



OBSERVATÓRIO DE DEFESA COMERCIAL



O Observatório de Defesa Comercial da Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem como objetivo informar e analisar assuntos de destaque e de interesse da indústria acerca dos instrumentos de defesa comercial (antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias), contenciosos internacionais e temas relacionados.

Desalinhamento cambial, comércio internacional e defesa comercial

Resumo

Os efeitos do desalinhamento cambial sobre o comércio internacional suscitaram muitas discussões nos últimos anos e vêm sendo constantemente criticados pela indústria brasileira. Este Observatório retoma o histórico desse debate, analisa os estudos mais recentes relativos ao desalinhamento cambial e discute as alternativas que são aventadas para tratar da questão, especialmente aquelas relacionadas à defesa comercial.

Histórico do debate sobre câmbio no âmbito internacional

Aproximadamente quatro anos se passaram desde que as declarações do governo brasileiro trouxeram para pauta internacional a discussão sobre a existência de uma “guerra cambial” – termo utilizado para definir a escalada de medidas cambiais que têm efeitos distorcivos sobre o comércio internacional.

O tema ganhou força após a crise de 2008 e foi objeto de discussão nas reuniões do G-20 realizadas em Seul, em 2010, e em Moscou em 2013. Além disso, esteve em pauta também em outras esferas, como no Fundo Monetário Internacional (FMI) e na Organização Mundial do Comércio (OMC).

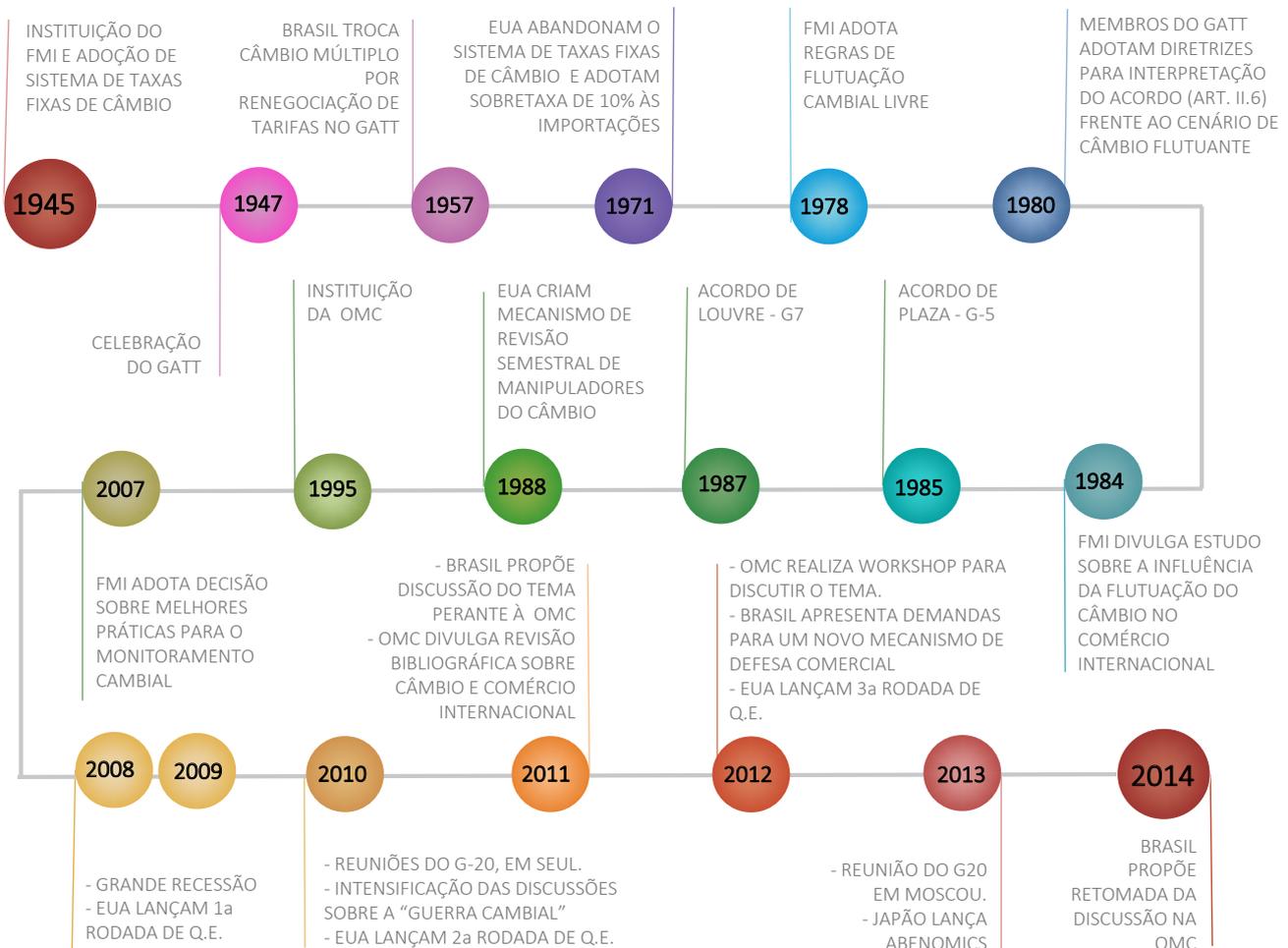
Apesar da intensificação recente dos debates relacionados ao câmbio e seus efeitos no comércio internacional, as discussões quanto a sua regulação remontam ao final da 2ª Guerra Mundial, quando foram instituídos o FMI, o Banco Mundial e celebrado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Desde aquela época, havia preocupação quanto aos efeitos negativos que o desalinhamento cambial¹ poderia ter sobre o comércio internacional. Durante as negociações das regras do GATT, algumas delegações² chegaram, inclusive, a propor que fosse criado um mecanismo de defesa comercial com o objetivo específico de combater o chamado “dumping cambial”.

1 Desalinhamento cambial é a diferença entre a taxa de câmbio real e a taxa estimada em equilíbrio macroeconômico.

2 Austrália e África do Sul, por exemplo, apresentaram propostas nesse sentido (ver THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina, “The issue of Exchange Rate in the History of Gatt”, CGTI Studies, 2012.)

FIGURA 1: LINHA DO TEMPO – CÂMBIO E REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL



Fonte: elaboração da CNI com base em documentos do GATT, OMC, FMI e fontes secundárias

Contudo, tais propostas não prosperaram e optou-se por endereçar a questão por meio do controle e supervisão do FMI. Assim, as taxas de câmbio dos países passaram a ser determinadas tendo como parâmetro o dólar americano, que tinha seu valor atrelado ao ouro.³ Estabeleceu-se que as taxas deveriam ser mantidas dentro da margem de 1% do valor nominal estabelecido em relação ao dólar (a margem foi posteriormente ampliada para 2,25%). Os países concordaram, também, em evitar alterações competitivas no câmbio.

Desse modo, foram inseridas apenas algumas disposições no GATT que faziam referências às regras previstas no Acordo Constitutivo do FMI, eleito àquele momento como o organismo internacional responsável por regulamentar o tema⁴. O principal elo entre GATT e FMI foi estabelecido pelo art. XV.4 do GATT,⁵ que dispõe expressamente que as Partes Contratantes não devem, por ações cambiais, frustrar o propósito das disposições do Acordo, nem por ações comerciais o propósito das disposições do FMI.

Até a década de 1970, o FMI exerceu essa função de controle das flutuações cambiais. Entretanto, após os EUA abandonarem, em 1971, o sistema de taxas fixas de câmbio, a dinâmica de controle cambial acabou sofrendo uma série de transformações, que culminaram com a flexibilização do câmbio pelos demais países.

3 Uma onça de ouro (31,104 gramas) correspondia a 35 dólares americanos.

4 Ver, por exemplo, os arts. II.6 e VII.4 do GATT. O artigo VII.4 (c) prevê disposição específica sobre taxas múltiplas de câmbio: "As Partes Contratantes, de acordo com o Fundo Monetário Internacional, formularão regras regulando a conversão, pelas Partes Contratantes, de qualquer moeda estrangeira em relação à qual taxas múltiplas de câmbio tenham sido mantidas em conformidade com o Acordo Constitutivo do Fundo Monetário Internacional". Posteriormente, em 1955, foram acrescentadas notas interpretativas ao Artigo VI do GATT, dispondo que a prática de taxas múltiplas de câmbio poderia em certas circunstâncias ser combatida por medidas compensatórias ou antidumping.

5 THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina, "The issue of Exchange Rate in the History of Gatt", CGTI Studies, 2012.

Esta mudança de perspectiva desencadeou também uma série de discussões sobre os impactos que um sistema de taxas de câmbio flutuante poderia ter sobre o comércio internacional, já que o GATT havia sido celebrado com base no cenário anterior.

Em 1995, as Diretrizes de 1980 adotadas no âmbito do GATT foram incorporadas aos Acordos da OMC, instituída naquele ano. Além disso, incluiu-se no próprio Acordo Constitutivo da OMC o dever de cooperação com o FMI, para que se buscasse “maior coerência na formulação das políticas econômicas em escala mundial”.⁶

As alterações sofridas pelas regras do FMI e do GATT/OMC, contudo, não foram capazes de reestabelecer mecanismos que permitissem que as instituições internacionais regulamentassem a questão do câmbio e seus reflexos no comércio internacional, diferentemente das regras originalmente negociadas ao final da 2ª Guerra Mundial.⁷

Diante dessa lacuna regulatória em âmbito internacional e da intensificação das queixas da indústria doméstica, sobretudo nos EUA na década de 2000,⁸ alguns estudos passaram a ser desenvolvidos com o objetivo de mensurar quais países estariam artificialmente desvalorizando seu câmbio (seção seguinte). Além disso, possíveis alternativas para lidar com os efeitos da manipulação cambial passaram a ser mais discutidas.

TABELA 1: EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA INTERNACIONAL SOBRE O CÂMBIO – DÉCADAS DE 1970 E 1980

1971	EUA abandonam sistema de paridade ouro/dólar.
	Países negociam novas regras no FMI com o intuito de permitir flutuações livres.
1978	FMI deixa de ter a função de controle estrito dos sistemas cambiais para adotar, dentre outras, a função de monitorar políticas cambiais, focando-se mais na estabilidade dos balanços de pagamentos, por meio de apoio financeiro.
1979	Partes Contratantes do GATT estabelecem grupo de trabalho para discutir a possibilidade de adaptações no texto do Acordo frente à nova realidade.
1980	Partes Contratantes do GATT adotam novas Diretrizes para a interpretação do Acordo (<i>Guidelines for Decisions under Article II: 6(a) of the General Agreement</i>). ⁹
	Partes Contratantes do GATT publicam declaração ¹⁰ pedindo formalmente que o FMI aprimorasse seu sistema para levar em conta a relação entre instabilidade do mercado cambial e comércio.
1984	FMI apresenta estudo com evidências inconclusivas sobre a influência da flutuação do câmbio no comércio internacional, de modo que nenhum ajuste mais abrangente foi realizado nas regras do GATT vigentes àquela época.
1985	G-5 celebra o Acordo de Plaza, definindo que as principais moedas (em particular o ien japonês e o marco alemão) deveriam se valorizar em relação ao dólar, de modo que refletissem melhor os respectivos fundamentos macroeconômicos.
1987	G-7 celebra o Acordo de Louvre, tendo em conta a forte desvalorização do dólar americano após o Acordo de Plaza, para reequilibrar as taxas de câmbio das principais economias.

Fonte: elaboração da CNI com base em documentos do GATT, FMI e fontes secundárias

6 O Comitê de Negociações Comerciais do GATT já havia adotado em 1993 duas declarações que refletiam a busca por coerência entre as organizações: “Declaration on the contribution of the World Trade Organization to achieving greater coherence in global economic policymaking” e “Declaration on the relationship of the World Trade Organization with the international monetary fund”. Ambas foram incorporadas à Ata Final dos Resultados da Rodada Uruguai.

7 A título de exemplo, sob o sistema anterior, países que optassem por alterar suas taxas de câmbio sem a permissão do FMI ficariam proibidos de tomar empréstimos junto ao Fundo, podendo inclusive ser desligados deste em determinadas circunstâncias.

8 Vale lembrar que, em 2001, ocorreu a acessão da China à OMC. O modelo de desenvolvimento econômico chinês é híbrido (não de mercado), incluindo elementos como o controle sobre a taxa de câmbio e restrições sobre a conversibilidade de moedas. O controle da China sobre sua taxa de câmbio vem provocando impactos relevantes no comércio internacional, desde a entrada do país na OMC.

9 A adoção das Diretrizes demonstra o reconhecimento da importância da manutenção de mecanismos que neutralizem o efeito da desvalorização cambial sobre os compromissos tarifários assumidos no GATT e a necessidade de criação de uma metodologia para o cálculo da depreciação cambial a ser feito pelo FMI.

10 Decisão sobre “Exchange Rate Fluctuations and their Effect on Trade”, 40ª Sessão das Partes Contratantes.

Em 2007, o FMI adotou decisão¹¹ para dar mais clareza e especificidade sobre políticas cambiais que deveriam ser evitadas e publicou documento compilando “melhores práticas” para o monitoramento realizado pelo Fundo. Nova decisão procurando aprimorar os mecanismos de monitoramento do FMI foi adotada em 2012.¹² Percebe-se, contudo, que nenhuma dessas decisões foi na direção de garantir o controle firme das taxas de câmbio.

Em resposta à crise econômica de 2008, alguns países passaram a se valer de políticas monetárias com efeitos sobre o câmbio. Isso se verifica especialmente, em um primeiro momento, nas medidas adotadas por EUA (notadamente a utilização de “*Quantitative Easing*” – QE)¹³ e China. Posteriormente, foram adotadas medidas pela União Europeia, tendo em conta a crise da Zona do Euro, e Japão, em resposta à deflação japonesa. Em consequência, os países afetados por tais medidas passaram a protestar contra a prática da “guerra cambial” em diversos foros.

No âmbito da OMC, as discussões mais recentes ocorreram principalmente por iniciativa do governo brasileiro. Em abril de 2011, foi apresentada ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívidas e Finanças da OMC (“Grupo de Trabalho”) proposta que abrangia a discussão do tema sob duas óticas: (i) pilar econômico, baseado em pesquisa acadêmica e experiências concretas; e (ii) pilar institucional, voltado para a avaliação da coerência das políticas e normas no âmbito do FMI, OMC e Banco Mundial.

O quadro a seguir, resume a evolução da discussão sobre câmbio na OMC após a apresentação da proposta brasileira:

TABELA 2: EVOLUÇÃO RECENTE DO TEMA NA OMC

Abril / 2011	Brasil apresenta ao Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívidas e Finanças da OMC proposta abrangendo a discussão do tema sob duas óticas: <ul style="list-style-type: none">• um pilar econômico, baseado em pesquisa acadêmica e experiências concretas; e• um pilar institucional, voltado para a avaliação da coerência das políticas no âmbito do FMI, OMC e Banco Mundial.
Setembro / 2011	Brasil circula novo documento sugerindo avaliação do Grupo de Trabalho sobre ferramentas e mecanismos existentes no sistema multilateral para compensar ou corrigir flutuações cambiais que poderiam prejudicar os compromissos assumidos pelos membros da OMC. No mesmo mês, o Secretariado da OMC apresenta uma revisão da bibliografia sobre a relação entre flutuação cambial e comércio internacional.
Novembro / 2012	Brasil apresenta documento consolidando parte das discussões ocorridas no workshop realizado em março do mesmo ano, que contou com a participação de especialistas da iniciativa privada e membros do FMI e da própria OMC, para discussão do tema no Grupo. No documento, o Brasil convida os membros do Grupo de Trabalho a refletirem sobre determinadas questões, como a adequação dos instrumentos de defesa comercial atualmente existentes face a práticas de desalinhamento cambial, e apresenta demanda por um novo mecanismo.
Junho / 2014	A pedido dos membros do Grupo de Trabalho, Brasil submete novo documento, sugerindo a continuidade das discussões do pilar institucional, com o propósito de melhorar o entendimento sobre o mandato de coerência entre as ações do FMI, OMC e do Banco Mundial.

Fonte: elaboração da CNI com base em documentos da OMC

De maneira geral, percebe-se que, apesar das iniciativas do governo brasileiro, as discussões sobre câmbio e comércio internacional na OMC ainda são tímidas. Nas seções seguintes, o Observatório discutirá os estudos que apresentam o cenário atual de políticas cambiais e as principais propostas apresentadas para lidar com o problema do desalinhamento cambial.

11 Decisão sobre “*Bilateral Surveillance over Member’s Policies*”, Conselho Executivo do FMI, 15 de junho de 2007.

12 Decisão sobre “*Bilateral and Multilateral Surveillance*”, Conselho Executivo do FMI, 18 de julho de 2012. A Decisão prevê, por exemplo, que o Diretor-Geral do FMI possa iniciar discussões informais e confidenciais com membros quando considerar que importantes eventos econômicos ou financeiros podem afetar a política cambial ou o comportamento da taxa cambial de um membro. Na sequência, o Diretor-Geral pode recomendar ao Conselho Executivo do FMI, caso considere apropriado, que o Fundo inicie consultas com o Membro em questão sobre eventual violação do artigo IV de Acordo Constitutivo.

13 A “*quantitative easing*” (QE) é uma prática utilizada por Bancos Centrais para aumentar liquidez no mercado por meio da compra de ativos financeiros, estabilizando o preço destes e gerando maiores incentivos para disponibilização de crédito pelos bancos privados. A prática resulta em maior liquidez de moeda estrangeira, o que tem como efeito o aumento do fluxo de capitais para economias emergentes, com a consequente valorização de suas moedas.

Quem está valorizado e quem está desvalorizado?

Um dos pontos mais polêmicos da discussão dos efeitos do desalinhamento cambial sobre o comércio internacional diz respeito a quais métodos utilizar para mensurar tal desalinhamento. Diante disso, algumas instituições passaram a desenvolver propostas metodológicas.

Um passo muito importante nesse sentido foi dado pelo próprio FMI, que, a partir de 2012, passou a divulgar estudo com dados referentes a desalinhamentos cambiais. A metodologia desenvolvida pelo Fundo para estimá-los baseia-se na avaliação do equilíbrio das contas correntes, reservas, fluxo de capitais e contas externas de países selecionados.

No meio acadêmico, o Observatório de Taxa de Câmbio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi lançado em 2012, tendo como objetivo “realizar de forma sistemática e periódica estimativas da taxa de câmbio de equilíbrio” para o grupo de países do G-20, utilizando um modelo econométrico de integração.

Outra renomada instituição que dedica esforços para a avaliação dos desalinhamentos cambiais é o *Peterson Institute for International Economics* (PIEE), dos EUA. O Instituto utiliza metodologia baseada nas contas correntes dos países.

A tabela abaixo resume, aproximadamente, os graus de desalinhamento cambial identificados por cada instituição em 2013 para os países do G-20 (exceto Arábia Saudita). As diferenças entre resultados se explica pelas distintas metodologias utilizadas.

TABELA 3: RESULTADOS APROXIMADOS DOS PRINCIPAIS ESTUDOS SOBRE DESALINHAMENTO CAMBIAL – 2013

PAÍS	FMI	FGV	PIEE
África do Sul	Valorizado (10% a 20%)	Desvalorizado (-2%)	Valorizado (10%)
Alemanha	Desvalorizado (-10% a -2%)	Desvalorizado (-8%)	-
Argentina		Valorizado (17%)	Valorizado (2%)
Austrália	Valorizado (5% a 15%)	Valorizado (26%)	Valorizado (5%)
Brasil	Valorizado (10% a 15%)	Valorizado (17%)	Valorizado (5%)
Canadá	Valorizado (5% e 15%)	Valorizado (1,5%)	Valorizado (1%)
China	Desvalorizado (-10% a -5%)	Desvalorizado (-9%)	Desvalorizado (-5%)
Coréia do Sul	Desvalorizado (-8% a -2%)	Valorizado (3%)	Valorizado (2%)
Estados Unidos	Valorizado (0 a 10%)	0	Valorizado (2%)
Zona do Euro	Variável entre desvalorização de -5% e valorização de 5%	-	Valorizado (2%)
França	Valorizado (0 a 10%)	Desvalorizado (-3%)	-
Hong Kong	Variável entre desvalorização de -15% e valorização de 10%	-	Desvalorizado (-5%)
Índia	Variável entre desvalorização de -5% e valorização de 5%	Valorizado (23%)	Valorizado (2%)
Indonésia	Variável entre desvalorização de -5% e valorização de 5%	Valorizado (16%)	Valorizado (2%)
Itália	Valorizado entre (0 a 10%)	Desvalorizado (-1%)	-
Japão	Variável entre desvalorização de -20% e valorização de 10%	Desvalorizado (-3%)	Desvalorizado (-10%)

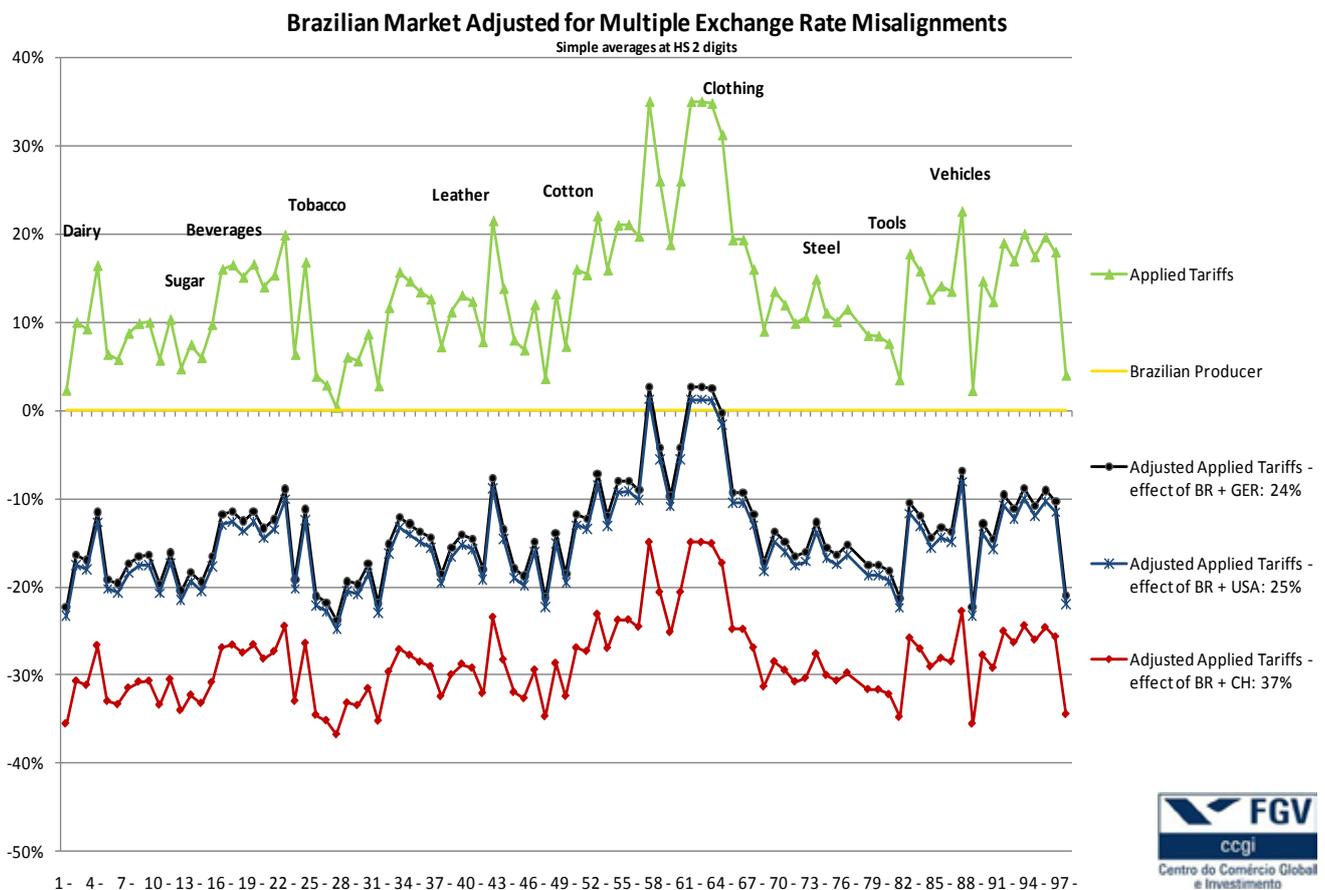
PAÍS	FMI	FGV	PIEE
México	Variável entre desvalorização de -5% e valorização de 5%	Valorizado (9%)	Valorizado (1%)
Reino Unido	Valorizado (5% a 10%)	Valorizado (2%)	Valorizado (1%)
Rússia	Variável entre desvalorização de -5% e valorização de 5%	-	Valorizado (1%)
Taiwan	-	-	Desvalorizado (-12%)
Turquia	Valorizado (10% a 20%)	Valorizado (24%)	Valorizado (20%)

Fonte: elaboração da CNI com base nos dados do FMI e estudos do PIEE e da FGV ¹⁴

Identificados os desalinhamentos cambiais de cada país, é possível determinar seus efeitos sobre o comércio. Os estudos da FGV demonstram tais efeitos “tarificando” o câmbio, de modo que este possa ser somado, ou subtraído, às tarifas efetivamente aplicadas (impostos de importação) por cada país.

Os resultados mostram que o desalinhamento cambial é capaz de anular tanto o acesso a mercados (em exportações) quanto a proteção (em importações) representada pelas tarifas negociadas na OMC e aplicadas pelos países. A depender, do grau de desalinhamento, é possível anular até mesmo os efeitos das medidas de defesa comercial. O quadro abaixo aponta os resultados da “tarificação” dos desalinhamentos cambiais de alguns países em relação ao Brasil.

FIGURA 2: IMPACTO DE DESALINHAMENTOS CAMBIAIS NAS TARIFAS NEGOCIADAS PELO BRASIL – 2013



14 A tabela foi elaborada, em particular, a partir dos gráficos elencados no estudo “WTO X PTAS – Where To Negotiate Trade And Currency”, apresentado por Vera Thorstensen na 4ª Conferência Bienal da Society of International Economic Law, em julho de 2014 (disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2451292)

O gráfico anterior demonstra que, devido à desvalorização cambial, como a da Alemanha e a da China – bem como da sobrevalorização do Real, resultado de problemas de políticas internas – os produtos desses países chegariam ao Brasil com uma competitividade artificial a ponto de mais que anular as tarifas de importação (a linha verde indica as tarifas aplicadas para os capítulos do Sistema Harmonizado no eixo).

Na maioria das linhas tarifárias, o câmbio desalinhado resulta em uma “tarifa negativa”. Em outras palavras, existe um estímulo à importação de produtos estrangeiros e desestímulo à indústria brasileira. Ou seja, os desalinhamentos cambiais impactam direta e negativamente um dos principais pilares do sistema multilateral de comércio, que é o acesso a mercados.

Além das diferentes metodologias desenvolvidas para mensuração de eventual desalinhamento cambial, é preciso discutir as razões e o limiar (threshold) dos desalinhamentos que seriam considerados suficientes para justificar uma ou mais das medidas discutidas na seção a seguir (ou seja, desalinhamento predatório).

Propostas para solução dos efeitos do desalinhamento cambial

Embora o tema seja complexo e ainda falte consenso em relação a metodologias, sua importância tem gerado esforço relevante por parte de pesquisadores para identificar os desalinhamentos cambiais de cada país e os seus efeitos negativos no comércio internacional.

Há também preocupação em propor possíveis soluções para os países afetados, por meio de medidas para corrigir ou coibir os reflexos indesejáveis do desalinhamento cambial. Abaixo estão elencadas as principais propostas.

● CONTENCIOSO NA OMC (UTILIZAÇÃO DO ART.XV)

Uma das possibilidades para solucionar o problema de desalinhamentos cambiais que não possuam fundamentos econômicos envolveria abertura de um contencioso na OMC contra países que se utilizem desta prática. O contencioso poderia ser aberto por um ou mais países que se considerem prejudicados, com base no artigo XV.4 do GATT, que prevê:

“4. As Partes Contratantes abster-se-ão de qualquer medida cambial que possa frustrar os objetivos considerados no presente Acordo e de qualquer medida comercial que possa frustrar os objetivos visados pelo Acordo Constitutivo do Fundo Monetário Internacional.”

Contudo, este Observatório antecipa que problemas podem surgir quanto à necessidade de consultas ao FMI para solução da disputa.¹⁵ Nessa hipótese, vale notar que a estrutura atual de decisões do Fundo, fortemente influenciada por aspectos políticos, poderia trazer dificuldades para a emissão de opiniões que deveriam ter caráter efetivamente técnico.

O histórico demonstra que até hoje nenhum país foi considerado como “manipulador cambial” nos termos do art. IV dos seus artigos constitutivos, ou seja, que exista manipulação para obter “vantagens comerciais”.¹⁶

Mas, na hipótese de Membros economicamente importantes se juntarem à disputa, a pressão sobre o Fundo poderia ser grande e aumentariam as chances de uma posição técnica do organismo sobre a natureza dos desalinhamentos cambiais.

Cabe lembrar que qualquer disputa na OMC envolve o risco de o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) concluir pelo contrário do esperado pelos Membros demandantes. Nesse caso, haveria risco também de serem prejudicadas possíveis futuras negociações sobre o tema.

Por outro lado, uma conclusão favorável ao país que questione a manipulação cambial criaria uma jurisprudência de grande relevo para a OMC e seria um fator de estímulo para que os Membros direcionassem esforços para negociar regras mais claras sobre o tema.

15 Ver arts.XV.2 e XV.6 do GATT.

16 Nos termos do art. IV do Acordo Constitutivo do FMI os países devem abster-se de manipular suas taxas cambiais com o objetivo de obter vantagens competitivas injustas frente a outros membros. Assim, a avaliação de violação do art. IV passa pela avaliação do Fundo quanto à “manipulação” do câmbio por determinado país.

● NEGOCIAÇÕES DE NOVAS REGRAS

Alguns especialistas entendem que a questão só se resolveria caso fossem negociadas novas regras em âmbito multilateral, na OMC ou no FMI (caso este tivesse um mecanismo de solução de controvérsias), ou em ambos.¹⁷ Entre as possíveis regras, pode-se cogitar um mecanismo de compensação e renegociação tarifária, a revisão do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias ou do Acordo Antidumping, ou mesmo a criação de um novo mecanismo de defesa comercial.

Vale lembrar que a negociação de novas regras, a princípio, exige consenso entre todos os membros da OMC. As dificuldades para avançar nas negociações da Rodada Doha (inclusive em Bali), que não incluem a questão cambial, mostram que no cenário multilateral atual há pouco espaço para que novos temas sejam propostos na Organização.

O cenário também não é muito diferente no âmbito do FMI, que vem encontrando uma série de dificuldades para levar adiante reformas internas, como, por exemplo, a adoção de um sistema de solução de controvérsias similar à OMC ou mesmo sobre a possibilidade de aplicação de medidas compensatórias.¹⁸

Outra alternativa seria a busca de uma solução por meio de compromissos assumidos pelos países no âmbito do G-20, em moldes similares, por exemplo, às soluções negociadas no Acordo de Plaza e no Acordo de Louvre na década de 1980.

Existem, assim, poucos incentivos para os países que são atualmente beneficiados pelo desalinhamento cambial sentarem-se à mesa para discutir a questão, já que é necessário consenso para a obtenção de soluções negociadas, ou mesmo para a realização de negociações multilaterais.¹⁹

Negociações em âmbito plurilateral, e em acordos preferenciais, tenderiam a esbarrar em problemas similares, mas merecem uma análise mais profunda posteriormente, já que poderiam significar o ponto de partida para o desenho de regras sobre o tema.

● RESERVAS COMPENSATÓRIAS

Fred Bergsten, do PIIIE, propõe a possibilidade de que países se utilizem de intervenções cambiais compensatórias em resposta ao desalinhamento cambial. Nesse sentido, países afetados pelo desalinhamento cambial agiriam comprando moeda dos países manipuladores em montantes suficientes para compensar o impacto nas suas próprias moedas.²⁰

Uma das limitações da eficácia dessa medida é que nem todas as moedas são negociadas livremente. Outro problema é que nem todos os países afetados pelos desalinhamentos cambiais teriam volume de reservas e condições macroeconômicas suficientes para adotar a medida. Em termos práticos, as possibilidades mais concretas de aplicação de intervenções cambiais compensatórias se concentrariam nos EUA, o que poderia tornar o mecanismo mais suscetível a interferências de ordem política.²¹

● DEFESA COMERCIAL

Diante das dificuldades para negociação imediata de novas regras ou de utilização do sistema de solução de controvérsias da OMC, algumas hipóteses têm sido aventadas quanto à possibilidade de utilização de medidas unilaterais para, se não solucionar a questão, pelo menos criar incentivos para que os países que se beneficiam do desalinhamento cambial passem a negociar regras sobre o tema. Nos EUA, por exemplo, tramitam no Congresso projetos de lei que propõem a utilização de medidas compensatórias (HR 1276) e antidumping (S1114) para mitigar efeitos de desalinhamentos cambiais.²²

17 Para uma discussão mais detalhada sobre o foro apropriado para negociações, ver THORSTENSEN, Vera; MARÇAL, Emerson Fernandes; FERRAZ, Lucas, "WTO X PTAS – Where To Negotiate Trade And Currency", 2014, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2451292.

18 Para uma análise mais detalhada de propostas de reformas perante o FMI, envolvendo inclusive a possibilidade de aplicação de medidas compensatórias unilaterais, ver BERGSTEN, Fred, "Currency Wars, The Economy of the United States and Reform of International Monetary System", 2013, disponível em <http://www.iie.com/publications/papers/bergsten201305.pdf>.

19 Nesse sentido, ver CAMPOS, Aluísio de Lima, "Currency Misalignments and Trade: A Path Solution", paper apresentado na 4ª Conferência Bial da Society of International Economic Law, julho de 2014.

20 Ver BERGSTEN, Fred, "Addressing Currency Manipulation Through Trade Agreements", 2014, disponível em <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=2549>

21 CAMPOS, Aluísio de Lima, "Currency Misalignments and Trade: A Path Solution", paper apresentado na 4ª Conferência Bial da Society of International Economic Law, julho de 2014.

22 Os textos dos projetos de lei podem ser acessados em: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1276> (HR 1276) e <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1114> (S1114).

Um desafio importante para a imposição de medida compensatória diz respeito aos critérios a serem utilizados para mensurar a vantagem ou benefício representado pelo desalinhamento cambial a ser compensado. Outro desafio, do ponto de vista técnico-jurídico, seria como enquadrar formalmente o desalinhamento no conceito de “subsídio” previsto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC.

Aluísio de Lima-Campos (2014) propõe que medidas compensatórias sejam utilizadas para mitigar os efeitos do desalinhamento cambial sobre o comércio. Para tanto, faz uso dos estudos do FMI para determinar quando países afetados pelos desalinhamentos cambiais de outros países poderiam recorrer a alguma ação para proteger seus interesses.

Especificamente, a proposta é que medidas compensatórias possam ser utilizadas quando presentes os seguintes requisitos cumulativos:

- I. existência de uma desvalorização que seja significativa, isto é, que seja maior que 5% (ou maior que a média do imposto de importação), pelos dados do FMI;
- II. por um prazo maior que um ano; e
- III. que não tenha o objetivo de corrigir algum desequilíbrio econômico do país (ou, ainda que tenha esse objetivo, esteja sendo aplicada de maneira inadequada).

Pela metodologia proposta, atendidos esses critérios, concluir-se-ia que houve prática de “Desalinhamento Cambial Predatório (DCP)” pelo país em questão, o que autorizaria aos países afetados adotar medidas compensatórias.

TABELA 4: RESUMO DOS PRINCIPAIS REMÉDIOS PARA DESALINHAMENTOS CAMBIAIS

POSSÍVEL SOLUÇÃO	MEDIDA	DESAFIOS
Contencioso na OMC (utilização do art. XV)	Abertura de contenciosos perante a OMC contra países que se utilizem da prática de desalinhamento cambial	- Forte influência política nas respostas do FMI às consultas realizadas no contexto de disputas envolvendo câmbio perante a OMC. - Risco de se obter, pela via do contencioso, resultado contrário ao esperado pelo países reclamante, o que poderia prejudicar negociações futuras.
Negociações de novas regras multilaterais	Negociação de novas regras multilaterais no âmbito da OMC e/ou do FMI	- A princípio, exige consenso entre os membros. - No cenário multilateral atual há pouco espaço para novos temas, como a questão cambial. - Ausência de incentivos aos países beneficiados pelo desalinhamento cambial para discutirem a questão. - Negociações em âmbito plurilateral ou em acordos preferenciais devem ser analisadas como “second best”.
Compromissos políticos no G-20	Negociação de compromissos pelos membros do G-20, de modo similar ao Acordo de Plaza e de Louvre.	- Ausência de incentivos aos países beneficiados pelo desalinhamento cambial para discutirem a questão. - Decisões relacionadas a câmbio, sob a esfera do G-20, tiveram poucos efeitos práticos até agora.
Defesa comercial	Aplicação de medidas compensatórias pelos países prejudicados pelo desalinhamento cambial.	- Definição dos critérios a serem utilizados para mensurar a vantagem do desalinhamento cambial a ser compensado; - Dificuldade de enquadrar, do ponto de vista técnico jurídico, o desalinhamento cambial no conceito de “subsídio”;
Intervenções cambiais compensatórias	Aquisição de moeda dos países com câmbio desalinhado em montantes suficientes para compensar o impacto nas suas próprias moedas	- Nem todas as moedas são negociadas livremente. - Possibilidade remota de uso eficaz da medida por outros países além dos EUA.

Fonte: elaboração da CNI, com base nas normas da OMC, FMI e fontes secundárias



Considerações da CNI

A CNI reconhece que a discussão quanto aos efeitos do desalinhamento cambial sobre o comércio internacional é complexa e sensível. Contudo, ignorar o problema não é uma opção. Os períodos recentes de desvalorização cambial de alguns parceiros comerciais (é também verdade que houve valorização do Real), deixaram claro o quão negativos são esses efeitos para a indústria brasileira.

Na avaliação da CNI, é importante seguir uma estratégia sobre o tema. Apesar das dificuldades antevistas, as ações deveriam ir em duas direções:

1. VIA NEGOCIADORA: o governo brasileiro deve manter em pauta e aprofundar as discussões sobre o tema no âmbito da OMC, por meio do Grupo de Trabalho específico e em outros órgãos da Organização. Deve também mantê-lo na agenda do FMI e do G-20, intensificando os esforços realizados até o momento e, inclusive, tentando construir consenso para algo parecido com o que foi o Acordo de Plaza da década de 80.

O aprofundamento da discussão passa pelo debate para melhor qualificar as regras do FMI sobre o tema e o artigo XV.4 da OMC.

2. VIA LEGISLAÇÃO INTERNA: o governo deve avaliar seriamente a possibilidade de inserção, na regulamentação sobre defesa comercial, da aplicação de medidas compensatórias. O novo Decreto sobre Medidas Compensatórias, que está em elaboração, é a melhor oportunidade. A sugestão foi formalmente apresentada pela CNI no início deste ano, em conjunto com diversas associações da indústria, em resposta à consulta pública realizada pela SECEX.

A previsão do uso de tal instrumento, seja no Decreto sobre Medidas Compensatórias ou outro instrumento legal, a exemplo do que se propõe na legislação americana, pode representar um passo importante para incentivar o diálogo com países que vêm beneficiando-se dos desalinhamentos cambiais.²³

Essas medidas seriam mais adequadas, neste momento, do que cogitar o início de contencioso baseado no art. XV.4 do GATT. Eventual resultado negativo na disputa poderia ter como efeito a convalidação da legalidade (ou não ilegalidade) da prática de manipulação cambial.

É certo que a adoção das medidas compensatórias (ou mesmo a existência de regulamentação autorizando medidas compensatórias em função de desalinhamentos cambiais) também poderia ser questionada na OMC. Porém, mesmo nesse cenário, o governo brasileiro teria a oportunidade de avaliar estrategicamente a conveniência ou não de eliminar a medida, antes que o contencioso progredisse.

O que é indispensável é chegar a alguma solução que proteja a indústria dos efeitos nefastos dos desalinhamentos duradouros, que subtraem a competitividade exportadora e no mercado interno. O tema já foi alvo de regulação por organismos multilaterais no passado, justamente com o intuito de preservar um comércio leal, e o Brasil deve trabalhar para que ele volte a ser.

23 Os detalhes da regulamentação poderiam ser previstos em linha com a proposta do Prof. Aluísio de Lima-Campos, comentada acima.