



INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

O Acordo União Europeia – Canadá: entre a ambição e os condicionantes políticos

O acordo econômico e comercial entre a União Europeia e o Canadá – conhecido pelo acrônimo de sua denominação em inglês CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) faz parte, juntamente com a Parceria Transpacífica (TPP) e com a Parceria Transatlântica (TTIP), de uma nova geração de acordos preferenciais de amplo escopo temático e com foco principal em normas e regulações.

Com a incerteza que cerca o futuro da TPP, depois que os EUA se retiraram do acordo por iniciativa de seu novo presidente, e da TTIP entre os EUA e a União Europeia, a entrada em vigor do CETA, em fevereiro último, faz deste o acordo pioneiro entre os arranjos de última geração na esfera comercial e de investimentos.

As negociações do CETA foram lançadas em maio de 2009 como um desdobramento e aprofundamento das discussões bilaterais levadas a cabo entre 2004 e 2006 e foram formalmente concluídas em 2014. Em outubro de 2016, o Conselho Europeu autorizou a assinatura do acordo pela União Europeia e encaminhou-o à aprovação do Parlamento Europeu, o que aconteceu em 15 de fevereiro deste ano.

As negociações e a aprovação do CETA: uma batalha política

Apesar de envolver parceiros com elevado nível de desenvolvimento e com razoável grau de convergência de interesses e valores sociais e culturais, o CETA não passou incólume às críticas e resistências dirigidas nos países desenvolvidos – neste caso, na Europa – aos acordos comerciais. Organizações da sociedade civil em diversos países questionaram o caráter “secreto” das negociações e, quando o texto do acordo “vazou” e foi

tornado público, contestaram o seu conteúdo e alguns temas tradicionalmente controversos, como o capítulo de proteção de investimentos.

Em 2016, pouco antes da assinatura do acordo, a recusa do governo regional da Valônia, na Bélgica, em aceitar os termos do acordo gerou um impasse, finalmente superado através de negociações entre os governos federal belga e regional da Valônia.

Para contornar as últimas resistências à assinatura do acordo, Canadá e União Europeia emitiram, no final de outubro de 2016, um Instrumento Interpretativo Conjunto (*Joint Interpretative Instrument – JII*) que buscou explicitar o entendimento das Partes em relação a temas “que foram objeto de debate e preocupação pública”, como o “direito de regular” dos Estados nacionais (e da União Europeia), a provisão de serviços públicos e a proteção dos investimentos.

Ainda assim, a aprovação do acordo pelo Parlamento Europeu também gerou controvérsia, tendo sido conquistada apesar do voto contrário de mais de 250 eurodeputados.

Além disso, o próprio escopo do acordo resultou de um contencioso entre a Comissão Europeia e alguns governos nacionais de países-membros. Estes questionaram a competência exclusiva da União Europeia sobre certas áreas temáticas

em negociação, reivindicando-as como de “competência compartilhada” entre a o bloco e os Estados-membros. O tema está atualmente sob exame da Corte Europeia de Justiça, mas a Comissão Europeia, para não retardar a entrada em vigor do CETA, propôs sua “aplicação provisória”, válida para todas as áreas em que não há contestação de competência exclusiva por parte dos Estados membros.

É, portanto, nesta condição, que o CETA entrou em vigor, sua aplicação provisória excluindo essencialmente as regras de proteção de investimentos, o mecanismo de solução de controvérsias próprio do capítulo de investimentos e o estabelecimento de um Sistema de Corte Internacional para controvérsias entre investidor e Estado. A entrada em vigor das disposições excluídas da aplicação provisória dependerá da aprovação das mesmas pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros.

As características gerais do CETA

O CETA é um acordo composto por 30 capítulos mais os Anexos, que respondem por 85% das 1598 páginas do acordo. Seis destes capítulos se referem diretamente ao comércio de bens (tratamento nacional e acesso a mercados para bens, defesa comercial, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, facilitação aduaneira e comercial, subsídios).

Os temas relacionados exclusiva ou principalmente a serviços são objeto de oito capítulos. Há um capítulo sobre comércio transfronteiriço de serviços, três capítulos sobre setores específicos de serviços (financeiros, transportes marítimos internacionais e telecomunicações), além de quatro outros capítulos sobre temas que também impactam o comércio de bens, mas são particularmente relevantes para os serviços (entrada temporária de pessoas naturais, regulação doméstica, reconhecimento mútuo e qualificação profissional e comércio eletrônico).

Também fazem parte do CETA capítulos temáticos (horizontais, ou seja, não setoriais) que se encontram tradicionalmente em acordos comerciais preferenciais: investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, todos

com compromissos vinculantes significativos, em termos de acesso a mercados e de disciplinas.

As preocupações de *stakeholders* não empresariais se traduzem principalmente nos capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável, comércio e trabalho e comércio e meio ambiente, além de disposições que limitam o alcance de certas disciplinas de capítulos como os de investimentos, serviços e subsídios¹.

Além do capítulo sobre comércio eletrônico, entra na categoria dos “novos temas” dos acordos comerciais aquele voltado para empresas estatais, monopólios e empresas beneficiadas por direitos ou privilégios especiais.

A dimensão regulatória e normativa do acordo supera amplamente a de acesso a mercados, embora esta última também esteja presente em todos os capítulos em que ela é, em princípio, relevante. Há barreiras de acesso em diversas áreas, o acordo busca eliminar várias delas, mas assegura a manutenção de outras. Em qualquer caso, trata-se de dois parceiros que, à exceção do tratamento protecionista conferido a bens agrícolas, têm mercados significativamente abertos em bens industriais,

1 - A emissão do já citado JII / CETA também pode ser interpretada como resposta às preocupações de diversos stakeholders não empresariais com a preservação de certos atributos e poderes dos Estados nacionais e com a limitação dos direitos conferidos às empresas.

serviços, investimentos e – em marco plurilateral – compras governamentais.

O acordo é intensivo em mecanismos de cooperação e diálogo bilateral. Além do estabelecimento de um Comitê Conjunto para supervisionar a implementação do acordo como um todo, foram criados nove comitês especializados por temas (de comércio de bens, de serviços e investimentos, de compras governamentais, de comércio e desenvolvimento sustentável, etc.). Além disso, o capítulo de cooperação e diálogos bilaterais contempla o estabelecimento de três instâncias com temáticas específicas e novas em acordos comerciais, como acesso a mercados para produtos da biotecnologia, produtos florestais e matérias primas.

A densidade institucional do acordo também aparece no tratamento dado à solução de

controvérsias entre as Partes. O mecanismo aplicável de forma geral ao acordo é objeto de um capítulo próprio, mas as controvérsias podem ter tratamento diferenciado segundo o seu objeto. Assim, o capítulo de investimentos contempla o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado – inovando nesta área com o estabelecimento de um Sistema de Corte de Investimento (*Investment Court System*) – as controvérsias envolvendo serviços financeiros adaptam disposições do mecanismo geral do acordo e do mecanismo específico do capítulo de investimentos e aquelas que tenham como objeto disposições dos capítulos de trabalho e de meio ambiente recebem tratamento diferenciado, com a constituição em painéis de especialistas (e não de árbitros) e a ênfase na busca de soluções negociadas, sem que se prevejam sanções a eventuais não cumprimentos das deliberações do painel².

Uma descrição estilizada dos principais capítulos

A seguir, descrevem-se algumas das principais características de capítulos selecionados do CETA:

• ACESSO A MERCADOS E TRATAMENTO NACIONAL DE BENS

Além de estabelecer o princípio do tratamento nacional para bens importados bilateralmente por ambas as Partes, este capítulo prevê a redução ou eliminação dos impostos incidentes (tarifas NMF) sobre aquelas operações, de acordo com cronogramas apresentados nos anexos do acordo. Do ponto de vista da redução de tarifas, são definidas sete categorias de produtos. Quatro delas preveem a eliminação total das tarifas, imediata ou em prazos variando de quatro a oito anos, iniciando-se a desgravação na entrada em vigor do acordo³. Há uma categoria de produtos que serão totalmente desgravados em 1º de janeiro do ano 8, mas cujo processo de eliminação das tarifas somente se iniciará no quinto aniversário da entrada em vigor do acordo (prazo de carência de cinco anos, portanto). Uma categoria de produtos terá o componente *ad valorem* de suas tarifas eliminado na entrada em vigor do acordo, enquanto o componente específico será mantido.

E finalmente uma última categoria de produtos ficará isenta da eliminação de tarifas.

As restrições e exceções à eliminação de tarifas concernem essencialmente produtos agrícolas e agrícolas processados, para muitos dos quais também são estabelecidas cotas tarifárias e regras detalhadas para a sua administração. Os cronogramas de desgravação incluídos como anexo no acordo contemplam os produtos que não são objeto de liberalização imediata: no caso do Canadá, trata-se de carnes, laticínios, derivados e preparações (excluídos da liberalização), além de veículos automotores (prazos de seis ou oito anos de desgravação para automóveis e outros veículos de transporte de passageiros e de quatro para caminhões) e navios e estruturas flutuantes (prazos de quatro ou oito anos, dependendo do produto). No caso da União Europeia, são excluídas as carnes, enquanto legumes, frutas e sucos de frutas são incluídos na categoria que tem o componente *ad valorem* das tarifas eliminado, mas mantém o seu componente específico. Entre os produtos industriais, a lista europeia contempla apenas produtos do capítulo 87 do SH (veículos

2 - Além disso, as disposições de alguns capítulos, como defesa comercial e subsídios – objetos de acordos e de muitas controvérsias na OMC – e política de competição não se sujeitam aos procedimentos de solução de controvérsias do CETA.

3 - Observe-se que, no CETA, o ano 1 para efeito de redução / eliminação de tarifas, inicia-se na data de entrada em vigor do acordo e se conclui em 31 de dezembro do mesmo ano. O ano 2 começa em 1 de janeiro do ano seguinte. Portanto, exceto se o acordo entrasse em vigor em 1 de janeiro de determinado ano, o ano 1 será mais curto do que 365 dias. Os cronogramas de liberalização do CETA estabelecem, por exemplo, que para a categoria x de produtos, as tarifas serão levadas a zero no dia 1 de janeiro do Ano 8 – que será antes do acordo ter completado efetivamente oito anos.

automotores), com prazos de desgravação semelhantes aos do Canadá.

Encontra-se, portanto, no CETA, assim como já observado em muitos outros acordos preferenciais, tratamento diferenciado concedido, nas listas de desgravação, a setores como os de produtos agrícolas básicos e processados e veículos automotores. Enquanto os produtos de origem agrícolas são preservados, parcial ou totalmente, das desgravações previstas, os do setor automotivo são favorecidos por prazos relativamente longos de desgravação. No caso do CETA, porém, os produtos têxteis e de confecção – frequentemente também favorecidos por prazos maiores de desgravação – são objeto de eliminação imediata de tarifas.

O capítulo proíbe ainda a utilização de mecanismos de *drawback* e assemelhados, mas esta regra somente se aplicará ao se completarem três anos da vigência do acordo. Proíbe ainda a imposição de tarifas ou de outras taxas às exportações bilaterais.

Ao contrário do que se observa em outros acordos, o CETA não tem um capítulo específico sobre regras que conferem origem aos produtos transacionados, permitindo-lhes beneficiar-se das disposições e preferências estabelecidas pelo acordo. No, entanto, há, na CETA, em anexo ao texto do acordo, um Protocolo sobre regras e procedimentos de origem, que acaba por ter função semelhante à exercida pelo capítulo sobre tema em outros acordos.

O elemento central do protocolo são as regras gerais e as regras específicas definidas para que um produto que não tenha sido “integralmente obtido” dentro de uma das Partes seja, ainda assim, considerado como tendo sido objeto de “produção suficiente” nesta Parte, podendo em consequência ser classificado como “originado” nesta Parte e, como tal, beneficiar-se dos direitos e preferências conferidos pelo acordo.

As regras específicas definem, para cada produto, as condições que, preenchidas, conferem origem ao mesmo, ainda que ele tenha utilizado materiais e insumos originários de um país não participante do acordo. Para os produtos industrializados, com muita frequência, duas regras são admitidas: o

salto tarifário em nível de posição isoladamente (quatro dígitos) ou combinado com outro critério, dependendo do produto – limite de 40% ou 50% para a participação de materiais não originados no “valor de transação” ou preço *ex works* do produto; sujeição do material não originado a determinados processos de transformação química, eletrolítica ou termal, etc.⁴

O protocolo de regras de origem estabelece ainda o princípio da cumulatividade entre as Partes, mas avança nessa área, ao prever a possibilidade de que materiais originados em países com os quais ambas as Partes signatárias do CETA tenham acordos que incluam disposições de origem “equivalentes”⁵, sejam contabilizados como originados. O protocolo inclui ainda uma regra de tolerância horizontal (ou seja, não específica a setores ou produtos) para facilitar a incorporação de matérias primas originárias de outros países sem que estes bens percam os benefícios conferidos aos “produtos originados”. Essas duas regras apontam para uma maior flexibilização dos critérios utilizados para conferir origem a produtos em acordos preferenciais, tendência que não se observa – pelo mesmo com igual nitidez – nas disposições do TPP.

• INVESTIMENTOS

O capítulo de investimentos do CETA marca uma aproximação da União Europeia em relação ao modelo de tratamento deste tema que caracteriza os acordos assinados pelos EUA e Canadá – o “modelo NAFTA” com adaptações e atualizações. De fato, até muito recentemente, os acordos da União Europeia tinham um capítulo de estabelecimento, com cobertura variável – incluindo bens e serviços ou apenas serviços (caso do acordo com a Coreia) e os países do bloco tinham individualmente seus acordos bilaterais de proteção de investimentos com seus parceiros. O tema da proteção dos investimentos ficava portanto fora dos acordos de livre comércio.

No CETA, esse não é o caso. Há um capítulo de investimentos, que inclui disciplinas relativas ao estabelecimento (acesso ao mercado e requisitos de desempenho), a tratamento não discriminatório (tratamento nacional e de nação mais favorecida, regras para tratamento de diretores e administradores de empresas responsáveis pelos investimentos) e à proteção dos investimentos

4 - Para os produtos têxteis e de vestuário, as regras exigem a realização de certas etapas produtivas dentro das Partes e, por vezes, combinam este critério com o estabelecimento de limite percentual para a participação de materiais não originados. O protocolo também estipula uma regra de tolerância para a utilização de fibras naturais como insumo para a produção de têxteis e vestuário nas Partes signatárias do acordo.

5 - Esta extensão da regra de cumulatividade do acordo pode beneficiar exportações de países latino-americanos, como México, Chile e Peru, que têm acordos preferenciais com a União Europeia e o Canadá.

(investimentos e medidas regulatórias, tratamento dos investimentos e investidores, expropriação, transferências, etc.). O capítulo inclui ainda uma longa seção sobre o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado e seus anexos trazem as listas negativas de reservas horizontais e setoriais (em nível da União Europeia, dos Estados nacionais e das instâncias subnacionais de governo nos países da UE e no Canadá) às disciplinas relativas ao direito de estabelecimento e a tratamento não discriminatório.

O capítulo equilibra-se entre, de um lado, seu escopo abrangente e sua ambição regulatória e, de outro, as preocupações para estabelecer limites ao alcance das disciplinas que o compõem. Este é o tema que maiores resistências suscitou entre os críticos do CETA na União Europeia e a ele se refere o já citado Instrumento Interpretativo Conjunto anexado ao acordo para explicitar o entendimento das partes em relação a questões intensamente questionadas por setores da opinião pública. Os dois temas mais sensíveis politicamente nesta área são as garantias de proteção ao investimento e o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado. Não por acaso, como já observado, ambos os temas foram excluídos da aplicação provisória do acordo, sua integração a este dependendo da aprovação dos parlamentos nacionais na União Europeia.

Em relação ao escopo amplo e à ambição regulatória, registram-se, no capítulo, as seguintes características:

- a opção por um conceito amplo de investimento – do tipo *asset-based*. Investimentos cobertos pelo acordo são aqueles existentes na data de entrada em vigor ou posteriormente a esta;
- a adoção de disciplinas em relação a estabelecimento – inclusive requisitos de desempenho, submetidos a limitações mais amplas do que no acordo de TRIMs da OMC – e tratamento não discriminatório. Tais disciplinas seguem o “padrão NAFTA”;
- a inclusão de regras abrangentes para a proteção de investimentos, inclusive com a adoção de padrões frequentemente contestados de “tratamento justo e equitativo” e de “proteção e segurança plenas” para os investimentos, além do conceito, igualmente questionado, de “expropriação indireta”; e

- o estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado.

Estas características revelam que o capítulo de investimentos do CETA segue, em sua arquitetura – com algumas adaptações – e em suas principais disposições, o modelo inaugurado pelo NAFTA. No entanto, e este é um aspecto relevante do CETA, a cada evidência de ambição e abrangência correspondem disposições cujo objetivo é explicitar os limites das disciplinas e do grau de proteção conferido aos investimentos e aos investidores.

Assim, por exemplo, o conceito amplo de investimentos é qualificado pela exigência das operações assim consideradas terem “características de investimento” (assunção de riscos, aporte de capital, etc.). O artigo sobre “tratamento aos investidores e investimentos cobertos” traz uma série de limites ao recurso, por investidores, aos princípios de “tratamento justo e equitativo” e “proteção e segurança plenas” para questionar ações regulatórias dos Estados (ou da União Europeia). Além disso, explicitam-se as condições sob as quais se pode considerar que um Estado infringe as regras de tratamento estabelecidas – e, ao fazê-lo, pretende-se evitar que qualquer ação regulatória considerada prejudicial aos investidores seja passível de questionamento.

Reforçando este conjunto de salvaguardas, o artigo sobre “investimento e medidas regulatórias” afirma o direito de regular dos Estados para alcançar objetivos legítimos de política, afirmação que converge com as qualificações introduzidas ao conceito de expropriação – notadamente a indireta -, que é objeto de um anexo específico⁶.

Embora incluindo o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado, o CETA restringe seu alcance, ao excluir do mecanismo questionamentos relacionados ao descumprimento das disciplinas de estabelecimento (acesso a mercados e requisitos de desempenho) e aqueles associados às disciplinas de tratamento não discriminatório (tratamento nacional e de nação mais favorecida, por exemplo), quando a queixa disser respeito ao estabelecimento ou aquisição de investimento coberto.

Além desta limitação de escopo, o mecanismo passou por importantes modificações, entre as quais a mais relevante foi a substituição de tribunais

6 - As disciplinas de estabelecimento e de tratamento não discriminatório do capítulo não se aplicam aos serviços audiovisuais, no caso da União Europeia, e às “indústrias culturais”, no caso do Canadá.

arbitrais *ad hoc* por um tribunal permanente de 15 membros – uma resposta às inúmeras críticas que os procedimentos característicos do mecanismo receberam ao longo de muitos anos. Além disso, um mecanismo de apelação será estabelecido no âmbito do acordo e o acordo prevê que as partes trabalharão, junto a outros países, para a constituição de um tribunal e de um mecanismo de apelação multilateral voltado para as disputas relacionadas a investimentos.

• COMÉRCIO TRANSFRONTEIRIÇO DE SERVIÇOS

O capítulo de comércio transfronteiriço de serviços é curto e se resume a oito artigos, três dos quais definem regras de tratamento nacional, de tratamento de nação mais favorecida e de acesso a mercados (este veda restrições quantitativas à prestação de serviços, nos moldes do que faz o GATS). A regra ampla de tratamento nacional é matizada pela afirmação do direito das partes para adotar ou manter requisitos formais para a prestação de determinados serviços, desde que tais requisitos não sejam aplicados de maneira discriminatória. As reservas horizontais e setoriais são apresentadas em listas negativas juntamente com as que se aplicam a investimentos⁷.

No CETA – mas também em outros acordos recentes, como a TPP – o tema de serviços está distribuído em vários capítulos, aquele de comércio transfronteiriço cobrindo apenas o que, na terminologia GATS, se denominam os modos 1 e 2 de prestação de serviços.

De fato, enquanto o modo 3 (presença comercial para a prestação de serviços) se identifica com uma operação de investimentos e é coberta pelo capítulo que trata deste tipo de operação, o modo 4 (prestação através do movimento de pessoas naturais) é objeto de um capítulo específico, com regras próprias aplicáveis a diferentes categorias de pessoas e com listas de reservas e exceções diversas das que se referem ao comércio transfronteiriço de serviços.

Além disso, determinados setores de serviços são objeto de capítulos específicos – serviços financeiros, de transporte marítimo internacional e de telecomunicações – com escopos bastante diversos e relações diferentes com o capítulo de

comércio transfronteiriço de serviços⁸. Também alguns temas que faziam parte, em acordos anteriores, do capítulo de serviços passaram a ser objeto de capítulos específicos: é o caso de regulação doméstica e de reconhecimento mútuo de qualificações profissionais.

• COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Canadá e União Europeia são signatários do Acordo de Compras Governamentais da OMC (acordo plurilateral) e seus acordos preferenciais incluem sistematicamente capítulos abrangentes nesta área temática. Portanto, para ambos, o capítulo de compras do CETA atualiza regras e aprofunda compromissos assumidos no acordo da OMC.

O capítulo de compras governamentais do CETA se aplica a bens, serviços em geral e serviços de construção adquiridos por entes governamentais – listados em anexos nacionais – através de diversas modalidades contratuais (inclusive concessão) a partir de certos limites mínimos de valor (limiares) também apresentados explicitamente no acordo.

As regras e disciplinas gerais do capítulo se referem a: (i) tratamento nacional e não discriminatório; (ii) proibição de condições compensatórias especiais, inclusive de qualquer tipo de offset; (iii) adoção, no caso de bens importados por conta de compras governamentais, das regras de origem do acordo que se aplicam ao comércio de bens; e (iv) estabelecimento de princípios para que o uso de meios eletrônicos e a condução da compra pelos governos se façam de maneira transparente e permitindo amplo acesso às licitações por parte de todos os interessados nos Estados signatários do acordo.

Uma parte significativa do capítulo é dedicada a regras e procedimentos de licitação e impugnação, de maneira a assegurar não discriminação nas várias etapas e várias modalidades do processo de licitação e contratação (publicação de informação pertinente, condições de participação, qualificação de fornecedores, definição das especificações técnicas do produto ou serviço, disponibilidade de documentação para participar das licitações, prazos, regras para contestação e impugnação de resultados etc.).

7 - O capítulo de comércio transfronteiriço de serviços não se aplica a serviços audiovisuais na União Europeia, às indústrias culturais no Canadá, a serviços aéreos e serviços de apoio aos aéreos, a serviços prestados no exercício de autoridade governamental e a subsídios relacionados à prestação transfronteiriça de serviços.

8 - O capítulo de serviços financeiros, por exemplo, não se sujeita ao de comércio transfronteiriço de serviços mesmo para a prestação em modo 1 e tem regras de solução de controvérsias adaptadas ao setor. Já o capítulo de transporte marítimo se subordina às regras do capítulo de comércio de serviços.

• OUTROS CAPÍTULOS

Além dos quatro capítulos cujo conteúdo foi sinteticamente descrito acima, vale chamar a atenção para alguns temas que ou são novos em acordos comerciais ou vêm evoluindo, em seu escopo e conteúdo, como parte destes acordos.

Entre os que compõem o primeiro grupo, vale destacar o **capítulo de empresas estatais e monopólios**, cujo conteúdo é bastante limitado. As partes são autorizadas a manter monopólios, empresas estatais ou empresas às quais são concedidos direitos especiais ou privilégios, mas estas entidades têm que conferir tratamento não discriminatório (tratamento nacional ou de nação mais favorecida, aplicando-se o mais favorável dos dois) a investimentos, bens e serviços da outra parte nas suas compras. Além disso, essas entidades devem agir de acordo com “considerações comerciais” na compra e venda de bens e serviços.

As disposições do capítulo não se aplicam a compras governamentais e aos setores excluídos das disciplinas aplicáveis ao comércio transfronteiriço de serviços e a investimentos (serviços aéreos e conexos, serviços audiovisuais na União Europeia e indústrias culturais no Canadá, etc.) e às medidas cobertas por reservas a tratamento nacional e de nação mais favorecida listadas nos anexos àqueles dois capítulos.

No segundo grupo de temas, as relações entre comércio, de um lado, e **meio ambiente e trabalho**, de outro, vêm integrando acordos comerciais preferenciais desde o NAFTA, há mais de vinte anos, mas seu tratamento vem passando por evoluções significativas. O resultado líquido dessas evoluções, do ponto de vista dos acordos como um todo, tem sido o de ampliar o alcance das disciplinas desses capítulos e aproximá-las, em termos de grau de compromisso, daquelas existentes nos capítulos considerados, sob a ótica econômica e comercial, centrais a um acordo.

Esta evolução pode ser atribuída, em grande medida, às pressões de *stakeholders* domésticos – organizações não governamentais ambientalistas e de direitos humanos, confederações sindicais nacionais e grupos parlamentares – descontentes com o “desequilíbrio” em favor dos interesses empresariais que estaria presente nos acordos comerciais e, em particular, naqueles de caráter preferencial.

Os capítulos do TPP voltados para estes temas mostram inovações importantes e efetivamente se aproximam, em termos de compromissos vinculantes, dos demais capítulos do acordo, suas disposições estando integralmente sujeitas ao mecanismo de solução de controvérsias do acordo. Como no caso do capítulo de empresas estatais e monopólios, também nos capítulos de meio ambiente e trabalho o CETA fica, em termos de escopo e de dispositivos de *enforcement*, aquém da TPP.

Parte da explicação para isso certamente relaciona-se à diferença de composição dos signatários dos dois acordos: participam do CETA apenas países desenvolvidos e com grau elevado de convergência cultural e em termos de valores sociais e políticos. Do TPP participam países com distintos regimes políticos e variados graus de comprometimento com valores democráticos e de sustentabilidade. Neste acordo, a preocupação (nos EUA) em evitar uma “*race to the bottom*” baseada na flexibilização de regras trabalhistas e ambientais teve papel central na definição do escopo e do conteúdo destes capítulos. Tal preocupação é obviamente muito secundária num acordo entre Canadá e União Europeia⁹.

No CETA, os capítulos sobre meio ambiente e trabalho (em suas relações com o comércio) são precedidos por um capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que não define disciplinas, se baseia em cooperação e em propostas de cunho institucional e cujos objetivos são implementados através das disposições daqueles dois capítulos.

Os capítulos de meio ambiente e de trabalho têm estruturas muito semelhantes. Ambos afirmam o direito dos países estabelecer suas prioridades nessas áreas de política e definir os níveis desejáveis de proteção ao trabalho e ao meio ambiente. Os padrões multilaterais, tais como definidos pela OIT (trabalho) e pelos acordos ambientais, aparecem como referência para a adoção e modificação de normas nacionais nos dois campos, mas não há qualquer obrigação de internalizar disposições emanadas destas instâncias e acordos internacionais.

Também em ambos os capítulos há um artigo estabelecendo que as partes não deverão reduzir padrões, alterar leis ambientais e trabalhistas ou deixar de cumpri-las para incentivar o comércio ou os investimentos. Como os dois capítulos

9 - O argumento vale também para a diferença de tratamento do tema das empresas estatais nos dois acordos, já que, entre os membros da TPP, há países como o Vietnã e Malásia com forte tradição de participação de empresas estatais na atividade econômica.

fazem das leis nacionais o eixo dos compromissos assumidos e como os mecanismos de *enforcement* das obrigações também são internos a cada Parte, esta obrigação de não reduzir exigências nacionais para incentivar o comércio e os investimentos é a principal regra vinculante dos dois capítulos.

Outra regra relevante – constante apenas do capítulo ambiental – diz respeito à obrigação de que, ao preparar ou implementar medidas de proteção ao meio ambiente que possam afetar o comércio e os investimentos, as Partes levem em consideração não apenas as normas e padrões ambientais, mas também a informação técnica e científica relevante.

Como já comentado, os dois capítulos têm mecanismos próprios de consultas e de solução de controvérsias e disputas relacionadas aos dois temas devem ser tratadas nos termos definidos por estes mecanismos. Embora o acordo preveja que ao mecanismo previsto caiba a função de fazer cumprir as obrigações vinculantes assumidas através dos dois capítulos, não há qualquer referência a como proceder em casos em que as partes não tenham chegado a um acordo na negociação da disputa ou em que uma delas não tenha cumprido as decisões do painel de especialistas que avalia e media a disputa.

Conclusão

O acordo é relevante porque envolve a União Europeia (28 países, inclusive algumas das maiores economias do mundo) e o Canadá, a décima economia do planeta, “atualiza” a agenda de acordos comerciais, introduzindo novos temas e alterações por vezes significativas no tratamento de temas já tradicionais daquela agenda, e valoriza a dimensão regulatória.

Trata-se do primeiro acordo bilateral entre grandes economias desenvolvidas¹⁰ a entrar em vigor e o pioneiro de uma nova geração de acordos comerciais ao mesmo tempo ambiciosos e *multistakeholders*. As principais inovações do CETA apontam para estas duas características.

De um lado, o CETA atende – e não poderia deixar de ser assim – a demandas, emanadas de interesses empresariais, por liberalização e por convergência regulatória. Isso fica especialmente claro naqueles capítulos que inovam por sua temática e suas regras, como os de empresas estatais, de entrada temporária de pessoas naturais, de serviços financeiros e de comércio eletrônico.

De outro, percebe-se nitidamente que, por trás de certas disposições inovadoras, encontram-se

preocupações de *stakeholders* não empresariais. É o caso, por exemplo, das novas regras para solução de controvérsias investidor-Estado, com o estabelecimento de um tribunal permanente e de procedimentos que buscam evitar o uso do mecanismo para o questionamento de medidas legítimas de política adotadas pelos Estados nacionais, instâncias subnacionais de governo e pela União Europeia. As significativas limitações impostas pelo acordo ao recurso a este mecanismo também constituem uma novidade.

De forma mais geral, o CETA traz uma preocupação recorrente com o direito de regular das Partes e sobre os limites das disposições do acordo frente a tal direito. Não por acaso, o direito de regular é o primeiro item na lista de temas politicamente controversos que compõem o Instrumento Interpretativo Conjunto anexado ao CETA¹¹.

No balanço geral, o acordo mantém um alto grau de ambição, sobretudo no que se refere a sua dimensão regulatória, mesmo que em capítulos como os de empresas estatais, de meio ambiente e de trabalho, o grau de compromissos vinculantes assumidos pelas partes seja inferior ao que se observa na TPP.

10 - EUA e Canadá têm acordo comercial, mas dentro do marco trilateral do NAFTA.

11 - Nessa mesma linha, registre-se a exclusão dos serviços audiovisuais, na União europeia, e das indústrias culturais, no Canadá, de qualquer compromisso assumido através do acordo.

Nova política comercial dos EUA: incerteza ainda é a palavra-chave

A resistência dos Estados Unidos (EUA) à inclusão, no comunicado final da reunião dos Ministros da Economia do G20 (em março passado), do compromisso de que os países do grupo “resistirão a todas as formas de protecionismo” – fórmula que tradicionalmente consta deste tipo de comunicado – foi apenas mais uma manifestação das novas orientações de política comercial dos EUA, adotadas pelo governo Trump.

Em sua campanha para a presidência, Donald Trump focou seus ataques à política comercial dos que o precederam nas relações com a China e nos acordos comerciais negociados pelos EUA nas esferas multilateral e preferencial, especialmente no NAFTA.

Nos primeiros dois meses de governo, o novo presidente retirou os EUA da Parceria Transpácífica (TPP), anunciou a renegociação do NAFTA e criou, na Casa Branca, um novo órgão – o Conselho Nacional de Comércio – para assessorá-lo em temas relacionados às negociações e à política comercial. Também montou uma equipe para tratar dos temas comerciais composta por advogados e lobistas de indústrias ameaçadas pela concorrência externa (aço, notadamente), além de acadêmicos conhecidos por sua postura fortemente crítica à China.

Não há dúvidas de que está em curso uma forte inflexão na política comercial da maior economia do mundo e de que a direção desta inflexão é dada por uma visão ultra-mercantilista das relações dos EUA com seus parceiros. Tendo em vista o poder econômico e político dos EUA, é muito provável que esta inflexão gere resultados tangíveis sobre as relações internacionais dos EUA e, em especial, deste país com seus principais parceiros comerciais.

Menos óbvias são as consequências e os efeitos destas evoluções prováveis sobre o sistema de comércio internacional, que dependerão, em boa medida, do arsenal de instrumentos mobilizados pelos EUA nesse processo e das reações dos seus parceiros comerciais à política comercial de Trump.

O diagnóstico

A inflexão da política comercial esboçada por Trump parte do diagnóstico – amplamente questionado por economistas, mas de apelo político incontestável – de que o crescimento dos EUA é limitado pelo tamanho de seu déficit comercial.

Este seria o resultado de um conjunto de fatores, relacionados ao “excesso de regulação” e aos elevados impostos pagos pelas empresas na economia dos EUA, mas também a fatores diretamente associados ao comércio e à política comercial: a manipulação cambial praticada por outros países, o uso generalizado de práticas comerciais injustas por parte dos principais parceiros dos EUA e

acordos comerciais mal negociados que teriam feito com que os EUA não se beneficiassem dos mesmos – pelo contrário¹.

Nesta visão, a conjugação desses fatores – relacionados ao comércio, à regulação e ao sistema de impostos do país – criaria incentivos para que as empresas nacionais (dos EUA) optassem por investir no exterior e daí importar para os EUA e para que outros países exportassem de forma “excessiva” para os EUA.

Para usar a fórmula dos autores do estudo citado, enquanto os altos impostos e o peso da regulação

1 - Navarro, P. e Ross, W. (2016) – Scoring the Trump economic plan: trade, regulatory and energy economic impacts, September 29. Os autores são, respectivamente, Presidente do Conselho Nacional de Comércio da Presidência e Secretário de Comércio, sob o governo de Donald Trump. Disponível em https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.

“empurram” as empresas para fora do país, acordos comerciais mal negociados (inclusive os multilaterais, como o que garantiu acesso da China à OMC) e práticas desleais dos parceiros comerciais completam o trabalho, “puxando” as empresas norte-americanas para seus territórios.

Os efeitos comerciais da conjunção destes fatores teriam sido, na visão da equipe de Trump, especialmente negativos para a indústria manufatureira dos EUA. A perda de participação da indústria no PIB, a redução do número de empregos industriais e o crescimento do déficit comercial da indústria são repetidamente citados como sintomas de que esse setor foi o principal prejudicado pelas políticas comerciais seguidas pelos governos anteriores e pelas práticas desleais de comércio adotadas pelos principais parceiros dos EUA. Trazer de volta indústrias e seus empregos para os EUA é um objetivo central que emerge claramente do diagnóstico formulado pelos principais assessores de Trump na área comercial.

Dois países seriam os principais beneficiários destes processos: China e México. O déficit

comercial bilateral dos EUA com a China – o maior de todos – alcançou, em 2015, US\$ 356 bilhões. Com o México, foi de US\$ 62,5 bilhões, ocupando a quarta posição entre os saldos negativos bilaterais do comércio dos EUA. Enquanto a China teria sido favorecida pelo acesso à OMC – que lhe deu status de nação mais favorecida – o México teria sido amplamente beneficiado pelo NAFTA – paradigma de acordo comercial “mal negociado” na visão da nova administração em Washington.

A esses dois países, pode-se ainda acrescentar Alemanha e Japão – responsáveis respectivamente pelos segundo e terceiro maiores déficits comerciais dos EUA, em 2015. O Japão até agora foi poupado de críticas e acusações por parte de Washington, mas a Alemanha já foi denunciada como “manipuladora cambial” pelo presidente do recém-criado Conselho Nacional de Comércio. A Coreia do Sul, cujo comércio com os EUA gera o quinto maior déficit bilateral deste país, também aparece, no texto de Navarro e Ross, como beneficiária de mais um acordo prejudicial aos EUA, o acordo bilateral entre os dois países.

Do diagnóstico à estratégia de política comercial

A Agenda Presidencial de Política Comercial para 2017, documento divulgado em fevereiro último², traduz o diagnóstico acima sintetizado em objetivos e prioridades de política.

Os princípios gerais da política comercial são “aumentar o crescimento econômico, promover a criação de emprego nos EUA, promover a reciprocidade com nossos parceiros comerciais, fortalecer nossa base manufatureira e nossa capacidade de nos defender e expandir nossas exportações agrícolas e de serviços”. De acordo com o documento, estes princípios devem ser perseguidos através de negociações bilaterais e da renegociação dos acordos em vigor “quando nossos objetivos não estão sendo atingidos”.

Os objetivos são, em sua maioria, desdobramentos destes princípios, mas incluem metas específicas relacionadas aos acordos comerciais: além da necessidade de atualizá-los, o documento inclui objetivos específicos ligados a direitos de propriedade intelectual – de defesa dos detentores

destes direitos – e a trabalho – a exigência de implementação das provisões ligadas ao tema constantes dos acordos em vigor e da proibição de importação e venda de bens produzidos com o uso de trabalho forçado.

Quatro são as prioridades (top priorities, no documento) da nova política comercial dos EUA: (i) defender a soberania nacional sobre a política comercial; (ii) implementar de forma estrita as leis comerciais dos EUA; (iii) agir para que outros países abram seus mercados para as exportações de bens e serviços e garantir a proteção dos direitos de propriedade intelectual das empresas dos EUA; e (iv) negociar “novos e melhores” acordos comerciais com países em “mercados-chave” em todo o mundo.

Cada uma das prioridades é objeto de alguns parágrafos e a primeira delas “defender a soberania nacional sobre a política comercial” é a mais surpreendente e, provavelmente, a mais relevante para definir o perfil da política comercial esboçada no

2 - USTR (2017) – 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. Disponível em <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016>

documento. O alvo desta prioridade é a OMC e seu sistema de solução de controvérsias, cujas decisões, em muitos casos, requerem a revisão de políticas e práticas comerciais de seus Estados-membros. Na visão do documento, quando da adesão dos EUA ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o Congresso teria deixado claro que as decisões dos painéis ou do Órgão de Apelação não seriam, para os EUA, “vinculantes” e que decisões contrárias aos EUA “não levam automaticamente a mudanças na lei e na prática dos EUA”.

Portanto, “retomar a soberania nacional sobre a política comercial” significa distanciar-se da OMC e de seu mecanismo de solução de controvérsias – hoje em dia o único mecanismo multilateral de interpretação de normas comerciais e de disciplinamento das políticas comerciais nacionais. Registre-se, portanto, o questionamento dirigido explicitamente ao multilateralismo comercial pelo documento, postura que potencialmente abre espaço para a adoção de qualquer medida unilateral de política, inclusive, no limite, aquelas que impliquem ignorar os compromissos assumidos na OMC pelos EUA. Até que ponto a nova administração dos EUA utilizará esta margem de liberdade auto-concedida é uma das incertezas essenciais que cercam a nova política comercial dos EUA.

As segunda e terceira prioridades dizem respeito ao uso, pelos EUA, de medidas legais já existentes no arsenal jurídico do comércio exterior do país, bem como de toda forma de “influência”³, para assegurar a proteção do mercado doméstico e a abertura dos mercados de exportação para bens e serviços dos EUA. Essa é uma vertente da política comercial dos EUA bastante conhecida, ativada com maior ou menor ênfase em diferentes momentos da história.

Nos anos 1980, por exemplo, quando o crescimento do Japão e de suas exportações geraram fortes preocupações nos EUA, este país utilizou tanto a legislação nacional de salvaguardas para proteger suas indústrias ameaçadas pelas importações originadas no Japão (a chamada Seção 201 da Lei de Comércio de 1974) quanto as disposições – também unilaterais – que permitiam retaliar países acusados de impor barreiras às exportações de bens e serviços dos EUA (a Seção 301 da mesma Lei) ou de não reconhecer adequadamente os direitos de propriedade intelectual das empresas norte-americanas (a chamada Super 301). No caso das indústrias ameaçadas pela concorrência

externa no mercado doméstico, foram concluídos vários “acordos de restrição voluntária das exportações”, através dos quais o país exportador se comprometia com valores máximos de exportação de certos produtos para os EUA.

Nas últimas décadas, os EUA passaram a recorrer principalmente aos instrumentos postos pela OMC à disposição de seus membros – acordos antidumping, de subsídios e medidas compensatórias e de propriedade intelectual, além do mecanismo de solução de controvérsias – para salvaguardar seus interesses defensivos e ofensivos.

Talvez por isso mesmo, o documento insista, no que se refere a essas duas prioridades, na ineficácia da OMC para assegurar um *level playing field* entre os Estados membros. De fato, essa é, no documento, a *rationale* para a volta ao unilateralismo no uso de instrumentos de proteção e de questionamento de barreiras às exportações. As regras da OMC (mas também, segundo o documento, de alguns acordos bilaterais e plurilaterais) partiriam do entendimento implícito de que as regras de livre mercado imperam no mundo inteiro, sendo a base de uma competição justa. Essa seria, de acordo com o documento, uma interpretação equivocada, já que “vários atores importantes na economia global não aderem completamente aos princípios de livre mercado na organização de seus sistemas econômicos” ou “têm sistemas regulatórios e legais que são transparentes”. Uma abordagem “mais agressiva” destas questões seria então necessária por parte dos EUA para garantir a efetiva implementação dos princípios de livre mercado e competição justa.

A quarta prioridade (negociar novos e melhores acordos comerciais) faz um retrospecto da evolução do comércio exterior dos EUA desde 2016 – crescimento de déficit comercial, especialmente da indústria manufatureira, perda de empregos na indústria e baixo dinamismo do setor – para concluir que o atual sistema mundial de comércio foi excelente para a China, beneficiada pelo acesso à OMC, mas não gerou bons resultados para os EUA. Além da China, os acordos com o México (NAFTA) e com a Coreia do Sul também são criticados por supostamente contribuírem para aumentar o déficit comercial bilateral dos EUA com estes países. A opção por negociações bilaterais – inclusive com os países que participaram das negociações da TPP – é reafirmada, ao mesmo tempo em que o documento defende que os acordos comerciais

3 - A palavra usada pelo documento é *leverage*, cuja tradução literal seria “alavancagem”.

novos ou renegociados se pautem por “padrões mais elevados de equidade”.

Em síntese, o documento que apresenta a agenda de política comercial dos EUA para 2017 sinaliza um claro distanciamento em relação às regras comerciais multilaterais – mas também às de alguns acordos preferenciais, selecionados segundo o critério do tamanho do déficit comercial bilateral – e a “auto-concessão” de um espaço de liberdade para uso de instrumentos unilaterais de política comercial e para fazer do bilateralismo o mecanismo de engajamento dos EUA em novas negociações comerciais.

As regras internacionais de comércio são percebidas como ineficientes – porque não reconhecem as diferenças entre sistemas econômicos mais e menos abertos e transparentes – e como prejudiciais aos EUA – identificados como a economia por excelência aberta e transparente. No caso dos acordos bilaterais, a prioridade é renegociar os existentes desde que percebidos como prejudiciais aos EUA e engajar-se em novos bilaterais. É importante observar que não há qualquer proposta positiva em relação ao multilateralismo,

como, por exemplo, concluir o TiSA ou introduzir novos temas na agenda multilateral ou ainda, adequar o multilateralismo à realidade de um comércio mundial de que participam economias com diferentes sistemas. A OMC e suas regras somente aparecem no documento como fonte de intromissão indevida na soberania nacional ou como produtoras de comércio desequilibrado e injusto (para os EUA).

Afastada a OMC como referência institucional e como produtora de normas que limitam a soberania nacional, abre-se a possibilidade – sem limites, a priori – de que os EUA redefinam as regras de suas relações com seus parceiros comerciais através do uso de seus instrumentos unilaterais e de negociações bilaterais voltadas para acordos mais “equânimes”, do ponto de vista dos EUA.

Claramente, o alvo principal das políticas unilaterais seriam aqueles países considerados responsáveis pelos maiores déficits bilaterais dos EUA – China e México à frente –, enquanto acordos bilaterais seriam buscados com outros países (membros da TPP, como o Japão, ou o Reino Unido pós-BREXIT).

As negociações comerciais na nova agenda dos EUA

Na esfera das negociações comerciais, três opções parecem definitivas, ao menos no horizonte de tempo do novo governo: a retirada dos EUA da TPP, a renegociação do NAFTA (e possivelmente do acordo com a Coreia do Sul) e a eleição do bilateralismo como eixo exclusivo de implementação de uma nova estratégia de negociação.

Em relação ao conteúdo e aos objetivos desta nova estratégia, as coisas estão, por enquanto, menos claras. Uma lista de temas que deveriam fazer parte de qualquer acordo comercial assinado pelos EUA, preparada pelo diretor do recém-criado Conselho de Comércio Exterior da Casa Branca, Peter Navarro, foi apresentada durante uma audiência no Senado para a aprovação do novo Representante Comercial da Presidência dos EUA, Robert Lighthizer.

A lista reúne 24 temas com graus muito diversos de abrangência. Há inclusive temas que se repetem (com ligeiras variações) na lista, sinalizando que esta não fora objeto de um tratamento mais cuidadoso por parte de seus autores.

Em qualquer caso, dificilmente se poderia imaginar que cada tema da lista corresponderia a um capítulo nos acordos comerciais, já que há temas que se referem a determinados mecanismos normalmente incluídos em capítulos mais amplos (caso do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado), assim como há outros que têm escopo bastante limitado, remetendo a problemas comerciais específicos de relacionamentos bilaterais dos EUA (com o Canadá, por exemplo).

Vale registrar que os temas que estão no alto da lista convergem com as preocupações centrais do governo Trump no que diz respeito a comércio. São eles: (i) regras de origem – percentuais e lacunas; (ii) redução do déficit comercial; (iii) dumping, circunvenção e evasão de direitos antidumping e compensatórios; e (iv) manipulação cambial. Destes quatro, apenas as regras de origem têm relevância na arquitetura dos acordos comerciais assinados até hoje pelos EUA.

Pode-se supor que, como ocorre com as regras de origem, os objetivos associados a padrões

ambientais e trabalhistas, bem como a proteção da propriedade intelectual e a restrições a empresas estatais e financiadas pelo Estado sejam tornar as disciplinas incluídas em acordos comerciais mais estritas e ambiciosas, atendendo a demandas domésticas de setores empresariais (propriedade intelectual e empresas estatais) e de setores sindicais e de ONGs (regras ambientais e trabalhistas).

Em outros casos, a lista aponta para políticas e práticas de outros países que supostamente prejudicariam os interesses de empresas dos EUA no mercado doméstico e de suas exportações: barreiras não tarifárias, a já citada evasão ou circunvenção de direitos antidumping, as restituições de impostos na exportação e a obrigação de transferência de tecnologia.

O BAT na interseção entre política comercial e reforma fiscal

O diagnóstico da perda de competitividade da economia dos EUA e de redução do peso da indústria manufatureira combina fatores relacionados ao comércio, ao excesso de regulação e ao sistema tributário. Na interseção das agendas comercial e tributária encontra-se um tema que tem suscitado intensos debates no país e cuja discussão ainda parece longe de um desfecho.

Trata-se da instituição, no quadro da reforma tributária em discussão por iniciativa do Partido Republicano⁴, de um imposto de ajuste na fronteira (o *border adjustment tax* – BAT). Na realidade, a ideia do BAT antecede os primeiros movimentos de formulação da estratégia comercial do governo Trump e a discussão em torno do tema envolve suas implicações comerciais a tributárias.

O BAT seria um imposto sobre o *cash flow* das empresas cobrado no destino (local de consumo) e, por este mecanismo, os custos de importação de insumos pelas empresas baseadas nos EUA não poderiam mais ser retirados da base de cálculo da receita para efeito de cálculo do imposto de renda devido. Por outro lado, o valor das exportações seria excluído desta mesma base. O resultado líquido seria uma forte assimetria na alíquota real do IR segundo a participação das importações e exportações na receita final das empresas, beneficiando as empresas predominantemente exportadoras e prejudicando as que dependem de importações.

Além de ter gerado uma divisão profunda no meio empresarial dos EUA, inclusive dentro de um mesmo setor, a ideia produziu de imediato fortes reações de parceiros comerciais do país, que equiparam a medida a uma desvalorização competitiva

de natureza fiscal e apontaram a inconsistência da proposta com as regras da OMC, por discriminar importações com um imposto interno e subsidiar exportações.

Para seus defensores, o BAT, além de ser um mecanismo de correção de distorções do sistema tributário dos EUA que comprometem a competitividade de suas empresas, é o mecanismo que geraria a receita necessária para compensar a redução da alíquota do imposto de renda (IR) corporativo prevista na reforma tributária – de 35% para 20% – evitando assim o desequilíbrio orçamentário que esta redução provocaria.

Além disso, argumentam que a medida provocaria uma valorização do dólar, anulando ou mitigando seus efeitos competitivos. Nesse caso, a contribuição do BAT à competitividade da economia e da indústria dos EUA seria nula ou muito pequena. No entanto, a hipótese de valorização do dólar em proporção equivalente ao percentual representado pelo IR (20%) é questionada por diversos economistas.

Em qualquer caso, a eventual introdução de um mecanismo como o BAT – uma opção atraente para um governo pouco preocupado com os efeitos internacionais de suas políticas domésticas – teria elevado potencial para gerar tensões e conflitos entre os EUA e seus principais parceiros comerciais. O distanciamento explícito que a nova administração de Washington adotou em relação à OMC e a seu sistema de solução de controvérsias somente aumenta o risco de que uma dinâmica de conflitos bilaterais “escale” para níveis inéditos.

4 - A reforma tributária pretende, além de reduzir a carga tributária incidente sobre as empresas – um tópico tradicional na agenda republicana –, simplificar o complexo sistema tributário do país e substituir o sistema de taxaço global vigente no país – visto como um incentivo ao offshoring e ao investimento no exterior em detrimento do investimento doméstico – por um sistema territorial de taxaço.

Os riscos de uma guerra comercial

As perguntas que se colocam então são as seguintes: quais os riscos de uma política comercial adotada pela maior economia do mundo e pautada pelo objetivo de corrigir e reformar, através de medidas unilaterais e de repactuação das relações bilaterais mais relevantes para o país, uma ordem internacional percebida como geradora de injustiça para os EUA? Há um risco real de um cenário de “guerra comercial” com consequências econômicas imprevisíveis?

Dadush (2017)⁵ discute estas questões identificando três fontes de influência capazes de moderar as tendências protecionistas da política comercial do governo Trump. São elas as características e a intensidade das respostas dos principais alvos da política dos EUA – os chamados Big Four (China, Alemanha, Japão e México) – às ações daquele país, o efeito (negativo) das políticas protecionistas sobre as alianças externas dos EUA e, por esta via, sobre a segurança nacional e a atitude do Congresso norte-americano, com maioria republicana.

Além disso, haveria que incluir também os interesses de empresas dos EUA que seriam direta ou indiretamente prejudicadas pelo protecionismo do governo e/ou por medidas como a instituição do BAT. Isoladamente ou em conjunto, estas forças tenderiam a minimizar o ímpeto protecionista da nova administração em Washington.

Em contrapartida, há um conjunto de fatores que podem atuar como fontes de influência no sentido de radicalizar as opções de política comercial do governo. A política comercial é uma das áreas em que o presidente dispõe de maior margem de manobra para tomar decisões independentemente do Congresso, em contraste com temas

espinhosos que fazem parte da agenda de Trump, como a reforma do Obamacare e a reforma tributária, por exemplo.

Crescentes dificuldades para fazer avançar a agenda da campanha presidencial em diversas áreas de política podem atuar como incentivos para que o governo entregue o prometido – e até mais do que isso – na área comercial. Além disso, a política comercial é, juntamente com a de imigração, uma esfera propícia ao uso da lógica de nós (norte-americanos no caso) contra eles (o resto do mundo) e aos discursos nacionalistas. E há certamente as empresas e setores que têm interesse econômico nas orientações de política protecionistas e voltadas para a recuperação da competitividade da indústria dos EUA, através de subsídios e proteção.

É impossível prever como funcionará o jogo das forças de moderação e de radicalização na implementação da política comercial de Trump. Atualmente ainda não é possível identificar, mais além das declarações de intenções e propostas de política, como estas se concretizarão, ou seja, através de que combinação de instrumentos e do grau de intensidade de seu uso.

Não há dúvidas de que está em curso uma inflexão significativa na política comercial dos EUA, restando saber qual será a extensão deste processo e suas consequências para a economia dos EUA e para o mundo. Há um grau elevado de incerteza em relação a esses pontos. Para mapear os futuros possíveis em um ambiente de alta incerteza, é, no entanto, possível avançar na elaboração de alguns cenários extremamente estilizados acerca da evolução da política comercial dos EUA nos próximos anos.

Os cenários

Um primeiro cenário, otimista, aponta para a predominância de fatores moderadores domésticos – a oposição a uma política excessivamente protecionista que pudesse afetar interesses econômicos e geopolíticos dos EUA no mundo. Mesmo nesse cenário, a inflexão protecionista da política comercial ocorreria, mas ela se concentraria num *replay*

dos anos 80 do século passado, em que medidas unilaterais de proteção se somaram ao uso de instrumentos (também unilaterais) de abertura de mercados de exportação. Os EUA se manteriam distantes do multilateralismo, contribuindo para seu impasse mais por ausência do que por um questionamento ativo de decisões da OMC e de suas regras.

5 - Dadush, U. (2017) – Will America trigger a global trade war? OCP Policy Center – PB 17/05, February.

Agendas bilaterais com os Big Four seriam abertas, também nos moldes da relação EUA – Japão nos anos 80, para administrar os grandes déficits comerciais dos EUA com estes países. Os *Big Four* reagiriam pragmaticamente a estas iniciativas dos EUA, aceitando certas restrições comerciais e acordos setoriais destinados a reduzir os déficits bilaterais daquele país. Em Washington, preocupações com os efeitos geopolíticos e econômicos de uma postura muito agressiva dos EUA no relacionamento bilateral com seus aliados e com a China atuariam também como força moderadora. No limite otimista do cenário, pode-se imaginar – como o faz Dadush (2017) – que as negociações com China e Alemanha contribuiriam para atacar os desequilíbrios macroeconômicos globais, que têm estes dois países no polo superavitário⁶.

Nesse cenário, o BAT não faria parte da reforma tributária dos EUA, mas a substituição do sistema global de taxaço pelo territorial contribuiria para atender as preocupações de empresas e *policy makers* com a baixa competitividade das regras tributárias dos EUA e com seus efeitos sobre as decisões de investimentos fora e dentro do país. Além disso, outros tópicos relevantes da agenda de Trump lograriam avançar, reduzindo a pressão por resultados claros na área de política comercial⁷.

Um segundo cenário se baseia na hipótese de equilíbrio entre forças moderadoras e de radicalização no direcionamento da política comercial dos EUA. Nesse caso, a reorientação da política comercial sob Trump seria um ativo político importante de sua administração – frente a dificuldades encontradas em outras áreas de política – levando a uma intensificação importante no recurso a instrumentos unilaterais e à pressão bilateral. Os EUA adotariam medidas duras, por exemplo proibindo a aquisição de empresas nacionais por chinesas e implementariam medidas adicionais de penalização dos investimentos de suas empresas no exterior, aumentando a atratividade relativa dos investimentos no país. As reações dos *Big Four* seriam menos comedidas do que no cenário anterior, gerando focos quase permanentes de

tensão e conflito comercial, mas sem levar a uma generalização de retaliações.

Também nesse cenário o BAT não seria incluído na reforma tributária, sendo substituído por outros instrumentos que viabilizem a redução da alíquota de IR corporativo – talvez em proporção menor do que a originalmente imaginada – sem gerar conflitos adicionais com os principais parceiros dos EUA.

Ainda nesse cenário, novas negociações comerciais dos EUA parecem pouco prováveis, limitando-se a agenda, neste aspecto, à renegociação de acordos com países que têm grande interesse em manter condições favoráveis de acesso ao mercado norte-americano (México e Coreia).

O terceiro cenário caracteriza-se pela dominância das forças de radicalização na política comercial dos EUA e pela submissão quase total de considerações internacionais a um cálculo político essencialmente doméstico. O uso de instrumentos unilaterais claramente ilegais aos olhos das regras multilaterais e daquelas de acordos preferenciais – como a elevação de tarifas para importações oriundas do México e/ou a adoção de tarifas superiores às consolidadas na OMC – e uma abordagem agressiva das discussões com parceiros como China, Alemanha e Japão, provocando reações também fortes destes países, geram o que se poderia identificar como o deslanche de uma guerra comercial, com impactos possivelmente não marginais sobre os fluxos de comércio e de investimentos internacionais.

A aprovação do BAT, como parte do pacote da reforma tributária, é um componente importante deste cenário, revelador da pouca relevância atribuída pelo executivo e pelo legislativo norte-americanos aos interesses dos principais parceiros econômicos dos EUA.

Nesse cenário, as implicações sistêmicas da política comercial dos EUA são significativas, contribuindo para abalar a proposta, consolidada em acordos multilaterais e preferenciais, de um sistema comercial baseado em regras.

6 - Em 2015, o saldo em conta corrente da Alemanha representava 9,1% do PIB e o da China 2,4%. Nos EUA, registrava-se déficit de 2,5%.

7 - Na área de negociações comerciais, o país buscaria estabelecer ou renegociar acordos comerciais com alguns países (Japão, Coreia e México), embora – em qualquer dos cenários – seja difícil imaginar o escopo e o conteúdo desta futura geração de acordos.

Conclusão

Embora a administração Trump já tenha emitido os primeiros sinais do que será a sua política comercial, através da retirada do EUA da TPP e da firme disposição de renegociar o NAFTA, o documento de política comercial da presidência para 2017 deve ser visto mais como a apresentação de um menu de opções e possibilidades à disposição do novo governo, no que se refere aos instrumentos de política para alcançar os objetivos estabelecidos.

A mensagem mais forte do documento se refere à combinação do questionamento das regras multilaterais – não apenas o distanciamento em relação a estas – com a valorização de instrumentos unilaterais de proteção do mercado doméstico e abertura dos mercados externos e com a adoção de um padrão de negociação comercial essencialmente bilateral.

Essa mensagem dá conta da lógica da nova política comercial dos EUA, mas seu conteúdo concreto e suas implicações para os principais parceiros comerciais do país e para o sistema de comércio

mundial dependerão de como estas três diretrizes serão operacionalizadas: até onde irá o questionamento das regras multilaterais de comércio? Qual o grau de pressão que os EUA estarão dispostos a colocar em suas relações com os Big Four, entre os quais se encontra a segunda economia do mundo e dois importantes aliados econômicos e geopolíticos (Alemanha e Japão)? Qual o escopo e o conteúdo possíveis de acordos comerciais bilaterais (re)negociados para atender ao que a nova administração em Washington entende como sendo os interesses dos EUA?

Incerteza ainda é a palavra-chave quando se trata da reflexão acerca dos “futuros possíveis” para a política comercial dos EUA. A sintética descrição dos cenários aqui feita comprova isso. Pode-se imaginar desde um cenário – provavelmente demasiado otimista – que praticamente reproduz a política comercial dos anos 1980 até um outro – possivelmente pessimista em excesso – em que os principais atores do comércio internacional se envolveriam numa guerra comercial com consequências econômicas imprevisíveis.

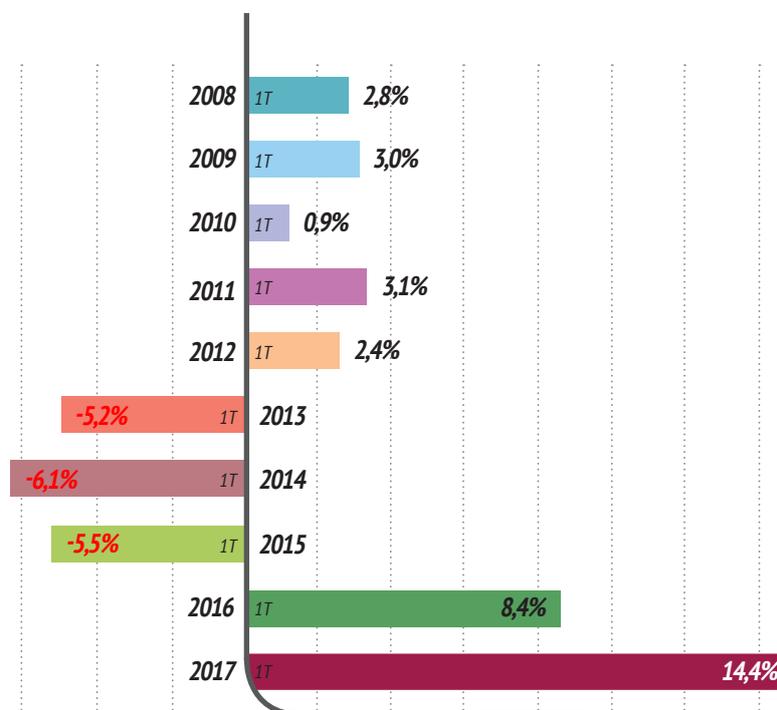
Conjuntura

• SALDO COMERCIAL

A balança comercial brasileira registrou, no primeiro trimestre de 2017, o maior superávit no período dos últimos 10 anos, atingindo o valor de US\$ 14,4 bilhões. Em relação ao ano anterior, o crescimento do saldo comercial foi de 72%. Apesar da melhora, o superávit continua sendo puxado pela diminuição da atividade econômica interna, refletida na queda das importações ao longo do período analisado. Por outro lado, é importante ressaltar que o valor de importações aumentou 12% - de US\$ 32,2 bilhões para US\$ 36 bilhões.

Evolução do saldo comercial por trimestres

(US\$ bilhões)



Fonte: FUNCEX, com base em dados da SECEX/MDIC.

• EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

Em relação ao primeiro trimestre de 2016, o aumento das exportações foi de 24,1% e das importações 21,4%. Em relação às exportações brasileiras entre janeiro e março de 2017, destacam-se os produtos básicos (+39,1%), seguido dos semimanufaturados (+14,9%) e, então, os manufaturados (+11,6%). Nas importações, o crescimento foi mais equilibrado entre as categorias, com liderança dos básicos (+14%) seguido dos semimanufaturados (+13,5%) e dos manufaturados (+11,7%). No geral, os dados mostram que o superávit registrados na balança comercial do primeiro trimestre de 2017 ainda deriva de desempenho pior das importações em relação às exportações.

TABELA GERAL - EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

US \$ Bilhões FOB

	Total brasileiro			Variação 2017/2016 (em %)
	1T 2015	1T 2016	1T 2017	
Exportações*	41,6	39,7	49,2	24,1
Básicos	18,4	17,4	24,2	39,1
Semimanufaturados	6,8	6,2	7,2	14,9
Manufaturados	16,4	16,0	17,9	11,6
Importações	48,3	32,2	36,0	12,0
Básicos	5,3	3,5	4,0	14,0
Semimanufaturados	1,6	1,3	1,4	13,5
Manufaturados	41,3	27,4	30,6	11,7

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC

*Nota: Foram retiradas da análise as "operações especiais"

• EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR DESTINO

A China se manteve como o principal destino das exportações brasileiras no primeiro trimestre de 2017 com cerca de US\$ 12 bilhões. O valor foi 70% maior que o registrado em 2016, sendo destaque entre os principais países. Mas crescimento deve-se ao aumento de 95% nas exportações brasileiras para o país de produtos básicos, enquanto houve queda de 4% nas exportações de semimanufaturados e de 11% de manufaturados. Os Estados Unidos ficaram em segundo lugar e as exportações para o país também registraram aumento (18,5%). destaca-se ainda que em 2016 o Japão era o 6º maior destino das exportações brasileiras e, em 2017, perdeu a colocação para a Alemanha. Isso se deve ao aumento de 234% das exportações brasileiras de semimanufaturados, 16% de básicos e 3% de manufaturados para o país europeu, enquanto as exportações para o Japão decresceram 31% em manufaturados, 11% em básicos e aumentaram 6% as de manufaturados.

• EXPORTAÇÕES POR PRODUTOS

No primeiro trimestre de 2017 a seleção dos 20 principais produtos da pauta de exportação brasileira apresentou algumas modificações em relação ao mesmo período de 2016. Foram três principais: saíram da pauta milho em grãos; polímeros de etileno, propileno e estireno; ou ouro em formas semimanufaturadas para uso não monetário; e partes e peças para veículos automotivos e tratores, dando lugar para os veículos de carga; óleos e combustíveis; açúcar refinado; e óleos combustíveis.

Quedas: Dos 20 principais produtos exportados entre janeiro, fevereiro e março de 2017, apenas 4 registraram queda em relação ao valor exportado no mesmo período de 2016. Os aviões foram os mais afetados, com queda de mais de 30%.

Altas: Dentre as principais altas para o primeiro trimestre do ano, pode-se destacar as exportações de óleos combustíveis, com 277,5% de crescimento, os óleos brutos de petróleo, com 180,6%, e os minérios de ferro e seus concentrados, com 155,7%.

PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

US \$ Bilhões FOB

País	Valor		Part. (%)		Var. (%)
	1T 2016	1T 2017	1T 2016	1T 2017	
China	7,0	11,8	17,2	23,4	69,2
Estados Unidos	5,1	6,0	12,5	11,9	18,5
Argentina	3,1	3,8	7,5	7,6	25,6
Países Baixos	2,2	2,3	5,5	4,5	1,8
Chile	0,9	1,3	2,3	2,5	37,5
Alemanha	1,0	1,2	2,5	2,4	21,8
Japão	1,3	1,1	3,2	2,2	-11,6
México	0,8	1,0	2,0	1,9	16,7
Espanha	0,6	0,8	1,4	1,6	43,0
Arábia Saudita	0,6	0,8	1,5	1,5	28,1
Demais	18,1	20,4	44,5	40,4	13,0
Total	40,6	50,5	100,0	100,0	24,4

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC

PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS (JAN/FEV/MARÇO DE 2017)

Produtos	Var. (%)
Minérios de ferro e seus concentrados	155,7
Soja mesmo triturada	40,0
Óleos brutos de petróleo	180,6
Açúcar de cana, em bruto	30,1
Carne de frango congelada, fresca ou refrigerada, inclusive miúdos	24,0
Automóveis de passageiros	41,4
Celulose	-4,3
Café cru em grão	9,2
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	3,2
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	-2,1
Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	98,4
Veículos de carga	68,0
Óxidos e hidróxidos de alumínio	9,2
Ferro-ligas	17,1
Óleos e combustíveis	47,3
Aviões	-34,9
Açúcar refinado	45,1
Minérios de cobre e seus concentrados	6,5
Couros e peles, depilados, exceto em bruto	-5,7
Óleos combustíveis (óleo diesel, "fuel-oil", e demais)	277,5

Fonte: FUNCEX, com base em dados da Secex/MDIC

*Exportações fictas de plataforma de petróleo.