

BRIDGES NETWORK

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 12, NÚMERO 4 - JUNHO 2016



Policy space e OMC: quão longe vai a autonomia?

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Ingerência no *policy space*: reflexões sobre as regras e os contenciosos da OMC

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Os contenciosos sobre a política industrial

AGRICULTURA

A liberalização das exportações agrícolas na Argentina: significado, impactos e desafios



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PONTES

VOLUME 12, NÚMERO 4 - JUNHO 2016

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development

Genebra, Suíça

EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Camilla Geraldello

CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

DESIGN GRÁFICO

Flarvet

LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: pontes@ictsd.ch

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

ACORDOS PREFERENCIAIS

- 4 **As funções de governança da OMC na era dos acordos preferenciais de comércio**

Silke Trommer

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

- 8 **Ingerência no *policy space*: reflexões sobre as regras e os contenciosos da OMC**

Renata Amaral

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

- 12 **Os contenciosos sobre a política industrial**

Diego Bonomo, João Emilio Gonçalves

ENERGIA RENOVÁVEL

- 17 **Incentivos legais e econômicos à energia renovável: é chegado o momento de um "Acordo TRREI"**

Wei Zhuang

AGRICULTURA

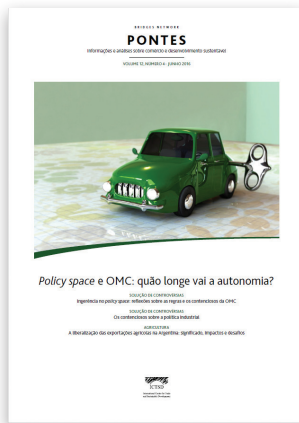
- 22 **A liberalização das exportações agrícolas na Argentina: significado, impactos e desafios**

Julio Nogués

- 27 **Informações úteis**

- 28 **Publicações**

OMC: a expectativa e a realidade



Não existe avaliação de um projeto que seja desprovida de um juízo de valor prévio. Em outras palavras, expectativas moldam a percepção daqueles responsáveis por julgar os avanços colhidos por qualquer iniciativa.

Um ótimo exemplo é oferecido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Fundada em tempos de profundo otimismo com o multilateralismo, a instituição sofre tanto com a mudança no humor dos cidadãos afetados por suas regras quanto com o desafio de concretizar o mandato inicial. Caso tivesse derivado de um cálculo mais conservador, a OMC possivelmente não estaria sofrendo tamanha pressão por resultados.

Por outro lado, a boa vontade da década de 1990 permitiu ao sistema multilateral do comércio estabelecer um poderoso mecanismo de solução de controvérsias. Passados mais de 20 anos da assinatura do Tratado de Marraqueche, a capacidade de influenciar a criação de uma jurisprudência de alcance internacional é o principal trunfo da Organização. De fato, os pareceres produzidos em Genebra consolidam as promessas feitas no passado, conectando o otimismo de então com as práticas do presente.

Nesse sentido, talvez o principal desafio para a OMC esteja associado à resolução do conflito entre as expectativas que a criaram e os atuais anseios de seus participantes. Poderá a Organização evitar que a pressa por resultados esvazie seu papel como mediadora de uma agenda de alcance amplo? Serão capazes os juízes baseados em Genebra de manter a autoridade em um mundo marcado por uma constante redefinição das prioridades geopolíticas? Em resumo, até quando conseguirá o sistema multilateral de comércio manter acesa a chama dos valores dos anos 1990?

Obviamente, expectativas mudam mais rapidamente do que as instituições. Resta saber qual o grau de resistência de tais regras em meio a tamanho descontentamento. Este número do Pontes oferece a você, prezado(a) leitor(a), contribuições que permitem uma avaliação do papel do multilateralismo no mundo atual. Ademais, gostaríamos de saber o que pensa sobre o tema: caso queiram comentar os textos aqui publicados ou enviar sugestões de tópicos a serem abordados no futuro, podem fazê-lo em nosso [site](#) ou enviando um [e-mail](#).

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

ACORDOS PREFERENCIAIS

As funções de governança da OMC na era dos acordos preferenciais de comércio

Silke Trommer

As funções de governança da OMC podem ser afetadas negativamente pela proliferação de acordos preferenciais de comércio. Caso isso ocorra, a mudança afetará desproporcionalmente os países de menor porte comercial.

Retornando do Fórum Econômico Mundial em Davos de 2016, o diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), Roberto Azevêdo, declarou que os representantes dos setores público e privado estavam entusiasmados com os trabalhos empreendidos na OMC. Apesar da hesitação com relação à Agenda de Doha, Azevêdo confirmou a disposição para tratar dos temas pendentes das negociações de modo a incluir não apenas os membros, mas também empresas e organizações da sociedade civil. Ainda segundo o diretor-geral, esse processo político ocorrerá em Genebra, de modo que os países possam contar com uma "orientação política mais frequente"❶.

Enquanto isso, os principais membros da OMC têm envidado esforços em negociações fora do sistema multilateral de comércio. Nesse contexto, cabe indagar como a OMC fará sua transição para a era dos acordos preferenciais e megarregionais de comércio. Dito de outro modo, como a atual fragmentação do sistema global de comércio em blocos bilaterais e regionais, construída sobre uma base de regras multilaterais em vigor, afetará as funções da OMC na governança global do comércio?

Neste artigo❷, apresento reflexões sobre: i) transparência e diálogo; ii) solução de disputas comerciais; e iii) a possível evolução da negociação na OMC dentro da atual tendência de acordos preferenciais de comércio. Ao invés de prever o futuro institucional e político da OMC, o texto busca estimular a reflexão sobre os benefícios e desafios do comércio multilateral no século XXI.

A análise sugere que as funções de governança da OMC continuarão a desempenhar um papel essencial no sistema global de comércio. No entanto, também argumenta que tais funções podem ter a sua capacidade de operar prejudicada enquanto a governança global estiver centrada em acordos preferenciais. Isso é ainda mais pertinente no caso dos países de menor porte comercial que compõem a OMC, na medida em que, para estes, as funções da Organização correspondem a bens públicos globais.

Transparência e diálogo

Promover a transparência e o diálogo no comércio entre as nações constitui uma função-chave da OMC na governança global do comércio. Ao mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPR, sigla em inglês) da OMC, cabe avaliar periodicamente as medidas de política comercial tomadas individualmente pelos membros da Organização. Além disso, os oficiais de comércio lotados em Genebra mantêm, diariamente, uma relação profissional muito próxima, o que lhes permite discutir os eventos da economia global e as possíveis respostas em matéria de política comercial.

Os profissionais entrevistados confirmaram que o contato próximo e a interação entre as representações dos membros da OMC em Genebra é de valor inestimável para a formulação de políticas comerciais no âmbito internacional e doméstico. Ainda, o engajamento contínuo entre os membros dessas comunidades de profissionais afeta o nível de confiança e boa fé necessário para que a cooperação internacional seja exitosa.

Em uma época caracterizada pela crescente similaridade entre as regras globais de comércio e um *spaghetti bowl*, o TPR adquire uma importância maior, e não menor. Isso

233

acordos de livre comércio

28

uniões aduaneiras

Fonte: OMC (2016)

é particularmente verdadeiro para os países que não possuem a capacidade institucional ou o nível de organização no setor privado suficiente para que se mantenham atualizados quanto à evolução das políticas comerciais adotadas por seus principais destinos de exportação.

Além disso, o diálogo entre as comunidades de política comercial não pode ser em nenhuma parte tão eficiente quanto em Genebra. Mesmo existindo grandes diferenças no número de funcionários das missões dos membros da OMC, a Organização é um fórum para o diálogo político que reúne a comunidade global da política comercial em um local físico.

No entanto, os entrevistados também sugeriram que mesmo os países com bons recursos hoje alocam um reduzido número de profissionais à esfera multilateral. Isso porque os acordos preferenciais absorvem uma grande quantidade de recursos humanos e financeiros. Como alertam alguns negociadores experientes, a qualidade da representação em Genebra não depende apenas de números, mas também da qualidade do pessoal. Existe o risco de que, na era dos acordos preferenciais, os países deixem de enviar seus melhores funcionários para Genebra. Assim, à medida que os cérebros e os recursos financeiros migram para a esfera das negociações preferenciais, a qualidade do diálogo e o intercâmbio entre os formuladores de políticas para o comércio global podem sofrer uma queda no futuro.

Resolução de disputas comerciais

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) é uma das principais realizações da OMC. As disputas comerciais entre as nações podem ser resolvidas em um processo de adjudicação que é, em princípio, aberto a todos os membros da OMC e eficaz mediante a possibilidade de sanção. Apesar da proliferação dos acordos preferenciais de comércio, o entusiasmo dos membros com relação à resolução de litígios parece inabalado até o presente momento.

De modo similar à função de diálogo da OMC, a manutenção da primazia da resolução de disputas na Organização pode, pelo menos em parte, decorrer das limitações institucionais dos acordos preferenciais de comércio quando se trata de resolver disputas comerciais. Embora os tratados preferenciais contenham cláusulas de resolução de litígios muitas vezes esculpidas nos moldes do OSC da OMC, muitos não criam uma arquitetura institucional para dar suporte à operação diária dos tribunais de comércio.

Nesse sentido, alguns entrevistados sustentaram que os acordos preferenciais não possuem a infraestrutura administrativa e procedimental necessária para executar de forma eficaz, justa e transparente o contencioso comercial. Na verdade, o número cada vez maior de disputas arquivadas³ sob o OSC aponta claramente para a centralidade da função de adjudicação da OMC na governança global do comércio.

Contudo, a arquitetura global para a adjudicação no comércio está em fragmentação diante da diversificação das regras de acordos preferenciais. Além disso, há muito tempo existe a preocupação de que o OSC da OMC colapse frente ao crescente volume de casos sob sua responsabilidade. Segundo um de nossos entrevistados, o número de casos com os quais o Secretariado da OMC é capaz de lidar foi estimado em cerca de 12 reclamações por ano. No quadro atual, a pressão sobre os recursos financeiros e humanos resultantes de um maior número de casos constitui uma razão importante para a ampliação do tempo

Embora os tratados preferenciais contenham cláusulas de resolução de litígios muitas vezes esculpidas nos moldes do OSC da OMC, muitos não criam uma arquitetura institucional para dar suporte à operação diária dos tribunais de comércio.

médio de duração de uma disputa no âmbito da OMC. Outro risco percebido é que o OSC poderia ser levado a extrapolar seu mandato, gerando regras de comércio por meio da tomada de decisões judiciais – o que não está previsto nos acordos da OMC.

Cabe destacar que, embora suas regras produzam efeitos sobre os fluxos comerciais dos não membros, os acordos preferenciais fornecem apenas recursos legais para as partes contratantes. Para os países de pequeno porte comercial que são partes signatárias de acordos preferenciais, as limitações sobre a capacidade institucional desses acordos podem vir a ser um obstáculo maior ao acesso a recursos legais do que na OMC, uma vez que, nesta, o Secretariado fornece algum suporte administrativo e procedimental. De modo similar à seção anterior, a perda de uma estrutura de apoio institucional na resolução de disputas comerciais parece provável, o que afetará os países de menor porte comercial de forma desproporcional.

Negociações comerciais

Os entrevistados indicaram que continuam a ver a OMC como fórum preferencial para as negociações internacionais de comércio. Seus 162 membros e seu caráter multilateral oferecem ao mundo um conjunto unificado de regras globais para o comércio. Por essas razões, independentemente de suas opiniões sobre a Rodada Doha, os entrevistados compartilham fortemente a visão de que o fórum multilateral preservará sua relevância na governança do comércio.

Em um futuro próximo, as negociações plurilaterais sobre novos temas, tais como bens ambientais e os tópicos remanescentes da agenda de Doha, devem estimular a elaboração de regras em Genebra. Uma vez que o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) e a OMC foram gradualmente construídos a partir de uma série de acordos plurilaterais, códigos e decisões, essa abordagem já parece ter sido testada.

Considerando o elevado valor que as comunidades de política comercial atribuem ao multilateralismo, existe um pressuposto de que as concessões plurilaterais podem ser multilateralizadas no longo prazo. O risco, entretanto, é de que acordos plurilaterais minem princípios multilaterais centrais de inclusão, não discriminação e transparência. Em parte, isso depende de que os acordos plurilaterais sejam aplicados com base no princípio da nação mais favorecida.

Se e como os resultados dos acordos preferenciais e megarregionais podem ser multilateralizados também afetará a forma do futuro sistema global de comércio. No nível técnico, há uma preocupação com a natureza cada vez mais diversificada e multifacetada da rede de acordos preferenciais. No plano político, o comércio tem se tornado uma prioridade da política econômica para a maioria dos países nas últimas três décadas, em parte como resultado da adesão à OMC. Tanto os países de pequeno como os de grande porte comercial possuem a expectativa de que participarão da elaboração de regras internacionais de comércio. Alguns entrevistados manifestaram a opinião de que essas evoluções técnicas e políticas podem produzir obstáculos para a elevação da base multilateral.

Se e como os resultados dos acordos preferenciais e megarregionais podem ser multilateralizados também afetará a forma do futuro sistema global de comércio. No nível técnico, há uma preocupação com a natureza cada vez mais diversificada e multifacetada da rede de acordos preferenciais.

Ainda, o caráter vinculante do OSC pode afetar o ambiente político geral das negociações comerciais – mais do que é geralmente reconhecido. Os entrevistados relataram que a aplicabilidade das regras do comércio tornou os negociadores cautelosos com relação à linguagem ambígua em acordos comerciais, impossibilitando o uso da ambiguidade criativa como técnica de negociação comercial. Disso pode decorrer que os acordos preferenciais constituam o fórum privilegiado para negociações comerciais futuramente.

Considerações finais

Na governança global do comércio, existe uma clara necessidade de transparência e diálogo, de resolução de disputas comerciais e de negociação de novas regras. Na medida em que se apresenta como um ponto de referência único e quase universal para essas funções, uma organização multilateral como a OMC continua a ser ideal na governança global do comércio.

Teoricamente, o sistema global de comércio pode operar em uma base multilateral sobre a qual são erigidos os acordos preferenciais. No entanto, os limitados recursos financeiros e humanos nas comunidades de política comercial significam que, na prática, um caminho é perseguido em detrimento de outro. Devido à multiplicação de fóruns de política comercial, existe um risco de que as funções de governança da OMC percam espaço para os acordos preferenciais.

A mudança afetaria desproporcionalmente os países de menor porte comercial, para os quais as funções de governança da OMC constituem um bem público global que não é substituído pela rede de acordos preferenciais. Além das pendências da Rodada Doha, as comunidades de política comercial global precisam dirigir sua atenção aos problemas aqui apresentados, a fim de garantir o comércio e o desenvolvimento sustentável para todos.

❶ Disponível em: <<http://bit.ly/1qsJHgl>>.

❷ Esta análise foi elaborada a partir de 104 entrevistas, realizadas com membros das comunidades de política comercial da África do Sul, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Índia e União Europeia (UE), além de Genebra. As entrevistas foram realizadas entre março de 2014 e abril de 2015. Em conjunto com a professora Ann Capling (Universidade de Melbourne), foram entrevistados funcionários do comércio, empresários, sindicalistas, representantes da sociedade civil e acadêmicos sobre seu ponto de vista sobre a OMC e o futuro da governança multilateral do comércio. O projeto foi financiado pelo Conselho de Pesquisa Australiano.

❸ Ver: <<http://bit.ly/1ozobW5>>.



Silke Trommer

Professora de Desenvolvimento
Sustentável Global e Política
Internacional na Universidade de
Helsinki.

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Ingerência no *policy space*: reflexões sobre as regras e os contenciosos da OMC

Renata Amaral

*Este artigo discute o impacto que decisões adotadas em contenciosos no âmbito da OMC podem ter sobre o *policy space* dos países membros, isto é, o espaço de que dispõem para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico.*

A discussão envolvendo o *policy space* e seu aumento ou diminuição em razão de decisões adotadas em contenciosos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) não é recente. Com efeito, a discussão sobre *policy space* – ou “espaço para políticas públicas de desenvolvimento econômico” – foi introduzida oficialmente nas negociações da OMC em 2006, durante a Rodada Doha.

Este artigo tem como objetivo refletir sobre o impacto das regras do sistema multilateral de comércio, notadamente dos contenciosos na OMC, sobre o *policy space* dos membros da Organização.

Regras multilaterais e margem de manobra

Desde 1995, quando entraram em vigor, as normas da OMC limitaram, com maior ou menor intensidade, a flexibilidade dos membros quanto à escolha dos instrumentos que poderiam ser usados na implantação de objetivos de política econômica.

Ao passo que disciplinas no comércio multilateral eram e são desejadas, tais regras impactaram a margem de manobra à disposição dos membros da OMC para políticas internas de desenvolvimento econômico. Como é possível imaginar, com o advento da Organização, as limitações ao uso de uma série de instrumentos econômicos afetaram significativamente economias em desenvolvimento e aquelas de menor desenvolvimento relativo.

O termo *policy space*, em sentido atual, foi definido no Consenso de São Paulo (2004) como “o escopo para políticas domésticas, especialmente nas áreas de investimento comercial e desenvolvimento industrial, o que pode ser enquadrado por disciplinas e compromissos internacionais, bem como por considerações globais de mercado”. Portanto, *policy space* refere-se à liberdade de escolha em termos de políticas de desenvolvimento econômico que os países podem adotar e implementar, considerando os compromissos e disciplinas internacionais que determinado país concordou em assumir.

As preocupações com o *policy space* dos membros emergiram cada vez mais fortes em negociações da OMC, sobretudo nos primeiros anos da Rodada Doha. Em 2006, relatório publicado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês)² destacou a preocupação dos países quanto a restrições ao *policy space* no âmbito da OMC. Segundo o documento, as regras da Organização tornaram muito mais difícil para os países em desenvolvimento a combinação de estímulos econômicos orientados para o exterior com instrumentos de políticas não ortodoxas. No passado, estes últimos constituíram um recurso comum das economias desenvolvidas para promover a diversificação econômica e a inovação tecnológica.

Nesse sentido, é verdade que, ao legislarem sobre o comércio multilateral, as normas da OMC, quando não limitam expressamente uma conduta, deixam em aberto a possibilidade de restrição do direito dos membros de regular ou legislar sobre temas específicos.

No que se refere ao processo de elaboração de regras, a questão central parece ser como equilibrar a necessidade de preservar o direito dos membros de regular o seu *policy space*

Relatórios do Órgão de
Apelação

56

1995-2004

41

2005-2014

Fonte: OMC (2015)

com a abolição de políticas públicas unicamente protecionistas, condenadas pela OMC porque contrárias aos objetivos de liberalização comercial da Organização.

Segundo o estudo da UNCTAD, as regras e os compromissos assumidos pelos membros da OMC restringem seu *policy space* de pelo menos três formas diferentes: i) limitam severamente os subsídios para estímulo à produção local de novos produtos ou de novos modelos de produção, com destaque para a proibição de subsídios vinculados ao desempenho exportador, conforme previsto no Artigo 3.1(a) do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC); ii) proíbem a imposição de requisitos de desempenho que favoreçam a transferência de tecnologia e a utilização prioritária de componentes produzidos nacionalmente; e iii) tornam difícil ou onerosa, para os produtores nacionais, a prática de engenharia reversa e imitação por meio do acesso à tecnologia que é coberta por patente ou proteção de direitos autorais³.

Um exemplo do desconforto do Brasil quanto às regras multilaterais de comércio pode ser observado na insistência do país na necessidade de flexibilização das normas impostas pelo Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, sigla em inglês), de modo que seja permitido o recurso a tais medidas com vistas a impulsionar o desenvolvimento econômico do país⁴. A principal crítica do Brasil ao referido Acordo diz respeito à ausência de um mecanismo que diferencie os estágios de desenvolvimento de cada membro da OMC no processo de implementação das regras do Acordo TRIMS.

Outra questão sobre a limitação do espaço dos membros da OMC para a definição de suas políticas públicas econômicas está relacionada ao impacto das regras de comércio multilateral sobre a soberania dos países. Concretamente, é verdade que o esforço para a liberalização dos mercados reduziu o controle dos formuladores de políticas públicas sobre os instrumentos econômicos disponíveis. Nesse contexto, a autonomia dos membros passou a ficar circunscrita pelo reforço das disciplinas multilaterais. Ainda que uma discussão sobre esse tema seja relevante, este artigo não objetiva avaliar o impacto das normas da OMC sobre o direito interno dos membros quando estes assumem voluntariamente compromissos perante a Organização.

Em que pese a inquietação quanto ao recurso a uma série de instrumentos econômicos para promover o desenvolvimento individual de determinado membro da OMC, a adoção de disciplinas que pautam o direito do comércio internacional – sobretudo na forma de *single undertaking*⁵ – constituiu um grande avanço no sistema global. Ao mesmo tempo, estabeleceu compromissos mútuos baseados em não discriminação e reciprocidade entre os membros, além de conferir previsibilidade para as trocas comerciais ao redor do mundo.

Mais que conferir previsibilidade, ao criar um espaço jurídico para a solução de disputas comerciais, a OMC também conferiu segurança jurídica a seus membros. O expressivo número de disputas iniciadas nos últimos 20 anos (504 até março de 2016) sugere que os países que compõem a Organização confiam plenamente no funcionamento e nas decisões emanadas por painéis e pelo Órgão de Apelação. Ora, é a importância e o impacto das interpretações emanadas pelas decisões dos órgãos judicantes da OMC que justificam a reflexão proposta neste artigo.

O impacto das disputas sobre o *policy space*

Antes de tudo, cabe observar que as disputas da OMC e seu resultado não têm o poder de expandir ou diminuir a flexibilidade que os membros gozam no âmbito da Organização

cabe observar que as disputas da OMC e seu resultado não têm o poder de expandir ou diminuir a flexibilidade que os membros gozam no âmbito da Organização para a definição de seu policy space.

Participação em
painéis da OMC
(1995-2013)

341

Estados Unidos

311

União Europeia

152

China

142

Índia

125

Brasil

Fonte: OMC (2013)

para a definição de seu *policy space*⁶. Efetivamente, os órgãos judicantes da OMC podem apenas interpretar dispositivos legais, a fim de entender e dispor sobre o seu real sentido ao aplicá-los a casos concretos.

Para além disso, cabe ressaltar que nem os painéis, nem o Órgão de Apelação, podem alterar ou extinguir regras multilaterais de comércio, nem mesmo criar novas regras. Nesse sentido, o Artigo 19.2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias dispõe que: "Em conformidade com o parágrafo 2 do Artigo 3, em suas conclusões e recomendações, o painel do Órgão de Apelação não pode ampliar ou reduzir direitos e obrigações estipulados nos acordos pertinentes"⁷.

Assim, de um lado, o processo de negociação e definição de regras possui amplo impacto sobre o *policy space* dos membros da OMC, e o processo de definição e estabelecimento de novas normas é caracterizado por uma total liberdade e poder de criação. De outro, os resultados dos processos de disputas possuem efeitos mais tímidos, na medida em que possuem um caráter apenas interpretativo ou elucidativo do direito já estabelecido.

Apesar disso, a prática indica que as regras impostas pelo direito da OMC em seus diferentes acordos são passíveis de muitas interpretações – algumas mais amplas, outras mais restritas. Ainda que as decisões refletidas em relatórios de painéis e do Órgão de Apelação não tenham o poder de criar ou suprimir regras do arcabouço legal da Organização, a depender do entendimento do órgão judicante, as decisões podem abrir um amplo espaço para o uso do *policy space* pelos membros envolvidos (e também dos não envolvidos) em determinada disputa.

Ainda que o impacto jurídico e econômico de decisões de painéis e do Órgão de Apelação adotadas pelos membros tenham efeito obrigatório, a princípio, apenas para as partes envolvidas em uma disputa como parte reclamante e parte reclamada, existe um precedente *de facto* criado por decisões da OMC. Ou seja, ainda que não exista a figura de precedente jurídico no direito da OMC, a interpretação de um dispositivo legal pelo Órgão de Apelação torna-se espelho para além da decisão de uma disputa específica.

É importante sublinhar que as interpretações do Órgão de Apelação são analisadas cuidadosamente por advogados especializados em direito da OMC em todo o mundo, já que – embora não juridicamente – elas criam um precedente *de facto* interpretativo que deve guiar – até ser modificado (caso o seja) – futuras decisões de painéis e do próprio Órgão de Apelação.

Qual é o impacto de análises interpretativas dos órgãos judicantes da OMC, notadamente do Órgão de Apelação, sobre o *policy space* dos membros?

A aplicação do direito à situação concreta, ou uma interpretação específica de um dispositivo legal, pode elucidar o potencial de alcance – maior ou menor – de um dispositivo dos acordos da OMC. Uma interpretação específica de um artigo ou parágrafo pode também encorajar ou desencorajar membros da OMC a abrirem disputas sobre determinada situação.

Como exemplo, destacam-se os casos DS472 e DS497, iniciados respectivamente pela União Europeia (UE) e pelo Japão, ambos contra o Brasil. A despeito de considerações sobre o mérito das referidas disputas, as duas foram iniciadas com o propósito claro de questionar a utilização de conteúdo local pelo Brasil em diferentes setores da indústria, entre outras alegadas violações ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), ao Acordo TRIMS e ao ASMC.

Ora, para discutir a utilização pelo Brasil de políticas de desenvolvimento econômico nacional, tanto a UE quanto o Japão pautaram-se em diferentes interpretações prévias de painéis e do Órgão de Apelação que lhes dão, *a priori*, confiança para questionar o Brasil perante a OMC.

Com efeito, em uma das oportunidades que o Órgão de Apelação se manifestou sobre a política de conteúdo local utilizada por um dos membros (DS139) e a possível violação do Artigo 3.1(b) do ASMC⁸, os juízes entenderam que o referido dispositivo proíbe *de jure* e *de facto* a utilização de subsídios relacionados a políticas de conteúdo local.

Tal decisão, absolutamente limitante no que se refere à possibilidade de fazer uso de políticas de conteúdo local tem, ou pode ter, um forte impacto na decisão de membros da OMC de fazerem uso de seu *policy space* na adoção desse tipo de instrumento de estímulo ao desenvolvimento econômico nacional.

Diferentemente, a depender do viés adotado, o Órgão de Apelação também pode ampliar de modo significativo o *policy space* de membros da OMC a partir da interpretação sobre a aplicação da lei ou de lacunas em dispositivos de acordos, por exemplo.

Considerações finais

É verdade que as regras da OMC e as decisões de contenciosos no âmbito da Organização têm o poder de afetar, em maior ou menor grau, os instrumentos disponíveis para a utilização dos membros na adoção de políticas de desenvolvimento econômico.

Não obstante, os ganhos sistêmicos ao se aderir à OMC ainda parecem compensar, em muito, a limitação ao *policy space* daqueles que aderem ao sistema – espaço este que pode ser eventualmente expandido por interpretações dos órgãos judicantes da Organização.

① Disponível em: <<http://bit.ly/1Y4AbwU>>.

② Ver: UNCTAD. *Trade and Development Report 2006*. New York: UN, 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/1raEhgy>>.

③ Idem, p. 193.

④ Em 2002, o Brasil chegou a oficializar uma proposta de flexibilização das regras do Acordo TRIMS juntamente com a Índia. O documento contou com o apoio de vários países em desenvolvimento.

⑤ Uma das principais características da OMC é a obrigatoriedade imposta aos membros de aderirem a um conjunto não dissociável de acordos multilaterais de comércio. Não fazem parte do *single undertaking* apenas os acordos plurilaterais, constantes do Anexo IV do Acordo Constitutivo da OMC.

⑥ Ver: Bohanes, Jan. *WTO Dispute Settlement and Industrial Policy*. E15 Initiative. Geneva: ICTSD e WEF, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1UD4qIP>>.

⑦ O Artigo 3.2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias estabelece que: "O sistema de solução de controvérsias da OMC é um elemento central no provimento de segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. Os membros reconhecem que esse sistema serve para preservar os direitos e obrigações dos membros nos acordos pertinentes e para esclarecer as provisões existentes desses acordos em conformidade com regras costumeiras de interpretação do direito público internacional. As recomendações e as decisões do OSC não podem ampliar ou diminuir os direitos e obrigações estipulados nos acordos pertinentes".

⑧ Segundo o Artigo 3.1(b) do ASMC: "Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios, conforme definidos no Artigo 1: (...) b) subsídios vinculados de fato ou de direito ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições".



Renata Amaral

Doutora em Direito Internacional pela Universidade de Maastricht e pela UFSC e coordenadora em comércio internacional da Barral M. Jorge Consultores Associados.

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Os contenciosos sobre a política industrial

Diego Bonomo, João Emilio Gonçalves

Diante do provável desfecho próximo de duas disputas iniciadas contra instrumentos de política industrial adotados pelo Brasil, este artigo analisa lições que podem ser extraídas de tais contenciosos no que diz respeito às políticas comercial e industrial brasileiras.

Estão em andamento, na Organização Mundial do Comércio (OMC), dois contenciosos cujo objetivo é obter a condenação de diversos instrumentos de política industrial utilizados pelo Brasil. O primeiro (DS472) foi iniciado pela União Europeia (UE), em dezembro de 2013; o segundo (DS497), pelo Japão, em julho de 2015. Esse par de contenciosos é o mais significativo já iniciado contra a política industrial brasileira, tanto no que diz respeito à quantidade e importância dos programas e mecanismos contestados¹ quanto em relação ao potencial efeito sistêmico de tais disputas.

O painel dessas disputas já foi composto e a expectativa é que seu relatório seja divulgado e aprovado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização ainda em 2016. Diante desse cronograma e da magnitude das disputas para o Brasil, cabe analisar o que está em jogo, os interesses que movem a UE e o Japão, as ações tomadas pelo Brasil com vistas a defender-se e as lições que podem ser extraídas desse episódio da política comercial brasileira. Essas lições incluem uma reflexão sobre as possíveis consequências dos dois casos em relação ao grau de liberdade dos membros da OMC no emprego de certos instrumentos de política industrial.

Instrumentos contestados

A primeira característica que chama atenção nos contenciosos sobre a política industrial é a amplitude do escopo de instrumentos contestados. O pedido de consultas da UE incluiu programas e mecanismos estabelecidos em todos os governos da Nova República, exceto aquele do presidente Itamar Franco. Além disso, abrangeu pelo menos um instrumento anterior, criado no início do regime militar.

No entanto, os próprios europeus afirmaram, em seu pedido, que “apesar de algumas das medidas específicas em questão existirem há alguns anos, o quadro geral de vantagens tributárias para os operadores no Brasil, em relação à tributação (sic), tem sido marcadamente fortalecido desde setembro de 2012”.

Essa vinculação ao governo da presidente Dilma Rousseff também parece refletir-se na própria cronologia da disputa. Após o pedido da UE, foram realizadas consultas em fevereiro e abril de 2014. O caso, contudo, permaneceu “congelado” até o último trimestre daquele ano, quando os europeus solicitaram o estabelecimento do painel, em 31 de outubro – a primeira sexta-feira após o segundo turno das eleições presidenciais. De um lado, o comportamento da UE pode indicar o interesse em rever os termos da disputa diante da possibilidade de substituição do governo. De outro, sugere a existência de uma estratégia que pudesse evitar que o andamento do contencioso influenciasse o processo eleitoral brasileiro ou fosse influenciado por este.

A segunda característica importante dos contenciosos é a diversidade de setores industriais – inclusive agroindustriais – afetados pela contestação dos programas e mecanismos da política industrial do Brasil. Esses setores estão divididos em três grupos: automotivo (com destaque para as montadoras), eletroeletrônico (incluindo *displays*, semicondutores, *smartphones*, TV digital e outros segmentos específicos) e setores preponderantemente exportadores (como mineração, papel e celulose, siderúrgico e sucroalcooleiro).

Queixas apresentadas na OMC

324

1995-2004

164

2005-2014

Fonte: OMC (2015)

Cabe destacar que algumas das grandes empresas que fazem uso dos instrumentos contestados – e que, portanto, podem ter expectativa de sua manutenção – são multinacionais de capital majoritariamente estrangeiro. Entre elas, ressaltam-se as estadunidenses, europeias (principalmente alemãs, francesas e italianas), japonesas e sul-coreanas. Essa aparente incongruência pode decorrer do fato de que os demandantes, sobretudo a UE, tenham iniciado as disputas por interesse mais sistêmico do que estritamente comercial. Esse ponto será discutido adiante.

A terceira característica diz respeito à natureza dos questionamentos. Grosso modo, as alegações da UE e do Japão estão apoiadas no argumento de que tais programas e mecanismos foram criados para promover a discriminação tributária contra os produtos estrangeiros em favor dos nacionais; subsidiar a exportação ou o uso do produto nacional em detrimento do estrangeiro; ou ambos.

Em grande medida, tais instrumentos amparam-se nos tributos federais previstos no sistema brasileiro. De um lado, estão as contribuições sociais, em particular a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), que só podem ser alteradas pelo Congresso Nacional. De outro lado, estão dois dos quatro tributos sobre os quais o Poder Executivo está autorizado a alterar alíquotas: o Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)².

A quarta e última característica diz respeito à abrangência das alegadas violações das regras da OMC. Nesse caso, europeus e japoneses alegam que os instrumentos violam, em seu conjunto, três acordos da Organização: o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, sigla em inglês).

No caso do setor automotivo, o foco dos questionamentos da UE correspondia ao Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto). No caso do setor eletroeletrônico, as queixas europeias estavam relacionadas à Lei de Informática e seus desdobramentos (inclusive no que toca às preferências em compras governamentais), bem como ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e *Displays* (PADIS), ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital (PATVD) e ao Programa de Inclusão Digital (PID). Já no caso dos setores preponderantemente exportadores, a UE concentrou suas críticas no Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP), previsto na Lei do Bem, e em um mecanismo tributário complementar a ele, voltado à aquisição de outros insumos que não bens de capital.

Um aspecto relevante é que o pedido de consultas dos europeus também incluía a contestação da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio de diversos municípios do país. Fazia, ainda, referência a uma das leis que rege as Zonas de Processamento de Exportações do Brasil. No entanto, esses instrumentos foram removidos do pedido de estabelecimento do painel pela UE, assim como do pedido de consultas e do painel encaminhados pelo Japão. Essa decisão deveu-se, sobretudo, à intensa ação diplomática envolvendo tanto o Ministério das Relações Exteriores (MRE) quanto a Presidência da República. O fato de que a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio tenham sido relacionadas às políticas de desenvolvimento regional e ambiental parece ter contribuído para sua exclusão dos contenciosos. Além disso, as Zonas de Processamento de Exportações constituem um tema sensível para diversos membros da OMC, que consideram haver uma “área cinzenta” nas regras multilaterais sobre o assunto.

Por fim, embora a Zona Franca de Manaus tenha sido excluída, os Processos Produtivos Básicos continuaram na lista de instrumentos questionados. É importante ressaltar, entretanto, que a legislação específica que trata do funcionamento dos Processos

Queixas apresentadas na OMC

Estados Unidos

1995-2004: 80

2005-2014: 27

Japão

1995-2004: 12

2005-2014: 17

União Europeia

1995-2004: 68

2005-2014: 27

Fonte: OMC (2015)

Produtivos Básicos na Zona Franca não foi incluída nos pedidos de estabelecimento de painel. O risco da permanência dos Processos Produtivos Básicos nas disputas é uma eventual condenação do instrumento via OSC, torná-lo uma espécie de "porta dos fundos" (backdoor) para atingir a Zona Franca de Manaus.

Interesses europeus e japoneses

Como mencionado anteriormente, os contenciosos iniciados pela UE e pelo Japão parecem derivar mais do interesse sistêmico dessas economias do que de objetivos comerciais específicos. Talvez o exemplo emblemático disso esteja relacionado ao Inovar-Auto: as principais montadoras europeias e japonesas já produzem no Brasil e o programa pode, em parte, estar alinhado ao seu objetivo de defesa do mercado interno frente à concorrência – via importação – das montadoras chinesas e sul-coreanas. Nesse contexto, não haveria interesse comercial em solicitar à UE e ao Japão o início dessas disputas.

Uma das razões que pode explicar o número relativamente baixo de contestações a medidas e práticas associadas ao emprego de exigências de conteúdo local é exatamente o fato de que as empresas transnacionais muitas vezes se beneficiam de tais práticas e desenham suas estratégias globais levando-as em consideração.

Assim, o que parece estar por trás das decisões da Comissão Europeia e do Ministério da Economia, Comércio e Indústria japonês em iniciar os contenciosos é o desejo de fortalecer a jurisprudência criada pelo Órgão de Apelação da OMC, de modo a limitar o uso desses tipos de instrumentos de política industrial pelos países emergentes, em particular os BRICS. Nesse contexto, o adensamento da jurisprudência serviria tanto para fortalecer as teses jurídicas em outros contenciosos em andamento (ou planejados) quanto para desestimular a adoção, em outros países, de programas e mecanismos semelhantes aos brasileiros.

De forma complementar, essas disputas inserem-se no contexto da crescente percepção, por parte dos países desenvolvidos, de um recrudescimento do protecionismo nos países emergentes. Em grande medida, a vocalização de tal percepção resulta de uma estratégia política, já que o Brasil e outros países em desenvolvimento tendem a utilizar medidas de proteção mais visíveis (como o aumento do imposto de importação) ou mais regulamentadas pelos acordos multilaterais (como exigências de conteúdo local), ao passo que as economias desenvolvidas tendem a utilizar instrumentos pouco transparentes (como subsídios) ou menos regulamentados em nível internacional (como marcos regulatórios discriminatórios e preferências em compras governamentais).

Cabe mencionar, ainda, uma consideração específica em relação ao Japão. Tradicionalmente, grande parte das ações desse país no âmbito do OSC ocorre mais em parceria com os Estados Unidos do que com a UE. Assim, o fato de que o Japão tenha iniciado um contencioso semelhante ao europeu parece revelar um interesse em posicionar-se de forma mais adequada caso o encaminhamento da disputa movida pela UE resulte na negociação de compensações junto ao governo brasileiro. Dito de outro modo, o Japão parece interessado em garantir sua participação no processo negociador caso seja estabelecida uma solução negociada.

Por fim, cabe destacar que os Estados Unidos não participam, como demandantes, das disputas aqui analisadas. Durante a administração do presidente Barack Obama – em particular em seu segundo mandato –, o Representante dos Estados Unidos para o Comércio (USTR, sigla em inglês) adotou uma postura pragmática em relação aos contenciosos na OMC. Tal atitude caracteriza-se pela busca em alinhar a política comercial estadunidense a interesses comerciais específicos, como mostrou o pragmatismo na solução das disputas com o Brasil (algodão) e com a Indonésia (tabaco) sobre produtos agrícolas. Desse modo, o não engajamento do USTR na contestação da política industrial brasileira parece confirmar que os interesses europeu e japonês são mais sistêmicos do que comerciais.

Queixas apresentadas na OMC

Brasil

1995-2004: 324

2005-2014: 164

China

1995-2004: 1

2005-2014: 11

Índia

1995-2004: 9

2005-2014: 5

Fonte: OMC (2015)

Atuação do Brasil

Desde o início do processo na OMC, a defesa brasileira nos contenciosos sobre a política industrial tem se beneficiado da estreita colaboração entre o governo federal e o setor privado do Brasil – em especial a indústria.

Do lado governamental, o MRE desempenha a função de coordenador do esforço de defesa. Desde 2001, com a criação da Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), o Ministério possui um processo bem estruturado e eficaz de gestão das disputas envolvendo o Brasil na OMC.

Ao longo dos dois anos desde o início dos contenciosos, o MRE buscou realizar ações tanto de caráter político quanto técnico, com vistas a impedir ou limitar os efeitos das disputas. Nesse sentido, a exclusão da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio, constantes no pedido de consultas da UE, já pode ser considerada uma vitória. Além disso, o MRE tem empreendido, via CGC, um esforço regular de disseminação de informações e de coordenação com o setor privado – ação essencial para a boa condução da defesa brasileira.

Do lado empresarial, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem buscado, em parceria com o MRE, desempenhar a função de disseminação de informações e de coordenação entre os vários setores envolvidos. Além disso, a CNI realizou ações de diplomacia empresarial com suas contrapartes na UE e no Japão (respectivamente, a BusinessEurope e o Keidanren) e buscou organizar a contratação de um único escritório de advocacia para auxiliar o Ministério na defesa do Brasil.

Setores importantes da indústria, inclusive alguns não diretamente envolvidos com os contenciosos, dispuseram-se a financiar, em conjunto, essa contratação, cujo processo de escolha final apontava para os dois principais escritórios de direito da OMC, com sede nos Estados Unidos. Contudo, a alta tributação incidente sobre essa operação, considerada uma importação de serviços pela legislação brasileira, inviabilizou a contratação. Diante desse cenário, os setores diretamente envolvidos passaram a buscar alternativas de contratação no Brasil. Hoje, há três escritórios de advocacia brasileiros que apoiam o MRE na defesa do país junto ao OSC e representam diferentes setores.

Lições iniciais

Embora os contenciosos ainda estejam em seu início, os dois anos e meio de trabalho do governo federal e do setor privado brasileiros sobre o tema já permitem extrair algumas lições iniciais dessas disputas.

A primeira lição é que as regras da OMC não apresentam um caráter “antipolítica industrial” per se. Um dos objetivos primordiais desse tipo de política é a alteração da estrutura industrial por meio de intervenções que desviam a economia de sua trajetória “natural”, compatível com o livre funcionamento do mercado. Sendo assim, é razoável supor que as regras da OMC sempre imporão, em maior ou menor grau, restrições à capacidade dos países implementarem políticas industriais, a depender do instrumento em questão. Nesse contexto, é indiscutível que muitos dos países desenvolvidos tiveram, ao longo de seu processo de industrialização, maior liberdade para empregar instrumentos que hoje são proibidos pela OMC.

Assim, cabe aos membros da Organização utilizar os “espaços” existentes nas regras multilaterais (conhecidos pelo conceito de “*policy space*”) da melhor forma possível. Para tanto, é necessário que o processo de desenho e implantação da política industrial esteja amparado em uma institucionalidade que permita, no caso do Brasil, o equilíbrio entre a visão dos órgãos de governo cuja missão é promover o desenvolvimento industrial e daqueles cujo objetivo é assegurar que o país cumpra com as normas internacionais. A experiência dos contenciosos mostra que houve uma falha de coordenação no desenho da política industrial anterior e que ela pode ser corrigida nesse momento em que o governo federal busca implementar uma nova agenda.

A segunda lição é que os membros da OMC não são – para utilizar uma expressão popular – mais realistas do que o rei. As regras multilaterais foram concebidas para serem cumpridas. No entanto, é notório que as principais economias descumprem essas regras em algum grau. Como a Organização não exerce função investigativa, apenas judicial, esses episódios de descumprimento calculado somente serão revertidos se outros países questionarem as medidas em questão. Na prática, isso pode não ocorrer em casos em que se estabeleça uma espécie de “equilíbrio do descumprimento”. Dito de outro modo, como as grandes economias sempre possuem algum “telhado de vidro” em relação aos acordos da OMC, acabam por criar entre si compromissos tácitos de não questionamento mútuo das medidas duvidosas. O problema só surge quando essa margem de descumprimento é extrapolada por algum dos membros da Organização. Isso significa dizer que o Brasil tem certa flexibilidade não declarada ao desenhar e implantar sua política industrial, mas, no momento em que torna generalizado o uso de programas e mecanismos que deveriam ser utilizados de forma estratégica e pontual, fica mais vulnerável a questionamentos no âmbito da OMC.

A terceira lição é que o Brasil não pode adotar instrumentos de política industrial com base na expectativa de descumprimento das regras multilaterais e cuja vigência é atrelada ao rito do OSC. Por exemplo, quando o Brasil adotou o RECAP, no início da década de 2000, alguns especialistas consideraram tal mecanismo inconsistente com as normas da OMC. Naquele momento, alguns defensores da legislação argumentaram que uma disputa na Organização levaria cerca de três anos e, caso derrotado, bastaria apenas que o país revogasse a lei. Esse tipo de argumentação conflita com a necessidade de que a política industrial seja amparada por instrumentos eficazes e duradouros – ou seja, é contrária à segurança jurídica, que é essencial para o desenvolvimento industrial.

A quarta e última lição (por enquanto) é que defender a política industrial – ou qualquer outra política pública – em disputa na OMC custa caro quando se deseja contratar os principais escritórios de advocacia especializados nessa matéria, em geral estrangeiros. Ao tentar organizar uma coalizão de financiadores no setor privado brasileiro, a CNI deparou-se com a existência de cinco impostos federais que, em seu conjunto, resultaram em uma carga tributária nominal de 34,63%. São eles: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação (CIDE-Importação), COFINS-Importação, Imposto sobre Operações Financeiras de Câmbio (IOF-Câmbio), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e PIS/PASEP-Importação. Cabe notar que a carga nominal não corresponde à carga tributária real, já que alguns desses impostos constituem parte da base de cálculo de outros (isto é, incidem “por dentro”), amplificando o valor da tributação final, que passa dos 40%. Por fim, eles não incluem o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que é cobrado no nível municipal. O entendimento do governo federal é que, para mudar essa realidade, é necessário que o Congresso Nacional altere a legislação. Apesar do contexto de crise econômica, é fundamental que a contratação desse tipo de serviço seja desonerada, afinal, não faz sentido que a defesa de uma política pública em um regime internacional seja tributada pelo próprio Estado.

Pelas razões expostas neste artigo, é importante que o setor privado continue a acompanhar de forma ativa os desdobramentos desses contenciosos para o Brasil, bem como a apoiar o governo federal, e, em particular, o MRE, na defesa da política industrial. O resultado material e simbólico dessas disputas terá grande impacto para o país.



Diego Bonomo

Mestre em Relações Internacionais pela PUC-SP e gerente executivo de comércio exterior da CNI.



João Emilio Gonçalves

Doutor em Economia pela UNICAMP e gerente executivo de política industrial da CNI.

① Desde a criação da OMC, o Brasil enfrentou contestações à sua política industrial em cinco outras ocasiões (DS46, DS51, DS52 e DS65), mas cada uma delas concentrava os questionamentos em um único instrumento.

② Em seu pedido de estabelecimento do painel, a UE fez um questionamento adicional à COFINS-Importação e ao PIS/PASEP-Importação. Os europeus alegaram que tais impostos são, na linguagem da OMC, “outras tarifas e encargos” (ODC, sigla em inglês). Como os compromissos de ODCs do Brasil não incluem esses tributos, criados pela Emenda Constitucional No. 42, aprovada como parte do programa de ajuste fiscal no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, se o OSC acatar a tese da UE, é possível que esse dispositivo da Emenda seja considerado incompatível com as regras multilaterais. Esse fato poderia gerar a necessidade de que o Congresso Nacional tenha que emendar a Constituição Federal para encerrar esse aspecto das disputas.

ENERGIA RENOVÁVEL

Incentivos legais e econômicos à energia renovável: é chegado o momento de um “Acordo TRREI”.

Wei Zhuang

Este artigo parte da ideia de que as emissões de gases do efeito estufa constituem uma falha de mercado e analisa como as regras do comércio internacional podem contribuir para a correção dessa falha.

As energias renováveis desempenham um papel fundamental na mitigação da mudança do clima e na garantia do fornecimento de energia no longo prazo. As preocupações com as alterações climáticas e a segurança energética podem compelir os governos a fornecer incentivos à energia renovável. Estes podem tomar a forma, por exemplo, da redução de impostos a consumidores que comprem bens produzidos a partir dessa fonte energética; ou da oferta de tecnologias de energia renovável às empresas e indústrias por meio de doações, fundos ou prêmios.

Para estimular a geração de energia renovável sob determinadas circunstâncias, é necessário que haja mecanismos de incentivo. Por outro lado, a legalidade de alguns desses instrumentos tem sido questionada no sistema de solução de controvérsias, sob o argumento de que constituem práticas injustas ou discriminatórias frente a parceiros comerciais.

Em 2010, os Estados Unidos apresentaram à OMC queixas formais quanto a doações, fundos ou prêmios concedidos pelo governo chinês a fabricantes domésticos de equipamentos de energia eólica, o que fez com que Beijing deixasse de utilizar tais medidas. Por sua vez, Japão e União Europeia (UE) questionaram o Canadá com relação ao uso do contrato de oferta padrão (FIT, sigla em inglês) pela província de Ontario.

Embora essas duas disputas estejam diretamente relacionadas a exigências de conteúdo nacional, o Órgão de Apelação parece até agora ter evitado tratar de uma preocupação sistêmica, ou seja, avaliar se o FIT constitui um subsídio nos termos especificados no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM)¹. Em 2013, os Estados Unidos questionaram junto à OMC o uso de exigências de conteúdo nacional pela Índia em suas políticas de apoio à energia solar – disputa que ainda está em curso.

Portanto, o sistema de solução de controvérsias da OMC ainda não possui uma resposta clara quanto à possibilidade de que os incentivos à energia renovável sejam considerados ilegais sob o ASCM – e, em caso afirmativo, em que medida. Essa situação pode criar incertezas para os investidores em energia renovável, bem como para os membros da OMC que estejam desenvolvendo mecanismos de incentivo a fontes energéticas desse tipo.

Diante desse quadro, este artigo examina a *rationale* para os incentivos à energia renovável e analisa sua legalidade no âmbito do ASCM. Ainda, proponho um acordo sobre os “Aspectos dos Incentivos à Energia Renovável Relacionados ao Comércio” (TRREI, sigla em inglês), em paralelo ao Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês).

Incentivos à energia renovável como parte da solução para falhas de mercado

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, sigla em inglês), a justificativa para o apoio governamental adicional às tecnologias inovadoras de energia renovável decorre de duas falhas de mercado independentes: a primeira refere-se ao custo externo dos gases de efeito estufa (GEEs). O segundo é o *spillover* tecnológico no domínio da inovação: porque as empresas não podem apropriar-se dos benefícios de

US\$ 490 bilhões

Montante destinado aos subsídios a combustíveis fósseis no mundo em 2014.

Fonte: IEA (2015)

seu investimento em inovação tecnológica, elas tendem a "investir menos do que o ideal sob uma perspectiva macroeconômica"³. Enquanto os direitos de propriedade intelectual são criados para abordar a segunda falha de mercado, os incentivos à energia renovável são direcionados à primeira. Nesta seção, discuto a justificativa mobilizada para o uso dos incentivos às energias renováveis.

Externalidades positivas

Externalidades são custos ou benefícios de uma atividade econômica conferidos a outras partes sem que isso seja refletido no preço dos produtos envolvidos e sobre os quais outras partes não têm controle.

As emissões de GEEs decorrentes principalmente da queima de combustíveis fósseis têm sido caracterizadas pelo economista britânico Nicolas Stern como "a maior falha de mercado que o mundo já viu". Tais externalidades incluem aquecimento atmosférico e problemas de saúde humana.

Desde a revolução industrial, as empresas comerciais têm operado em um ambiente em que não suportam o custo total da produção com a internalização desses custos mais amplos de emissões de GEEs. Quando as emissões de GEEs nocivos não são devidamente precificadas, as empresas privadas enfrentam incentivos mais fracos para investir na direção das energias renováveis. O resultado disso é uma contínua demanda por combustíveis fósseis com implicações adversas para a competitividade de alternativas mais limpas.

Em contraste, a energia renovável possui muitas externalidades positivas: entre elas, destaca-se a garantia de fornecimento de longo prazo; e os efeitos positivos sobre o meio ambiente. Para evitar uma subutilização de energias renováveis, os incentivos devem ser oferecidos para compensar o produtor ou o consumidor pelo benefício externo gerado pela energia renovável.

A presença de externalidades positivas associadas à energia renovável e de externalidades negativas associadas aos combustíveis fósseis constituem os fundamentos para que os governos ofereçam incentivos às energias renováveis. No caso "Canadá – Energia Renovável" (DS412), o Órgão de Apelação da OMC concluiu que a consideração dessas externalidades pode mostrar as razões pelas quais os governos intervêm para criar mercados para a geração de energia renovável.

A natureza de "bem público"

A energia renovável também possui um caráter de bem público. Em contraste com os bens privados, os bens públicos não são excludentes, o que significa que ninguém pode ser privado de desfrutar de seus benefícios sem compensação. Existem problemas de *free-rider*, entretanto: um indivíduo pode desfrutar dos benefícios de bens públicos (como a redução de emissões de GEEs e a segurança energética) sem ter de contribuir para os custos de sua produção. A consequência disso é uma "tragédia dos comuns": a provisão privada do bem público será socialmente subótima e as emissões de GEEs continuarão a ser demasiado elevadas⁴.

Com efeito, dados os atributos de bem público da energia renovável, os investidores ou consumidores não podem recuperar totalmente os benefícios dessa fonte energética, resultando, assim, em um quadro de investimento e consumo abaixo dos níveis

As emissões de GEEs decorrentes principalmente da queima de combustíveis fósseis têm sido caracterizadas pelo economista britânico Nicolas Stern como "a maior falha de mercado que o mundo já viu".

Artigo XX do GATT 1994

Cláusula de exceções gerais desenhada para oferecer o "policy space" a uma lista de medidas não comerciais. Leia abaixo trecho do Artigo:

"Sujeito aos requisitos de que tais medidas não sejam aplicadas de maneira que possam constituir arbitrária ou injustificada discriminação entre países onde as mesmas condições prevaleçam, ou disfarçada restrição ao comércio internacional, nada neste Acordo poderá ser interpretado de forma a evitar a adoção ou aplicação por qualquer parte contratante de medidas:

- (a) necessárias para proteger a moral pública;
- (b) necessárias para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal;
- (...)
- (g) relacionadas à conservação de recursos naturais esgotáveis se tais medidas forem efetuadas conjuntamente com restrições à produção e ao consumo domésticos"

socialmente desejáveis. Isso também fornece uma forte razão para que os governos ofereçam incentivos à energia renovável.

A legalidade dos incentivos à energia renovável no âmbito da OMC

Os incentivos às energias renováveis oferecidos com vistas à internalização dos benefícios ambientais e sociais são permitidos sob o ASCM? A jurisprudência atual da OMC não responde de forma definitiva a essa questão.

O objetivo do ASCM é disciplinar, no nível multilateral, subsídios que distorcem o comércio. O painel "Estados Unidos – Restrições às Exportações" (DS194) concluiu que nem "toda intervenção do governo que poderia, na teoria econômica, ser considerada um subsídio com potencial para distorcer o comércio é uma subvenção" na acepção do ASCM.

Para que determinada prática seja considerada um subsídio, o Artigo 1.1 do ASCM exige que uma contribuição financeira ou qualquer outra forma de renda ou apoio em termos de preço confira uma vantagem. Assim, nos termos do referido Acordo, permitir que governos forneçam incentivos à energia renovável exige saber se tais incentivos conferem um "benefício" na acepção do Artigo 1.1(b). Mais especificamente: os mecanismos de incentivo às energias renováveis destinados a internalizar os benefícios sociais e ambientais gerados por esse tipo de energia constituem um "benefício" na acepção do Artigo 1.1(b)? Se a resposta for afirmativa, tais medidas serão consideradas subsídios segundo o ASCM.

Na jurisprudência da OMC, está estabelecido que os termos dos "acordos abrangidos" que compõem a Organização (o que inclui o ASCM) devem ser lidos em conformidade com as regras gerais de interpretação dos tratados. Estas são codificadas, em grande medida, pelo Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, segundo a qual o termo "benefício" do Artigo 1.1(b) do ASCM deve ser interpretado de boa fé, em conformidade com seu significado ordinário e à luz do objeto e propósito do tratado. Nos termos do Artigo 31 da Convenção de Viena, os elementos contextuais para o propósito da interpretação de tratados incluem – ainda que não se limitem a tais aspectos – o preâmbulo e os anexos do texto, bem como quaisquer regras pertinentes do direito internacional aplicáveis às relações entre as partes.

No dicionário, a definição de "benefício" contém alguma forma de "vantagem". O painel "Japão – DRAMs (Coreia)" (DS336) concluiu que uma contribuição financeira confere um "benefício" se fornecida ao destinatário em condições "mais favoráveis do que o destinatário teria obtido no mercado". No caso já mencionado DS412, a análise sobre os benefícios desenvolvida pelo Órgão de Apelação considerou as externalidades através da diferenciação entre o mercado para fontes tradicionais de energia e o mercado para energias renováveis. Na medida em que os incentivos às energias renováveis são fornecidos pelos governos para internalizar os benefícios sociais e ambientais, não são concedidos em condições mais favoráveis do que o destinatário teria obtido no mercado de energia renovável. Assim, esses incentivos não constituem em si mesmos um "benefício" na acepção do Artigo 1.1(b).

Essa interpretação é amparada pelo objetivo da OMC de promover o desenvolvimento sustentável, bem como pelo contexto dentro do qual isso ocorre. Em primeiro lugar, o objetivo de desenvolvimento sustentável da OMC, tal como consagrado no preâmbulo de seu tratado constitutivo, requer um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental. No caso "Estados Unidos – Camarão" (DS58), o Órgão de Apelação concluiu que o objetivo do desenvolvimento sustentável "reflete as intenções dos negociadores dos Acordos da OMC" e que esse objetivo "deve adicionar cor, textura e sombreamento à interpretação dos acordos anexos ao Acordo da OMC". Portanto, para interpretar o termo "benefício" no Artigo 1.1(b) do ASCM, benefícios ou custos ambientais e sociais devem ser tomados em consideração, juntamente com benefícios ou custos econômicos.

Em segundo lugar, o Artigo XX do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) fornece o contexto para a interpretação do Artigo 1.1(b) do ASCM. Em

ODS 7

- oferecer acesso universal a serviços de energia baratos, confiáveis e modernos até 2030;
- aumentar substancialmente o percentual correspondente à energia renovável na matriz energética global até 2030;
- duplicar a taxa mundial de melhoria na eficiência energética;
- impulsionar a cooperação internacional voltada ao desenvolvimento e à difusão de tecnologias de energia limpa.

conformidade com a jurisprudência da OMC, o GATT de 1994 e o ASCM são acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias contidas no Anexo 1A do Acordo da OMC e, como tais, constituem "partes integrais" deste último tratado. Assim, na interpretação do Artigo 1.1(b) do ASCM, o Artigo XX do GATT corresponde ao "contexto", na acepção do Artigo 31(2) da Convenção de Viena.

O Artigo XX(b) permite, de forma explícita, que os membros da OMC adotem medidas inconsistentes ao GATT quando se trata de uma preocupação ambiental e social, desde que tais medidas sejam aplicadas de modo imparcial e que sejam "necessárias para proteger a saúde e a vida humana, animal ou vegetal". Nesse sentido, a interpretação do termo "benefício" especificado no Artigo 1.1(b) exige a consideração dos interesses ambientais e sociais. Em outras palavras, o entendimento daquele termo deve também abranger – mas não apenas – benefícios sociais e ambientais econômicos.

Em terceiro lugar, como parte do sistema legal da OMC, o ASCM não deve ser lido separadamente do direito internacional público. Os 196 países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) comprometeram-se a cooperar para o desenvolvimento e a aplicação e difusão de tecnologias favoráveis ao clima. Nessa direção, o Artigo 4.1(c) menciona especificamente as tecnologias de energia renovável. Para determinar se os incentivos a esse tipo de fonte energética constituem um "benefício" sob o Artigo 1.1(b) do ASCM, o Artigo 4.1(c) do Artigo 1.1 da UNFCCC estipula uma regra pertinente de direito internacional na acepção do Artigo 31(3)(c) da Convenção de Viena e, portanto, deve ser tomado em consideração.

Ademais, no caso DS58, o Órgão de Apelação decidiu que os acordos da OMC devem ser interpretados "à luz das preocupações contemporâneas da comunidade de nações quanto à proteção e preservação do meio ambiente". Isso reforça a necessidade de considerar, no processo de análise do benefício, as regras elaboradas no âmbito da UNFCCC, as quais incluem a obrigação de promover e cooperar na direção do desenvolvimento e da aplicação e difusão de tecnologias de energia renovável.

Desse modo, se interpretados em conformidade com o Artigo 31 da Convenção de Viena, os incentivos às energias renováveis oferecidos pelos governos com vistas à internalização dos benefícios ou custos ambientais e sociais não constituem um "benefício" na acepção do Artigo 1.1 do ASCM.

Perspectivas: um acordo TRREI em paralelo ao TRIPS?

Apesar do acima exposto, não existem disposições explícitas nos acordos da OMC que confirmem a legalidade da justificativa para os incentivos às energias renováveis, tampouco regras que orientem a concessão de tais incentivos. Esse quadro acaba por gerar incertezas ao investimento em energias renováveis. É claro que a urgência do combate à mudança do clima e da busca pela segurança energética exige uma governança clara e coerente no que toca aos incentivos a esse tipo de fonte de energia.

O Acordo TRIPS foi adotado para definir padrões globais mínimos de direitos de propriedade intelectual para incentivar a inovação por meio da redução dos efeitos de *spillover* tecnológico. Outra falha do mercado, as externalidades negativas geradas pelas

como parte do sistema legal da OMC, o ASCM não deve ser lido separadamente do direito internacional público. Os 196 países signatários da (...) UNFCCC comprometeram-se a cooperar para o desenvolvimento e a aplicação e difusão de tecnologias favoráveis ao clima.

emissões de GEEs devem agora ser igualmente abordadas. Também, é preciso que sejam estabelecidos padrões mínimos universais para os incentivos à energia renovável, de modo a internalizar os benefícios sociais e ambientais que dela derivam. Esses incentivos devem ser oferecidos de forma imparcial e proporcional aos benefícios reais gerados pela energia renovável. Similar aos direitos de propriedade intelectual, o cronograma para oferecer incentivos às energias renováveis deve ser limitado. Tal entendimento pode ser uma pedra angular para um futuro acordo TRREI sob os auspícios da OMC.

A fim de satisfazer às necessidades especiais dos países de menor desenvolvimento relativo e dos países em desenvolvimento, o Fundo Verde para o Clima⁵ deve fornecer apoio financeiro à implementação dos mecanismos necessários de incentivo à energia renovável. A oferta de tais incentivos também poderia ser compensada com a redução de subsídios à agricultura (e à pesca), tema que ainda persiste na agenda da Rodada Doha. Além disso, dada a dificuldade em concluir acordos multilaterais no âmbito da OMC, o acordo TRREI poderia ser inicialmente perseguido como uma opção plurilateral e, eventualmente, poderia ser multilateralizado.

-
- ❶ Esta análise foi selecionada na Competição de Artigos do Simpósio de Comércio e Desenvolvimento (TDS, sigla em inglês), organizado pelo ICTSD no contexto da Conferência de Nairobi da OMC. Para mais informações, acesse: <<http://bit.ly/1JB4Lq9>>.
 - ❷ O painel decidiu que os demandantes não demonstraram que o programa FIT oferece uma vantagem na aceção do Artigo 1.1(b) do ASCM. Já o Órgão de Apelação concluiu que não poderia analisar completamente a parte jurídica e, por conseguinte, não poderia determinar se o FIT confere uma vantagem e se constitui um subsídio sob o ASCM. Ver também o Relatório do Órgão de Apelação no caso DS412, parágrafo 5.246.
 - ❸ Ver: IPCC. *Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University, 2012, p. 870.
 - ❹ Ver: Woerdman, E. *The Institutional Economics of Market-based Climate Policy*. Amsterdam: Elsevier, 2004, p. 9.
 - ❺ O Fundo Verde para o Clima foi estabelecido em 2011 pelas partes da UNFCCC para promover uma "mudança de paradigma em direção ao desenvolvimento de baixa emissão e resiliente ao clima" nos países em desenvolvimento. Ver: UNFCCC. *Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. UN Doc. FCCC/CP/2014/8, Annex, at p.12, 2014.



Wei Zhuang
Doutoranda da Universidade de
Genebra.

AGRICULTURA

A liberalização das exportações agrícolas na Argentina: significado, impactos e desafios.

Julio Nogués

Este artigo analisa as barreiras à exportação agrícola na Argentina e discute o impacto de sua eliminação, empreendida no início da gestão de Mauricio Macri. Com isso, o autor busca ilustrar os desafios a serem enfrentados pela nova administração.

No longo prazo, o desempenho econômico e social da Argentina deixa muito a desejar. Desde as décadas de 1930 e 1940, tem diminuído a relação entre o produto interno bruto (PIB) da Argentina e o de outros Estados com recursos naturais abundantes (como a Austrália). Atualmente, essa relação representa menos de 50% em comparação com aquela observada antes de 1930.

Por mais de 80% do tempo entre 1930 e os dias atuais, a Argentina afastou-se de uma trajetória de crescimento potencializada pela exploração de suas vantagens comparativas dinâmicas. Tal estratégia implicou uma série de custos adicionais, como distorções na alocação de recursos, *rent-seeking* e corrupção, conforme mostrado por autores como Carlos Diaz Alejandro². Em estudo publicado em 2011, chego a semelhante conclusão, baseando-me em uma série de longo prazo³.

Ao assumir o poder em dezembro de 2015, Mauricio Macri tem mantido a promessa de liberalização comercial. Ao mesmo tempo, o novo governo deve lidar com condições bastante desfavoráveis herdadas da administração anterior – como a alta inflação, o déficit fiscal insustentável e controles de preços dos serviços públicos que distorceram enormemente os preços relativos.

Este artigo descreve as características das barreiras às exportações agrícolas na Argentina antes de sua eliminação, em dezembro de 2015. Ademais, os parágrafos a seguir oferecem uma avaliação dos impactos de curto e médio prazos trazidos pela liberalização impulsionada pelo governo de Mauricio Macri. Com isso, busco ilustrar os enormes desafios a serem enfrentados pela nova administração.

A liberalização das exportações agrícolas

Os governos protecionistas na Argentina têm uma longa tradição de extrair parte da renda da terra por meio de impostos à exportação e controles discricionários sobre as vendas de produtos agrícolas ao exterior. Em grande medida, tais políticas explicam a prolongada trajetória de decadência econômica e social do país. Durante a última década, termos de troca excepcionalmente favoráveis criaram o cenário ideal para a consolidação das reformas comerciais implementadas durante as décadas de 1980 e 1990 em países como Chile, Costa Rica, México e Peru. De fato, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estima que níveis semelhantes não eram observados desde 1900. Entre 2003 e 2015, entretanto, a Argentina optou por retornar à tradição de “introspecção” perseguida em outras épocas históricas. Com isso, altos impostos e barreiras às exportações foram estabelecidos.

A fim de reduzir as exportações agrícolas, duas políticas principais foram implementadas: i) altos impostos às vendas ao exterior; e ii) controles quantitativos de exportações. A Tabela 1 apresenta as tarifas formais, assim como a tarifa equivalente após a aplicação de controles arbitrários, sobre a carne bovina, milho e trigo. Embora aplicadas a outros produtos, as barreiras existentes até dezembro de 2015 prejudicaram particularmente as *commodities* listadas abaixo.

Tabela 1: Barreiras à exportação de produtos agrícolas na Argentina (% de preços FOB)

	Trigo	Milho	Carne bovina	Soja	Óleo de soja
Impostos sobre a exportação (%)	23	20	15	35	32
Restrições quantitativas - taxa <i>ad valorem</i> equivalente (%)	16	17	20	Sem restrições	Sem restrições
Total (%)	39	37	35	35	32

Fonte: Nogués (2015), Tabela 2.1

Conforme mostrado pela Tabela 1, parte dos custos criados pelas políticas de restrição às exportações é facilmente identificável. Outros aspectos, como o *rent-seeking* e a corrupção, são de mais difícil mensuração. Entre as consequências negativas visíveis, o período 2007-2015 foi marcado por um declínio de 15% (o equivalente a 10 milhões de cabeças) do rebanho bovino na Argentina. Consequentemente, o país, que em 2005 exportava cerca de 25% de sua produção de carne, atualmente vende apenas 7% do total produzido ao exterior.

A busca por restringir as exportações também afetou a produtividade do setor. Em um estudo publicado em 2015, Daniel Lema estima que, enquanto países como Brasil, Paraguai e Uruguai testemunharam um incremento de 800% na produtividade total dos fatores na produção de carne entre 1961 e 2012, na Argentina o aumento foi de apenas 50%⁴.

Controles quantitativos à exportação de carne bovina e trigo foram implementados no início de 2006. À época, a justificativa foi o rápido aumento dos preços internacionais dos alimentos. Desde então, as restrições foram administradas de forma absolutamente arbitrária, garantindo importantes ganhos a um grupo restrito de firmas. Mais especificamente, o protecionismo criou a possibilidade da concessão discricionária de autorizações de venda ao exterior por parte do Escritório Nacional de Controle do Comércio Agropecuário (ONCCA, sigla em inglês). Entre 2006 e 2011, o órgão vinculado ao Ministério da Agricultura da Argentina esteve envolvido em inúmeros escândalos, levando a presidente Cristina Kirchner a optar por seu fechamento.

O trigo fornece outro bom exemplo das consequências da política comercial adotada pelos governos de Néstor e Cristina Kirchner. Após o estabelecimento das barreiras à exportação, a área plantada encolheu cerca de 50%. Rapidamente, os agricultores do país perceberam que poderiam plantar outras *commodities*, como a cevada, nas terras anteriormente destinadas ao trigo, evitando parte das restrições impostas pelo governo argentino. Embora a evolução da produtividade total dos fatores na produção de cereais não apresente uma trajetória tão ruim quanto no caso da carne bovina, Daniel Lema mostra que a distância entre a Argentina e outros países do Cone Sul aumentou nos últimos anos. Ademais, estudo conduzido por Adolfo Sturzenegger em 2015 argumenta que as restrições estimularam transformações expressivas no padrão de administração da terra no país. Mais especificamente, muitos produtores passaram a alugar suas terras para os chamados “*pools* de plantio”⁵.

enquanto países como Brasil, Paraguai e Uruguai testemunharam um incremento de 800% na produtividade total dos fatores na produção de carne entre 1961 e 2012, na Argentina o aumento foi de apenas 50%.

Produção de soja
(em milhões de toneladas
métricas)

83,2

Estados Unidos

65,5

Brasil

41,0

Argentina

13,5

China

Fonte: USDA (2011)

Por fim, os controles quantitativos criaram rendas significativas, oferecendo o cenário perfeito para a emergência de corrupção e *rent-seeking*. Em um estudo recente, calculo que, entre 2006 e 2015, as rendas derivadas das restrições à venda de carne bovina, milho e trigo chegaram a US\$ 8 bilhões⁶.

Quais são os impactos das políticas de liberalização das exportações?

Em dezembro de 2015, Mauricio Macri anunciou a suspensão imediata dos impostos e controles às exportações dos produtos agrícolas. A única exceção é a soja, cuja taxa de 35% será reduzida 5 pontos percentuais ao ano⁷. Dada a imediata influência das cotações internacionais sobre os preços ao produtor, espera-se que as mudanças provoquem um aumento nos preços equivalente ao total capturado anteriormente pelas restrições (ver Tabela 1), somado aos efeitos da desvalorização cambial do peso argentino. A resposta aos novos incentivos será observada já na próxima colheita de grãos de inverno. A expectativa é de que a área plantada de trigo cresça consideravelmente.

A liberalização drástica responde a uma promessa de campanha. Dois desafios, porém, derivam da decisão: i) o abandono do padrão histórico de discriminação contra a exportação de produtos primários em um país em que a maioria da população defende valores populistas e nutre um preconceito à agricultura; e ii) os efeitos negativos sobre os preços e a arrecadação, fatores a serem analisados a seguir.

Preços dos alimentos

Observadores ligados à oposição criticam o governo de Mauricio Macri pelos aumentos recentes nos preços dos alimentos. Em sua visão, o resultado deriva diretamente da eliminação das barreiras à exportação e da desvalorização do peso. No entanto, o preço da grande maioria de produtos da cesta básica responde a um complexo mecanismo de transmissão de informação ao longo da cadeia. Dessa maneira, não existe um motivo único capaz de explicar tais variações.

Três fatores contribuem decisivamente para a formação dos preços de produtos exportáveis: i) taxa de câmbio; ii) estrutura e nível de restrições das barreiras à exportação; e iii) incidência de custos como aluguéis, energia, salários e transportes. Em grande medida, este último fator é o principal responsável pelo aumento nos preços observado nos supermercados da Argentina.

A exceção é dada pela carne bovina. Graças a seu baixo nível de processamento, preços no varejo tendem a acompanhar aqueles praticados nas regiões produtoras. Já os alimentos à base de farinha (pão, por exemplo) têm no trigo um insumo responsável por apenas 20% dos custos de produção. Assim, os recentes ajustes nos preços de serviços públicos (como energia e transporte) constituem os principais responsáveis pelo aumento no preço dos alimentos ao consumidor. No médio prazo, espera-se o incremento de tais custos a um ritmo inferior ao dos custos ligados à taxa de câmbio ou ao estado geral dos mercados de *commodities*. Vale lembrar, o recente acordo com os chamados *holdouts* e a necessidade de financiamento de projetos públicos de infraestrutura pressionarão a dívida pública da Argentina, o que exigirá um superávit comercial equivalente aos compromissos assumidos.

[Na visão dos opositores de Macri, o aumento no preço dos alimentos] deriva diretamente da eliminação das barreiras à exportação e da desvalorização do peso. No entanto, o preço da grande maioria de produtos da cesta básica responde a um complexo mecanismo de transmissão de informação ao longo da cadeia.

Exportações de soja
(em milhões de toneladas
métricas)

36,7

Estados Unidos

36,7

Brasil

7,8

Argentina

3,1

Paraguai

Fonte: USDA (2011)

De todo modo, o aumento no preço dos alimentos impõe um significativo desafio político ao governo Mauricio Macri. Em resposta, a nova administração adotou uma série de medidas de contenção do fenômeno. A principal delas é uma proposta encaminhada ao Congresso que reduziria a taxa aos produtos alimentícios em 50%.

Arrecadação de impostos

Importantes impactos fiscais e políticos derivam das reformas implementadas por Mauricio Macri. Em um período marcado pelos altos preços internacionais das *commodities*, a arrecadação obtida com as taxas à exportação de produtos agrícolas – em especial da soja e derivados – chegou a US\$ 10 bilhões, quantia equivalente a 3% do PIB. No entanto, o recente declínio nas cotações levou a uma queda na importância dessas receitas em relação à riqueza global gerada na Argentina. Em 2015, o governo arrecadou um montante equivalente a 1% do PIB por meio de suas políticas restritivas. Não por acaso, as mudanças trazidas com a ascensão do novo governo implicam um custo fiscal de curto prazo. Com o tempo, espera-se que cerca de metade dessas perdas sejam compensadas pela maior arrecadação de impostos sobre a renda e o consumo.

Ao mesmo tempo, a administração de Cristina Kirchner deixou um legado marcado por um déficit fiscal entre 7% e 8% do PIB. Da mesma forma, as receitas obtidas com as barreiras à exportação agrícola foram usadas por mais de uma década para moldar um sistema político altamente dependente dos repasses discricionários de recursos por parte do governo federal. Consequentemente, governadores e legisladores passaram a ser pressionados para apoiar a aprovação de medidas sem qualquer debate político. Cabe lembrar que as regras atuais reservam à Presidência a prerrogativa de alocar os bilhões de pesos arrecadados com impostos à exportação – o que lhe confere enorme poder. Não por acaso, o período entre 2003 e 2015 foi marcado pelo desenvolvimento de um sistema político caracterizado pela ausência do debate amplo e da transparência, atributos fundamentais em qualquer democracia madura.

As distorções sobre o sistema político são significativas. Estudo conduzido por Mark Jones, Osvaldo Meloni e Mariano Tommasi mostra que candidatos ao governo provincial têm maiores chances de triunfo quando prometem investimentos públicos e empregos durante a campanha eleitoral. Uma vez garantida a vitória, a implementação de tais promessas geralmente depende de recursos enviados discricionariamente pela Presidência. Em contraste, unidades de outros países federais financiam investimentos públicos com as receitas de impostos pagos por seus habitantes. Não por acaso, eleitores desses Estados tendem a evitar candidatos com promessas de gasto excessivo⁸.

Na década de 1990, a Argentina eliminou praticamente todos os impostos à exportação, decisão que se manteve até o colapso da política de paridade entre o peso e o dólar. Ainda assim, o sistema político funcionou durante o período. Nesse sentido, a estratégia adotada pelo governo Mauricio Macri poderá prosperar, desde que amparada por uma taxa de câmbio flexível e uma estratégia concreta de redução do déficit fiscal herdado da administração de Cristina Kirchner.

Considerações finais

Na esfera econômica, o presidente Macri aposta que o setor agrícola contribuirá para a superação dos quatro anos de estagnação causados por políticas equivocadas. Embora haja sinais de que os novos incentivos encontrarão resposta por parte dos produtores rurais, a primeira colheita diretamente afetada pelas reformas implementadas pela nova administração somente ocorrerá no final de 2016.

Enquanto isso, o governo deverá lidar com pelo menos três desafios de envergadura: i) o aumento no preço dos alimentos, ainda que o fenômeno não se deva exclusivamente à liberalização das vendas ao exterior ou à desvalorização do peso; ii) a queda nas receitas após o fim dos impostos à exportação e; iii) a necessidade de propor reformas em um sistema político povoado por governadores e parlamentares acostumados a vencer eleições com o auxílio de recursos públicos alocados de forma discricionária.

As recompensas derivadas das políticas de liberalização das exportações são significativas. Afinal, as novas regras permitirão à Argentina aumentar a produtividade de sua agricultura, aproximando-se daquela observada em alguns dos Estados vizinhos e, principalmente, nos países desenvolvidos. Ao longo do processo, o setor agroindustrial poderá criar inúmeros empregos: estudo de Ernesto O'Connor publicado em 2015 estima que até 500.000 novas vagas seriam abertas⁹. A materialização de tais ganhos, entretanto, dependerá da habilidade política do atual governo.

-
- ❶ Este artigo baseia-se em um estudo recente publicado pelo Banco Mundial, cujo conteúdo detalha as informações aqui apresentadas. Ver: Nogués, Julio. Barreras sobre las exportaciones agropecuarias: impactos económicos y sociales de su eliminación. In: *Serie de informes técnicos de Argentina, Paraguay y Uruguay* No. 3. Banco Mundial, dez. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1st5Oog>>.
 - ❷ Ver: Díaz Alejandro, Carlos. *Ensayos sobre la historia económica de Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
 - ❸ Ver: Nogués, Julio. *Agro e Industria: del centenario al bicentenario*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2011.
 - ❹ Ver: Lema, D. Crecimiento y productividad total de factores en la agricultura: Argentina y países del Cono Sur 1961-2013. In: *Serie de informes técnicos de Argentina, Paraguay y Uruguay* No. 1. Banco Mundial, dez. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1PcpNMJ>>.
 - ❺ Ver: Sturzenegger, Adolfo. Renta agrícola y macroeconomía, tecnología, precios externos y política comercial externa. In: *Serie de informes técnicos de Argentina, Paraguay y Uruguay* No. 2. Banco Mundial, dez. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1U5Z224>>.
 - ❻ Ver estudo mencionado na nota 1.
 - ❼ Os impostos ao óleo de soja também serão reduzidos gradualmente.
 - ❽ Ver: Jones, Mark; Meloni, Osvaldo; Tommasi, Mariano. Voters as fiscal liberals: incentives and accountability in fiscal systems. In: *Economics and Politics*, vol. 24, jul. 2012.
 - ❾ Ver: O'Connor, Ernesto. *El empleo en las cadenas agroalimentarias: como generar 500,000 puestos de trabajo en cuatro años*. Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina, Rio Cuarto (Córdoba), 2014.



Julio Nogués

Pesquisador, membro da Academia Nacional de Economía (Argentina) e ex-representante Econômico e Comercial da Argentina nos Estados Unidos.

Informações úteis

CEBRI abre vaga para diretor de projetos e relações institucionais

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) está com processo de seleção aberto para a contratação de um diretor de projetos e relações institucionais no Rio de Janeiro. Os candidatos devem ter formação em áreas relacionadas à política internacional e devem ter Mestrado em Relações Internacionais, Ciência Política, Economia, Direito ou áreas afins. Além disso, é necessário que os candidatos tenham inglês fluente. Embora não seja um critério de exclusão, o domínio de outros idiomas será considerado um diferencial entre os candidatos. Os interessados devem enviar seus currículos para oportunidades@cebri.org.br até 10 de junho. Mais informações estão disponíveis [aqui](#).

Delegação da UE no Brasil abre vaga para setor de ciência e tecnologia

A delegação da União Europeia (UE) no Brasil está com processo de seleção aberto para a contratação de um estagiário no setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Os candidatos devem ter formação na área de Relações Internacionais, Ciência Política ou áreas afins. O estágio é voluntário, tem carga de 35 horas semanais e duração de seis meses. A delegação da UE no Brasil empreende programas e iniciativas que buscam enfrentar desafios globais como segurança alimentar, mudança climática e eficiência energética. No CT&I, os estagiários poderão aprender como a diplomacia científica tornou-se um dos mais importantes pilares da cooperação UE-Brasil. Os interessados devem enviar o currículo até 1º de julho para o e-mail <delegation-brazil-ciencia@eeas.europa.eu> ou <delegation-brazil@eeas.europa.eu>.

Fundação Eurasiana abre vaga para diretor de programas em Washington

A Fundação Eurasiana está com processo de seleção aberto para a contratação de um diretor de programas em Washington, D.C. A vaga contempla atividades como relatar o andamento dos programas ao vice-presidente, gerenciar os programas existentes e contribuir para o desenho de novos projetos. Além disso, caberá ao profissional administrar a Rede de Jovens Profissionais, o que inclui identificar palestrantes, garantir sua participação, gerenciar a logística de encontros mensais e seu orçamento, bem como prestar contas aos financiadores. Os candidatos devem ter Graduação em áreas relacionadas a desenvolvimento, ciência política, relações internacionais ou administração. Não é exigido que se tenha nível Mestrado, mas é preferível. Exige-se que os candidatos dominem o idioma inglês em suas expressões escrita e oral. Os interessados devem ter profundo conhecimento e interesse com relação ao

desenvolvimento da sociedade civil, particularmente na região da Eurásia. Entre outras habilidades, espera-se que os candidatos sejam criativos, organizados, detalhistas e que trabalhem bem em equipe. O trabalho é em tempo integral. Os interessados devem enviar, até 30 de junho, currículo e carta de motivação para o e-mail <jobs@eurasia.org> com o título da mensagem "POYPN". Para mais informações, clique [aqui](#).

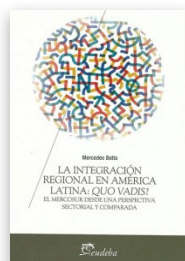
Universidade La Salle organiza Congresso de Economia Política Internacional

A Universidade La Salle está organizando a segunda edição do Congresso de Economia Política Internacional, que será realizada em Bogotá (Colômbia), em 26 e 27 de outubro de 2016. O evento busca conectar profissionais de empresas, instituições econômicas e políticas para debaterem temas como integração e desenvolvimento regional; mercados financeiros internacionais; e empresas multilatinas. Os interessados em participar devem enviar o resumo de seus trabalhos (com até 500 palavras) até 29 de junho. A divulgação dos resumos selecionados ocorrerá em 19 de agosto de 2016. Somente é permitido o envio de um resumo por candidato. Para realizar sua candidatura, clique [aqui](#). Para mais informações sobre o Congresso, clique [aqui](#). Dúvidas também podem ser encaminhadas para Daniel Castillo, no e-mail <dacastillo@lasalle.edu.co>.

Escritório do Brasil na Harvard abre oportunidade de estágio

O Escritório do Brasil vinculado ao David Rockefeller Center for Latin American Studies da Universidade de Harvard está com processo de seleção aberto para a contratação de um estagiário em São Paulo. Entre outros objetivos, o Escritório busca fomentar a pesquisa colaborativa entre professores de Harvard e parceiros brasileiros e incentivar a participação de alunos de Harvard em cursos de idiomas, estágios e projetos de pesquisa no Brasil. O estágio inclui atividades como organizar programas culturais, educacionais e eventos dentro e fora de São Paulo; atualizar o banco de dados e o *site*; e auxiliar alunos e professores da Universidade de Harvard no Brasil. Os candidatos devem estar matriculados no 1º, 2º ou 3º ano dos cursos de Graduação de Administração, Relações Internacionais, Economia, Comunicação Social e áreas afins. Exige-se nível intermediário de inglês e conhecimento intermediário de pacote Office. O estágio tem carga de 30 horas semanais. Os interessados devem enviar seus currículos em português ou inglês para o e-mail <oportunidadesbraziloffice@gmail.com>, com "Harvard – Estágio em Programas" como título da mensagem. Para mais informações, clique [aqui](#).

Publicações



A integração regional na América Latina: *quo vadis?* O Mercosul sob uma perspectiva setorial e comparada

Mercedes Botto – 2016

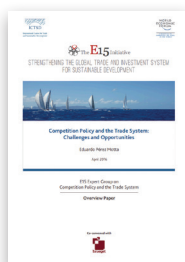
Em 2016, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 25 anos de institucionalização. A tensão entre o desejo de união como estratégia geopolítica e a recusa em ceder soberania continua presente na região, assim como acontece no mundo todo. Neste livro, o bloco sul-americano é analisado a partir de diversas ações coletivas pelas agendas de comércio, trabalho, educação superior e política. Ainda, a autora destaca uma capacidade diferencial do Mercosul em relação a outros blocos: a incorporação aos debates de novos atores não governamentais, os quais levam adiante uma agenda de inclusão e ampliação de direitos. Isso pode colocar a região em uma visão alternativa e, muitas vezes, contra-hegemônica da governança global. O resumo do livro pode ser acessado [aqui](#).



Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2016

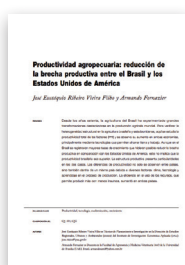
Banco Mundial – abril 2016

Anualmente o Banco Mundial oferece um conjunto de dados e estatísticas de vários países sobre o desenvolvimento e a qualidade de vida em todo o mundo. A edição de 2016 inclui indicadores para ajudar a medir as 169 metas dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para cada um destes, a seção "Visão Mundial" da publicação inclui tendências sobre alvos-chave. Diversos especialistas reuniram-se com o objetivo de mapear os novos indicadores e avaliar as principais tendências para cada Objetivo e para três áreas transversais: capacidade estatística; fragilidade, conflito e violência; e inclusão financeira. O documento completo está disponível [aqui](#).



Política de Concorrência e o Sistema de Comércio: Desafios e Oportunidades E15 – abril 2016

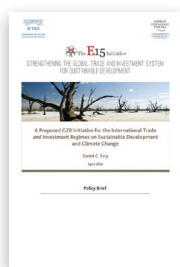
Este artigo analisa a importância da política de concorrência na promoção do livre comércio, de modo a permitir que cada país se especialize nos setores que tem vantagens comparativas. O estudo busca uma melhor coordenação entre as autoridades na área de concorrência e apresenta várias propostas para discussão. Entre elas, destaca-se o uso de mecanismos já existentes para a convergência dos regimes do direito da concorrência. O texto pode ser acessado [aqui](#).



Produtividade agropecuária: redução da lacuna produtiva entre Brasil e Estados Unidos

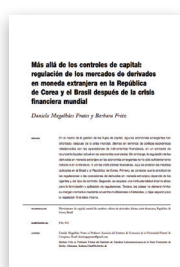
CEPAL – abril 2016

Desde a década de 1970, a agricultura brasileira passou por grandes mudanças, em especial no que toca à produção agrícola. Este artigo estuda a produtividade total dos fatores, a partir da observação de seu aumento no Brasil e nos Estados Unidos, principalmente por meio de tecnologias de poupança de terra e trabalho. Embora o Brasil tenha registrado taxas de crescimento maiores (reduzindo a diferença de produtividade em comparação com os Estados Unidos), isso não significa que a produtividade brasileira é maior. A estrutura produtiva apresenta particularidades nos dois casos, inclusive dentro de um mesmo país, devido a vários fatores: entre eles, clima, tecnologia e aprendizagem no processo produtivo. Contudo, a eficiência no uso dos recursos aumentou em ambos os países. O paper está disponível [aqui](#).



A Iniciativa Proposta pelo G20 para o Comércio Internacional e Regimes de Investimento em Desenvolvimento Sustentável e Mudança Climática E15 – abril 2016

Com a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o novo acordo climático assinado por 195 países em Paris, a sustentabilidade tornou-se definitivamente um valor fundamental da comunidade global em 2015. Como um fórum essencial para a governança econômica global, o G20 pode fornecer orientações importantes para a Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal contribuição também pode ser de grande importância para os países envolvidos em acordos regionais ou bilaterais de comércio e investimento. Algumas ideias de como esse debate pode ser empreendido são desenvolvidas neste estudo, disponível [aqui](#).



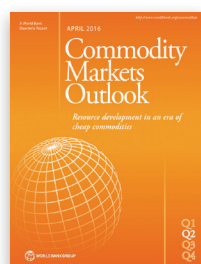
Para além dos controles de capital: regulação dos mercados de derivativos em moeda estrangeira na República da Coreia e no Brasil após a crise financeira global CEPAL – abril 2016

Desde a crise econômica de 2008, algumas economias emergentes têm enfrentado dilemas relacionados à operação de instrumentos financeiros, em um contexto de abundante liquidez nas economias avançadas. No entanto, a regulamentação dos derivativos em moeda estrangeira não foi suficientemente tratada. Assim, este trabalho analisa as medidas aplicadas no Brasil e na Coreia do Sul, com o objetivo de verificar a amplitude com que a regulamentação às operações de derivativos em moeda estrangeira depende dos agentes e do tipo de contrato. Ainda, o estudo destaca a necessidade de um quadro institucional interno eficaz para a formulação e implementação de regulamentos. Por fim, sustenta que os países não devem limitar sua margem de manobra política por meio de acordos multilaterais ou bilaterais, particularmente no que toca à regulamentação financeira interna. O artigo está disponível [aqui](#).



Panorama Econômico Mundial: tão devagar durante tanto tempo FMI – abril 2016

A projeção de referência para o crescimento global em 2016 é de modestos 3,2%, em linha com o ano passado. A recuperação é projetada para 2017 e deve ser impulsionada principalmente pelo mercado dos países emergentes e em desenvolvimento, dentro de um processo de normalização gradual das economias afetadas pela crise. Contudo, a incerteza aumentou, e os riscos de cenários de crescimento mais frágeis estão mais tangíveis. Essa conjuntura aumenta a urgência de uma resposta política de base ampla para aumentar o crescimento e gerenciar vulnerabilidades. Este relatório trata disso e pode ser acessado [aqui](#).



Panorama dos Mercados de *Commodities*: desenvolvimento de recursos em uma era de *commodities* baratas Banco Mundial – abril 2016

Em meio à melhoria do sentimento do mercado, de um enfraquecimento do dólar e de um excesso de oferta nos mercados, o Banco Mundial mudou sua previsão de 2016 para os preços do petróleo e espera um recuo. Todos os principais índices de *commodities* controladas pelo Banco Mundial devem sofrer redução em 2016 em comparação a 2015, devido à oferta persistentemente elevada e, no caso de produtos industriais (como energia, metais e matérias-primas agrícolas), fracas perspectivas de crescimento nos países emergentes e em desenvolvimento. O documento está disponível [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol
www.ictsd.org/news/puentes

BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em chinês
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na África - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês
www.ictsd.org/news/passerelles



International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

A produção de PONTES tem sido possível
graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da
Dinamarca**

**Ministério de Relações Exteriores da
Finlândia**

**Ministério de Relações Exteriores da
Noruega**

**Departamento de Assuntos Exteriores e
de Comércio da Austrália**

O PONTES também beneficia de
contribuições de especialistas na área
de comércio e desenvolvimento sustentável
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade
ou de patrocínio que contribuam para a
redução de seus custos de publicação e que
ampliem o acesso aos seus leitores.
A aceitação de tais propostas fica a critério
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos
publicados no PONTES são exclusivamente
dos autores e não refletem necessariamente
as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Preço: €10.00
ISSN 1996-9198

