

PRIORIDADES DA INDÚSTRIA NA AGENDA PÓS-BALI DA OMC

MAIO DE 2015

A Organização Mundial do Comércio (OMC) ocupa lugar de destaque na estratégia de inserção internacional da indústria brasileira. A transparência e a estabilidade das regras do comércio mundial oferecidas pelos acordos administrados pela OMC, seu mecanismo de solução de controvérsias e seu papel como fórum de negociação para a criação de novas regras do comércio internacional são ativos fundamentais para apoiar as operações internacionais das empresas brasileiras.

A aprovação do “Pacote de Bali” foi uma conquista importante. Para a indústria brasileira, os acordos firmados ao final da Reunião Ministerial de Bali, na Indonésia, em dezembro de 2013, em particular o Acordo sobre Facilitação de Comércio, representarão ganhos relevantes, contribuindo para a remoção de barreiras não tarifárias (BNTs) às exportações e para a desburocratização dos procedimentos aduaneiros que afetam a eficiência das operações de comércio exterior no Brasil. É importante que o governo brasileiro, além de implementar os dispositivos do Acordo, mantenha vigilância durante o processo de ratificação e implementação dos compromissos pelos demais países-membros, garantindo que o esforço negociador traduza-se, de fato, em benefícios para o comércio e para as exportações brasileiras.

A indústria considera importante a conclusão da Rodada Doha para fortalecer o multilateralismo e permitir que se avance no aperfeiçoamento das regras do comércio mundial. A conclusão da Rodada abrirá o caminho para a incorporação de uma nova agenda temática à OMC, compatível com a evolução do ambiente em que as empresas atuam. O mandato de Bali solicita a elaboração de um programa de trabalho para a retomada da Rodada Doha. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) acredita que o Brasil deve ter um papel protagonista nesse processo, adotando uma postura proativa tanto na definição do programa de trabalho da Rodada, quanto no debate sobre uma nova agenda para a OMC pós-Doha, que contribua para moldar o novo multilateralismo comercial.

Embora o mandato negociador da Rodada Doha esteja centrado na negociação de acesso a mercados, o principal ativo da OMC reside na criação e consolidação de regras de comércio. Na visão da CNI, é preciso atualizar o quadro normativo da OMC para que a organização permaneça relevante e possua regras que reflitam as novas formas de produção e distribuição de bens e serviços.

Para contribuir com a definição das estratégias brasileiras para a OMC, a CNI apresenta a sua agenda de prioridades. As propostas aqui incluídas tratam dos temas do mandato negociador da Rodada Doha, mas incorporam,

também, outros temas de interesse da indústria brasileira, bem como questões relacionadas à arquitetura das negociações multilaterais, governança da OMC e condução do trabalho regular da organização.

AGENDA DE PRIORIDADES

As propostas estão organizadas em dois eixos:

- I. Temas da agenda de negociações da Rodada Doha;
- II. Outros temas de interesse da indústria brasileira para a agenda da OMC;

I – Temas da agenda de negociações da Rodada Doha

A CNI propõe que o Brasil adote uma estratégia negociadora que contribua para a construção do consenso necessário à conclusão da Rodada Doha, desde que preservados os objetivos de avanço efetivo na liberalização comercial e de equilíbrio de benefícios e concessões. Neste sentido, não é demais recordar que a Rodada Uruguai não chegou a promover uma efetiva liberalização do comércio de bens agrícolas e de serviços e que a OMC nasceu com o mandato para iniciar negociações nestas duas áreas a partir de 2000.

A indústria tem firme expectativa de que a Rodada Doha promova a reforma das estruturas de proteção para produtos industriais, reduzindo tarifas e, sobretudo, eliminando ou reduzindo picos e escaladas tarifárias, assim como as BNTs impostas contra as exportações brasileiras.

Entretanto, a indústria espera que os principais avanços em termos de liberalização comercial sejam observados no comércio de bens agrícolas e de serviços.

Agricultura

Em agricultura, a CNI recomenda a conclusão de um acordo ambicioso que assegure melhorias substanciais nas condições de acesso aos principais mercados importadores mundiais. Para tanto, o acordo deve incluir, além da redução das tarifas de importação, a redução ou eliminação de restrições quantitativas, preços mínimos de importação, direitos variáveis sobre importações, discricionariedade na concessão de licenças de importação e de restrições às exportações.

Embora a melhoria nas condições de acesso a mercados seja importante, ainda mais relevante é avançar no disciplinamento dos subsídios que distorcem as condições de concorrência no comércio de bens agrícolas. Neste sentido é fundamental:

(i) Eliminar definitivamente os subsídios às exportações de bens agrícolas, tal como acordado na Declaração Ministerial de Hong Kong, de 2005, mas não implementado. Subsídios às exportações representam a forma mais distorsiva de apoio governamental às exportações e foram definitivamente proibidos no comércio de bens industriais na Rodada Uruguai.

(ii) Reduzir e/ou eliminar as medidas de apoio interno, com ênfase nos programas dirigidos a produtos específicos, que são os mais distorsivos, uma vez que determinam as decisões de produção e alteram os preços de mercado. Nesse sentido, prioridade deve ser concedida a cortes expressivos nas Medidas Globais de Apoio (AMS), à eliminação da caixa azul e ao monitoramento e transparência na administração dos subsídios classificados na caixa verde.

Nama

Para a indústria, a estratégia brasileira nas negociações para a desgravação tarifária de bens industriais na OMC deve ter como objetivo obter melhores condições de acesso a mercados externos para os produtos manufaturados brasileiros, além de contribuir para conferir maior racionalidade à estrutura tarifária do Brasil e dos principais países produtores. Nesse sentido, a adoção de fórmula matemática que conduza à harmonização de tarifas e à eliminação de picos e escaladas tarifárias é solução superior à negociação por pedidos e ofertas.

A adoção de uma fórmula deve vir acompanhada de flexibilidades, que permitam redução menor da tarifa para um grupo limitado de produtos considerados mais sensíveis.

Por outro lado, acordos setoriais para a eliminação de tarifas devem ser evitados. Este mecanismo cria distorções na estrutura tarifária dos países, uma vez que não garante coerência na proteção tarifária para os diferentes segmentos das cadeias produtivas.

A indústria considera importante que as negociações de Nama incorporem o tratamento de BNTs, uma vez essas barreiras tendem a anular ou mitigar os ganhos obtidos com os compromissos de redução tarifária. Os esforços de liberalização de tarifas de importação perdem relevância diante da manutenção de medidas não tarifárias.

Outra área da negociação em Nama que merece atenção é a consolidação das tarifas de importação dos membros da OMC. Nesse caso, a CNI defende a consolidação completa das tarifas de importação – isto é, 100% do universo de produtos – para todos os países e territórios aduaneiros que ainda não atingiram essa condição, de forma a assegurar maior previsibilidade às exportações industriais do Brasil.

Serviços

A CNI apoia a liberalização do comércio de serviços, uma vez que o País é crescentemente competitivo em diversos segmentos deste setor que se encontram à margem dos esforços de liberalização empreendidos no âmbito multilateral. A estratégia brasileira nas negociações multilaterais nessa área deve orientar-se pelo objetivo de obter compromissos de acesso a mercados nos diferentes modos de prestação de serviços para os setores em que o Brasil tem vantagens competitivas.

Ademais, os serviços são crescentemente importantes para a diminuição de custos e o estímulo à inovação no setor industrial e para a inserção nas cadeias globais de valor. Não é possível negociar a redução de tarifas de importação para bens industriais sem que esta venha acompanhada de maior abertura nos serviços.

As negociações devem prover ganhos efetivos de liberalização nos vários segmentos de serviços, mas em particular naqueles relevantes para o desenvolvimento das cadeias de valor. Nesse sentido, é importante que o Brasil também se comprometa em avançar na abertura do mercado doméstico nos três pilares que constam das negociações de serviços: acesso a mercados, regulação doméstica e regras (subsídios). Ademais, esforços devem ser realizados para que os compromissos abranjam os diferentes modos de prestação e não fiquem restritos ao Modo 3, como observou-se nos resultados da Rodada Uruguai.

Regras

As negociações de regras, principalmente a reforma do Acordo Antidumping (AA) e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), devem ser consideradas como complemento essencial aos compromissos de liberalização de acesso a mercados.

Em **antidumping**, a CNI recomenda a inclusão de novas regras no AA:

- A eliminação de todas as modalidades de “zeramento” (*zeroing*) em investigações antidumping, inclusive o chamado antidumping seletivo (*targeted dumping*), consolidando, assim, o entendimento já estabelecido pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC;
- A exigência de investigação *in loco* para a indústria doméstica, como já é a prática brasileira;
- A exigência de estabelecimento de regras para a incorporação da análise do interesse público na aplicação de medidas antidumping, como já é a prática brasileira;
- A codificação do uso de investigações antielisão (*anti-circumvention*) relacionadas a processos antidumping, como já é a prática brasileira;
- A codificação do uso de investigações de origem relacionadas a processos antidumping, como é a prática brasileira; e

- A criação de mecanismo de revisão de políticas e práticas dos países membros na área de antidumping.

Em **subsídios e medidas compensatórias**, a posição da CNI reflete a percepção de que é necessário reduzir os espaços para a concessão de subsídios, que dependem em grande medida da capacidade fiscal dos países e geram importantes distorções nas condições de concorrência entre produtos produzidos em diferentes países. Por outro lado, é importante garantir que seja possível acomodar instrumentos de política voltados para apoiar esforços de reestruturação produtiva, inovação e transição para processos produtivos ambientalmente limpos.

Nesse campo, as propostas da CNI contemplam os seguintes elementos:

- Fortalecimento das disciplinas aplicáveis a subsídios à exportação, especialmente no que se refere à noção de “contingência de fato” às exportações.
- Estabelecimento de parâmetros e critérios que permitam identificar se bancos comerciais estatais e empresas estatais atuam como “órgãos públicos” para fins de determinação da existência de subsídios.
- Reintrodução de um conceito ampliado de subsídios não acionáveis, incluindo aqueles voltados para atividades de P&D pré-competitivo, desenvolvimento de regiões mais atrasadas e investimentos ambientais.

Entendimento sobre solução de controvérsias

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC é um dos principais ativos do sistema multilateral de comércio e de grande interesse para o Brasil. Apesar de sua relevância para a defesa dos interesses das empresas brasileiras, há a necessidade de aperfeiçoar os elementos previstos no mecanismo, de modo a tornar mais efetiva sua capacidade de *enforcement*.

O Brasil tem dificuldades em impor retaliações que tenham significado econômico e comercial. Embora a aplicação de compensação pecuniária já venha sendo praticada sob o Entendimento de Solução de Controvérsias, a CNI sugere a clarificação do direito de que as partes demandantes possam exercer a compensação pecuniária como alternativa à suspensão de concessões e outras obrigações quando essa não for possível.

Além disso, a CNI recomenda a criação de nova regra que assegure a possibilidade de apelação dos laudos arbitrais relacionados à definição da aplicação de retaliação. Essa proposta é motivada pela recente experiência do Brasil no contencioso do algodão, em que a metodologia utilizada na elaboração do laudo arbitral adotou critérios que terminaram por “desinflar” o valor da retaliação, minando a capacidade persuasória do mecanismo para alterar os subsídios considerados ilegais adotados pelos Estados Unidos.

Processo negociador da Rodada

Para a indústria brasileira é importante reforçar a governança da OMC, com o objetivo de garantir a preservação do sistema multilateral do comércio e reforçar sua capacidade regulatória.

No que diz respeito à arquitetura das negociações, a CNI sugere, em primeiro lugar, que o **princípio do “empreendimento único”** (*single undertaking*) seja mantido para os temas do escopo das negociações de acesso a mercados da Rodada Doha.

Por outro lado, a CNI defende que o **princípio da “colheita antecipada”** (*early harvest*) seja utilizado para os temas da Rodada Doha que não fazem parte do núcleo central das negociações de acesso a mercados. O Pacote de Bali, de 2013, mostrou ser possível utilizar o princípio para alcançar resultados equilibrados e de interesse da indústria brasileira.

A CNI defende, ainda, que o Brasil reavalie sua posição negociadora atual, de não participar da negociação de **acordos plurilaterais**, seja no âmbito da OMC, seja fora da organização. Esses acordos oferecem a possibilidade de atualização do arcabouço normativo da OMC de acordo com a nova lógica de produção em cadeias, fundamental para integrar a indústria brasileira à economia global. Em particular, a CNI apoia a inclusão do País na negociação do Acordo de Comércio em Serviços (Tisa) com vistas a utilizar a abertura comercial em setores de serviços que estão refletidos na estrutura de custos da indústria. Além disso, o Tisa pode representar importante instrumento para ampliar o acesso a mercado de serviços de exportação do Brasil.

II. Outros temas de interesse da indústria brasileira para a agenda da OMC

A conclusão da Rodada Doha deverá contribuir para abrir o caminho para que a OMC possa incorporar novos temas a seu arcabouço regulatório de modo a torná-lo compatível com as questões relevantes para o comércio mundial do século 21.

Para a indústria brasileira, a incorporação de alguns temas novos no arcabouço da OMC contribuiria para melhorar o ambiente de negócios e oferecer condições mais adequadas à inserção internacional da economia brasileira.

Investimentos

A CNI defende a negociação de um novo acordo multilateral sobre investimentos para a proteção e promoção dos investimentos das empresas brasileiras no exterior. O Brasil continua sendo um grande receptor de IDEs, mas o que vem mudando entre os condicionantes de formulação de políticas nessa área no Brasil é o processo de internacionalização de empresas

brasileiras. Esse movimento, que se intensificou na primeira década deste século, aumenta o interesse empresarial brasileiro por mecanismos que preservem os direitos dos investidores.

Há duas tendências globais importantes que tornam o momento propício para incorporar esse tema à agenda da OMC: (i) de um lado, há em escala mundial, uma multiplicação de instrumentos públicos e privados aplicáveis aos fluxos de IDEs, que produzem uma pulverização regulatória, que dificulta a atuação das empresas e gera condições desfavoráveis àquelas originárias de países que não são signatários desses instrumentos; (ii) de outro, há um crescente questionamento dos acordos bilaterais de proteção de investimentos, particularmente no que se refere a seus efeitos sobre a capacidade dos Estados de regular impactos desses investimentos.

A OMC parece ser um lócus propício à convergência dos milhares de acordos em vigência atualmente e, nesse processo, alguns mecanismos considerados negativos destes acordos poderiam ser alterados. Essas negociações permitiriam que o Brasil se associasse a um marco regulatório global, atualizado a partir das experiências já vividas por outros países e adaptado para mitigar seus efeitos negativos.

Empresas estatais

A CNI recomenda a incorporação à OMC de disciplinas específicas para regular a participação das empresas estatais no comércio mundial. As empresas estatais têm presença significativa em diversas economias e setores e possuem crescente participação no comércio internacional, fato que amplia o potencial de distorção e prejuízo à indústria brasileira nos casos em que essas empresas contem com subsídios e privilégios oferecidos por seus controladores – os governos.

Para o Brasil interessa o estabelecimento de disciplinas que garantam a transparência sobre o controle acionário das empresas e sobre os componentes de subsídios que essas empresas recebem dos governos. Essa transparência também é desejável do ponto de vista do país como receptor de investimentos estrangeiros. A garantia de que essas empresas sejam orientadas por padrões empresariais é importante para defender o direito de concorrência das empresas brasileiras. O debate sobre o tema pode ser iniciado a partir das regras já existentes sobre *tradings* estatais e da criação de um Grupo de Trabalho específico, ao amparo do Conselho Geral da OMC.

Reforma do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)

A CNI defende a revisão do TBT para ampliar e aprofundar suas disciplinas, em particular para facilitar a negociação de acordos de reconhecimento mútuo entre os membros da OMC.

Em paralelo à reforma do TBT, a CNI recomenda também a reforma do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS). Deve ser dada ênfase à clarificação das regras do Anexo C do SPS, sobretudo para a definição de um limite temporal aos atrasos indevidos (*undue delay*) aos quais as autoridades sanitárias e fitossanitárias dos mercados de exportação do Brasil recorrem para evitar sua abertura aos produtos do agronegócio brasileiro.

Outro objetivo é tornar obrigatórias as regras já existentes no SPS sobre “regionalização”, de modo que os estados brasileiros com alto nível de proteção sanitária e fitossanitária não tenham seu acesso a mercados prejudicados por regiões que ainda requerem atenção nessa área de política pública.

Normas e padrões privados

A proliferação de normas e padrões privados vem afetando não apenas o comércio de produtos agrícolas, mas crescentemente também o de produtos industriais e de serviços. A emergência da agenda de mitigação de mudanças climáticas e de transição para economia de baixo carbono é portadora de estímulos adicionais para a fixação de normas privadas, crescentemente relacionadas a métodos e processos produtivos.

O TBT incorpora um Código de Boas Práticas, que se aplica a governos e atores privados, mas não está claro de que modo os padrões privados devem submeter-se a suas regras.

A OMC é uma organização que regula ações entre governos, mas em um contexto em que cresce a importância de agentes privados na produção de normas que afetam os fluxos de comércio e investimentos, torna-se necessário enfrentar essa questão. Essa discussão não deveria ficar restrita a Comitês específicos, mas deveria ser incorporada à agenda da OMC.

Coerência Regulatória

Com o objetivo de ampliar a segurança jurídica para a atuação das empresas, deve-se buscar um acordo de cooperação regulatória, à semelhança do Acordo sobre Facilitação de Comércio, por meio do estímulo ao estabelecimento de regras mínimas para o processo de produção de normas administrativas, incluindo dispositivos como notificações de intenção de regular, análises de impacto regulatório e consultas públicas, entre outros.

Restrição às exportações

Há uma proposta de acordo regulando as restrições às exportações, que foi apresentada no âmbito da negociação de NAMA e que deve ser reavaliada pelo

Brasil. A CNI apoia o estabelecimento de novas regras tanto para assegurar que a exportação brasileira de produtos básicos e agroindustriais não seja desnecessariamente onerada; quanto para impedir que os parceiros do Brasil façam uso dessas medidas para impedir a importação, pelo País, de matérias primas e insumos estratégicos para a indústria, como é o caso do gás liquefeito de xisto e das terras raras.

Comércio e meio ambiente

O tema vem ganhando crescente relevância na agenda de negociações internacionais, constituindo elemento incontornável do novo multilateralismo comercial. De um lado, preocupa à indústria brasileira a proliferação de instrumentos unilaterais que, com base em objetivos ambientais ou climáticos, introduzam distorções comerciais e afetem a competitividade das exportações do País. A já citada proliferação de normas e padrões privados apenas amplia esta preocupação. De outro lado, a relevância atribuída pelos consumidores a produtos e métodos de produção ambientalmente adequados abre oportunidades importantes para os exportadores brasileiros.

A agenda pós-Doha nessa área deveria buscar maior abrangência do que aquela centrada na liberalização do comércio de uma lista de produtos e serviços ambientais, privilegiando temas que compatibilizem, de um lado, as pressões dos consumidores por regras que levem em conta a dimensão ambiental e, de outro, os objetivos da OMC de liberalizar o comércio global e prover regras estáveis e previsíveis para os agentes econômicos.

Câmbio

O ambiente macroeconômico internacional em que as operações de comércio são realizadas tem sido dominado por políticas monetárias e cambiais que afetam de forma determinante as condições de competitividade das empresas de diferentes países. A CNI apoia a criação de um Grupo de Trabalho sobre Câmbio e Comércio, ao amparo do Conselho Geral, para estudar a viabilidade de incorporação de disciplinas na OMC sobre a matéria.