uso obrigatório nas operações de comércio exterior. Essa disciplina permite que os despachantes aduaneiros possam continuar desempenhando suas funções, mas não terão mais exclusividade sobre as atividades de comércio exterior. Argumenta-se que os custos relacionados à utilização de despachantes aduaneiros são elevados em alguns países e, em razão da sua obrigatoriedade, não podem ser evitados pelos operadores de comércio exterior, retirando competitividade de seus produtos nesses mercados.

42 "The use of PSI services costs the government or the importers between 0.6 to 1% of the value of the inspected shipments" (REGI, 2007, p. 166).

3.2.1.6.5. Procedimentos comuns de fronteira e exigências uniformes de documentação

Os membros deverão aplicar procedimentos aduaneiros comuns e exigências uniformes de documentação para a liberação e desembaraço de mercadorias em seu território (Artigo 10.7 do AFC), embora possam diferenciar as exigências de procedimento e documentação com base na natureza e tipo dos bens, no meio de transporte ou em mecanismos de gerenciamento de risco, entre outros.

3.2.1.6.6. Bens rejeitados

Em relação aos bens rejeitados na importação, em virtude do descumprimento de regulamentos sanitários ou técnicos, os membros deverão permitir a sua devolução para o exportador ou autorizar que o importador proceda ao seu reenvio ao remetente, o que deverá ser feito em um período razoável de tempo (Artigo 10.8).

3.2.1.7. Liberdade de trânsito

A liberdade de trânsito no comércio internacional está regulada pelo Artigo V do GATT, desde 1947, e é uma disciplina que tem grande interesse para a generalidade dos países, em especial aqueles sem acesso ao mar⁴³ e outros que dependem, em larga medida, do trânsito de mercadorias. O Artigo 11.4 do AFC, com vistas a ampliar o escopo do referido dispositivo do GATT 1994, dispôs que cada membro deverá conferir aos produtos que estarão em trânsito no território de qualquer outro membro tratamento não menos

43 Esses países são também conhecidos como “landlocked countries”. Segundo Patricia Sourdin e Richard Pomfret, “[...] the ineffectiveness of transit regimes has been reflected in increased concern by the global community about the specific problems of poor landlocked countries. The Millenium Development Goals adopted at the United Nations in 2000 included a commitment to address the special needs of landlocked developing countries” (SOURDIN; POMFRET, 2012, p. 127).

favorável que aquele que seria concedido a esses produtos se eles fossem transportados do local de origem diretamente ao local de destino. Assim, nenhum regulamento ou formalidade relacionado ao trânsito de mercadorias deverá ser aplicado de maneira que constitua uma restrição disfarçada ao trânsito.

Além disso, o Artigo 11.6 do AFC estabeleceu que formalidades, exigências documentais e controles aduaneiros relacionados ao tráfego em trânsito não deverão ser mais onerosos que o necessário para identificar os bens (em trânsito) e assegurar o cumprimento das exigências de trânsito. Uma vez que os bens estejam em procedimentos de trânsito e tenham sido autorizados a seguir do ponto de origem, eles não estarão sujeitos a quaisquer encargos aduaneiros nem a atrasos desnecessários, até que concluam seu trânsito ao ponto de destino dentro do território do membro (Artigo 10.7).

3.2.2. Cooperação aduaneira

Em relação às medidas de cooperação aduaneira, o Artigo 12.1 do AFC estabeleceu disciplinas que têm por objetivo encorajar os membros a compartilhar informações sobre as melhores práticas para o cumprimento das regras aduaneiras. Além disso, os membros deverão promover o intercâmbio de informações sobre as declarações de importação ou exportação, bem como os documentos que as amparem (como a fatura comercial, o certificado de origem ou o conhecimento de embarque, entre outros), em casos identificados onde existam fundamentos razoáveis para que se suspeite da veracidade ou precisão da declaração (Artigo 12.2).

Eventual pedido de um membro a outro deverá ser feito por escrito, em papel ou por meio eletrônico, e incluirá a matéria em questão (se for o caso, o número de série da declaração de exportação correspondendo à declaração de importação em questão),

bem como o motivo pelo qual o membro está solicitando a informação ou os documentos (Artigo 12.4). O membro requerido deverá responder por escrito, em papel ou por meio eletrônico, indicando o nível de proteção e confidencialidade a ser observado. A resposta deverá ser concedida, se possível, dentro de noventa dias da data do pedido (Artigo 12.6).

Quanto ao trânsito de mercadorias, o Artigo 11.16 estabelece que os membros deverão esforçar-se para cooperar e coordenar com outros membros com vistas a fortalecer a liberdade de trânsito, podendo a cooperação abranger encargos, formalidades e exigências legais, entre outros.

3.3. Seção II: Tratamento especial e diferenciado para membros em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo

O tratamento especial e diferenciado é uma das principais demandas dos países em desenvolvimento e dos países de menor desenvolvimento relativo para a formulação de novos compromissos em todas as áreas em negociação da OMC. Em facilitação do comércio, essa demanda tornou-se ainda mais acentuada, pois diversos dos novos compromissos firmados trouxeram a necessidade de investimentos em infraestrutura e em novos e modernos mecanismos de controle das operações de comércio exterior (como, por exemplo, mecanismos de gestão de risco), e ainda no treinamento e capacitação técnica de autoridades de comércio exterior responsáveis por dar execução às novas obrigações.

O próprio Programa de Trabalho de Doha (2004) já havia estabelecido que o tratamento especial e diferenciado não deveria se restringir à concessão de períodos de transição maiores para a implementação dos compromissos, mas deveria abranger assis-

tência técnica (e financiamento, caso necessário) para a consecução das condições para a implementação dos compromissos⁴⁴.

O Artigo 13, na Seção II do AFC, prevê os princípios gerais que regerão o tratamento especial e diferenciado para facilitação do comércio. Nesse contexto, assistência e apoio para a construção de capacidade⁴⁵ deverão ser concedidos para ajudar membros em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo a implementarem as disciplinas do Acordo. O Artigo 13.2 estabeleceu que a extensão e o período de implementação das disciplinas desse acordo deverão estar relacionadas às capacidades de implementação desses países⁴⁶. Assim, caso um membro em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo continue não dispondo da capacidade necessária, a implementação da disciplina concernente não será exigida até que a capacidade de implementação tenha sido estabelecida. Os países de menor desenvolvimento relativo somente deverão adotar compromissos na medida de suas necessidades individuais de desenvolvimento ou de suas capacidades administrativas e institucionais.

O Artigo 14 da Seção II prevê três categorias de disciplinas para compromissos em facilitação do comércio: i) Categoria A (implementação imediata); ii) Categoria B (implementação

44 "[...] Nos casos em que apoio e assistência forem requeridos, mas não concedidos, e os países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo em questão continuarem a não dispor da capacidade necessária, a implementação não será exigida" (OMC. *Doha Work Programme*. WT/L/579, 2 August 2004).

45 Para Walter Goode, a construção de capacidade (*capacity-building*) está relacionada ao "support for developing countries to improve their ability to implement and observe their international treaty obligations" (GOODE, 2003, p. 54).

46 Como escreveu Nirmal Sengupta: "[...] The modalities developed by taking into consideration the concerns of all the member countries have been hailed by several developing countries as 'a new form of cooperation between members is outlined, aimed at ensuring that developing and least developed countries have real capacity to implement the new commitments'" (SENGUPTA, 2007, p. 145).

diferida); e iii) Categoria C (implementação diferida e assistida)⁴⁷. A Categoria C compreende a prestação de assistência técnica para os membros que indicaram compromissos nessa Categoria, de modo a permitir que eles possam implementar seus compromissos no AFC. Os membros poderão autodesignar os seus compromissos em cada uma dessas três categorias⁴⁸.

O Brasil estabeleceu, em julho de 2014, que quase todos os seus compromissos decorrentes do AFC estariam classificados na Categoria A, com exceção de certos compromissos relativos: i) às consultas formais (Artigos 3.6(b) e 3.9(a) (ii)); ii) ao processamento anterior à chegada (Artigo 7.1); iii) aos operadores autorizados (Artigo 7.7.3); e (iv) ao processamento anterior à chegada para mercadorias em trânsito (Artigo 11.9)⁴⁹.

A possibilidade de diferenciação dos compromissos assumidos é uma das maiores inovações do AFC e demonstra como o princípio do tratamento especial e diferenciado ganhou novos contornos nos acordos mais recentes da OMC, para permitir que os compromissos assumidos estejam em estreita correlação com a situação individual de cada um dos membros. Além disso, também em linha com a perspectiva de efetiva implementação

47 Em relação ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, os membros em desenvolvimento não deverão estar sujeitos a questionamentos em um período de dois anos da entrada em vigor do AFC em relação às obrigações da Categoria A, que será de seis anos para os países de menor desenvolvimento relativo. Os países de menor desenvolvimento relativo também não poderão ser questionados nesse sistema durante um período de oito anos após a implementação da respectiva obrigação das categorias B e C (AFC, Seção II, Artigo 20).

48 A Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresentou, em seu boletim internacional de dezembro de 2013, uma avaliação preliminar a respeito das disciplinas do AFC à luz das práticas brasileiras, a seguir: "Segundo avaliação do governo brasileiro, o País pode implementar quase todas as disciplinas do texto em formato 'obrigatório'. A linguagem flexível adotada em boa parte do texto dá margem para aperfeiçoamentos nas práticas brasileiras sem a necessidade de reformas profundas" (CNI, 2013, p. 5).

49 O Brasil notificou à OMC, em 25 de julho de 2014, as disciplinas do AFC que deverão ser implementadas imediatamente (categoria "A"), por meio do documento "WT/PCTF/N/BRA/1, 29 July 2014".

do Acordo – sobretudo em razão das dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo na implementação de alguns dos acordos da Rodada Uruguai –, os membros que necessitarem de apoio financeiro para a implementação de compromissos poderão obtê-lo, na medida de suas necessidades. Para Nora Neufeld,

There are several aspects of the TF negotiating history that invite further reflection. Some of them defied conventional ways of doing things and challenged traditional thinking on how to approach a multilateral negotiating exercise.

This already became clear when Members launched the process since they did so under terms that explored new avenues. Implementation was no longer an afterthought but an upfront consideration – indeed, it was integral to the entire undertaking. Rather than continuing the traditional practice of largely equating S&D treatment with transition periods and granting flexibilities on the basis of a country's association to either the developing or least-developed group, the TF mandate called for an individual, country-by-country and measure-by-measure approach. It explicitly eschewed a one-size-fits-all model⁵⁰.

3.4. Seção III: Arranjos institucionais e disposições finais

Esta Seção trata da administração do AFC, a ser realizada por Comitê específico na OMC, bem como das disposições finais estabelecidas pelo Acordo.

50 NEUFELD, 2014, p. 11.

3.4.1. O Comitê de Facilitação do Comércio na OMC

A Decisão Ministerial de Bali sobre Facilitação do Comércio, de 7 de dezembro de 2013, estabeleceu em seu parágrafo 2º, que seria criado um Comitê Preparatório sobre Facilitação do Comércio (CPFC), vinculado ao Conselho Geral e aberto a todos os membros⁵¹. Esse Comitê tem por objetivo realizar os trabalhos necessários para assegurar a entrada em vigor do AFC e preparar a operacionalização do Acordo após a sua entrada em vigor.

Assim, o CPFC teve como principais atribuições realizar a revisão legal do AFC, com eventuais retificações formais já realizadas, receber as notificações relacionadas aos compromissos da Categoria A e elaborar um Protocolo de Emenda para introduzir o presente Acordo no Anexo 1A do Acordo de Marraqueche. Até o momento, já foram notificados compromissos de mais de 65 países na Categoria A do AFC⁵², bem como já foi elaborado o referido Protocolo de Emenda, aprovado em 27 de novembro de 2014, após a superação de impasse entre Índia e EUA, decorrente do bloqueio indiano à adoção do Protocolo até que fosse esclarecida se haveria a exclusão dos programas de segurança alimentar de questionamentos perante o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.

O Protocolo de Emenda está aberto para aceitação e entrará em vigor de acordo com o disposto no Artigo X.3 do Acordo de Marraqueche, que prevê, para tanto, a aceitação por parte de dois

51 Em janeiro de 2014, na primeira reunião do CPFC, foi escolhido o seu presidente, o Embaixador das Filipinas na OMC, Esteban Conejos, que continua a presidir o Comitê até o presente momento (junho de 2015).

52 De acordo com dados da OMC, até junho de 2015, 66 membros já teriam notificado à OMC seus compromissos na Categoria A (WTO, *Chair welcomes new notifications under the Trade Facilitation Agreement*). Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/fac_12jun15_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2015).

terços dos Membros, o que significa, na composição atual da OMC (161 membros), 108 ratificações.

O ACF estabeleceu também, em seu Artigo 23, que será criado o Comitê sobre Facilitação do Comércio (CFC) da OMC, que deverá ser a continuação, em caráter permanente, do CPFC, após realizar os seus objetivos e depois da entrada em vigor do AFC. O CFC estará aberto para a participação de todos os Membros e, além de eleger seu próprio presidente, deverá estabelecer suas regras de procedimento e reunir-se pelo menos uma vez por ano, para conferir aos membros a oportunidade de consultas sobre quaisquer assuntos relacionados à operacionalização do AFC.

O CFC deverá, ainda, manter contato próximo com outras organizações internacionais na área de facilitação do comércio, tais como a OMA, e deverá encorajar e facilitar discussões *ad hoc* entre os membros sobre assuntos específicos do AFC, com vistas a alcançar rapidamente uma solução satisfatória para eventuais questionamentos. Após quatro anos da entrada em vigor do CFC e, posteriormente, de forma periódica, o Comitê deverá revisar a operacionalização e implementação do AFC.

Cada membro deverá criar e/ou manter um Comitê Nacional sobre Facilitação do Comércio (CNFC), para facilitar a coordenação e implementação domésticas das disciplinas do AFC. No Brasil, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) vem elaborando o regimento interno do CNFC brasileiro e deverá criar a entidade até o final de 2015. De acordo com o Artigo 23.2 do Acordo, o CNFC exercerá as funções de coordenação entre os órgãos envolvidos na operação e regulação do comércio exterior, assim como buscará implementar as disciplinas previstas no Acordo.

Foi estabelecido ainda, em julho de 2014, o *Trade Facilitation Agreement Facility* (TFAF), mecanismo que fornece assistência técnica para auxiliar os países em desenvolvimento e de menor

desenvolvimento relativo na implementação dos compromissos do AFC⁵³.

3.4.2. Disposições finais

Por ser um acordo multilateral, todas as suas disposições serão obrigatórias para todos os membros (Artigo 24.2), embora os compromissos decorrentes do AFC possam ser assumidos de maneira diferenciada pelas diversas categorias de membros em decorrência do tratamento especial e diferenciado.

Além disso, conforme destacado anteriormente, todas as exceções do GATT 1994 deverão aplicar-se às disciplinas do AFC (Artigo 24.7), o que elimina eventuais dúvidas a respeito da aplicabilidade, entre outros, dos Artigos XX e XXI do GATT 1994 às disciplinas do AFC.

4. Conclusão

As iniciativas sobre facilitação do comércio no âmbito internacional, embora já existentes desde as décadas de 1960 e 1970, ganharam grande relevância nos últimos anos, quando negociações sobre o tema foram iniciadas na OMC. Com o objetivo de estabelecer regras obrigatórias para todos os membros da organização, foi aprovado o Acordo sobre Facilitação do Comércio em dezembro de 2013, ao final da Conferência Ministerial de Bali.

O AFC foi o primeiro acordo multilateral negociado e aprovado na OMC desde o início do seu funcionamento, em 1995, e criou um conjunto amplo de regras para reduzir as barreiras administrativas ao comércio internacional, muitas das quais baseadas nas mais modernas técnicas de processamento de mercadorias em

53 O TFAF tornou-se operacional em 27 de novembro de 2015, quando foi aprovado o Protocolo de Emenda do AFC ao Anexo 1A do Acordo do Marraqueche. Mais informações no site: <<http://www.tfafacility.org/>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

operações de comércio exterior. Além disso, o AFC estabeleceu uma nova forma de tratamento especial e diferenciado no âmbito multilateral, por meio do qual os membros não só estabeleceram prazos e compromissos diferenciados, em razão do seu nível de desenvolvimento, mas também permitiram a associação de determinados compromissos ao fornecimento de assistência técnica e construção de capacidades, quando necessários, a serem definidos de maneira individual por cada membro.

É possível afirmar que o AFC representa um passo significativo na redução das barreiras administrativas ao comércio internacional. Nesse contexto, os membros buscaram conferir maior transparência e previsibilidade às operações de comércio exterior, reduzir o tempo gasto nas importações, exportações e trânsito de mercadorias e, conseqüentemente, diminuir os custos diretos e indiretos decorrentes da falta de eficiência dos procedimentos adotados. Foram criadas disciplinas sobre transparência das regras de comércio exterior, devido processo legal, emolumentos e encargos relacionados ao comércio exterior, liberação e desembaraço de mercadorias, cooperação das agências de fronteira, formalidades relacionadas às operações de comércio exterior e liberdade de trânsito, entre outras.

As negociações do AFC demonstraram que um acordo nesse tema foi possível porque uma parte considerável dos membros da OMC considerou que ele poderia trazer benefícios concretos para a generalidade dos participantes do sistema multilateral de comércio e também porque as sensibilidades dos diversos membros da organização foram observadas e tratadas de maneira flexível. Assim, o AFC, além de ser considerado o resultado possível em uma negociação de ganhos mútuos (*win-win situation*), permitiu a adoção de compromissos mais suaves (em temas complexos) e graduais (em relação às especificidades de cada país).

O Comitê Preparatório de Facilitação do Comércio (CPFC) vem realizando reuniões periódicas, tendo já efetuado correções formais no Acordo e elaborado o Protocolo de Emenda do AFC ao Acordo de Marraqueche, o qual foi aprovado em novembro de 2014, após a superação de meses de impasse entre a Índia e os EUA. Antes mesmo da entrada em vigor do AFC, já é possível verificar um aumento das atividades relacionadas à notificação dos compromissos nas três categorias (A, B e C) pelos membros da OMC. Após a entrada em vigor do Acordo, haverá uma ampla e constante discussão sobre o efetivo cumprimento desses compromissos, principalmente no âmbito do futuro Comitê sobre Facilitação do Comércio (CFC), que deverá suceder o CPFC.

Por fim, pode-se dizer que o AFC foi um marco na história recente do sistema multilateral de comércio. O êxito em sua conclusão amparou-se em estratégias inclusivas de negociação, que abarcou o maior número possível de membros, aliadas a uma perspectiva de ganhos mútuos e de maior equilíbrio nas relações comerciais entre eles. Embora muito se discuta sobre o futuro da Rodada de Doha e, mesmo, sobre o futuro da OMC, as negociações que culminaram na criação do AFC demonstram que novos acordos multilaterais no âmbito da OMC são possíveis, bem como que os objetivos e estratégias estabelecidos nas negociações do AFC podem servir como importante referência para futuras negociações multilaterais na organização.

Referências

Documentos e sites oficiais

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Integração Internacional*. Informativo da Confederação Nacional da Indústria, ano 5, n. 3, out./dez. 2013.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. (ASYCUDA). Disponível em: <<http://www.asycuda.org/countrydb.asp>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). Effective Participation of Landlocked Developing Countries (LLDCs) in the Multilateral Trading System. Report by the UNCTAD Secretariat. Part Two. Unctad/LDC/2005/3 (PART II). Genebra: UNCTAD, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA (UNECE). Recommendation and Guidelines on Establishing a Single Window. Recommendation n. 33. Nova York and Genebra, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). List of 207 countries, territories or customs or economic unions applying the Harmonized System (153 contracting parties). 12 June 2015. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Nomenclature/Overview/HS%20Contracting%20Parties/List%20of%20Countries/Countries_applying_HS.ashx>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). Revised Kyoto Convention.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). World Customs Organization – Membership. Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). Overview: What is the Harmonized System? Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>>. Acesso em: 22 abril 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Agreement on Trade Facilitation. WT/MIN(13)/36, WT/L/911, 11 December 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Agreement on Trade Facilitation. WT/L/931, 15 July 2014. (*AFC após as revisões jurídicas*)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Protocol Amending the Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization. WT/L/940, 28 November 2014. (*AFC após as revisões jurídicas e o Protocolo de Emenda*)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Doha Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Doha Work Programme. WT/L/579, 2 August 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Draft Consolidated Negotiated Text. TN/TF/W/165, 14 December 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Hong Kong Ministerial Declaration. WT/MIN(05)/DEC, 22 December 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Singapore Ministerial Declaration. WT/MIN(96)/DEC, 13 December 1996.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Trade Facilitation Agreement Facility. Disponível em: <<http://www.tfafacility.org/>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Notification of Category A Commitments under the Agreement on Trade

Facilitation. Communication from Brazil. WT/PCTF/N/BRA/1, 29 July 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Chair welcomes new notifications under the Trade Facilitation Agreement. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/fac_12jun15_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Glossary of Statistical Terms. OCDE: Paris, 2002. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4641>>. Acesso em: 23 mar.2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Looking Beyond Tariffs: The Role of Non-Tariff Barriers in World Trade. OCDE Trade Policy Studies. Paris: OCDE, 2005.

Livros, artigos acadêmicos e matérias de jornal

BLOOMBERG. India Reaches Breakthrough With U.S. on Global Trade Pact. 13/11/2014.

CLARIDGE, Jonathan. *Trade Facilitation*. ASEAN-EU Workshop on Trade Facilitation. Manila, 19-21 July 2005.

GOODE, Walter. *Dictionary of Trade Policy Terms*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HUMMELS, David. *Time as a Trade Barrier*. Purdue University. July 2001. Disponível em: <<http://www.mgmt.purdue.edu/faculty/hummelsd/research/time3b.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

O GLOBO. Burocracia trava 79% das exportações das indústrias brasileiras, diz estudo da CNI. 24/1/2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/burocracia-trava-79-das-exportacoes-da-industria-brasileira-diz-estudo-da-cni-11388651>. Acesso em: 24 jan. 2014.

NEUFELD, Nora. *The Long and Winding Road: How WTO Members finally reached a Trade Facilitation Agreement*. WTO Staff Working Paper. ERSD-2014-06, April 2014.

REGE, Vinod. Theory and Practice of Harmonization of Rules on Regional and Multilateral Bases: Its Relevance for World Trade Organization Work on Trade Facilitation. *Journal of World Trade*, vol. 36. n. 4. London: Kluwer Law International, 2002.

REGE, Vinod e KATARIC, Isabella. *Trade Facilitation: A Handbook for Trade Negotiations*. London: Commonwealth Secretariat, 2007.

SENGUPTA, Nirmal. *The Economics of Trade Facilitation*. New Delhi: Oxford University Press, 2007.

SILVA, Hélio Fernando Rodrigues. *Aspectos Jurídicos do Comércio Exterior Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

SOURDIN, Patricia e POMFRET, Richard. *Trade Facilitation: Defining, Measuring, Explaining and Reducing the Cost of International Trade*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2012.

VALOR ECONÔMICO. *Governo cria portal para reduzir burocracia no comércio exterior*. 24 abr. 2014.



**DEPARTAMENTO DE NEGOCIAÇÕES
INTERNACIONAIS**



O BRASIL E OS ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: IMPACTOS E ALTERNATIVAS¹

Eduardo Moretti

Resumo

As negociações de novos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) tem sido o tema predominante na agenda do comércio mundial. Nesse contexto, torna-se fundamental conhecer o papel desempenhado pelo Brasil em conjunto com o Mercosul nesse processo, a fim de avaliar os possíveis impactos ao comércio exterior brasileiro e as alternativas para ampliar a presença comercial do país. Para isso, o presente artigo, primeiramente, descreve como se dá o processo negociador coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em segundo lugar, são apresentados os principais acordos comerciais de que o Mercosul é parte. Em seguida, analisamos prováveis impactos para as exportações brasileiras em decorrência da recente constituição da *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e de possível formação da *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Por fim, são propostas alternativas que possibilitam a inserção do Mercosul de modo ativo nas negociações de Acordos Preferenciais de Comércio. O estudo nos leva às seguintes conclusões: i) o aumento do número de acordos preferenciais de comércio impõe desafios à competitividade daqueles países que não participam desse fenômeno; ii) o engajamento do Mercosul nas negociações

1 O presente artigo contou com sugestões e comentários – que muito contribuíram para o resultado final deste trabalho – dos colegas do Departamento de Negociações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, aos quais muito agradeço.

de APCs constitui elemento essencial para ampliar sua inserção no comércio internacional; iii) a necessidade de o Mercosul colocar em prática mecanismos criativos e flexíveis que possibilitem adequar as sensibilidades dos sócios, a fim de dinamizar as relações extrarregionais do Bloco no cenário econômico-comercial que se forma.

Abstract

The negotiation of new Preferential Trade Agreements (PTAs) has been the most noticeable subject on the global trade agenda lately. Understanding the role Brazil along with Mercosur played in this process is crucial to assess PTAs' possible impacts on Brazilian foreign trade and to examine the country's alternatives to boost its trade. In order to fulfil this goal, firstly, this paper depicts the negotiation process led and coordinated by the Ministry of External Relations (MRE). Secondly, this article presents the major trade agreements that Mercosur is part. Thirdly, the text examines the most likely impacts that the recently concluded Trans-Pacific Partnership (TPP) and the possible establishment of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) could have over Brazilian exports. Finally, this paper presents proposals that could strengthen the role Mercosur plays in the negotiation of Preferential Trade Agreements. The study leads us to the following conclusions: (i) the increasing number of PTAs poses challenges for the competitiveness of those countries that do not take part in the agreements, (ii) engaging Mercosur in PTA negotiations is a key element to improve the Block's integration into international trade; (iii) in order to boost the extra-regional relations of the Block in this economic-trade scenario, Mercosur needs to implement creative and flexible mechanisms to accommodate sensibilities among its partners.



1. Introdução

As negociações de novos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) tem sido o tema predominante na agenda do comércio mundial. Atualmente, existem 413 APCs notificados na Organização Mundial do Comércio (OMC). No que se refere a bens, são 220 Acordos de Livre Comercio (ALCs) e 20 Uniões

Aduaneiras (UA), notificados sob o artigo XXIV do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), e 39 acordos concluídos com base na Cláusula de Habilitação. Com relação a serviços, são 134 acordos notificados sob o artigo V do *General Agreement on Trade in Services* (GATS).

O anúncio, em 2013, do início das negociações de ALC entre União Europeia e Estados Unidos para a criação da *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), bem como a conclusão, em 2015, da *Trans-Pacific Partnership* (TPP), tem causado celeuma no meio empresarial brasileiro. Soma-se a isso o ativismo comercial de parceiros da América do Sul, como Chile, Colômbia e Peru, que concluíram APCs com países e/ou blocos de países desenvolvidos². Teme-se, assim, a perda de acesso a mercados à medida que são estendidas margens preferenciais aos concorrentes do Mercosul. Isso se deve não apenas à extensão de concessão de preferências tarifárias a outros países, mas também às mudanças no marco regulatório de acesso a esses mercados.

A proliferação dos Acordos Preferenciais de Comércio deve-se a pelo menos três fatores: dificuldades com relação à conclusão da Rodada Doha; crise econômico-financeira; e intensificação do fenômeno conhecido como cadeias globais de valor. A conjunção da atual crise econômica com a paralisação do pilar de negociação da Organização Mundial do Comércio, no contexto da Rodada Doha, tem imposto significativo desafio à evolução do comércio mundial, o que tem ajudado a impulsionar muitos países a buscarem alternativas ao foro multilateral de negociação da OMC por meio da promoção de APCs. A evolução da prática comercial e o aumento do padrão de exigência referente ao processo produtivo e ao consumo não têm sido acompanhados

2 Entraram em vigor os ALCs entre UE e Colômbia e Peru (1º de março de 2013), Colômbia e EUA (15 de maio de 2012), UE e Chile (1º de fevereiro de 2003 para bens e 1º de março de 2005 para serviços).

a contento pelas disciplinas existentes no âmbito da OMC. A crise econômico-financeira pela qual, recentemente, passaram os países desenvolvidos, estimulou a busca pela ampliação de suas exportações como contraponto ao desaquecimento da demanda interna. O comércio exterior tem sido considerado, portanto, um dos instrumentos para ajudar a sustentar os níveis de produção e combater o desemprego, amenizando os efeitos da depressão econômica.

Outro fator que impulsiona os países a celebrar acordos comerciais é o aprofundamento da vertente comercial da globalização, conhecida como cadeias globais de valor. Torna-se cada vez mais difícil determinar a origem de um produto, uma vez que a produção se encontra mais integrada e interdependente. Amplia-se a perspectiva do papel desempenhado pela indústria ao passar de exclusivamente produtora para a de produtora e consumidora. Em outras palavras, reforça-se a importância do viés consumidor da indústria como etapa integrante do processo produtivo. Nesse contexto, a competitividade industrial depende, dentre outros fatores, do acesso facilitado e a baixo custo de insumos, algo que pode ser alcançado em alguma medida por intermédio da celebração de acordos comerciais.

Na atual conjuntura de proliferação de APCs e de regras de comércio para além daquelas estabelecidas no âmbito da OMC, torna-se fundamental conhecer o papel desempenhado pelo Brasil em conjunto com o Mercosul nesse processo, a fim de avaliar possíveis impactos e alternativas para o comércio exterior brasileiro. Para isso, o presente artigo, primeiramente, descreve como se dá o processo negociador coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em seguida, são apresentados os principais acordos comerciais firmados pelo Mercosul com parceiros situados fora do âmbito da América Latina. Na terceira parte do texto, são

apresentadas as duas principais negociações da atual conjuntura – a da TPP, recentemente concluída, e a da TTIP, ainda em curso –, a fim de analisar possíveis impactos para as exportações brasileiras. Finalmente, são propostas alternativas que possibilitem a inserção do Mercosul de modo ativo nas negociações de APCs.

Para avaliar os possíveis impactos causados pela recente conclusão da TPP e eventualmente da TTIP à competitividade dos produtos nacionais, a metodologia utilizada no presente trabalho busca: a) selecionar os dez principais produtos exportados em 2014 pelo Brasil para cada um dos países participantes dessas negociações, segundo informações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); b) verificar qual o tratamento tarifário concedido (aplicado e consolidado)³ a esses produtos pelos parceiros comerciais, conforme dados da Organização Mundial do Comércio e do cronograma de desgravação da TPP; c) identificar os principais países fornecedores desses produtos por intermédio de dados de *market share* disponibilizados pelo *International Trade Centre* (ITC), com vistas a determinar quais são os prováveis concorrentes dos produtores brasileiros⁴; e d) verificar, com base nas notificações junto à OMC, se, dentre os fornecedores concorrentes, existem países partícipes dessas negociações que ainda não possuem acordo de livre comércio entre si.

3 Tarifa consolidada: taxa alfandegária com a qual o país, em sua Lista de Compromissos junto à OMC, se compromete a não exceder. Para que o país aplique uma taxa superior à acordada, é necessário negociar compensações com os membros da OMC. Tarifa aplicada: taxa alfandegária efetivamente cobrada sobre a importação de determinado produto, sendo, em geral, igual ou mais baixa do que a tarifa consolidada.

4 Deve-se observar que existe discrepância entre os dados disponibilizados pelo MDIC, que se vale de informações do lado exportador, e aqueles pelo ITC, que toma como base as do lado importador. Uma das explicações para tal diferença, para além da metodologia estatística utilizada por cada país, é que nem sempre o produto tem como destino final aquele reportado pelo país exportador. De qualquer forma, isso não afeta sobremaneira a conclusão e o sentido geral da análise.

Essa metodologia de trabalho parte do pressuposto de que a conclusão dessas negociações resultará em liberalização substancial do comércio entre seus membros, conforme requerido pelo artigo XXIV do GATT. Há, contudo, limitações de duas ordens. A primeira é de caráter quantitativo, pois são analisados apenas os dez produtos brasileiros mais exportados para cada um dos países participantes dessas negociações – essa lista de itens representou uma avaliação de no mínimo 28,47% do valor total exportado pelo Brasil, no caso de sua pauta comercial com o Peru, e de no máximo 88,39%, no caso com Brunei. Foram excluídos da análise, portanto, itens de menor representatividade comercial, mas que podem possuir potencial exportador e sofrer aumento de concorrência. Ressalva-se também que alguns produtos podem não constar em nossa pauta por enfrentarem barreiras tarifárias demasiadamente altas a ponto de tornarem inviáveis suas exportações ou devido a existência de barreiras não tarifárias, como, por exemplo, as sanitárias⁵. A segunda é de ordem temporal, uma vez que a pauta exportadora varia ano a ano – embora em muitos casos haja razoável semelhança –, mas que, por questão de limitação de espaço, tivemos que restringir a base de dados ao ano de 2014 tão somente. Isso não impede, entretanto, de traçarmos um panorama geral de como poderemos ter nossa competitividade afetada pelo estabelecimento dessas Parcerias.

O estudo nos leva às seguintes conclusões: i) o aumento do número de acordos preferenciais de comércio impõe desafios à competitividade daqueles países que não participam desse

5 A título de exemplo, o Brasil é o segundo maior exportador mundial de carne bovina, mas o produto não figura sequer entre os cem mais exportados para o Japão, que está entre os cinco maiores importadores do mundo. Os principais supridores desse produto ao país nipônico são membros da TPP – Austrália, EUA, Nova Zelândia, México e Canadá. Segundo divulgado, em 9 de outubro de 2015, pelo periódico *Inside U.S. Trade* (Vol. 33, No. 39), o Japão comprometeu-se na TPP a reduzir sua tarifa sobre carnes bovina de 38,5% para 9% em um período de quinze anos. Tal medida, em conjunto com as barreiras sanitárias japonesas impostas ao produto brasileiro, tornará ainda mais impeditivo o acesso ao mercado japonês.

fenômeno; ii) o engajamento do Mercosul nas negociações de APCs constitui elemento essencial para ampliar sua inserção no comércio internacional; e iii) a necessidade de o Mercosul colocar em prática mecanismos criativos e flexíveis que possibilitem adequar as sensibilidades dos sócios, a fim de dinamizar as relações extrarregionais do Bloco no cenário econômico-comercial que se forma.

Como observação final às conclusões, é preciso ter presente que a celebração de APCs não deve ser colocada em contraposição às negociações multilaterais, uma vez que acordos preferenciais não constituem solução para todo e qualquer problema de comércio exterior ou de competitividade exportadora. Nota-se, por exemplo, que a questão dos picos tarifários pode continuar presente mesmo nos APCs e que a dos subsídios requer negociações multilaterais para ser resolvida de forma mais eficiente – questões essas que não pertencem, contudo, ao escopo do presente estudo.

2. O papel do Itamaraty

A negociação de acordos preferenciais, independentemente de serem mais ou menos abrangentes, requer a mobilização de grande parte da máquina administrativa pública, bem como de entidades privadas e de classe. A descrição do complexo processo negociador, como é visto a seguir, tem como entidade coordenadora o MRE.

As negociações comerciais do Brasil que envolvam outorga de preferências tarifárias devem ser realizadas em conjunto com os demais sócios do Mercosul, conforme compromisso político estabelecido em 2000 por intermédio da Decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum (CMC). O artigo 1º da referida Decisão reafirma “o compromisso dos Estados Partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias”.

O processo de negociação comercial é constituído por ao menos três etapas: a) Coordenação Interna; b) Coordenação Regional; e c) Negociação. Isso não significa, contudo, que algumas etapas não possam ocorrer concomitantemente a outras ou que não haja retrocessos ao longo do caminho, como é inerente a qualquer processo negociador.

2.1. Coordenação Interna

Nas negociações comerciais extrarregionais do Mercosul, a coordenação brasileira fica a cargo do Departamento de Negociações Internacionais (DNI) que é composto por duas divisões: Divisão de Negociações Extrarregionais do Mercosul I (DNC-I) e Divisão de Negociações Extrarregionais do Mercosul II (DNC-II). Ambas têm como atribuição coordenar a preparação da participação brasileira nas negociações comerciais extrarregionais do Mercosul. A DNC-I é responsável por aquelas com países ou grupos de países na África, no Oriente Médio e na Ásia Central e Meridional, e a DNC-II, com países e grupos de países desenvolvidos e com algumas economias emergentes situados fora da América Latina e Caribe.

Para que uma negociação comercial seja iniciada pelo Brasil é necessária a aprovação do mandato negociador por parte do Conselho Deliberativo da CAMEX, composto pelos Ministros de Estado:

- I. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o preside;
- II. Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- III. das Relações Exteriores;
- IV. da Fazenda;
- V. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VI. do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VII. do Desenvolvimento Agrário.

O Itamaraty mantém interlocução junto aos demais Ministérios da Esplanada, bem como junto à sociedade civil e ao setor empresarial, a fim de harmonizar os diferentes interesses e defendê-los na mesa de negociação. No processo em curso com a União Europeia, por exemplo, são realizadas frequentes reuniões interministeriais para conhecer as suscetibilidades e prioridades de cada Ministério, bem como para debater o posicionamento brasileiro sobre eventuais dificuldades encontradas ao longo da negociação.

Realizam-se também diálogos periódicos com o setor empresarial por meio da participação de diplomatas do DNI nas reuniões da Coalizão Empresarial Brasileira. São promovidos, ademais, encontros com representantes de cada setor produtivo possivelmente afetado por eventual acordo para conhecer as especificidades e condicionalidades necessárias à preservação de sua competitividade.

A participação da sociedade civil, por sua vez, tem-se tornado cada vez mais presente na formulação da política externa brasileira por meio, por exemplo, da realização de reuniões com representantes das entidades de classe. Com o intuito de conhecer o posicionamento da sociedade civil sobre os temas em negociação com a UE, foi realizada, em abril de 2013, sessão de diálogo com diversas entidades, como a CONTAG, Central Única dos Trabalhadores, Instituto Ethos, Médico Sem Fronteiras, dentre outras entidades, inclusive da agricultura familiar.

Após a realização de consultas com os diversos órgãos e entidades nacionais e a aprovação do mandato negociador, passa-se às negociações com os sócios do Mercosul. É importante salientar que o processo consultivo ocorre continuamente, mesmo durante as etapas de Coordenação Regional e de Negociações.

2.2. Coordenação Regional

No âmbito do Mercosul, são organizadas pela Presidência Pro-Tempore reuniões semestrais do Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul (GRELEX), em que se discute, dentre outros temas, o relacionamento comercial do Bloco com seus diversos parceiros. Nesse momento, os sócios apresentam suas ambições e limitações para iniciar possíveis negociações e diálogos comerciais. Como já mencionado, devido à adoção da Decisão CMC 32/00, é necessário buscar o consenso dos sócios para que se inicie efetivamente a etapa de negociações. Caso a decisão seja favorável ao início de negociações, são formados grupos de trabalho temáticos (GTs) para harmonizar as posições do Bloco e defendê-las no decorrer da fase de Negociação.

2.3. Negociação

Após a decisão conjunta do Mercosul em lançar negociações, iniciam-se as reuniões negociadoras com a contraparte. No caso, por exemplo, daquelas entre Mercosul e União Europeia, foram realizadas XXV reuniões do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), o qual é constituído de diversos GTs (ex.: compras governamentais, facilitação de comércio, propriedade intelectual, dentre outros). Cada GT possui um negociador principal responsável pelo tema que, da parte do Mercosul, será o representante do país que exerce a Presidência Pro-Tempore no Grupo de Trabalho. Todos os GTs, por seu turno, reportam os resultados alcançados aos Negociadores-Chefes do Mercosul. No caso do Brasil, os negociadores são sempre integrantes do corpo diplomático, o qual conta com o auxílio e os subsídios técnicos dos Ministérios envolvidos com o tema em discussão.

Como pôde ser observado, o processo negociador envolve longo e cuidadoso período de consultas e análise das oportunidades

e riscos envolvidos. Para tanto, são necessários o envolvimento de grande parte da máquina do Estado e a participação dos mais diversos atores da sociedade brasileira para que o resultado final do acordo esteja consoante ao interesse nacional.

3. Acordos comerciais do Mercosul

Os Acordos Preferenciais de Comércio podem ser divididos em Acordo-Quadro, APC de Alcance Parcial e Acordo de Livre Comércio, a depender do grau de abrangência e profundidade das negociações. Os Acordos-Quadro constituem o instrumento que provê o nível de abrangência e o arcabouço institucional para posterior lançamento das negociações, bem como para a orientação das etapas subsequentes.

Os APCs de Alcance Parcial estão ao abrigo da Cláusula de Habilitação⁶. Admitem, portanto, maior grau de flexibilidade se comparados aos ALCs. No caso daqueles de alcance parcial, a abertura comercial pode ser menos abrangente, estabelecendo, por exemplo, apenas margens de preferência para determinada lista de produtos, sem a necessidade de desgravação completa das tarifas de importação. Essas flexibilidades, no entanto, não estão disponíveis aos países desenvolvidos.

Os ALCs, firmados sob o artigo XXIV do GATT, exigem o cumprimento de requisitos mais rígidos que aqueles existentes para a conclusão de um APC de Alcance Parcial. Dentre as obrigações, podemos citar a necessidade de que: i) a desgravação tarifária e a eliminação de normas restritivas ao comércio correspondam a parte substancial do comércio entre os países-membros do acordo;

6 A Cláusula de Habilitação é resultado de Decisão de 28 de novembro de 1979 das Partes Contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio por meio da qual se provê tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Ela permite acordos preferenciais de comércio entre países em desenvolvimento sob condições menos exigentes e específicas do que aquelas exigidas pelo artigo XXIV do GATT, permitindo, assim, derrogação à obrigação do artigo I do GATT 1994.

e ii) as partes do ALC não aumentem, após firmado o acordo, o nível geral de tarifas ou de normas restritivas ao comércio para os países não membros.

Para além dos acordos existentes no âmbito da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), o Mercosul celebrou APC de Alcance Parcial com a Índia, em vigor desde 2009, e ALC com Israel, em vigor bilateralmente com o Brasil desde abril de 2010 e, com a ratificação da Argentina, para todos os sócios do Bloco a partir de setembro de 2011. Há, também, ALCs assinados com Palestina e Egito, bem como APCs de Alcance Parcial com a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês), que se encontram em diferentes etapas de incorporação aos ordenamentos jurídicos internos das partes signatárias. Existem, ainda, Acordos-Quadro assinados com a União Europeia (1995), Marrocos (2004), Paquistão (2006), Jordânia (2008), Síria (2010), Líbano e Tunísia (2014).

O acordo com Israel é o primeiro ALC firmado pelo Mercosul com um parceiro extrarregional. O escopo do acordo cobre os temas de comércio de bens, regras de origem, salvaguardas, cooperação em normas técnicas, cooperação em normas sanitárias e fitossanitárias, cooperação tecnológica e técnica e cooperação aduaneira. O Acordo possui cinco cestas de desgravação, distribuídas pelas seguintes categorias: A (desgravação imediata), B (quatro anos), C (oito anos), D (dez anos) e E (quotas ou margens de preferência).

O APC de Alcance Parcial com a Índia contém regras sobre comércio de bens, valoração aduaneira, antidumping e medidas compensatórias, barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias, além de anexos sobre regras de origem, salvaguardas preferenciais e solução de controvérsias. O acordo concede margens de preferência fixas de 10%, 20% e 100% em lista de aproximadamente 450 linhas tarifárias de cada lado. A oferta

indiana está concentrada nos setores químico, de máquinas e equipamentos, têxtil e de peles e couros; a do Mercosul, nos setores químico, de máquinas e equipamentos e de metais e plásticos.

Os acordos comerciais extrarregionais em vigor – fora, portanto, do âmbito da América Latina – representam, contudo, pequena parcela do comércio do Bloco. O comércio com Israel respondeu por 0,39%, em média, do total da corrente de comércio do Mercosul entre 2009 e 2014. O acordo com a Índia é muito limitado em seu escopo, embora o país tenha maior relevância para a corrente de comércio do Bloco, abrangendo, em média, 2,2% do total comercializado no período⁷.

4. Acordos comerciais em negociação e possíveis impactos às exportações do Brasil

O anúncio do presidente Barack Obama, em fevereiro de 2013, de tencionar a promoção de acordo de livre comércio entre EUA e UE somado à recente conclusão, em 5 de outubro de 2015, da negociação da *Trans-Pacific Partnership* vem reforçar uma série de manifestações de especialistas em comércio internacional e de associações empresariais sobre a necessidade de o Mercosul engajar-se na promoção de APCs. Essas duas parcerias comerciais têm sido constantemente citadas como fonte de preocupação com relação à possível perda de competitividade nacional no exterior.

Antes de fazer comentários sobre possíveis impactos de eventual formação dos chamados megabloços, é preciso considerar que, por meio das rodadas de negociação da OMC, o nível geral de tarifas – sobretudo, o da área industrial – reduziu-se nas últimas décadas, o que mitiga, em certa medida, os possíveis impactos comerciais provenientes da redução tarifária decorrente da conclusão de

7 Ver tabelas em anexo.

novos APCs, em especial quando envolvem países desenvolvidos. Ainda que não seja o foco do presente estudo, devemos reconhecer também a importância e a necessidade de análise das normas e dos padrões técnicos estabelecidos por intermédio dos acordos preferenciais de comércio, os quais podem vir a elevar o nível de barreiras não tarifárias (TBT-plus⁸, SPS-plus⁹, TRIPS-plus¹⁰, bem como normas trabalhistas ou ambientais, etc.) e dificultar o acesso daqueles países que não fazem parte desses arranjos. Tais regras podem, assim, criar dificuldades, principalmente, para pequenas e médias empresas que, muitas vezes, não possuem os recursos financeiros e técnicos para se adaptarem a esses novos regulamentos e concorrerem no mercado global.

4.1. *Trans-Pacific Partnership (TPP)*

A iniciativa da *Trans-Pacific Partnership* evoluiu, nos últimos anos, a partir de acordo assinado inicialmente por Brunei, Chile, Cingapura e Nova Zelândia, em 2005, e ganhou ímpeto, em 2010, com proposta mais abrangente feita pelos Estados Unidos e endossada pelos demais países que participam da iniciativa. Foram mais de vinte rodadas formais de negociação até a conclusão do acordo. A primeira foi realizada em Melbourne entre 15 e 19 de março de 2010, com a participação de Austrália, EUA, Nova Zelândia, Chile, Cingapura, Brunei, Peru e Vietnã. Na terceira rodada, em outubro de 2010, houve a adesão da Malásia. Durante o encontro do G-20, em Los Cabos, em junho de 2012, Canadá e México tornaram-se os novos membros da TPP. Em 2013, o Japão aderiu às negociações, que passaram a envolver doze países. Em 5 de outubro de 2015, após reunião Ministerial realizada em Atlanta, nos EUA, foi anunciada a conclusão das negociações.

8 Agreement on Technical Barriers to Trade.

9 Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

10 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

O texto negociado inclui trinta capítulos, entre os quais: comércio de bens; têxteis e vestuário; regras de origem; administração aduaneira e facilitação do comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; barreiras técnicas; defesa comercial; serviços e investimentos; comércio eletrônico; compras governamentais; política de concorrência; propriedade intelectual; questões trabalhistas e ambientais; desenvolvimento; competitividade e facilitação de negócios; pequenas e médias empresas; convergência regulatória; e solução de controvérsias. Como pode ser visto, há matérias que vão além daquelas constantes na OMC, como, por exemplo, disciplinas relacionadas a comércio eletrônico e a normas trabalhistas e ambientais.

De acordo com informações divulgadas pelo *United States Trade Representative* (USTR), a TPP prevê a eliminação ou a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias sobre parte substancial de todo o comércio de bens e serviços, cobrindo todo o espectro do comércio global. A maior parte da eliminação tarifária para produtos industriais ocorrerá na entrada em vigor do acordo, e algumas linhas tarifárias serão desgravadas em períodos mais longos. Está prevista também a eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas, bem como a proibição de qualquer restrição à importação e à exportação de bens. O acordo contém ainda mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, tema que tem gerado polêmica nas negociações entre EUA e União Europeia. Para que entre em vigência, o acordo depende ainda de ratificação nacional dos países-membros, processo que deve levar cerca de dois anos.

4.3.1. Possíveis impactos às exportações brasileiras

Os países-membros da TPP possuem participação significativa no comércio exterior do Brasil. Em 2014, os países da TPP foram o destino de 23,8% (US\$ 53,5 bilhões) das exportações do Brasil

e a origem de 26,3% (US\$60,2 bilhões) de nossas importações, resultando em déficit de US\$ 6,7 bilhões¹¹. A análise, abaixo, demonstra de forma mais detalhada as singularidades de cada um desses países em seu comércio bilateral com o Brasil no atual contexto de conclusão das negociações da TPP.

Brunei, além de fazer parte da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês), composta por Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnã, possui também acordo comercial com Austrália, Nova Zelândia, Chile e Japão. O comércio bilateral com Brunei apresenta baixíssimo volume, com intercâmbio de apenas US\$ 1,62 milhão e superávit de US\$ 8,9 mil para o Brasil. A tarifa consolidada dos dez primeiros produtos brasileiros exportados ao país – 88,39% do total – varia de 20% a 50%, e a aplicada, de 0% a 20%. Ainda que os dois principais itens de nossa pauta, 46,21% do total – preparações alimentícias e conservas de bovinos e pedaços e miudezas de frangos –, tenham recebido isenção de imposto de importação, a concorrência dos Estados Unidos, um dos maiores fornecedores do país, poderá aumentar, pois para esses produtos a tarifa aplicada aos países que não possuem acordo comercial com Brunei pode ser elevada a 20% e 50%, respectivamente. Os produtos do setor de calçados, cinco¹² dos mais exportados (33,24%), enfrentarão maior concorrência dos participantes da TPP, uma vez que esses países são importantes fornecedores do mercado bruneano, e a tarifa atualmente aplicada de 5% pode ser elevada a até 30% para terceiros países¹³. Ainda que as relações com Brunei não sejam significativas em termos de corrente de comércio e de exportações – Brunei

11 Ver tabela "Intercâmbio Comercial do Brasil com os países-membros da TPP em 2014 (em US\$ FOB)" em anexo.

12 NCMs: 64039990; 64029990; 64041900; 64022000; e 64039190.

13 Os outros três produtos da lista, artigos de uso doméstico partes de outras máquinas de sondagem/perfuração e pneus novos para automóveis de passageiros somam juntos menos de US\$ 100 mil de exportações e enfrentam a concorrência de EUA, Cingapura, Vietnã, dentre outros.

absorve menos de 0,01% das exportações brasileiras –, a formação da TPP provavelmente aumentará a concorrência para os produtos brasileiros dessa lista e reduzirá o já tímido volume de comércio bilateral, uma vez que o cronograma de desgravação tarifário de Brunei no âmbito da TPP prevê que, quando provenientes dos países-membros, todos esses produtos gozarão de isenção tarifária em até seis anos após a entrada em vigor do acordo.

No que se refere à Malásia, o país faz parte da ASEAN e possui acordos de livre comércio com Austrália, Chile, Japão e Nova Zelândia. No ano passado, a corrente de comércio com os malaios totalizou US\$ 3,44 bilhões, com déficit de US\$ 351 milhões. Os dez principais produtos nacionais exportados cobriram 88,25% do valor de comércio da pauta. As exportações brasileiras aos malaios corresponderam a 0,69% do total e concentraram-se em açúcar de cana, minérios de ferro e milho em grãos, que juntos somaram US\$ 1,19 bilhão e representaram pouco mais de três quartos do total exportado (US\$ 1,54 bilhão)¹⁴. Nota-se que esses produtos já se beneficiam de isenção tarifária¹⁵ e que os participantes da TPP não representam grande concorrência no comércio desses produtos. O Brasil é o principal fornecedor de minérios de ferro (85%) e de açúcar de cana (55,2%), seguido da África do Sul, no primeiro caso, e da Tailândia no segundo. Com relação ao milho em grãos, a Argentina tem 45% de *market share*, seguida pelo Brasil com 32,1% e pela Índia com 17,5%. Nesse cenário, a presença desse grupo de produtos nacionais no mercado malaio não deve ser afetada, muito embora o cronograma de desgravação da Malásia no âmbito da TPP conceda isenção tarifária para todos esses bens

14 Dentre os dez produtos mais exportados pelo Brasil, constam ainda os seguintes itens: óleo bruto de petróleo, algodão, soja, café e fumo.

15 Em 2013 (último dado disponível), a tarifa aplicada pela Malásia a esses produtos foi de 0%, embora não haja tarifa consolidada no caso de minérios de ferro, e, nos casos de milho e de açúcar, a tarifa consolidada seja de 5% e não *ad valorem*, respectivamente.

na sua entrada em vigor, exceto para o item fumo, que gozará desse benefício após quinze anos de vigência do acordo.

O Vietnã, membro da ASEAN, firmou acordos de livre comércio com Japão, Chile, Austrália e Nova Zelândia. O intercâmbio comercial brasileiro com os vietnamitas totalizou US\$ 3,17 bilhões e saldo positivo de US\$ 12,29 milhões. Dos dez produtos brasileiros mais vendidos para o país, que corresponderam a 82,59% do valor exportado, somente quatro¹⁶ (32,43% do total) receberam isenção tarifária. A tarifa consolidada para o principal item da pauta exportadora, milho (37,61% do total), varia de 5% a 30%, e, para os demais itens, é de: 0% para o algodão; 5% para bagaços e resíduos de óleo de soja; 0% a 5% para soja; 3% a 10% para couros; 80% a 90% para fumo; 20% para pedaços e miudezas de frango; e 1% para pasta química de madeira. Ainda que o Vietnã absorva apenas 0,71% das exportações brasileiras, o que relativiza a magnitude dos impactos para nossa pauta global, o Brasil provavelmente terá significativa desvantagem comercial em relação aos Estados Unidos¹⁷, um dos principais fornecedores desses produtos, uma vez que o cronograma de desgravação vietnamita estabelece isenção tarifária para todos esses itens¹⁸ em até cinco anos após a entrada em vigor da TPP, exceto no caso do fumo, para o qual se prevê o estabelecimento de quotas progressivas.

A Nova Zelândia, membro da *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership – formada por Brunei, Chile e Cingapura* –, possui acordos de livre comércio com a Austrália e a ASEAN. O comércio do Brasil com os neozelandeses registrou apenas US\$ 203 milhões de trocas comerciais e déficit de US\$ 65,2 milhões. O país absorveu 0,03% das exportações globais do Brasil. Dos dez

16 Os quatro produtos são: soja; bagaços e resíduos de óleo de soja; pasta química de madeira; e algodão.

17 A análise não se aplica ao algodão, uma vez que a tarifa consolidada vietnamita na OMC já é *duty-free*.

18 Não está claro no cronograma de desgravação vietnamita qual tratamento tarifário será concedido aos diversos tipos de couro bovino.

principais produtos da pauta, que cobriram 66,72% do total, seis possuem tarifa consolidada de 0%, exceto suco de laranja (tarifa máxima consolidada de 21,3% e aplicada de 5%), niveladores (tarifa consolidada de 29% e aplicada de 5%) e motores elétricos de corrente alternada polifásicos (tarifa máxima consolidada de 22% e aplicada de 5%). Com relação a esses três produtos, deverá haver aumento de concorrência, sobretudo, de produtores americanos, mas também de japoneses e canadenses¹⁹. Já no caso do fumo (tarifa consolidada de 8% e aplicada de 0%), primeiro item da pauta brasileira, 19,45% do total, o Brasil é o principal fornecedor da Nova Zelândia, com um *market share* de 39,2%, não havendo membros da TPP dentre os maiores fornecedores. Considerando que o cronograma de desgravação da Nova Zelândia prevê que esses quatro produtos receberão tratamento *duty-free* na entrada em vigor da TPP, a pauta de exportação brasileira para esse país será impactada negativamente, sobretudo, no setor industrial, embora não seja significativo no cômputo global devido ao baixo volume de comércio bilateral.

A Austrália possui acordos de livre comércio com a ASEAN, Chile, Nova Zelândia, Japão e EUA. O comércio bilateral com os australianos registrou intercâmbio de US\$ 1,51 bilhão e déficit de US\$ 670 milhões para o lado brasileiro. O país foi o destino de 0,19% das exportações brasileiras no ano passado. Os dez principais produtos exportados cobriram 49,77% da pauta brasileira, mas apenas dois deles receberam tratamento *duty-free*: café (tarifa consolidada de 1%), principal produto comercializado, e medicamento contendo insulina (tarifa consolidada de 0%) – que possuem participação de 11,12% e 4,72% na pauta,

19 O *market share* do suco de laranja brasileiro (7,03% da pauta) na Nova Zelândia é de 80,4%, e o do norte-americano, de 7,8%. No caso dos niveladores (3,15% da pauta), o *market share* do Brasil é de 15,6%, e o de EUA, Japão e Canadá é de 44%, 13,7%, e 2,9%, respectivamente. Com relação a motores elétricos de corrente alternada polifásicos (2,62% da pauta), o *market share* do Brasil é de 16,3%, o dos EUA, de 7,1%, e o do Japão, de 3,9%.

respectivamente. As tarifas consolidadas dos demais produtos variam de 1% a 45%, e as aplicadas foram de no máximo 5%. Desses itens, o Brasil se encontra entre os principais fornecedores da Austrália de niveladores, produtos semimanufaturados de ferro ou aço, carregadoras, motores elétricos de corrente alternada polifásicos e chassis, sendo o maior fornecedor de café, suco de laranja, calçados e gelatinas. Os maiores concorrentes brasileiros são países que já tem estabelecido acordo comercial com a Austrália, à exceção do México nos casos de café, suco de laranja e motores elétricos, mas com participação no mercado australiano em torno de 1,5% apenas. Considerando que o cronograma de desgravação australiano no âmbito da TPP prevê que todos esses produtos, quando provenientes de países-membros, estarão isentos de tarifa de importação na entrada em vigor do acordo – exceção feita aos itens calçados e chassis, que estarão isentos após três e dois anos, respectivamente, de vigência do acordo – pode-se concluir que, apenas se mantidas as tarifas atualmente aplicadas aos países não membros desse megabloco, o impacto da TPP seria mitigado para esse grupo de produtos.

Dentre os participantes da TPP, Cingapura só não estabeleceu acordo de livre comércio bilateral com México, Chile e Canadá. Acrescenta-se que a média aritmética da tarifa aplicada por Cingapura aos países-membros da OMC foi de 1,4% para produtos agrícolas e de 0% para produtos não agrícolas, embora a consolidada seja de 26,5% e de 6,4%, respectivamente²⁰. No ano passado, a corrente de comércio bilateral totalizou US\$ 4,15 bilhões e superávit de US\$ 2,54 bilhões. Cingapura foi o destino de 1,49% das exportações brasileiras. Todos os dez primeiros produtos brasileiros exportados para Cingapura, 80,43% de nossa pauta, receberam tratamento *duty-free*, embora apenas os itens papéis/cartões para escrita e

20 De acordo com o perfil tarifário do país de 2013 (último ano disponível). Disponível em: <http://stat.wto.org/TariffProfiles/SG_E.htm>. Acessado em: 15 jun. 2015.

carnes desossadas, que juntos somaram 3,11% das exportações, possuam tarifa consolidada de 0%. Para os demais itens²¹, as tarifas consolidadas são de 10%, exceto para óleos bruto, *fuel oil* e ferronióbio, que representam 39,06% das exportações e para os quais não há compromissos tarifários assumidos junto à OMC. Deve-se atentar, portanto, que eventual elevação tarifária poderá afetar a competitividade brasileira em muitos desses bens. Nesse cenário, produtos canadenses – tais como, carnes de suínos, partes de turborreatores ou de turbopropulsores e filtros eletroestáticos para gases – que detêm um *market share* que varia de 2,4% a 3,8% – poderão ampliar sua participação de mercado em detrimento da dos brasileiros, sobretudo, uma vez que o cronograma de desgravação de Cingapura prevê que todos os produtos importados no âmbito da TPP estejam isentos de tarifas assim que o acordo entre em vigor.

O Japão possui ALCs com Austrália, Brunei, Chile, Peru, Malásia, México, Cingapura e Vietnã. O comércio do Brasil com o país nipônico, destino de 2,98% de nossas exportações, registrou intercâmbio de US\$ 12,6 bilhões e superávit de US\$ 816 milhões. Dos dez principais produtos nacionais exportados para o Japão (minérios de ferro aglomerados e não aglomerados, pedaços e miudezas de frango, café, milho, alumínio, soja, ferronióbio e ferrosilício), 78,23% das exportações, oito beneficiaram-se do tratamento *duty-free*, embora o ferronióbio tenha tarifa consolidada junto à OMC de 2,5%. No caso do milho, a tarifa consolidada japonesa é de 50% ou de 12,50 yen/kg (o que for maior). Com relação ao frango, a tarifa média consolidada é de 7,8%, mas o Brasil, ao se beneficiar do Sistema Geral de Preferências (SGP), obteve 100% de margem de preferência tarifária. Considerando que os EUA são o

21 Os demais produtos são: barcos-faróis/guindastes/docas/diques flutuantes; pedaços e miudezas, comestíveis de galos/galinhas, congelados; outras carnes de suíno, congeladas; partes de turborreatores ou de turbopropulsores; filtros eletroestáticos para gases.

terceiro maior fornecedor de frango e o maior de milho, com 4,3% e 84,5% do mercado, respectivamente, concorrendo diretamente com o Brasil, que responde por 83% e 8% das importações japonesas, e que o Japão proporcionará aos membros da TPP eliminação tarifária para miudezas de frango em até onze anos e quota para o milho, o acordo da TPP provavelmente ampliará a participação americana nesses setores, que juntos representam 19,34% de nossas exportações. No caso do ferronióbio, embora o acordo preveja que o Japão concederá isenção tarifária para o produto na sua entrada em vigor, a competitividade brasileira não deve ser erodida, uma vez que a tarifa consolidada é baixa, 2,5%, e o Brasil possui 97,4% do mercado japonês, e o Canadá, apenas 2%.

O Canadá tem acordos de livre comércio firmados com apenas quatro dos participantes da TPP: EUA, México, Chile e Peru. A origem das importações do país, contudo, está concentrada em EUA (54,3%), China (11,5%) e México (5,6%), que juntos forneceram 71,4% dos bens importados. Com o Canadá, o Brasil teve déficit de US\$ 399 milhões e intercâmbio comercial de US\$ 5 bilhões. Os canadenses absorveram 1,03% das exportações brasileiras, das quais 70,45% estão concentradas em dez produtos: alumina calcinada, outros açúcares de cana, bulhão dourado, café, óleo bruto de petróleo, bauxita, ligas de aço, niveladores, virginiamicinas e granitos. Desses itens, apenas granito, cuja tarifa consolidada é de 6,7%, não gozou de isenção de tarifa de importação – foram cobrados 6,5% de impostos. Observa-se, contudo, que, para o item outros açúcares de cana, a tarifa consolidada é não *ad valorem*, variando de US\$ 24 a US\$ 27 por tonelada, e, para óleos brutos de petróleo, não há compromissos tarifários assumidos junto à OMC. Segundo o texto do acordo, óleo bruto de petróleo e granitos estarão isentos de tarifa na entrada em vigor da TPP, e outros açúcares de cana em até onze anos. Para esses três produtos, que não possuem tarifa consolidada *duty-free* junto à

OMC, os principais concorrentes do Brasil, contudo, já possuem ALC com o Canadá ou não participam das negociações da TPP. Os possíveis efeitos concorrenciais para os produtores brasileiros serão mitigados, uma vez que a formação da TPP representará, nesse caso, a consolidação de acesso dos membros que já haviam celebrado acordo com o Canadá.

Os EUA já têm ALC com Canadá, México, Chile, Peru, Austrália e Cingapura dentre os participantes da TPP. O intercâmbio bilateral com os EUA registrou corrente de comércio de US\$ 62 bilhões e déficit de US\$ 7,9 bilhões para o Brasil. O mercado norte-americano absorveu 12% do total de produtos brasileiros exportados para o mundo. Dentre os dez principais itens exportados, 42,65% de nossa pauta, apenas três não gozam de isenção tarifária consolidada. Para o principal item, óleos brutos de petróleo, que representa 12,61% da pauta, é cobrado imposto não *ad valorem*, que varia de 5,25 a 10,5 centavos de dólar/barril. Com relação a granitos, cuja tarifa consolidada americana é de 3,7%, o Brasil fornece 49,6% do que é importado pelos EUA. No que se refere ao álcool etílico, cuja tarifa consolidada pode ser de 2,5% ou de 18,9 centavos de dólar/litro, o Brasil responde por 78,6% das importações norte-americanas. No que concerne a esses três bens, apenas Canadá e/ou México figuram entre os participantes da TPP que possuem alguma parcela representativa do mercado americano. Conforme o cronograma de desgravação americano, o item óleos brutos de petróleo estará isento de tarifárias na entrada em vigor do acordo, exceto aquele proveniente do Vietnã, que poderá levar até cinco anos para obter o benefício; no caso de granitos, haverá isenção tarifária quando vigente o acordo. Com relação ao álcool etílico, as concessões variaram de país a país, podendo levar até dez anos para obtenção de acesso *duty-free* – no caso específico dos produtos provenientes de México e Canadá haverá isenção desde a entrada em vigor do acordo. A deterioração da competitividade dos principais bens da

pauta exportadora brasileira será, contudo, mitigada seja por já haver acordos comerciais entre os membros da TPP, seja pelos EUA possuírem tarifas consolidadas *duty-free*, seja ainda pelo fato de o Brasil deter em alguns desses itens larga margem de liderança no mercado americano.

México, Chile e Peru são os únicos países da TPP com os quais o Brasil tem acordo comercial. Destacam-se por serem importantes destinos de produtos industrializados brasileiros. O México já possui ALCs com os grandes mercados participantes da negociação da TPP, notadamente, Estados Unidos, Japão e Canadá, além de Chile e Peru. Ressalta-se que 76,8% das importações mexicanas foram provenientes de apenas cinco países (EUA, China, Japão, Coreia do Sul e Alemanha), sendo os EUA responsáveis por 49% do total. O comércio entre Brasil e México registrou US\$ 9 bilhões de intercâmbio e US\$1,69 bilhão de déficit para o lado brasileiro. Nossa pauta de exportações para o país é bastante diversificada e de significativo valor agregado – dos dez principais produtos brasileiros comercializados com o país, 29,97% de nossas exportações, apenas um não é industrializado, café (2,9%)²². Foram concedidas, no âmbito do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-México nº 55 (Acordo Automotivo) ou no do Acordo de Preferências Tarifárias Regional nº 04, preferências tarifárias de 20% ou de 100% para quase todos os produtos dessa lista. A tarifa consolidada do México para esses itens, entretanto, varia de 35% a 50% e a aplicada, de 0% a 35%. Conforme acordado na TPP, o cronograma de desgravação mexicano contempla a concessão de isenção tarifária, na entrada em vigor do acordo, a todos os produtos dessa lista, exceto nos casos de café e de motocompressores, que receberão esse benefício após quinze e nove anos. Nesse contexto, a extensão de benefícios tarifários via TPP poderá aumentar a concorrência de Cingapura e Malásia na venda

22 Os demais produtos que complementam a lista fazem parte dos setores automotivo (12,5%), químico (5,45%) e de máquinas e equipamentos (9,11%).

de motocompressores, e a do Vietnã, na de café. No primeiro caso, o *market share* dos concorrentes é de 6,2%, e o do Brasil, de 9,3%; no segundo, o café brasileiro possui 56,2% do mercado mexicano, e o vietnamita, 6,5%. Ainda que o México tenha sido o destino de 1,63% das exportações brasileiras no ano passado, o impacto da formação da TPP no comércio exterior nacional será abrandado devido à já concentrada origem das importações mexicanas, à sua vasta rede de ALCs e à vigência de acordos comerciais do país com o Mercosul.

O Chile é o único país que já possui acordos de livre comércio com todos os integrantes da TPP. As relações comerciais com o Brasil resultaram em US\$ 9 bilhões de intercâmbio e US\$ 960 milhões de superávit para o lado brasileiro. O Chile absorveu 2,21% das exportações brasileiras. Todos os dez primeiros itens, que somaram 59,15% do total, obtiveram 100% de preferência tarifária por estarem inseridos no Acordo de Complementação Econômica nº 35 (Mercosul-Chile)²³. Com relação aos bens dessa lista, a tarifa chilena aplicada é de 6%, e a consolidada é de 25%, exceto para açúcar de cana, cujas taxas são de 6% e 98%, respectivamente. O cronograma de desgravação chileno no âmbito da TPP prevê que todos esses produtos estejam isentos de tarifas na entrada em vigor do acordo – exceto no caso de pedaços e miudezas de frango provenientes do Canadá, para o qual haverá um período maior de desgravação, e no de açúcar de cana, para o qual continuarão as preferências já estabelecidas nos acordos bilaterais do Chile com os países da TPP. Considerando a ampla rede de acordos comerciais estabelecida pelo Chile com os países partícipes das negociações da TPP e a vigência do ACE-35, eventual desgravação tarifária no âmbito da TPP não deverá erodir a concorrência dos produtos brasileiros analisados.

23 Os dez produtos são: óleos brutos de petróleo (42,62%); carnes desossadas (5,18%); carroçaria para veículos (2,55%); chassis com motor para veículos de transporte de pessoas (2,13%); e tratores rodoviários (1,41%); chassis com motor diesel e cabina (1,17%), polietilenos (1,12%); papel fibra (1,08%); pedaços e miudezas de frango (0,97%); açúcares de cana (0,91%).

O Peru tem acordo comercial com Canadá, EUA, México, Japão, Chile e Cingapura. O comércio do Brasil com o Peru, destino de 0,81% das exportações brasileiras, totalizou US\$ 3,53 bilhões e resultou em US\$ 103 milhões de superávit comercial. Os dez principais produtos brasileiros exportados²⁴ ao Peru, 28,47% da pauta brasileira, receberam tratamento *duty-free*, embora a tarifa consolidada desses itens seja de 30%. Cumpre observar também que, dessa lista, cinco produtos possuem acesso com 100% de margem de preferência e cinco com 55%, em decorrência do Acordo de Complementação Econômica nº 58 (Mercosul-Peru)²⁵, o que assegura acesso preferencial aos produtos nacionais mesmo em caso de elevação tarifária por parte do governo peruano. Nesse cenário, haveria a possibilidade pontual de maior concorrência da Austrália em relação ao comércio de carroçarias – em que o *market share* brasileiro é de 0,7%, e o australiano, de 0,2% –, uma vez que, segundo o cronograma de desgravação peruano no âmbito da TPP, todos esses produtos estarão isentos de tarifas na entrada em vigor do acordo.

Considerando o abrangente número de países participantes da TPP com os quais México, Chile e Peru possuem ALCs, bem como a existência dos acordos de Complementação Econômica com o Mercosul, pode-se prever que, nesses casos, a formação da TPP pouco impactará as exportações globais brasileiras. Devemos notar, contudo, que esses parceiros comerciais se destacam por serem

24 Os dez produtos são: chassis com motor diesel (4,94%); chassis com motor para veículos de transporte de mais de 10 pessoas (4,05%); polipropileno (3,45%); escavadoras (2,64%); bulldozers e angledozers (2,63%); tratores rodoviários para semirreboques (2,56%); óleos brutos de petróleo (2,39%); carroçarias (2,25%); automóveis a diesel para transporte de mais de 10 pessoas (1,81%); carregadoras/pás-carregadoras (1,75%).

25 Com relação ao acordo Mercosul-Peru, desde janeiro de 2014, estão totalmente desgravadas 5615 linhas tarifárias de um total de 6521, o que representa 86% das linhas tarifárias e cerca de 67% do valor das exportações brasileiras para o Peru. Quando o acordo estiver plenamente em vigor, em 2019, a desgravação alcançará 99,8% das linhas tarifárias.

destinos importantes de nossos bens de maior valor agregado, o que torna premente manter e ampliar nossas oportunidades nesses mercados.

Como pode ser observado, muitos dos membros da TPP já têm estabelecidos APCs entre si, sendo que aqueles de maior representatividade comercial para o Brasil possuem, em geral, tarifas consolidadas em patamares baixos, embora existam picos tarifários para alguns de nossos produtos agrícolas de maior relevância. A desgravação tarifária decorrente da entrada em vigor desse megabloco, portanto, provavelmente causará a erosão da competitividade de alguns dos principais produtos exportados pelo Brasil – resultado que tende a se reproduzir ou até mesmo se ampliar em uma análise mais exaustiva de nossa pauta. Esse quadro poderá se agravar caso os países da TPP elevem suas tarifas aplicadas aos produtos provenientes de países não integrantes do acordo a patamares próximos aos de suas tarifas consolidadas junto à OMC. Acrescenta-se que a introdução, no âmbito da TPP, de determinadas normas regulatórias, tais como SPS-plus, TBT-plus, TRIPS-plus, dentre outras, poderá resultar em maiores dificuldades de acesso dos produtores nacionais a esses mercados.

4.2. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

Em 13 de fevereiro de 2013, durante o discurso do Estado da União, o presidente Barack Obama anunciou a intenção de estabelecer um acordo de livre comércio com a União Europeia, que constituiria o maior acordo regional de comércio. Juntos, EUA e UE respondem por cerca de metade do PIB mundial e de 30% do comércio global²⁶. O lançamento das negociações ocorreu em 17 de junho daquele ano, no contexto do encontro do G-8.

26 Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf>. Acessado em: 30 jun. 2015.

A decisão de iniciar negociações seguiu as recomendações do relatório final do grupo de trabalho EUA-UE sobre emprego e crescimento de 11 de fevereiro de 2013 – *Final Report: High Level Working Group on Jobs and Growth*. A conclusão do relatório afirma que:

*A comprehensive agreement that addresses a broad range of bilateral trade and investment issues, including regulatory issues, and contributes to the development of global rules would provide the most significant mutual benefit of the various options we have considered. We therefore recommend to Leaders that each side initiate as soon as possible the formal domestic procedures necessary to launch negotiations on a comprehensive trade and investment agreement*²⁷.

Destaca-se desse relatório o objetivo de trabalhar para o desenvolvimento de regras globais de comércio, o que poderá afetar a dinâmica do processo multilateral de negociações na OMC.

A primeira rodada negociadora ocorreu em julho de 2013 em Washington. As rodadas negociadoras tem incluído a discussão dos seguintes temas: acesso a mercados para bens agrícolas e industriais, compras governamentais, proteção e promoção de investimentos, energia, matéria-prima, assuntos regulatórios, medidas sanitárias e fitossanitárias, serviços (financeiros, telecomunicações e comércio eletrônico), propriedade intelectual, desenvolvimento sustentável, pequenas e médias empresas, solução de controvérsias, concorrência, aduanas e facilitação de comércio, e empresas estatais.

27 Tradução livre: um acordo abrangente que aborde ampla gama de assuntos bilaterais de comércio e investimentos, incluindo assuntos regulatórios, e que contribua para o desenvolvimento de regras globais, proveria o benefício mútuo mais significativo dentre as várias opções que analisamos. Portanto, recomendamos aos Líderes que cada lado inicie o quanto antes os procedimentos domésticos necessários para lançar negociações de um abrangente acordo de comércio e investimentos.

Previamente à IV Rodada de Negociações, em 10 de fevereiro de 2014, as partes intercambiaram, pela primeira vez, ofertas de acesso a mercados em bens industriais e agrícolas. Em conferência de imprensa, no dia 18 de fevereiro daquele ano, o Comissário de Comércio europeu, Karel De Gucht, reafirmou que não retiraria a proibição de importação de carnes com hormônios dos EUA e demonstrou desapontamento com a oferta norte-americana para a desgravação tarifária de bens, que seria menos ambiciosa que a europeia²⁸ – a oferta dos EUA teria liberalização de 88% das linhas tarifárias contra 96% no caso da UE²⁹. Pelo que se tem apurado, a UE ofereceria liberalização quase total e imediata para bens industriais (exceto para algumas linhas tarifárias do setor automotivo e de produtos agrícolas), e os EUA teriam proposto períodos de transição de até sete anos para a desgravação de bens industriais. Quanto aos produtos agrícolas, ambos os lados teriam sensibilidades: no caso europeu, essas se encontrariam em produtos como açúcar, etanol, arroz e carnes (bovina, suína e de frango); e, no caso norte-americano, em produtos lácteos, tabaco e açúcar.

Com relação aos temas de serviços e compras governamentais, os norte-americanos estariam demandando maior ambição da UE na abertura do mercado de serviços, e os europeus, por seu turno, progresso na oferta americana relativa a compras governamentais, com vistas a incluir acesso europeu a licitações para contratos públicos não apenas da esfera federal, mas também estadual e municipal dos EUA. No setor de serviços, contudo, o Departamento do Tesouro americano resiste à inclusão de serviços financeiros nas negociações, por temor de colocar em risco as rígidas regras instituídas pela lei Dodd-Frank de regulamentação do sistema

28 Fonte: <<http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-US-Trade-02/21/2014/de-gucht-signals-ttip-talks-have-made-little-headway-on-eu-priorities/menu-id-710.html>>.

29 Fonte: <<http://www.europeanvoice.com/article/2014/march/ttip-round-ends-with-mixed-messages-/80087.aspx>>.

financeiro americano, utilizando-se do pretexto de ser este um tema de caráter multilateral.

A Comissão Europeia tem enfrentado, também, resistência interna quanto à inclusão do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado no acordo, o que paralisou as negociações sobre o tema há cerca de um ano. Argumenta-se que o instrumento poderia limitar as prerrogativas regulatórias dos Estados europeus, trazendo riscos para sua autodeterminação e para a transparência das cortes arbitrais. Com vistas a superar este impasse, uma das recomendações à Comissão Europeia aprovada, em julho último, pelo Parlamento Europeu para a condução das negociações com os EUA, consiste no estabelecimento de novo sistema de solução de controvérsias sujeito a princípios e controle democráticos.

Na penúltima rodada de negociação, ocorrida entre 13 e 17 de julho de 2015, em Bruxelas, houve o intercâmbio de ofertas revisadas para acesso a mercado no setor de serviços, ocasião em que a UE incluiu o comércio eletrônico em sua lista de ofertas. Nesta oportunidade, as partes reiteraram o compromisso de excluir os serviços públicos da negociação. A última rodada, ocorrida entre 14 e 23 de outubro de 2015, em Miami, foi marcada por nova troca de ofertas de acesso a mercados em bens, que cobriu 97% das linhas tarifárias, alcançando, segundo comunicado emitido pela Comissão Europeia³⁰, nível comparável de propostas em termos de cobertura. Com relação a compras públicas, o negociador tem a expectativa de intercambiar ofertas na próxima rodada, em fevereiro de 2016, em Bruxelas.

Os progressos obtidos, sobretudo, na última rodada negociadora demonstram que, a despeito da frustração da expectativa inicial de finalização do acordo em 2014 e dos desafios ainda a serem

30 Disponível em: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1389>> e <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153935.pdf>. Acessado em: 27 nov. 2015.

superados – subsídios agrícolas, comercialização de organismos geneticamente modificados, indicações geográficas, produção audiovisual, dentre outros –, as partes estão comprometidas com o avanço das negociações. As autoridades americanas têm indicado que esperam firmar a parceria transatlântica até o término do mandato do Presidente Barack Obama em janeiro de 2017. O lado europeu, por sua vez, tem demonstrado, principalmente após o anúncio da formação da TPP, maior interesse na célere conclusão da TTIP.

4.2.1. Possíveis impactos às exportações brasileiras

Como já mencionado acima, dos principais produtos brasileiros exportados aos EUA, apenas três não possuem isenção tarifária consolidada. A eventual desgravação tarifária decorrente da criação da TTIP poderá causar significativo impacto para as exportações brasileiras em pelo menos um ou dois desses produtos: no caso da exportação de granitos, a UE representa em torno de 11,5% das importações americanas, e o Brasil, 49,6%; e, no de óleos brutos de petróleo, a UE detém 0,16% do mercado americano, e o Brasil, 2,1%. Já com relação ao álcool etílico, valem as considerações feitas anteriormente, destacando-se, uma vez mais, o significativo *market share* brasileiro de 78,6% em comparação ao de 2,52% europeu.

O comércio do Brasil com seu principal parceiro em 2014, a UE, registrou intercâmbio de US\$ 88,76 bilhões e déficit de US\$ 4,66 bilhões. O mercado da UE foi também o que mais absorveu as exportações brasileiras, 18,68% do total. Dentre os dez principais produtos brasileiros exportados para a UE, que representaram 49,65% de nossa pauta de exportações para o bloco, oito possuem tarifa consolidada *duty-free*³¹. Com relação ao item

31 Os produtos que gozam de tarifa consolidada *duty-free* são: bagaços e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (9,52%); café não torrado em grão (8%); soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (7,43%); minérios de ferro aglomerados ou não aglomerados (8,93%); pasta química de madeira (4,89%); óleos brutos de petróleo (3,28%); minérios de cobre (2,45%).

fuel oil, 3,12% da pauta brasileira, a tarifa consolidada europeia varia de 3,5% a 4,7%, sendo os EUA o terceiro maior fornecedor para o mercado europeu, à frente do Brasil que não figurou sequer na lista dos 25 maiores. No que se refere a tubos flexíveis de ferro ou aço, 2,03% de nossas exportações, é aplicado imposto de até 2,7%, sendo os EUA um dos maiores fornecedores do bloco. Eventual acordo entre UE e EUA que implique em redução tarifária desses dois itens provavelmente agravaria as dificuldades de acesso do produtor brasileiro ao mercado europeu.

Eventual acordo entre EUA e UE será relevante não tanto pela redução no nível de tarifas no comércio bilateral, mas, sobretudo, por prováveis alterações em seus marcos regulatórios. As tarifas médias consolidadas de ambos já são baixas – a dos EUA encontra-se em 3,5%, e a da UE, em 5,2% –, o que coloca em destaque as negociações referentes a marco regulatório, barreiras não tarifárias e medidas burocráticas e administrativas. Segundo estimativas, 80% dos ganhos potenciais de um acordo EUA-UE decorreriam da redução de custos administrativos, bem como da liberalização do comércio de serviços e de compras públicas³². Ressalta-se, ademais, o objetivo de estabelecer um padrão para o desenvolvimento de regras globais e sua posterior multilateralização: “Both sides hope that by aligning their domestic standards, they will be able to set the benchmark for developing global rules. Such a move would be clearly beneficial to both EU and US exporters, but it would also strengthen the multilateral trading system”³³.

32 Disponível em: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=941>>. Acessado em: 25 out. 2014.

33 Tradução livre: ambos os lados esperam que, ao harmonizar seus padrões domésticos, eles estarão aptos a estabelecer a referência para o desenvolvimento de regras globais. Tal movimento seria claramente benéfico tanto para os exportadores da UE quanto os dos EUA, mas isso também fortaleceria o sistema de comércio multilateral. Disponível em: <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=941>>.

O relatório recomenda ademais que a negociação contenha ambicioso capítulo de “SPS-plus” e outro de “TBT-plus”, bem como compromissos que sejam relevantes para o comércio bilateral e global, como promover maior proteção nas áreas de propriedade intelectual (sobretudo, com relação ao capítulo de *enforcement*), de meio ambiente e de trabalho. Os objetivos citados no documento indicam, ainda que de forma não explícita, interesse em expandir a aplicação das regras acordadas bilateralmente para outros países, seja no contexto multilateral, em função do peso político de ambos, seja por meio da rede de acordos preferenciais de comércio de que fazem parte.

O objetivo de padronizar regras entre os EUA e a UE não significa necessariamente que os exportadores de outros países não mais precisarão adaptar seus produtos a dois diferentes conjuntos de exigências para exportar aos mercados norte-americano e europeu. A TTIP dificilmente diminuirá os custos de transação dos países não membros por diversas razões: os padrões americano e europeu não serão obrigatoriamente unificados; pode haver apenas reconhecimento mútuo ou equivalência de padrões, sem que isso seja estendido para os países não integrantes desse acordo; pode-se, ainda, adotar o padrão mais exigente, o que na verdade aumentaria os custos de exportação; por fim, dificilmente haverá padronização de regulamentos para produtos de pouca importância comercial ou produtiva para o comércio entre EUA e UE, mas que poderiam ser de interesse dos países em desenvolvimento. Deve-se notar também que, caso seja escolhido o padrão mais elevado dentre os dois existentes, pequenas e médias empresas provavelmente enfrentarão maiores dificuldades de adaptação devido aos limitados recursos de que dispõem.

De acordo com o estudo *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal?*, divulgado pelo *think tank* alemão *Bertelsmann Stiftung*³⁴, o acordo da TTIP poderia causar diferentes impactos econômico-comerciais às exportações brasileiras a depender de sua abrangência. Em cenário de liberalização tarifária tão somente, o Brasil obteria ganhos líquidos de 0,5% em sua renda *per capita* decorrente de aumento de demanda por exportações de matérias-primas brasileiras devido ao crescimento das economias americana e europeia. Em cenário de liberalização mais profunda, que contemple remoção de barreiras não tarifárias, o Brasil sofreria perda de 2,1% em sua renda *per capita*, decorrente de desvio de comércio.

Considerando os objetivos estabelecidos pelos negociadores europeus e americanos no lançamento das negociações, a formação da TTIP deve pautar-se por acordo ambicioso e de profunda liberalização, ainda que esse objetivo seja alcançado no médio-longo prazo, o qual acarretaria, segundo o estudo do *think tank* alemão, impactos negativos ao Brasil. Ademais, como pudemos observar, a desgravação tarifária resultante da TTIP poderá impactar alguns de nossos principais produtos exportados para esses mercados.

5. Alternativas para a inserção do Mercosul nos APCs

O desempenho do Mercosul, por conseguinte do Brasil, no atual contexto de proliferação de acordos preferenciais de comércio tem sido motivo de preocupação de especialistas em comércio internacional e de grande parte do empresariado brasileiro. Teme-se a erosão da competitividade nacional à medida que são concedidas melhores condições de acesso a mercado aos produtores concorrentes. Além disso, devido à paralisia da Rodada

34 Disponível em: <<http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017june%202013.pdf>>. Acessado em: 13 maio 2015.

Doha, a atualização das regras de comércio mundial tem ocorrido por meio da conclusão desses acordos, que futuramente podem ser utilizadas como base para a renegociação de regras da OMC. Ainda que seja necessário consenso para adoção de novas normas no âmbito da OMC, o custo político para se opor a propostas de multilateralização de regras de comércio aplicadas por grandes atores do comércio mundial aumentaria. Em outras palavras, os países que não se engajarem na expansão de sua rede de APCs terão de se adaptar a possíveis novas regras multilaterais de comércio, embora não tenham participado de seu processo de formulação.

Um dos argumentos para justificar a tímida participação do Mercosul na negociação de novos acordos comerciais com parceiros extrarregionais baseia-se na exigência, estabelecida pela Decisão CMC 32/00, de que os países-membros do Mercosul negociem em bloco. Segundo essa linha de raciocínio, qualquer membro do Mercosul poderia bloquear o processo negociador caso apresente quaisquer sensibilidades. As implicações dessa Decisão para as relações comerciais do Bloco devem, todavia, ser ponderadas. Em primeiro lugar, é preciso recordar que a referida Decisão não impossibilitou a celebração de APCs com Israel (em vigor) e com Egito e Palestina (ambos em processo de ratificação pelas Partes). Deve-se notar, ademais, que a Decisão CMC 32/00 institui obrigação no tocante tão somente à condução do processo negociador, que deve ser em bloco, mas não em relação ao resultado desse processo, podendo haver, portanto, normas, disposições e cronogramas de acesso a mercados específicos para cada sócio. A Decisão oferece espaço para, à luz das circunstâncias concretas de cada negociação, acomodar especificidades existentes, como podem ser encontradas em acordos firmados pelo Bloco tanto no âmbito da ALADI, quanto no extrarregional.

Com relação à existência de mecanismos de flexibilidade, o acordo Mercosul-Israel, por exemplo, prevê em seu artigo 5º, Capítulo XIII, Disposições Finais, a entrada em vigor bilateral: “Até que todas as Partes Signatárias tenham finalizado seus processos de ratificação, este Acordo entrará em vigor, bilateralmente, 30 dias depois que o Depositário tenha informado a respeito do recebimento dos dois primeiros instrumentos de ratificação, contanto que Israel esteja entre as Partes Signatárias que tenham depositado o instrumento de ratificação”. Dispositivo semelhante é encontrado no acordo com Palestina e nos Acordos de Complementação Econômica Mercosul-Peru (ACE-58), Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59), e Mercosul-Cuba (ACE-62).

Condições diferenciadas nas listas de ofertas também podem ser encontradas. Nos acordos do Mercosul com Israel e com Palestina, é estabelecida a seguinte observação com relação a NCM 17011100 (Açúcar de cana): “Special regime on imports. During its validity, Argentina will not grant any preference”³⁵. No acordo com o Egito, embora exista uma lista de ofertas conjunta do Mercosul, encontram-se também ofertas bilaterais para alguns produtos, como no caso da NCM 08051000 (laranjas). Há, ainda, acordos em que vigoram listas individuais de ofertas de bens, como no ACE-35 (Mercosul-Chile), ACE-58, ACE-59 e ACE-62. Nota-se também a existência de cronogramas diferenciados nos ACEs 58 e 59.

Ao buscar harmonizar sensibilidades apresentadas pelos sócios, foram estabelecidos também compromissos diferenciados em alguns dos acordos. Com Israel e com Palestina, por exemplo, os percentuais exigidos para a determinação de origem de um produto apresentam diferenças entre os sócios. O artigo 5º, Capítulo IV, do acordo com Israel determina que

35 Tradução livre: Regime especial de importação. Durante sua validade, a Argentina não concederá nenhuma preferência.

um produto é considerado originário se os materiais não originários utilizados em sua fabricação são submetidos a uma operação ou processamento além das operações mencionadas no Artigo 6º deste Capítulo; e [...] (b) o valor de todos os materiais não originários utilizados nesta fabricação não exceda 50% do preço ex-works. No caso do Paraguai, o valor de todos os materiais não originários não excederá 60% do preço ex-works.

Ao considerar os acordos recentemente firmados pelo Mercosul, bem como os elementos de flexibilidade existentes naqueles no âmbito da ALADI e no extrarregional, pode-se concluir que a Decisão CMC 32/00 não constitui efetivamente entrave às negociações comerciais.

6. Considerações finais

O aumento do número de acordos preferenciais de comércio impõe desafio à competitividade daqueles países que não participam desse fenômeno. Acordos como o da TPP e o da TTIP, que envolvem grandes atores do comércio mundial, são capazes de impactar as exportações brasileiras não apenas pelo aprofundamento e pela ampliação do nível de redução tarifária entre os membros desses blocos, mas também pelo estabelecimento de novas normas e padrões de comércio.

Nesse cenário, o Brasil deve buscar o engajamento do Mercosul na expansão de sua rede de APCs, a fim de ampliar suas margens preferenciais de acesso a mercados e de influenciar o processo de criação dessas novas regras de comércio, que podem vir a ser multilateralizadas no futuro. Na reunião de Cúpula do Mercosul, em 11 e 12 de julho de 2013, a presidenta Dilma Rousseff reconheceu a necessidade de:

Aperfeiçoar a inserção externa de nossas economias em conjunto do Mercosul nas cadeias globais de valor. Essa estratégia comum de ampliação de nossa presença, de uma presença competitiva no mundo, deve estar em sintonia com o modelo de desenvolvimento que fortaleça nossas indústrias, que estimule a diversificação produtiva, a diversificação do comércio e que assegure a mais ampla inclusão social e redistribuição de renda, aprofundando a nossa democracia.[...] O Mercosul possui uma estrutura econômica diversificada, variada, e deve ter uma política comercial externa que reflita todas as nossas potencialidades. Nesse espírito, creio que uma nova agenda de inserção externa para o Mercosul poderia contemplar cronogramas mais acelerados para a negociação comercial entre o Mercosul e outros países da América do Sul e também com a União Europeia; negociações no âmbito da América do Sul em serviços e em investimentos entre as nossas economias; promoção de novos acordos comerciais com os nossos irmãos, os nossos irmãos africanos, transformando a cooperação entre o Mercosul e a África em uma relação estratégica para todos nós. E também termos uma política de estímulo ao comércio e investimento para outras regiões do mundo³⁶.

A Decisão CMC 32/00, apontada muitas vezes como empecilho ao maior ativismo comercial do Mercosul, não constitui elemento impeditivo para a negociação de novos APCs. Como foi demonstrado, a Decisão permite a possibilidade de adequar

36 Discurso disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-de-cupula-dos-estados-parte-e-estados-associados-do-mercosul-e-convidados-especiais>>. Acessado em: 24 set. 2015.

as sensibilidades específicas de cada sócio por meio de diversos instrumentos. Ao conjugar vontade política com flexibilidade, torna-se possível inserir o Mercosul nas atuais redes de arranjos preferenciais de comércio. A participação do Brasil e do Mercosul em negociações de APCs possibilitará sua inserção nas cadeias globais de valor, acesso preferencial a importantes mercados e a insumos a custo mais baixo, bem como influência sobre o estabelecimento de normas regulatórias – elementos que ajudarão no reforço da competitividade produtiva e comercial brasileira.

Referências

<<http://aliceweb2.mdic.gov.br/>>

<<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>>

<<http://www.tdf.wto.org/>>

<<http://www.wto.org/>>

<<http://www.intracen.org/>>

<<http://www.mdic.gov.br>>

<<http://www.ustr.gov/>>

<<http://www.itamaraty.gov.br/>>

<<http://mfat.govt.nz/Treaties-and-International-Law/01-Treaties-for-which-NZ-is-Depositary/0-Trans-Pacific-Partnership-Text.php>>

<<http://www.europeanvoice.com/>>

<<http://www.insidetrade.com/>>

<<http://www.capta.mdic.gov.br>>

BOSSCHE, Peter Van den. *The law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ANEXO A

Balança Comercial Mercosul*-Israel (em milhões US\$ FOB)											
Ano	Exportação			Importação			Saldo		Corrente		
	Total	Israel	Part. (%)	Total	Israel	Part. (%)	Total	Israel	Total	Israel	Part. (%)
2009	184.237	619	0,34	146.308	755	0,52	37.929	-135	330.545	1.374	0,42
2010	236.895	703	0,30	210.568	1.150	0,55	26.327	-447	447.463	1.854	0,41
2011	297.483	953	0,32	267.353	1.098	0,41	30.130	-145	564.835	2.052	0,36
2012	287.073	883	0,31	263.975	1.304	0,49	23.098	-420	551.047	2.187	0,40
2013	284.792	977	0,34	284.874	1.290	0,45	-83	-313	569.666	2.267	0,40
2014	267.765	865	0,32	272.787	1.084	0,40	-5.022	-219	540.552	1.949	0,36
Média	259.707	834	0,32	240.977	1.113	0,46	18.730	-280	500.685	1.947	0,39

*não inclui Venezuela

ANEXO B

Balança Comercial Mercosul*-Índia (em milhões US\$ FOB)											
Ano	Exportação			Importação			Saldo		Corrente		
	Total	Índia	Part. (%)	Total	Índia	Part. (%)	Total	Índia	Total	Índia	Part. (%)
2009	184.237	4.130	2,24	146.308	2.632	1,80	37.929	1.498	330.545	6.762	2,05
2010	236.895	4.899	2,07	210.568	4.895	2,32	26.327	4	447.463	9.794	2,19
2011	297.483	4.220	1,42	267.353	6.861	2,57	30.130	2.641	564.835	11.081	1,96
2012	287.073	6.795	2,37	263.975	5.880	2,23	23.098	915	551.047	12.675	2,30
2013	284.792	4.285	1,50	284.874	7.337	2,58	-83	-3.052	569.666	11.622	2,04
2014	267.765	6.829	2,55	272.787	7.574	2,78	-5.022	-745	540.552	14.403	2,66
Média	259.707	5.193	2,03	240.977	5.863	2,38	18.730	210	500.685	11.056	2,20

*não inclui Venezuela

ANEXO C

Intercâmbio Comercial do Brasil com os países-membros da TPP em 2014 (em US\$ FOB)						
País	EXPORTAÇÃO (A)	Part. %	IMPORTAÇÃO (B)	Part. %	SALDO (A-B)	CORRENTE (A+B)
EUA	27.027.771.514	12,01	35.009.162.864	15,28	-7.981.391.350	62.036.934.378
Japão	6.718.600.696	2,98	5.901.350.358	2,58	817.250.338	12.619.951.054
Chile	4.984.190.844	2,21	4.014.394.912	1,75	969.795.932	8.998.585.756
México	3.669.957.354	1,63	5.363.008.559	2,34	-1.693.051.205	9.032.965.913
Cingapura	3.348.166.825	1,49	804.069.855	0,35	2.544.096.970	4.152.236.680
Canadá	2.315.561.321	1,03	2.715.479.452	1,19	-399.918.131	5.031.040.773
Peru	1.817.700.076	0,81	1.713.937.386	0,75	103.762.690	3.531.637.462
Vietnã	1.592.852.042	0,71	1.580.452.464	0,69	12.399.578	3.173.304.506
Malásia	1.548.121.278	0,69	1.899.963.395	0,83	-351.842.117	3.448.084.673
Austrália	420.665.527	0,19	1.091.545.910	0,48	-670.880.383	1.512.211.437
Nova Zelândia	69.323.674	0,03	134.597.978	0,06	-65.274.304	203.921.652
Brunei	814.590	0,00	805.610	0,00	8.980	1.620.200
TOTAL TPP	53.513.725.741	23,8	60.228.768.743	26,3	-6.715.043.002	113.742.494.484







Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)