

ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: da multiplicação de novas regras aos mega-acordos comerciais

Vera Thorstensen, Michelle Ratton Badin,
Carolina Müller e Belisa Eleotério¹

I. Introdução

Novo fenômeno surge no sistema internacional – os mega-acordos de comércio, criados pelos EUA, em parceria com a UE e vários países do Pacífico. O grande objetivo desses acordos é o de desenvolver novas regras de comércio e avançar o marco regulatório para o século XXI. Tais iniciativas seriam o resultado da multiplicação de acordos preferenciais de comércio (APCs) que marcaram as últimas duas décadas e de reação ao impasse que cerca a conclusão da Rodada de Doha da OMC, lançada em 2001, ainda inconclusa, apesar do progresso de Bali. O quadro atual da multiplicação de acordos preferenciais e a criação dos mega-acordos, centrados nos EUA, UE e Japão, com a exclusão da China e dos demais BRICS, levanta interesse dos especialistas, devido aos impactos que tal fragmentação de regras pode causar ao sistema multilateral do comércio e à estabilidade e transparência das atividades do comércio internacional.

A negociação de regras que ultrapassam as regras da OMC, em temas já do âmbito da OMC, as chamadas *OMC plus*, como serviços, barreiras técnicas ou propriedade intelectual, bem como sobre temas fora do marco da OMC, chamadas *OMC-extra*, como investimento, concorrência, meio ambiente, padrões trabalhistas, podem afetar não apenas o comércio entre os países signatários dos APCs, como os países fora de tais acordos. Os APCs já negociaram e os Mega estão negociando regras que, por meio de disposições específicas, podem interferir no acesso a mercados das partes, mas também no comércio dos demais países que, ao não adotarem determinados padrões (como padrões trabalhistas, e ambientais), estipulados nesses APCs, irão enfrentar dificuldades nas suas exportações.

Atualmente a negociação de APCs e dos Mega, não se restringe à redução das tarifas de importação, mas compreende também a elaboração de um quadro regulatório com regras sobre diversos temas relacionados ao comércio internacional e que impactam diretamente o comércio de bens e serviços como: barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, mudança climática, eficiência energética, direitos humanos, direitos dos animais, padrões privados, emissão de carbono, regulação de economia digital, dentre outras.

Essas regras, muitas vezes, tem efeito igual ou maior que a redução das tarifas, originalmente o principal foco das negociações dos APCs. A elaboração cuidadosa de regras de comércio que se adequem às particularidades das economias dos parceiros dos APC pode inclusive ser mais importante que a negociação de tarifas, criando um acordo

¹ Vera Thorstensen e Michelle Ratton Badin são professoras da Escola de Economia e de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo. Carolina Müller e Belisa Eleotério são pesquisadoras do CCGI-Centro do Comércio Global e Investimento da EESP.

“*everything but tariffs*”, que, ainda assim, representa relevante instrumento para promover a integração dos países no comércio internacional.

Quando se discute o isolamento do Brasil e a necessidade do País celebrar novos APCs, não basta a negociação de tarifas, pois especial atenção deve ser dada também as negociações de regras que nortearão cada um desses acordos, permitindo que os benefícios resultantes da liberalização comercial sejam efetivamente obtidos.

No momento atual, é relevante que o Brasil desenvolva um modelo de acordo, definindo, mais do que reduções tarifárias, regras que se adaptem às necessidades da economia brasileira e permitam o aumento das exportações de bens e serviços. O isolamento do Brasil apenas agrava o quadro de baixo desempenho das exportações brasileiras. É muito provável que o Brasil, ator importante em todo o processo de negociação de Doha, considerado um *rule maker*, passe a mero espectador da elaboração das regras que pautarão o comércio futuro, uma vez que tais regras serão definidas pelos grandes parceiros, deixando Brasil com o papel de simples *rule taker*.

O presente artigo pretende traçar um panorama geral acerca de quais regras poderiam constar desse novo contexto de APC, apresentando os efeitos que tais regras poderiam causar no comércio bilateral.

O ponto de partida da pesquisa foi o levantamento do quadro regulatório dos BRICS na OMC, bem como dos modelos de APCs dos EUA, UE, China e Índia, feitos no âmbito do Projeto “Regulação do Comércio Global” apoiado pelo IPEA, e coordenados pelas Profas. Vera Thorstensen e Michelle Badin. Este artigo vai além do extenso mapeamento realizado no projeto “Tendências nos acordos regionais e bilaterais de comércio”, agregando novas informações que estão sendo divulgadas a partir das negociações do TTIP – Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership entre EUA e UE e do TPP – Trans-Pacific Partnership entre EUA e outros parceiros do Pacífico. Procura-se apresentar uma tipologia das regras que poderiam ser apresentadas ao Brasil na eventual negociação de novos APCs, bem como colocadas na mesa de negociação por parceiros comerciais relevantes como EUA e UE.

O trabalho visa levantar informações para os interessados na negociação de novos APCs para o Brasil, bem como definir um modelo brasileiro para futuras negociações preferenciais que compreendam os diversos temas abordados nos acordos considerados de última geração. Em outras palavras, dar elementos para o Brasil passar de um *rule taker* para um *rule maker* no comércio internacional.

II. Principais temas

Os principais temas do comércio internacional serão, a seguir, abordados.

1. Acesso a mercados

O sistema multilateral de comércio teve, durante muitos anos, como seu principal foco, a redução de tarifas. O GATT prevê a obrigação dos membros de respeitar suas listas de compromissos. Nessas listas, são estabelecidas as tarifas consolidadas para cada produto de cada membro. Desse modo, os membros se obrigam a aplicar tarifas NMF (nação mais favorecida) a todos os membros da OMC (tarifa aplicada) até o limite da tarifa

consolidada. As tarifas consolidadas seriam progressivamente reduzidas nas rodadas de negociação do GATT, contribuindo para a liberalização comercial.

Com relação aos bens agrícolas, ainda são previstas quotas tarifárias, que resultam na aplicação de uma tarifa mais baixa para produtos importados dentro da quota (tarifa intra-quota) e uma tarifa superior para os mesmos produtos importados em excesso à quantidade prevista na quota (tarifa extra-quota).

No âmbito dos APCs, prevê-se a redução ou eliminação das tarifas para o parceiro preferencial, com base nas tarifas NMF aplicadas, para cada bem agrícola e não agrícola. Assim, a lista em um APC poderá prever uma margem de preferência de até 100% da tarifa NMF aplicada. Também é negociada a eliminação das quotas tarifárias para produtos agrícolas.

Em geral é estabelecido um cronograma para que a desgravação tarifária seja feita de forma progressiva, muitas vezes com um período mais longo ou uma margem de preferência menor para os produtos considerados sensíveis, de maneira a promover a liberalização no âmbito preferencial de maneira mais suave, prevenindo danos à indústria doméstica.

No âmbito do TTIP e TPP, a proposta inicial é de estabelecer um acordo de grande abrangência, inicialmente sem produto previamente excluído das negociações de acesso a mercados. No TPP, as negociações iniciais englobam, inclusive, todos os produtos agrícolas, ainda que haja resistência de alguns setores em promover a liberalização comercial.

Um ponto relevante é a questão de restrições às exportações. Alguns modelos de APCs das partes do TPP apresentam fortes proibições às restrições às exportações, inclusive proibindo a utilização de tarifas de exportação, como acontece em acordos como Japão-Brunei, enquanto outros modelos apenas replicam as provisões do GATT. Desse modo, a regulamentação da questão no TPP ainda é incerta².

Para o Brasil, a negociação de acesso preferencial a mercados é relevante, especialmente para o setor agrícola, no qual as tarifas aplicadas pelos demais países são, em média, mais altas.

Com a proliferação de APCs, a negociação de acesso preferencial também se mostra relevante para prevenir que o país sofra uma perda relativa de mercados, resultado do oferecimento de acesso preferencial, por parceiros do Brasil, a um número significativo de países, trazendo uma desvantagem comparativa para o Brasil se este não negociar acesso semelhante.

2. Regras de Origem

Regras de origem são instrumentos fundamentais de todo acordo preferencial. Estão presentes em todos os APCs e visam estabelecer os critérios para a definição de quais

² SCHOTT, Jeffrey; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, *99 Policy Analyses in International Economics*, Peterson Institute, Janeiro de 2013, p. 217-218

produtos serão objeto das preferências previstas no acordo, podendo ter grandes impactos no grau de liberalização comercial pretendido³.

Apesar de 12 anos de negociação na OMC, não se chegou, no plano multilateral, a um acordo com vistas à harmonização das regras de origem não preferenciais. O Acordo de Regras de Origem da OMC estabelece apenas regras gerais que devem pautar as regras de origem definidas por cada país e diretrizes para o estabelecimento de regras preferenciais, como regras de transparência, revisão judicial e não retroatividade. Desse modo, há uma enorme diversidade de regras de origem nos APCs, com diferentes critérios para a determinação da origem de cada produto, o que acarreta na construção de verdadeiras barreiras ao comércio como se vê nos setores de têxteis e de aço.

Essa pluralidade de regras enseja custos de certificação de origem aos produtores, que por vezes podem preferir descartar a preferência tarifária prevista em determinado APC caso os custos excedam a margem de preferência, ainda que o produto em questão seja elegível à tarifa reduzida.

A existência de regras diversas aplicáveis a um mesmo exportador, conforme o destino de suas exportações, também implica em diferentes processos de certificação, que resultam em aumento dos custos de transação suportados pelo produtor. Assim, a primeira questão a ser observada pelo Brasil em futuros APCs é o interesse e a possibilidade de harmonização das novas regras de origem preferenciais com aquelas previstas nos APCs dos quais o país já é signatário, de maneira a evitar que o produtor necessite se submeter a processos de certificação distintos conforme o destino das exportações.

Existe uma série de critérios para conferir origem, como: bens integralmente obtidos ou produzidos no território; transformação substancial do bem no território (identificada por meio da mudança na classificação tarifária, do valor agregado ou de requisitos técnicos); regras *de minimis* referentes ao percentual de material importado utilizado sem que a origem seja descaracterizada; regras de cumulação, referentes à utilização de materiais de outro membro do APC sem afetar a preferência; bem como regras para a certificação de origem.

Conforme o desenho das regras de origem preferenciais, essas podem ser classificadas como mais ou menos restritivas, uma vez que ampliam ou restringem o número de produtos elegíveis à preferência.

Dentre as regras restritivas, destaca-se a proposta dos EUA para o TPP, aplicável a produtos têxteis, chamada *yarn-forward* que exige que todo o produto, a partir do estágio inicial do fio, seja manufaturado em ao menos um dos países membros do TPP, reduzindo de maneira significativa o número de produtos têxteis elegíveis à preferência a ser concedida no âmbito do acordo⁴. Vale notar que esse modelo também é defendido

³ Esse item foi baseado no levantamento feito por CARVALHO, Marina A. E., *Medidas de Defesa Comercial e Regras de Origem: Panorama de Regulação em Acordos Regionais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*, Texto para Discussão 1811. IPEA, 2013.

⁴ ELMS, Deborah, "Negotiations over market access in goods". In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012, pp.114

pela indústria têxtil brasileira em um acordo com a UE, a fim de evitar que bens produzidos em grande parte na Ásia e apenas finalizados na UE se beneficiem do acesso preferencial europeu a ser concedido pelo Brasil.

De maneira geral, os acordos preveem regras de origem específicas para cada capítulo do sistema harmonizado a 8 ou 10 dígitos, o que aponta para a tecnicidade e o alto grau de detalhamento exigido pelo tema na negociação de um APC. É necessário estabelecer as regras que estipulem fórmulas de conteúdo de valor agregado, processos de transformação que confirmem a origem para determinado produto, dentre outros.

Também deve ser analisada cláusula acerca da aplicação ou não de regras negativas, que estabelecem produtos ou processos produtivos que não implicam na concessão de origem a um produto, como embalagem, preparação ou mixagem.

A utilização de regras *de minimis* é outro ponto interessante em casos em que a produção nacional conte com uma parcela de insumos não originários, de maneira a garantir o benefício da preferência tarifária. Essa regra está presente na grande maioria dos acordos analisados, com valores *de minimis* variando entre 10% e 15%. Apenas os acordos EUA – Marrocos, Índia – Cingapura e Índia – Chile não contêm tal previsão.

As regras de cumulação também são relevantes, uma vez que permitem a concessão de origem quando são utilizados insumos da outra parte do APC (cumulação bilateral) ou de um grupo de países determinado, parte de um bloco comercial com uma das partes do APC (cumulação regional). O TPP irá prever a cumulação bilateral, ou seja, para que seja conferida a origem a um produto, serão computadas as etapas de produção, processos de transformação e valor agregado em qualquer uma das partes do acordo, de maneira cumulativa⁵. O acordo da UE com a África do Sul, por sua vez, permite a cumulação com produtos dos demais membros da SACU⁶. Essas regras podem ser úteis para o estabelecimento ou manutenção de cadeias produtivas que envolvam tais países, de maneira a garantir a manutenção da preferência tarifária aos bens ali produzidos.

Durante a negociação de um APC, caberá ao Brasil uma análise cuidadosa da sensibilidade e das características de cada setor, de maneira a desenhar uma regra de origem mais ou menos abrangente, com mais ou menos requisitos para cumulação bilateral e regional, de acordo com a necessidade dos produtores.

Especial atenção também deve ser dada aos procedimentos de certificação, devido ao potencial aumento dos custos de transação. Esses procedimentos, se demasiado complexos, podem incrementar significativamente os custos do produto exportado, anulando a margem de preferência obtida na negociação do APC.

Finalmente, deve-se considerar a influência do câmbio nas regras de origem que se pautem pelo valor agregado. Os desalinhamentos cambiais entre os países que participam da produção de determinado bem podem afetar de maneira significativa a determinação do valor agregado, inflacionando-o ou subestimando-o conforme a

⁵ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 36

⁶ SACU – União Aduaneira da África Austral, que inclui África do Sul, Botswana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

valorização ou desvalorização da moeda, distorcendo a regra de origem. Cuidado especial deve ser dado ao tema, dado o persistente e significativo desalinhamento cambial que subsidia a exportação de insumos e produtos originários da China.

3. Defesa comercial

A defesa comercial, composta pelos mecanismos de antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas, visa oferecer instrumentos de defesa à indústria doméstica. Nos casos de surtos de importação que possam causar sérios danos à indústria nacional é previsto o instrumento de salvaguardas. Contra práticas desleais de comércio, são previstos medidas de antidumping ou de medidas anti-subsídios contra concessão de subsídios pelo Estado de origem das exportações⁷.

Antidumping

O instrumento de antidumping é regulado pela OMC no âmbito do artigo VI do GATT e do Acordo de Antidumping (ADA). O dumping se caracteriza pela prática, por um produtor, de um preço de exportação inferior ao valor normal, que é aquele normalmente praticado no mercado doméstico de um membro. Para que seja possível a aplicação do antidumping, além da verificação de uma margem de dumping, é exigida a comprovação de dano à indústria doméstica do membro destino da exportação do produto com dumping.

No âmbito dos APCs, verificam-se poucas inovações em face das regras multilaterais. A maioria dos acordos apenas resgata as regras da OMC. A seguir, apresentam-se as principais inovações encontradas nos acordos.

Uma vez que o antidumping não deixa de constituir um obstáculo ao comércio, alguns acordos buscam evitar a aplicação de tal instrumento entre as partes do APC. Nesse sentido, o acordo da UE com a África do Sul estipula que, antes de aplicar uma medida, as partes deverão considerar a possibilidade de utilização de remédios construtivos, alternativos ao antidumping.

Dispositivos nesse sentido poderiam ser interessantes para os parceiros comerciais que aplicam com maior frequência direitos antidumping contra o Brasil, mas devem-se levar em conta as medidas antidumping aplicadas pelo Brasil que poderiam ser afetadas por tal regra.

Alguns acordos, como os acordos da China com Peru, Costa Rica, Nova Zelândia e Cingapura, trazem alguns dispositivos procedimentais que visam desburocratizar o processo de investigação, permitindo, por exemplo, comunicações em inglês e estipulando que a autoridade investigadora deve prestar assistência ao exportador.

Mais relevantes são alguns dispositivos referentes a temas ainda controversos no âmbito da OMC, que foram regulados por alguns APCs.

⁷ Esse item foi baseado na análise de CARVALHO, Marina A. E., *Medidas de Defesa Comercial e Regras de Origem: Panorama de Regulação em Acordos Regionais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*, Texto para Discussão 1811. IPEA, 2013.

Os acordos UE-Coreia e Índia-Coreia, por exemplo, estipulam a obrigação de *lesser duty* na aplicação do antidumping, ou seja, limita o valor da medida antidumping ao necessário para eliminar o dano à indústria doméstica. A OMC estabelece a aplicação do *lesser duty* apenas como desejável (Artigo 9.1 do ADA). Os APCs supracitados, no entanto, estabelecem o *lesser duty* como obrigatório, proibindo a aplicação da margem cheia do dumping, geralmente maior que a margem de dano. O dispositivo, assim, atenua os efeitos do instrumento de antidumping para que não se torne um obstáculo ao comércio além do estritamente necessário para sanar o dano à indústria doméstica.

O acordo Índia-Coreia também proíbe a metodologia do *zeroing*, que consiste na atribuição de uma margem de *dumping* igual à zero – e não uma margem negativa – aos produtos exportados a um preço superior ao valor normal. Essa metodologia implica que a margem de dumping encontrada seja superior a comparação entre a média do valor dos produtos exportados e o valor normal. A metodologia do *zeroing* já foi condenada diversas vezes pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, em vários painéis de membros da OMC contra os EUA, mas ainda não existe previsão expressa no acordo sobre o tema.

O mesmo acordo também estipula que um novo direito antidumping somente pode ser aplicado a um mesmo produto, caso a revisão tenha determinado pelo fim da aplicação da medida, depois de decorrido o período de um ano.

Outra cláusula importante trata de limites mínimos de margem de dumping (*de minimis*) para que o direito antidumping possa ser aplicado. Tal regra é prevista no ADA, entretanto, alguns acordos como Nova Zelândia – Cingapura, estabelecem uma porcentagem diferente daquela prevista no acordo da OMC, o que poderia eventualmente gerar conflitos entre o APC e o sistema multilateral⁸.

Os dispositivos acima implicam em restrições à utilização do direito antidumping, seja pela limitação de sua aplicação seja pela limitação imposta a margem aplicada, diminuindo os impactos do instrumento para o comércio bilateral.

O Brasil se utiliza do instrumento de antidumping com alguma frequência, a fim de combater práticas desleais de produtos exportados ao país. Desse modo, a consolidação das regras de antidumping, levando em consideração os mecanismos que restringem ou facilitam seu uso, se mostra relevante durante a negociação de APCs

Subsídios e medidas compensatórias

O tema de subsídios é tradicionalmente negociado na esfera multilateral. Tal fato ocorre em razão da dificuldade de se limitar os efeitos da concessão de um subsídio para determinado parceiro comercial, que se beneficiaria de disposições especiais constantes em um APC.

Qualquer disposição referente à limitação da concessão de subsídios iria beneficiar a todos os parceiros comerciais. Desse modo, uma vez que todo o sistema de comércio

⁸ TEH Robert; PRUSA, Thomas; BUDETTA, Michelle, “Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 195-199.

seria beneficiado, as partes preferem manter as discussões sobre subsídios na esfera multilateral, evitando o efeito de *free rider*.

Nesse sentido, são encontradas nos APCs apenas algumas cláusulas proibindo a concessão de subsídios agrícolas às exportações (Austrália – Cingapura, Austrália – EUA, EUA – Chile)⁹. A Austrália, com o suporte da Nova Zelândia, também tem tentado criar regras no TPP para regular o uso de subsídios agrícolas à exportação pelas outras partes. A proposta, no entanto, tem sido rejeitada pelos EUA¹⁰.

A limitação da concessão de subsídios agrícolas é de grande interesse para o Brasil, porém tende a ser assunto tratado prioritariamente na esfera multilateral e não preferencial, em razão do fenômeno de *free rider* apresentado anteriormente, ainda que sua regulação no âmbito dos APCs não seja impossível. Restrições aos subsídios agrícolas às exportações são encontradas em alguns acordos e poderiam ser propostas pelo Brasil na negociação de seus acordos. No entanto, cabe ressaltar que nenhuma cláusula nesse sentido é encontrada nos acordos da União Europeia¹¹.

No que toca as medidas compensatórias, assim como ocorre com as medidas antidumping, também não se verificam grandes inovações nos acordos preferenciais quando comparados às regras da OMC.

Dentre as poucas regras OMC *plus* encontradas, destaca-se o mecanismo de consulta e aplicação de medida para um terceiro país que exportar produtos agrícolas subsidiados para o território de uma das partes dos acordos como EUA – Marrocos, EUA – Chile e EUA – Cingapura.

O acordo China – Costa Rica, por sua vez, estabelece mecanismos de consulta quando for verificada a concessão de subsídios agrícolas à exportação.

Salvaguardas

Dentre os mecanismos de defesa comercial, as salvaguardas são aquelas que mais apresentam inovações no âmbito dos APCs.

Uma vez que a liberalização comercial trazida pela negociação de acordos preferenciais pode resultar em surtos de importação que causem ou ameacem causar sérios prejuízos a determinados setores das partes do acordo, é natural que os países busquem mecanismos que permitam salvaguardar os setores produtivos.

No âmbito da OMC, permite-se a aplicação de medidas de salvaguarda caso seja verificado um surto de importação que cause ou ameace causar sério dano a uma indústria doméstica. Essas salvaguardas devem respeitar o princípio da nação mais

⁹ TEH Robert; PRUSA, Thomas; BUDETTA, Michelle, “Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 203-206

¹⁰ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 31

¹¹ TEH Robert; PRUSA, Thomas; BUDETTA, Michelle, “Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 203-206

favorecida, sendo caracterizadas como salvaguardas globais, ou seja, interpostas a todos os parceiros comerciais de um país. São aplicadas por meio de tarifas ou quotas, por tempo limitado.

No âmbito dos APCs, além das salvaguardas globais, que, em geral, apenas retomam o estabelecido na OMC, também são encontradas salvaguardas bilaterais, ou seja, aplicadas apenas entre as partes do acordo, e salvaguardas setoriais, com dispositivos específicos para determinado setor.

Com referência às salvaguardas globais, a principal inovação encontrada nos APCs é a exclusão da outra parte do APC na aplicação de salvaguardas globais caso seja comprovado que o surto de importação não se origina de tal parceiro. Essa previsão é encontrada nos acordos dos EUA, em alguns acordos da China e nos acordos da Índia. Outro mecanismo que visa à restrição de aplicação da salvaguarda global contra o parceiro preferencial é a determinação de consultas entre as partes e aplicação de medidas alternativas, conforme previsto no acordo UE – África do Sul.

Em todos os casos, trata-se da tentativa de mitigar os efeitos de uma salvaguarda global ao parceiro preferencial quando esse não constituir a origem do surto de importações, a fim de manter a liberalização comercial.

Com relação às salvaguardas bilaterais verifica-se justamente o contrário: o objetivo da salvaguarda bilateral é criar um mecanismo para conter o fluxo comercial entre os parceiros em caso de surto de importações decorrente da liberalização comercial que possa causar danos à indústria de uma das partes.

Muitos dos acordos firmados nas últimas décadas contêm previsão de salvaguarda bilateral, demonstrando a importância do mecanismo para viabilizar o processo de liberalização comercial entre as partes de um APC.

Entretanto, as disposições referentes à aplicação de salvaguardas bilaterais variam significativamente entre os acordos. Na grande maioria dos acordos, a salvaguarda bilateral somente poderá ser aplicada durante um período de transição determinado, referente ao tempo de desgravação tarifária e, às vezes, um período subsequente determinado.

Nos acordos da China, é comum que, além de prevenir sérios danos à indústria, a proteção da salvaguarda se estenda também à indústria nascente, como ocorre nos acordos com a Costa Rica e a Nova Zelândia.

Também é comum que sejam estabelecidos limites às salvaguardas bilaterais, com vedação de aplicação de quotas, como ocorre no acordo Índia – Cingapura, e permitindo o aumento de tarifas até a tarifa MFN aplicada no momento de imposição da medida e no momento da entrada em vigor do acordo, como ocorre no acordo China – Nova Zelândia. O acordo UE – África do Sul prevê, ainda, que seja mantida uma margem de preferência após a aplicação da salvaguarda em relação aos demais parceiros comerciais do país.

Os acordos China – Cingapura e Índia – Cingapura preveem que a salvaguarda bilateral somente poderá ser imposta se a parte que sofrer a aplicação da medida for responsável, além do surto, por certa porcentagem das importações do produto ou das vendas

domésticas do produto, a fim de que somente sejam atingidas as importações de bens que efetivamente impactem na produção e mercado da outra parte.

Outros dispositivos relevantes dispõem sobre consultas prévias à implementação da medida e mecanismos de compensação à salvaguarda, com o objetivo de atenuar os impactos da medida no comércio bilateral.

Percebe-se, assim, grande flexibilidade na regulamentação das salvaguardas bilaterais, que podem ser adaptadas conforme as necessidades e a conjuntura econômica das partes envolvidas.

Alguns acordos do Brasil já dispõem de mecanismos de salvaguardas bilaterais. Cabe verificar se alguma das disposições acima apresentadas se mostra de interesse para futuras negociações e poderia ser adotada pelo país.

Finalmente, as salvaguardas setoriais trazem procedimentos específicos para a aplicação de salvaguardas aos setores tradicionalmente considerados mais sensíveis à abertura comercial do país. As salvaguardas setoriais são geralmente encontradas nos APCs dos EUA e UE e costumam ser aplicáveis aos produtos agrícolas e têxteis.

As salvaguardas setoriais, assim como as bilaterais, costumam ser estabelecidas por um período de transição pré-determinado, pautado pela desgravação tarifária e, por vezes, um período subsequente.

A aplicação da medida pode ou não exigir consultas prévias entre as partes e compensações pela aplicação da salvaguarda e frequentemente limitam sua aplicação até a tarifa NMF aplicada pela parte.

Destaca-se nos acordos EUA – Austrália, EUA – Marrocos e EUA – Chile a possibilidade de aplicar medidas de salvaguardas agrícolas sempre que um produto for exportado abaixo do preço de referência previsto no acordo.

O acordo com a Austrália também prevê como mecanismo de gatilho da salvaguarda para determinados produtos agrícolas às importações que excederem em 110% o volume previsto na lista de compromissos dos EUA. Importante, ainda, notar que a Austrália não apresenta nenhuma lista de compromisso referente à salvaguarda agrícola. Ou seja, trata-se de um mecanismo unilateral que poderá ser aplicado unicamente pelos EUA contra determinadas exportações australianas.

É importante notar que em uma negociação entre Brasil e EUA ou UE, é bastante provável a demanda, por esses dois parceiros, de salvaguardas setoriais, presentes em grande parte dos APCs desses países, especialmente para o setor agrícola, no qual o Brasil possui grande competitividade. Cabe, portanto, ao país barganhar a rejeição de tal instrumento ou negociar regras que restrinjam a aplicação das salvaguardas setoriais, como a obrigatoriedade de consulta entre as partes antes da aplicação da medida, exigência de sério dano e não apenas de exportações abaixo de um preço de referência, mecanismos de compensação, medidas exclusivamente tarifárias e proibição da aplicação de quotas, limite às tarifas adicionais, garantia de margem e preferência, etc. Essas provisões garantem que a salvaguarda será aplicada apenas em circunstâncias

excepcionais, sem causar prejuízos às exportações brasileiras que acabem por anular os benefícios de uma eventual liberalização comercial.

Existem, ainda, alguns tipos de salvaguardas encontradas nos APCs que se aplicam à movimentação de capitais, se houver ameaça a política monetária ou cambial do país (Acordo UE – Chile) e medidas excepcionais de salvaguarda em caso de pagamentos que ameacem causar danos à política monetária e cambial do país (Acordo UE – México, decisão 2/2001 do Comitê Conjunto). Os acordos China – Nova Zelândia, Índia – Cingapura e Índia – Coreia, preveem a aplicação de salvaguardas em caso de dificuldades na balança de pagamentos.

O tema de salvaguardas é de grande relevância na negociação de APCs. A criação de um instrumento cuja utilização seja possível para um grande número de situações pode minar o acesso a mercados conseguido e prejudicar, em especial, as exportações agrícolas do Brasil. De outro lado, a necessidade do mecanismo, em especial, salvaguardas bilaterais, não pode ser negligenciado, uma vez que necessária para evitar danos significativos a setores mais sensíveis da indústria nacional.

4. Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

Com a progressiva redução das tarifas nas rodadas de negociação no âmbito do GATT e da OMC, as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias tornaram-se importantes obstáculos ao comércio internacional¹².

O tema é regulado pelos Acordos de Barreiras Técnicas ao Comércio, e Sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Esses acordos recomendam aos membros a utilização de padrões internacionais aceitos, a fim de harmonizar os requisitos de cada país e prevenir a utilização de regulamentos e padrões técnicos e sanitários como barreiras desnecessárias ao comércio. Entretanto, a utilização de outros padrões que não os internacionais é possível em uma série de situações, como no caso de padrões privados, criados entre entidades e empresas privadas.

A diversidade dos requisitos técnicos, bem como os procedimentos de certificação impostos por cada país para que um produto seja considerado como atendendo a tais requisitos trazem importantes obstáculos ao comércio internacional, uma vez que aumentam os custos de transação para os exportadores.

No âmbito dos APCs, a busca, é de reduzir os custos trazidos por tais barreiras. Duas abordagens são possíveis: a harmonização dos requisitos técnicos e sanitários ou o reconhecimento mútuo de requisitos que, apesar de distintos, tem efeitos semelhantes.

A primeira abordagem – de harmonização – geralmente é encontrada nos acordos da UE e exige que haja uma negociação para a definição de quais serão os requisitos técnicos e sanitários aplicados a cada produto. Essa harmonização pode ser bastante extensa, abrangendo todos os produtos objeto do APC, ou ater-se unicamente a produtos sensíveis ou à definição de padrões mínimos que devem ser atendidos pelos exportadores, deixando a descrição minuciosa de cada um desses requisitos à legislação

¹² Esse item foi baseado no levantamento feito por Marina A. E. de Carvalho, no âmbito do Projeto *Regulação do Comércio Global: Tendências nos acordos regionais e bilaterais de comércio*, apoiado pelo IPEA.

interna de cada país. Uma vez que a harmonização extensiva e completa torna a negociação do APC bastante complexa, a negociação de padrões mínimos tem sido a abordagem adotada nos APCs mais recentes da UE¹³.

No caso dos APCs da UE, o que se percebe, em geral, é a adoção unilateral pela outra parte do APC dos padrões e regulamentos já aplicados pelo bloco. Assim, não há propriamente uma negociação sobre a harmonização das medidas técnicas, mas sim a aceitação pela outra parte dos padrões exigidos pela UE. As previsões dos acordos incluem, nesse sentido, a aproximação das regras da outra parte das regras do bloco ou o esforço, pela outra parte, em observar os padrões europeus (Acordos UE-Marrocos, UE-Argélia, UE-Ucrânia, dentre outros).

A segunda abordagem – de reconhecimento mútuo – é encontrada com frequência nos APCs dos EUA, e busca estabelecer mecanismos que permitam o reconhecimento dos requisitos técnicos e sanitários exigidos pelo outro parceiro comercial, ainda que diferente daquele exigido no país, como eficazes no atendimento dos objetivos pretendidos pela legislação nacional correspondente.

Evidentemente, o reconhecimento mútuo funciona melhor quando os parceiros comerciais possuem um nível de exigência de requisitos sanitários, fitossanitários, ambientais, dentre outros, semelhante. Quando a disparidade entre a legislação dos parceiros se mostra muito grande, o estabelecimento de padrões mínimos se mostra como opção.

É importante notar que tais abordagens são retomadas pela UE e EUA na negociação de cada novo acordo. No caso de eventuais acordos com o Brasil, cabe a cada setor avaliar em que medida a incorporação dos padrões europeus seria possível ou vantajosa para o produtor brasileiro e em que situações o reconhecimento mútuo seria desejável.

Também se verifica nos APCs a tentativa de criar mecanismos de reconhecimento do processo de certificação e de acreditação de laboratórios de outro parceiro comercial. Esses mecanismos visam facilitar a comprovação, pelo exportador, de que seu produto atende aos requisitos exigidos pela legislação do país de destino, sem que sejam impostos a esses custos adicionais de novos testes de laboratório ou procedimentos burocráticos.

Também são encontradas nos APCs cláusulas que abordam a transparência das medidas técnicas e sanitárias adotadas por cada legislação nacional, tais como trocas de informação, acesso de representantes da outra parte no desenvolvimento de regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade, notificação ao importador em caso de detenção de mercadoria em razão de descumprimento de normas técnicas, dentre outros. O acordo EUA – Coreia (KORUS) prevê a possibilidade de a outra parte comentar as propostas e a implementação de regulamentos técnicos e padrões, medida que deve ser estendida a outros acordos dos EUA, incluindo o TPP¹⁴.

¹³ PIERMARTINI, Roberta; BUDETTA, Michelle, “A Mapping of Regional Rules on technical barriers to trade”, in ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 258.

¹⁴ FERGUSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 37

Ainda no âmbito dos mega-acordos, a negociação de medidas de harmonização e reconhecimento mútuo assumem grande relevância. O TTIP tem como principal objetivo no que tange acesso a mercados a eliminação das barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, uma vez que as barreiras tarifárias já são baixas e as principais dificuldades no fluxo comercial entre os dois países decorre dessas barreiras não tarifárias. O TPP, por sua vez, deve apresentar um capítulo com compromissos detalhados sobre a saúde humana, animal e vegetal, com diversos dispositivos OMC-*plus*. Durante as negociações do acordo, as partes também têm promovido consultas bilaterais a fim de solucionar as disputas existentes sobre o tema¹⁵.

Finalmente, mecanismos de solução de disputas tem grande relevância no tema de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Procedimentos de consultas entre as partes, por exemplo, podem contribuir para a eliminação de barreiras ao comércio preferencial. Importante mencionar que em alguns acordos, como o acordo EUA – Austrália, há exclusão expressa do tema de barreiras técnicas do âmbito do mecanismo de solução de controvérsias do APC. Essa exclusão implica maior fragilidade das regras referentes às barreiras técnicas, uma vez que a ausência de mecanismo para a solução da disputa dificulta a aplicação da medida. No TPP, por outro lado, uma das grandes preocupações de setores americanos é a plena aplicação das regras relativas a medidas sanitárias e fitossanitárias, o que indica a criação de mecanismos específicos como procedimentos de consultas e mecanismos de respostas rápidas (*rapid-response mechanism*) que permitam a resolução de medidas sanitárias e fitossanitárias que impeçam o desembarque de produtos perecíveis¹⁶. Essa preocupação com a aplicação das regras sobre medidas sanitárias e fitossanitárias mostra a importância conferida ao tema e o potencial dos APCs para resolver barreiras ao comércio decorrentes dessas medidas, aumentando o acesso a mercados para os parceiros preferenciais.

A criação de um denso arcabouço regulatório nos APCs sobre barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, com grande número de regras OMC-*plus*, é essencial para promover maior acesso ao mercado preferencial. Conforme apresentado, tais barreiras constituem atualmente o principal obstáculo ao comércio internacional. A negociação de tarifas preferenciais, por si só, não é suficiente para garantir acesso das exportações brasileiras a mercados dos EUA e UE, nos quais a média tarifária aplicada é bastante baixa e os principais entraves são regulatórios. A regulamentação profunda dessas barreiras é indispensável para promover as exportações brasileiras para tais parceiros e deverá ser considerada prioritária pelo país.

¹⁵ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 28.

¹⁶ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 29

5. Serviços

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) estabelece regras e disciplinas relacionadas ao acesso a mercados no setor. No entanto, devido à natureza flexível do Acordo, a liberalização alcançada não foi muito abrangente¹⁷.

Considerando que uma das principais características relacionadas a serviços é sua intangibilidade, as barreiras geralmente aplicadas a seu comércio têm a forma de proibições, restrições quantitativas e regulação governamental, dentro das regras domésticas de cada país. Logo, a liberalização do setor abrange a eliminação de barreiras que afetam também os prestadores de serviços, como restrições à entrada, tarifação discriminatória, limites a investimentos estrangeiros, entre outros.

A Rodada Uruguai que negociou o GATS classificou os serviços e os prestadores de serviços em quatro modos diferentes: modo 1 – movimento de serviços transfronteiras (ex: entrega de diagnósticos médicos por computador), modo 2 – movimento de consumidores (ex: turismo), modo 3 – presença comercial (ex: bancos, telecomunicações), modo 4 – movimento de pessoa física (ex: médicos e advogados).

O modo 3 tem forte relação com a regulação dos investimentos, uma vez que a presença comercial implica em investimento direto. Como será tratado no item de investimentos, APCs dos EUA excluem o modo 3 do capítulo de serviços para trata-lo em separado em um capítulo de investimentos. No TPP, em razão dessa relação entre o modo 3 e investimentos, o setor de serviços financeiros também será regulado em um capítulo separado¹⁸.

Com as dificuldades de se concluir a Rodada Doha, os APCs que abrangem o tema oferecem caminhos alternativos ou complementares às regras multilaterais. Pode-se observar que grande parte dos países demandantes por liberalizações comerciais no setor de serviços em âmbito multilateral, possuem acordos preferenciais que abrangem o tema.

Os compromissos assumidos em APCs geralmente seguem os modelos apresentados pelo GATS (listas positivas) ou pelo NAFTA (listas negativas): a opção por um deles ou mesmo a combinação entre seus dispositivos irá refletir nas listas de liberalização e irá determinar a profundidade do acordo e suas reais consequências comerciais.

Por um lado, os APCs baseados no modelo do GATS apresentam lista positiva, onde as obrigações de liberalização abrangem somente os setores listados, que também ficam sujeitos às limitações apresentadas por cada país. Por outro lado, os APCs inspirados no modelo do NAFTA apresentam lista negativa, onde tudo é liberalizado à exceção dos setores indicados na lista de reservas. Deve-se destacar que os países que adotam o mecanismo de lista negativa em seus acordos comerciais tendem a uma maior

¹⁷ Esse item foi baseado no levantamento feito por RORIZ, J.H.R.; TASQUETTO, L.S. *Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, TD 1801, 2012.

¹⁸ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 21

liberalização, com uma proporção maior de dispositivos GATS *plus*. O Brasil tradicionalmente defende a adoção de listas positivas em serviços.

Os EUA, no âmbito do TPP, também têm levado adiante negociações sobre novas áreas no setor de serviços, como *e-commerce*, abordando temas como igualdade de tratamento para produtos e serviços entregues de forma eletrônica e a eliminação de barreiras ao comércio de mídias digitais, e coerência regulatória¹⁹.

A obrigação de tratamento NMF é constante nos acordos realizados por EUA e UE. Na maioria dos acordos com a China, essa obrigação não está presente; e, nos acordos realizados pela Índia, que possuem regras sobre o comércio de serviços, é incorporado o tratamento NMF apenas se houver pedido expresso da outra parte. A obrigação de tratamento nacional e os dispositivos relacionados a acesso a mercados não são aplicados de maneira geral e incondicionada: às partes é permitido excluir medidas e setores que deseje preservar, conforme modelo apresentado pelo GATS.

Entre os acordos assinados pelo Brasil, apenas no Tratado de Assunção e no acordo Mercosul-Chile há medidas mais específicas sobre o tema serviços, mas não necessariamente mais liberalizantes. Nesses acordos, o princípio NMF e as obrigações de transparência e de regulamentação nacional são de aplicação geral, enquanto os dispositivos relativos a acesso a mercados e tratamento nacional são aplicáveis apenas aos serviços inclusos nas listas positivas de compromissos.

O Brasil possui um mercado de serviços cuja liberalização é de grande interesse dos grandes parceiros como EUA e UE. De outro lado, a negociação de preferências nos setores de serviços em parceiros comerciais do Brasil pode trazer benefícios aos atores nacionais, contribuindo para o aumento das exportações do setor.

A liberalização do setor é relevante no contexto dos APCs por permitir um aprofundamento da integração comercial do Brasil com seus parceiros, permitindo a consolidação de cadeias produtivas de valor entre esses países, nas quais a divisão entre bens e serviços se mostra cada vez mais fluída, uma vez que a prestação de serviços integra-se ao processo produtivo. Assim, a abordagem dos serviços em futuros APCs não apenas constituirá uma demanda de países como EUA e UE, mas pode trazer benefícios importantes para o Brasil, dentro da lógica de maior integração de cadeias globais de valor.

Ademais, o desenvolvimento de regras para novos tipos de serviços como *e-commerce* permitiria ao Brasil se manter na liderança na formulação das regras do comércio internacional, influenciando na sua definição e participando da governança do tema.

6. Propriedade Intelectual

Os países em desenvolvimento apresentam certa resistência à negociação de temas relacionados à propriedade intelectual. Por se apresentarem em maior número no contexto de negociações multilaterais, quando organizados, os países em

¹⁹ HARBINSON, S.; LIM, A.H. "Trade in Services". In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012, pp. 133-146.

desenvolvimento geralmente obtêm sucesso na tentativa de paralisar algumas negociações. No entanto, esse fato não é observado quando a negociação ocorre de maneira bilateral, fazendo com que esses temas sejam extensamente regulados fora do plano multilateral²⁰.

No âmbito da OMC, foi assinado o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPS*) com o objetivo de proteger a ideia nova, a invenção, ou o desenho do produto final de um bem ou serviço que, muitas vezes, é fator essencial para a determinação de seu valor. As categorias de propriedade intelectual protegidas pelo TRIPS são: direito do autor, marcas, patentes, circuitos integrados, indicação geográfica, desenho industrial, e informação confidencial. Apesar de o tema continuar na agenda multilateral, sua negociação muitas vezes é dificultada pela divergência de interesses entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Nota-se, no entanto, que nos acordos bilaterais, principalmente de países desenvolvidos, é frequente a inclusão de regras sobre propriedade intelectual que vão além daquelas estabelecidas pelo TRIPS, denominadas *TRIPS plus*.

Observa-se que os acordos bilaterais apresentam particularidades em relação à regulação do tema de acordo com as partes envolvidas em sua elaboração. Por um lado, os APCs dos EUA e da UE são identificados como aqueles que mais regulam os aspectos da propriedade intelectual, muitas vezes indo além dos temas abordados pelo TRIPS. Por outro lado, os APCs da China e da Índia refletem sua posição de resistência aos avanços da regulação do assunto.

Nos Acordos EUA – Cingapura, EUA - Chile, EUA – Austrália, EUA – Marrocos, e EUA – Peru há cláusulas relacionadas a temas incluídos no TRIPS (direitos autorais e direitos conexos, marcas, indicações geográficas, desenhos industriais, patentes e proteção de informação confidencial) e a temas que não estão contidos no Acordo, como domínios na internet e proteção de programas encriptados/ sinais de satélite. No APC assinado com Cingapura, também foi incluído o controle de práticas de concorrência desleal em contratos de licenças, enquanto no acordo EUA – Peru há cláusulas sobre a aplicação de normas de proteção e sobre propriedade intelectual relacionada a produtos farmacêuticos.

No âmbito do TPP, os EUA pretendem expandir as provisões relativas à propriedade intelectual, abrangendo de maneira mais rigorosa patentes, marcas, direitos autorais, segredos comerciais, entrega digital de bens e serviços (*e-commerce*) e produtos farmacêuticos²¹.

No que diz respeito aos direitos autorais e direitos conexos, os dispositivos nos APCs dos EUA geralmente vão além da regulação do TRIPS, pois visam estender a duração desses direitos, conceder maior proteção, incluir a proteção a direitos autorais digitais e

²⁰ Esse item foi baseado no levantamento feito por RORIZ, J.H.R.; TASQUETTO, L.S. *Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, TD 1801, 2012.

²¹ FRANKEL, S. “The intellectual property chapter in the TPP”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012, pp. 157-170.

reduzir as flexibilidades que tangenciam o tema. O TPP pretende regular questões relacionadas à nova economia digital, com a expansão dos direitos autorais e o tratamento de reproduções temporárias. As propostas dos EUA também incluem a extensão de direitos autorais em 95 anos após a publicação ou 120 anos após a criação de trabalhos de propriedade corporativa, período muito superior ao previsto no TRIPS, de 50 anos, e superior a aos acordos EUA – Austrália e o KORUS, que preveem 70 anos. Finalmente, os EUA propõem proibir as chamadas importações paralelas à venda de bens produzidos em consonância com direitos de propriedade intelectual em um mercado e sua subsequente importação a um segundo mercado sem a autorização do proprietário local do direito de propriedade intelectual, afastando o distribuidor autorizado do mercado estrangeiro²².

A proteção de marcas também é estendida em alguns dos acordos comerciais dos EUA (Austrália, Marrocos e Peru), e esse tema possui mais uma particularidade: as partes devem negar o registro ou a proteção de uma indicação geográfica quando houver conflito com o registro de uma marca.

O setor de patentes é um dos temas que os EUA mais buscam regular em seus APCs, principalmente no setor de fármacos, e geralmente incluem uma definição das matérias patenteáveis e estabelecem normas específicas para sua duração. No TPP, há uma proposta de janela de acesso para produtos farmacêuticos, período durante o qual uma companhia se beneficiaria de proteção de propriedade intelectual enquanto buscasse a aprovação para a comercialização de seus produtos no mercado de um dos membros do acordo²³. Esses acordos também estabelecem medidas de proteção da propriedade intelectual TRIPS *plus*, instituindo, inclusive, cláusulas de responsabilidade civil e penal sobre práticas consideradas incompatíveis com o acordo.

Os EUA, ao incluírem temas que não são abrangidos pelo TRIPS de maneira extensa e detalhada, priorizam o desenvolvimento da área de propriedade intelectual e pressionam as negociações para que haja avanço na regulação do tema. O Brasil, por sua vez, adequou sua legislação doméstica aos padrões estabelecidos pelo TRIPS. Isso significa que, em uma eventual negociação entre Brasil e EUA, a aceitação de uma cláusula TRIPS *plus* implicaria a modificação da legislação brasileira.

Além disso, destaca-se a sensibilidade das questões relacionadas à proteção da propriedade intelectual e saúde pública, visto que as posições adotadas pelo Brasil em relação a produtos farmacêuticos opõem-se às aspirações de proteção formuladas pelos americanos. Brasil e Índia lideraram, a partir de 2001, coalizão para permitir o licenciamento compulsório de patentes de fármacos sem autorização do detentor, não apenas para uso interno, como prevê o Artigo 31 do TRIPS, mas também para exportação a países sem capacidade de fabricá-los. A modificação das regras de patente e licenciamento compulsório no âmbito dos APCs poderia prejudicar a política de medicamentos genéricos promovida pelos Brasil.

Os APCs assinados pela UE, por sua vez, não possuem um conteúdo-padrão em relação à propriedade intelectual. As cláusulas relacionadas ao tema nos acordos assinados com

²² SCHOTT, Jeffrey; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, 99 *Policy Analyses in International Economics*, Peterson Institute, Janeiro de 2013, p. 29

²³ SCHOTT, Jeffrey; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, 99 *Policy Analyses in International Economics*, Peterson Institute, Janeiro de 2013, p. 26

México e África do Sul (chamados acordos de primeira geração) resumem-se a indicações geográficas e termos de cooperação. O acordo assinado com o Chile inclui topografias de circuitos integrados e a aplicação de normas de proteção. O acordo com a Coreia do Sul pode ser considerado um marco entre os acordos assinados pela UE, pois apresenta regulação mais abrangente que inclui temas como direitos autorais e direitos conexos, marcas, desenhos industriais, patentes, recursos genéticos, conhecimento tradicional e folclore, plantas, saúde pública, transferência de tecnologia, aplicação de normas de proteção de propriedade intelectual (que englobam medidas de caráter civil, indenizatório e criminal) e medidas fronteiriças, que permitem que o titular do direito de propriedade intelectual que tiver grave suspeita de violação às normas de PI pode querer a suspensão da livre circulação dos bens ou sua apreensão. Os acordos entre UE – Colômbia e UE – Peru também apresentam um detalhamento maior destes temas, o que pode representar uma tendência europeia de maior regulação do setor em acordos comerciais com parceiros favoráveis.

Deve-se destacar que a questão das indicações geográficas é um tema prioritário para a UE, e as regras relativas ao tema vão além das normas estabelecidas no TRIPS. Nos APCs europeus, o produtor não originário da região geográfica listada no acordo não tem permissão para utilizar o nome protegido, mesmo que forneça informações sobre a verdadeira origem do bem acompanhado de expressões como “tipo” e “estilo”. Além disso, ao contrário dos APCs dos EUA, o acordo UE – Coreia do Sul estabeleceu que, em caso de conflito entre o registro de uma marca e o registro de uma indicação geográfica já existente, a segunda deverá prevalecer.

O Brasil apresenta reservas em relação a algumas cláusulas de indicação geográfica geralmente impostas pela UE, mas de maneira geral, a proteção não traria prejuízos relevantes para o país. No caso de um acordo Brasil - UE, cabe ao setor produtivo nacional identificar quais são os casos que merecem maior atenção e utilizar a questão da indicação geográfica como moeda de barganha para o Brasil obter maior acesso ao mercado europeu em setores que são de seu interesse.

Outros temas que podem ser enfrentados pelo Brasil em negociações comerciais bilaterais: (i) direitos de autor: duração destes direitos, âmbito digital e exceções; (ii) patentes: objetivos, duração, proteção de dados de teste, medidas restritivas à licença compulsória, regras relacionadas a medicamentos e extensões; (iii) marcas: duração; e (iv) aplicação de normas de proteção.

Em matéria de propriedade intelectual, os acordos do Mercosul com Chile; Colômbia, Equador, Venezuela e Peru não regulam especificamente a questão, apenas indicam que as partes signatárias obedecerão ao TRIPS e, no caso dos dois últimos acordos, também à Convenção de Biodiversidade de 1992.

No âmbito da ALADI, o Acordo de Alcance Regional nº7 de 1989 estabelece um acordo de cooperação e intercâmbio de bens nas áreas cultural, educacional e científica. Seu artigo 7º dispõe que: os autores nacionais de qualquer um dos países-membros gozarão da mesma proteção de direitos de autor que esses países concedem em seu território às obras de seus próprios autores nacionais, ressalvando as exceções previstas no Acordo sobre os aspectos dos direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (ADPIC) da OMC, no Convênio de Paris (1967), no Convênio de Berna (1971) e na Convenção de Roma, respectivamente.

7. Investimentos

As regras relativas a investimentos estão, na OMC, dispersas entre os acordos TRIMS, TRIPS e GATS, mas não contam com um extenso detalhamento. Pode-se dizer que, entre esses acordos, o GATS é o que possui dispositivos mais amplos: os investimentos são considerados uma modalidade do comércio de serviços (modo 3). O TRIMS complementa os dispositivos do GATT no tratamento de medidas de investimento relacionadas ao comércio, proibindo a adoção de práticas referentes à alocação de investimentos que atuem de modo a prejudicar o fluxo comercial de bens: incentivos condicionados à exportação e incentivos condicionados a conteúdo nacional. O TRIPS apenas tangencia o tema quando relacionado à propriedade intelectual²⁴.

Dado que as tentativas de avançar as negociações sobre o tema encontraram resistência no âmbito multilateral, tem-se tornado comum a assinatura de acordos bilaterais de investimento (BITs) e a inclusão do tema em acordos regionais.

De modo geral, nota-se que os acordos sobre investimentos adotados em APCs seguem principalmente dois modelos: (i) o modelo NAFTA, em que geralmente há um capítulo específico para investimentos com dispositivos GATS *plus*; e (ii) o modelo GATS, em que cláusulas sobre o tema podem ser encontradas tanto no capítulo sobre investimentos quanto no capítulo sobre serviços.

Os APCs que seguem o modelo proposto no NAFTA, como os assinados pelos EUA, estabelecem: (i) definição mais ampla do termo investimento, abarcando, inclusive, investimentos estrangeiros e investimentos de portfólio; (ii) tratamento nacional e de nação mais favorecida concedidos a investidores nas condições de pré e pós-estabelecimento; (iii) tratamento justo e equitativo como parte de um padrão mínimo de proteção; (iv) livre transferência de fundos, permitindo o fluxo de transações relativas a investimentos e movimentos de capital sem restrições; (v) expropriação e compensação (o acordo entre EUA-Cingapura vai além ao exigir que a expropriação deve ser feita de acordo com o devido processo legal e que deve haver um padrão mínimo de tratamento a ser contemplado de acordo com o capítulo sobre investimentos); (vi) proteção em caso de revoltas ou conflitos armados; e (vii) proibição de requisitos de desempenho.

No TPP²⁵, tem-se aventado a possibilidade de criar um acordo “BIT- *plus*”, abrangendo principalmente temas relacionados aos direitos do investidor, como padrões obrigatórios a serem observados para garantir tratamento não discriminatório a investidores estrangeiros e nacionais. Além disso, o texto em negociação do TPP também proíbe seus signatários de expropriar ou nacionalizar direta ou indiretamente investimentos abrangidos pelo Tratado.

Com relação ao controle de capitais, discute-se no acordo a possibilidade de impor controles em especial em momentos de crise e em decorrência de problemas de balança

²⁴ Esse item foi baseado no levantamento feito por RORIZ, J.H.R.; TASQUETTO, L.S. *Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, TD 1801, 2012.

²⁵ CHAISSE, J. “TPP Agreement: towards innovations in investment rule-making”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012, pp. 147-156.

de pagamento, o que contrariaria os acordos anteriores dos EUA, mas segundo alguns defensores, permitiria maior estabilidade do sistema financeiro. A nova orientação do Fundo Monetário Internacional no sentido de reconhecer que o controle de capitais pode atenuar os efeitos da volatilidade de capital em períodos de instabilidade econômica pode influenciar nessa mudança nos acordos dos EUA²⁶.

Para a implementação das regras sobre investimentos, é comum a existência de cláusula arbitral investidor-Estado, que garante aos investidores de um Estado a possibilidade de demandar outro Estado diretamente, tem causado grande discussão entre os países que estão negociando o TPP. Essa cláusula é defendida pelos EUA e comum nos BITs. A Austrália, no entanto, não admite a inclusão dessa cláusula, e pretende impor reservas quanto à sua aplicação.

Os tratados europeus, por sua vez, apresentam diferentes fases em relação à regulação de investimentos. Os primeiros APCs assinados pautavam-se pelo modelo estabelecido no GATS e incentivavam as partes a adotarem medidas de cooperação (UE – África do Sul). A partir do acordo UE – Chile a questão dos investimentos passa a ter maior atenção, mas ainda é regulada sob o modo 3 de serviços, onde não há medidas de proteção a investimentos além da livre transferência de fundos e as regras de acesso a mercados e tratamento nacional são pautadas por listas positivas. O acordo entre UE – Coreia, no entanto, apresentou dispositivos que vão além das regras até então utilizadas nos APCs europeus: concede aos investidores garantias de acesso a mercados, tratamento nacional e nação mais favorecida. Os APCs da UE geralmente não versam sobre tratamento justo e equitativo, proteção de investimentos (tratamento justo e equitativo e livre transferência de fundos) e expropriação e compensação.

Os APCs inspirados no modelo GATS, como os assinados pela China e pela Índia, são, geralmente, menos liberalizantes, pois apresentam: (i) definição mais restrita do termo investimento, focada no estabelecimento ou na aquisição de negócios; (ii) dispositivos sobre estabelecimento incluídos no princípio de acesso a mercados, não necessariamente garantindo tratamento de nação mais favorecida aos investidores (regras específicas foram estabelecidas com cada um dos parceiros de acordo com suas peculiaridades); (iii) não há uniformidade em relação ao tratamento justo e equitativo; (iv) livre transferência de fundos; (v) expropriação e compensação (à exceção do acordo China-Peru, que prevê apenas a compensação).

Os EUA, em seus APCs, abordam os investimentos no setor de serviços em capítulo separado. As regras relacionadas a investimentos incidem sobre os investimentos em serviços, e o capítulo sobre comércio de serviços entre partes regula apenas os modos 1 (comércio transfronteira), 2 (consumo no exterior) e 4 (movimento temporário de pessoa física). A UE, por sua vez, possui acordos em que aborda o tema investimentos em serviços como modo 3 (presença comercial) e acordos em que busca uma abordagem integrada entre serviços e investimentos. A China afasta a incidência de regras de investimento sobre o comércio de serviços, e a Índia, em seu acordo com Cingapura, prevê que determinados dispositivos sobre investimentos devem ser aplicados aos serviços prestados sob o modo 3. O Brasil comumente insere os investimentos apenas no setor de serviços no modo 3.

²⁶ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 39

A grande questão, no entanto, é se o melhor modo para regular o tema seria não manter os investimentos nos setores de bens e serviços em acordos separados, mas produzir uma regulamentação coerente, reunindo os dois setores em um acordo concluído para este fim.

Deve-se destacar, ainda, que as normas relativas à expropriação e compensação apresentam-se de diferentes maneiras nos tratados. Os dispositivos podem ser mais detalhados, como aqueles apresentados nos acordos dos EUA, com a proibição de expropriação ou nacionalização direta ou indireta de investimentos (à exceção de propósito público); ou menos detalhados, como aqueles presentes no acordo Índia – Cingapura. Da mesma forma, têm-se as regras sobre estabelecimento (acesso a mercados), sobre medidas relativas a não discriminação e sobre a regulação e proteção de investimentos.

Há divergências relacionadas a requisitos de desempenho, como reserva de determinada porcentagem de exportação de bens e serviços, destinação de porcentagem dos investimentos ao mercado doméstico, transferência de tecnologia etc. Enquanto países como os EUA consideram que tais medidas causam distorções ao comércio, países em desenvolvimento tendem a considerá-las necessárias durante seu processo de desenvolvimento. É interessante notar que a Índia, apesar de historicamente defender a inclusão de requisitos de desempenho em seus APCs, incluiu em seu acordo com a Coreia do Sul um dispositivo que os proíbe em diversos aspectos.

O Brasil assinou, na década de 1990, 14 BITs, mas nenhum deles foi ratificado pelo Congresso. Posteriormente tais acordos foram retirados do Congresso. Foi considerado que, em seu modelo atual, esses acordos poderiam prejudicar políticas de desenvolvimento almejadas pelo governo. Ademais, entendeu-se que a arbitragem entre investidor e Estado prevista nesses acordos seria inconstitucional.

A excessiva proteção ao investidor conferida por alguns acordos tem gerado críticas por muitos atores internacionais e países como Austrália anunciaram rediscutir sua política de BITs a fim de reequilibrar a proteção do investidor com a garantia de liberdade ao Estado de promover políticas públicas. Desse modo, enquanto a proteção ao investidor é relevante nos APCs, inclusive para promover a proteção de investidores brasileiros que vem atuando em outros países, deve-se atentar para a necessidade de produzir regras que permitam ao governo a promoção de políticas industriais, ambientais e sociais priorizadas pelo país.

Com relação à cláusula investidor-Estado, argumenta-se que haveria um impedimento constitucional do Brasil de aceitar tal modelo de arbitragem. A cláusula colocaria investidor e o Estado brasileiro no mesmo patamar e, ao facultar ao investidor a escolha do foro – arbitragem ou judiciário –, resultaria na abdicação por parte do Brasil da regra clássica do direito internacional de esgotamento dos recursos internos, o que feriria a soberania nacional, prevista no Artigo I, parágrafo 1º da Constituição Federal. Ademais, a escolha pela arbitragem violaria o Artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal que afirma que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito”.²⁷

²⁷ AZEVEDO, Débora Bithiah de. *Os Acordos para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos Assinados pelo Brasil*. Brasília. Câmara dos Deputados, 2001. P. 7

Ainda que a questão da constitucionalidade da arbitragem investidor-Estado possa ser debatida, é possível a regulação nos APCs do tema de investimentos sem que haja submissão a tal modelo arbitral, conforme proposto pela Austrália no âmbito do TPP.

Nesse sentido, em 2013 foi elaborado pelo Brasil um novo modelo de acordo, com foco para a África. Não estão presentes no modelo a arbitragem investidor-Estado nem questões mais sensíveis como expropriação indireta – que poderia conferir demasiada proteção ao investidor. O modelo se pauta pela cooperação e facilitação dos investimentos. O acordo inclui a criação um “ombudsman” que poderá responder a queixas e expectativas dos investidores, prevê a mitigação de riscos e a prevenção de controvérsias, e define agendas mínimas que abordem questões de vistos, remessas de divisas, entre outros²⁸.

No âmbito do acordo Mercosul-UE, o tema de investimentos também faz parte das negociações.

8. Compras governamentais

No âmbito da OMC, o tema conta com o Acordo Plurilateral sobre Compras Governamentais (*Government Procurement Agreement – GPA*) e chegou a ser incluído no mandato negociador da Declaração de Doha em 2001, no seu aspecto de transparência, mas foi excluído pelos Membros em 2004. Em 2011, foi aprovada uma revisão do GPA²⁹.

Os APCs que contêm dispositivos sobre compras governamentais buscam regulamentar os contratos celebrados pelos órgãos e autoridades públicas com provedores de bens e serviços, de forma a garantir o acesso a mercados a partir de regras que eliminem distorções nas condições de concorrência entre nacionais e estrangeiros.

Desse modo, o primeiro ponto em negociação no âmbito das compras governamentais é a delimitação do escopo das regras referentes à temática. Definem-se, assim, quais setores de compras governamentais e quais esferas e autarquias estão submetidas às disposições previstas no APC. Também podem ser estipulados valores mínimos dos contratos para que tais regras sejam aplicáveis, cláusula bastante comum nos APCs dos EUA.

Os EUA tem uma conhecida política de *Buy American*, que abrange compras governamentais não previstas na lista de compromissos do GPA e de seus APCs. A negociação por maior acesso a mercados no âmbito do TPP tem levado a pressões por outros membros, e resistência do Congresso, para limitar tal política, com a inclusão de determinadas compras na lista de compromissos dos EUA³⁰.

²⁸ *Brasil cria modelo de proteção a investidor*, Valor Econômico, 7 de outubro de 2013

²⁹ Esse item foi baseado na análise de BADIN, Michelle R. S. *A Regulação de “Novos Temas” em Acordos Preferenciais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: Pontos Relevantes para o Brasil*. IPEA, TD 1773, 2012.

³⁰ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 23

As cláusulas sobre compras governamentais incluídas nos APCs geralmente têm dispositivos análogos aos do GPA, mesmo que as partes envolvidas não sejam signatárias do Acordo na OMC. São geralmente encontradas regras referentes à: nação mais favorecida e tratamento nacional, regras de origem, exceções gerais, procedimentos de licitação, dentre outros. Exceção a essa regra são os APCs que visam somente estabelecer compromissos de negociações futuras entre as partes, como é o caso dos APCs assinados por China e Índia, que ainda não são signatários do Acordo na OMC.

Deve-se ressaltar que os dispositivos que garantem tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento em relação a compras governamentais aparecem de maneira restrita nos acordos bilaterais. Tal ponto tem sido levantado pelos países em desenvolvimento, durante as negociações comerciais, que consideram as limitações ao objeto do acordo de forma a evitar que a adoção dessas medidas atue como barreiras à realização de suas políticas de desenvolvimento.

Os acordos celebrados pela UE e especialmente pelos EUA apresentam-se mais detalhados, com a cobertura de quase todos os temas abrangidos no âmbito das compras governamentais. Por apresentarem um modelo mais avançado de APCs, atuam como verdadeiros centros regulatórios, tendo influenciado inclusive a redação e a estrutura do novo GPA na OMC.

Uma vez que as compras governamentais são frequentemente utilizadas como instrumentos para a promoção do desenvolvimento econômico de um membro, uma das principais preocupações na negociação de regras sobre o tema é o impacto e a limitação que essas poderão causar nas políticas econômicas.

Uma das cláusulas mais relevantes, nesse sentido, é aquela que toca a possibilidade de imposição de condicionantes e preferências na compra de bens e serviços. Os acordos dos EUA com Peru, Chile, Austrália e Marrocos, bem como o acordo entre UE e Chile, por exemplo, vedam a imposição de qualquer tipo de condicionante (como uso de conteúdo nacional, transferência de tecnologia, etc.) ou concessão de margem de preferência aos bens e serviços nacionais nas compras governamentais. A negociação de regras nesse sentido teria impacto direto em licitações do governo brasileiro que por vezes se utilizam de tais mecanismos como instrumentos para a promoção do desenvolvimento econômico nacional, como previsto no plano Brasil Maior, por exemplo³¹.

Outros pontos relevantes tratam de procedimentos de licitação, qualificação de fornecedores, regras de publicidade, recebimento e abertura de propostas, etc.

Os APCs dos EUA e UE também costumam prever mecanismos de supervisão da implementação do acordo e, por vezes, comitês e grupos de trabalhos específicos para a área que devem acompanhar a aplicação das regras do acordo e gerenciar as concessões. Tais dispositivos apontam para a importância conferida ao tema e seu forte grau de implementação.

³¹ Vide Decreto 7.546/2011

Entre os acordos assinados pelo Brasil, o Acordo de Complementação Econômica nº 27 (ACE n.27) com a Venezuela e o Protocolo de Contratações Públicas no âmbito do MERCOSUL versam sobre compras governamentais. O ACE n.27 prevê a aplicação dos princípios de Tratamento Nacional, transparência e tratamento justo e equitativo, enquanto os dispositivos sobre o tema contidos no acordo assinado no âmbito do Mercosul aproximam-se dos APCs assinados por EUA e UE, principalmente ao incluir referências para a valoração dos contratos e regras de origem e denegação de benefícios.

O mercado de compras governamentais brasileiro é de grande interesse de parceiros como EUA e UE. Entretanto, em razão da grande utilização pelo governo das compras como instrumento para a promoção do desenvolvimento, o tema passou a ser considerado como sensível. É necessário garantir flexibilidade às regras, permitindo imposição de condicionantes e concessões de preferências, a fim de fomentar o desenvolvimento. A lista de compromissos na área também deve ser elaborada com cuidado, mantendo o acesso restrito para os setores mais sensíveis. De outro lado, regras referentes à transparência se mostram positivas para o país.

O tema foi incluído nas negociações do APC entre Mercosul e UE e uma lista de oferta deve ser apresentada em breve. Se bem sucedido, trará um significativo avanço para o Brasil na regulação do tema na esfera internacional.

9. Novos temas

Os chamados “novos temas” de negociação comercial vão além dos temas clássicos negociados no âmbito da OMC (defesa comercial, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, valoração aduaneira, regras de origem). São temas que ultrapassam a regulação tradicional do comércio internacional, abordando matérias relacionadas ao comércio, como concorrência, investimentos, meio ambiente e padrões trabalhistas³².

Os novos temas aqui abordados, que incluem concorrência, meio ambiente e cláusulas sociais, têm como característica afetar diretamente a regulação doméstica dos países, muitas vezes impactando políticas de desenvolvimento econômico. Assim, esses temas apresentam negociação bastante sensível em fóruns multilaterais, devido principalmente à reticência dos países em desenvolvimento, que querem manter altos graus de liberdade nessas áreas.

A regulamentação dos novos temas negociada em APCs é considerada OMC *extra*, visto que não há compromissos assumidos multilateralmente pelos Membros da OMC.

Concorrência

Quando o tema concorrência é incluído nos acordos internacionais de comércio, geralmente busca, por meio de sua regulamentação: (i) promover um ambiente favorável à concorrência e, assim, coibir práticas anticoncorrenciais; e (ii) favorecer a cooperação entre as partes.

³² Esse item foi baseado no trabalho de BADIN, Michelle R. S. *A Regulação de “Novos Temas” em Acordos Preferenciais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: Pontos Relevantes para o Brasil*. IPEA, TD 1773, 2012.

O tema foi incorporado às discussões no âmbito da OMC em 1996 e foi, a princípio, incluído na pauta negociadora da Rodada Doha. No entanto, assim como ocorreu com as negociações sobre transparência de compras governamentais, a concorrência foi retirada da Agenda de Doha em 2004 e não possui uma agenda de compromissos assumidos pelos Membros da OMC.

No âmbito dos APCs, os modelos adotados pelos EUA e pela UE são referência no assunto. Esses acordos privilegiam a cooperação entre os organismos responsáveis pela promoção e fiscalização da concorrência (EUA) e a adoção de leis e previsão de condutas (UE). Nesse sentido, destaca-se a tentativa, pela UE de exportar sua cultura jurídica, com: (i) a previsão de compromissos de deferência, que exigem o reconhecimento pela autoridade de uma das partes dos interesses da outra quando da implementação de uma medida, bem como preveem a possibilidade de requisição, por uma autoridade, da implementação de uma medida pela outra autoridade; (ii) a definição de temas cuja cooperação é obrigatória; e (iii) a garantia de existência de regulamentação doméstica e autoridade nacional de competente para lidar com o tema.

Nos dispositivos sobre concorrência geralmente estão previstos os princípios de não discriminação, transparência e tratamento justo e equitativo. Os acordos assinados pelos EUA não preveem tratamento especial e diferenciado em relação a países em desenvolvimento; esta cláusula, no entanto, é encontrada no acordo entre UE e África do Sul, reconhecendo a assimetria entre as partes envolvidas e garantindo um prazo de transição à África do Sul para que essa se adapte às regras de concorrência.

Considerando que a adoção de condutas desleais pode limitar o alcance da liberalização comercial pretendido no acordo, alguns acordos fazem referência a pelo menos três tipos de cláusulas: (i) práticas concertadas e acordos restritivos da concorrência; (ii) exercício abusivo de posição dominante; e (iii) domínio de mercado relevante. Com o objetivo de limitar seu impacto no mercado, os acordos também regulam os casos excepcionais que contam com intervenção estatal: (i) autorização de monopólios legais; (ii) atuação de empresas públicas; e (iii) auxílio estatal a empresas ou atividades específicas. A regulação da atuação estatal, no entanto, está presente apenas nos acordos assinados pelos EUA, e nos APCs UE-Chile e UE-Coreia. Os acordos UE-Coreia e China-Costa Rica mencionam ainda a necessidade de regular o setor de fusões e aquisições.

Com relação à cooperação, percebem-se nos acordos diferentes níveis de detalhamento no que tange à troca de informações: os acordos dos EUA e UE indicam os tipos de informações que podem ser solicitados e listando casos em que informações devem obrigatoriamente ser prestadas, enquanto os acordos da China e da Índia apenas fazem referência à troca de informações, sem maiores detalhamentos. A distinção entre as cláusulas implica em um maior grau de implementação das obrigações nos acordos dos EUA e UE, uma vez que a violação da regra, nesses casos, é facilmente identificável, enquanto nos acordos da China e da Índia, a violação de uma obrigação genérica de troca de informações é de mais difícil constatação, dificultando sua aplicação.

Outros pontos relacionados, que demonstram um grau crescente de cooperação na área de concorrência incluem obrigações de notificação, previsão de consultas e regras de deferência, explicadas acima.

No TPP, pretende-se regular questões relacionadas ao estabelecimento e implementação de regras e autoridades de concorrência, transparência, proteção ao consumidor e cooperação técnica, dentre outros. A atuação das empresas estatais também deverá ser abordada, em especial no que concerne financiamento e transparência³³.

Um fator relevante relacionado à aplicação das regras de concorrência é a baixa institucionalização da supervisão da implementação do acordo nesse tema. Apenas os APCs EUA – Austrália e EUA – Peru preveem um grupo de trabalho específico para as questões de concorrência. Nos acordos da UE com Chile e Coreia, bem como nos acordos da China com a Costa Rica e com o Peru e no acordo entre Índia e Coreia, há a exclusão dos compromissos de concorrência do mecanismo de solução de controvérsias do APC, dificultando a aplicação das regras previstas nos respectivos acordos. Essa exclusão pode diminuir eventual resistência na negociação de regras de concorrência em um APC.

O Brasil assinou o Acordo de Defesa da Concorrência do Mercosul, que estabelece, entre outros: (i) procedimentos para consulta e cooperação entre as partes, (ii) tipos de práticas consideradas restritivas de concorrência; e (iii) procedimentos para determinação do compromisso de cessação de práticas desleais e respectivas às sanções, aproximando-se, assim, do padrão estabelecido pelos APCs assinados por UE e EUA.

A regulação da concorrência nos APCs do Brasil pode de interesse do país, não havendo restrições significativas que justifiquem o descarte das regras sobre o tema.

Meio Ambiente

As negociações sobre meio ambiente integram a agenda multilateral da OMC desde a Rodada Uruguai, com a adoção da Decisão de Marraqueche sobre Comércio e Meio Ambiente, e também fazem parte do mandato negocial de Doha. Deve-se destacar que a agenda multilateral para esse setor é mais abrangente que aquela adotada em APCs, abrangendo inclusive temas como acesso a mercados e tratamento especial a bens e serviços considerados ambientalmente favoráveis.

No âmbito dos APCs, apesar de não apresentarem um padrão, as cláusulas relativas à proteção do meio ambiente buscam evitar o *dumping* ambiental. Pode-se observar que os acordos propostos por alguns países desenvolvidos, como EUA, UE e Nova Zelândia, geralmente contêm dispositivos mais detalhados e vinculantes sobre meio ambiente. Dentre eles, desperta a atenção, as cláusulas que englobam compromissos de cooperação e de adoção de padrão regulatório que desfavoreçam a adoção de exceções que possam gerar vantagens competitivas a determinado grupo de agentes do comércio internacional. Os países em desenvolvimento, no entanto, apresentam-se mais resistentes a assumir compromissos internacionais que envolvam a regulação desse tema, adotando, em geral, acordos não vinculantes, onde prevalece o objetivo de cooperação. Em uma eventual negociação com EUA e UE, a regulação da questão ambiental será inevitável e, em especial no acordo com os EUA, terá caráter vinculante.

³³ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 39-40

Dentre as cláusulas mais relevantes encontradas nos APCs dos EUA e UE, destaca-se a definição de um padrão mínimo das regras ambientais, incluindo compromissos de adoção de determinadas políticas ambientais (Acordos UE – México, UE – África do Sul, UE – Chile, EUA – Marrocos e EUA – Peru), respeito aos padrões ambientais já estabelecidos em nível nacional (UE – Chile, UE – Coreia e os acordos dos EUA) e compromisso de um padrão mínimo, sem possibilidade de exceções (UE – Coreia, EUA – Cingapura, EUA – Chile, EUA Austrália e EUA – Peru). Também se estabelece que as partes devem evitar a utilização de regras de meio ambiente como mecanismos de proteção ao comércio internacional (UE – Coreia e acordos dos EUA).

A referência a compromissos internacionais em matéria de meio ambiente é matéria encontrada com frequência nos acordos dos EUA. No âmbito do TPP, ressalta-se a atenção conferida ao comércio ilegal de espécies e plantas, trazendo referências à Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção³⁴.

São relevantes os dispositivos dos acordos EUA – Peru e EUA – Austrália que se referem a negociações futuras em outros foros internacionais, inclusive a OMC, sobre comércio e meio ambiente, estabelecendo a obrigação de consultas entre as partes dos APCs nessas negociações.

Ainda nos acordos dos EUA, uma tendência que também deve ser destacada é o reconhecimento de padrões ambientais privados. A proliferação e reconhecimento da legitimidade desses padrões podem representar uma importante barreira ao comércio internacional. O TPP tem propostas relacionadas a mudanças climáticas, pescas marinhas e subsídios de pescas, eliminação das tarifas de bens verdes³⁵.

No modelo europeu, ressalta-se a cooperação em questões relacionadas a uso da terra e da água, manejo florestal, controle de poluição industrial, marítima e costeira, dentre outros, que são questões que integram a agenda ambiental da própria UE.

Finalmente, dispositivos proibindo a aplicação extraterritorial da legislação ambiental (EUA – Chile e EUA – Peru), reforça a soberania das partes na definição de sua política ambiental. Desse modo, apesar da regulação do tema no âmbito do APC, não poderá haver a exportação de parâmetros regulatórios, preservando a autonomia dos estados na matéria.

O Brasil ainda não assinou acordos comerciais que incluam regulação sobre o meio ambiente, mas assinou o Acordo de Alcance Parcial de Cooperação e Intercâmbio de Bens Utilizados na Defesa e Proteção do Meio Ambiente entre Brasil, Argentina e Uruguai no âmbito da ALADI, especificamente para o intercâmbio de bens e a admissão temporária destes e pessoas para proteção e defesa do meio ambiente. O tema também foi incluído nas negociações do APC entre Mercosul e UE.

³⁴ SCHOTT, Jeffrey; MUIR, Julia, “Environmental Issues in the TPP”, in LIM, C. ELMS, D. e LOW, Patrick, *The Transpacific Partnership; A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, Cambridge University Press, New York, 2012, p. 194-195

³⁵ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 42

A incorporação de regras de meio ambiente em futuros APCs do Brasil pode se mostrar positiva. O país apresenta uma matriz energética considerada limpa e um grande interesse na exportação de etanol, que traz menos impactos ambientais que combustíveis fósseis. Assim as exportações brasileiras podem se beneficiar de determinados padrões de sustentabilidade.

Cláusula Social

As questões trabalhistas quase chegaram a fazer parte da agenda da OMC, no início da sua existência, como um dos temas da Ministerial de Singapura. Mas foi repassada à OIT – Organização Internacional do Trabalho, em Declaração Ministerial, por meio de atividades de cooperação técnica entre a OMC e a OIT, com o compromisso não vinculante de respeito aos direitos laborais fundamentais.

Essas questões estão geralmente inseridas nos APCs sob a forma de cláusulas sociais, que também abrangem outros temas relacionados à pobreza, como proteção de minorias e desenvolvimento.

Podem ser identificados ao menos três tipos de compromissos assumidos em APCs: (i) compromissos de cooperação entre as partes; (ii) compromissos que elencam uma relação de direitos básicos que devem ser resguardados pelo sistema legislativo nacional de cada uma das partes (como, por ex., a eliminação do trabalho forçado e a abolição do trabalho infantil); e (iii) compromissos que obrigam as partes a manterem o mínimo de proteção em sua legislação nacional sem mecanismos que possam flexibilizar a aplicação dessas garantias.

Deve-se destacar que a cooperação prevista nos acordos assinados principalmente por EUA e UE muitas vezes estende-se para o avanço da regulamentação do setor em outros fóruns internacionais, além de fazer referência aos direitos trabalhistas fundamentais indicados pela OIT. A UE também faz referência a questões de gênero, não previstas nos acordos assinados pelos EUA. Assim como em meio ambiente, a regulação das cláusulas sociais em um eventual acordo entre Brasil e EUA ou UE estaria na mesa de negociação.

Destaca-se nos acordos dos EUA e UE a referência a compromissos adotados em foros multilaterais, em especial da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Importante ressaltar, entretanto, que os EUA não são signatários de grande parte das convenções a que faz referência em seus próprios APCs. O Brasil, por sua vez, é signatário de grande parte das convenções fundamentais da OIT. Nesse sentido, a referência a esses compromissos em um eventual APC do Brasil não se mostraria problemática para o país.

Os acordos dos EUA preveem, ainda, a obrigação de manutenção do padrão mínimo de proteção social previsto na legislação nacional das partes, que não poderá ser flexibilizado de maneira a conferir vantagens competitivas no comércio bilateral. Também se destaca nesses acordos a previsão de mecanismos de assistência técnica, capacitação e educação e diálogo entre as partes, visando à promoção das questões trabalhistas ali previstas. O tema deve ser abordado também no TPP. As propostas dos

EUA incluem referência às declarações da OIT, mas as negociações estão estagnadas nesse tema³⁶.

O único acordo assinado pelo Brasil que conta com dispositivos relacionados a direitos trabalhistas é a Declaração sobre Questões Sociolaborais, realizada no âmbito do Mercosul. A Declaração reitera princípios de promoção de igualdade, eliminação de trabalho forçado, direito dos menores e direitos sindicais.

O Brasil mantinha restrições à incorporação de cláusulas sociais na regulação do comércio, no entanto, essa posição deve ser relativizada em razão da maciça entrada de produtos chineses. O Brasil já possui uma legislação trabalhista bastante desenvolvida e é signatário de grande parte das principais convenções da OIT. A incorporação do tema não exigiria ajustes significativos na legislação doméstica e poderia prevenir a importação de produtos produzidos sob condições degradantes.

10. Outros temas do TPP

O TPP propõe-se como um APC do século 21, com regulação extensa em diversas áreas que afetam o comércio internacional, com abordagens inovadoras para os desafios atuais do comércio. Assim, alguns temas não frequentes nos demais APCs vêm sendo negociados pelas partes do acordo.

O primeiro tema de relevância é a coerência regulatória, que visa reduzir as barreiras regulatórias entre os membros do acordo, tornando os sistemas das partes compatíveis e mais transparentes. Trata-se de um tema transversal, que afeta todas as áreas abordadas anteriormente. Prevê-se que o TPP abordará o estabelecimento de um mecanismo de coerência regulatória e buscará promover uma reforma regulatória intragovernamental, mas não conseguirá resolver a heterogeneidade e duplicação de regras entre os membros do acordo³⁷.

Também se pretende regular a atuação das empresas estatais (*State Owned Enterprises – SOEs*). A questão já está prevista no Artigo XVII do GATT, porém de maneira bastante fluída e considerada insuficiente para regular a atuação de SOEs em economias com presença estatal. Negocia-se no TPP regras de investimento e concorrência para SOEs que mitigariam as vantagens estruturais de que dispõem as SOEs e permitiriam garantir igualdade de condições de concorrência entre empresas públicas e privadas³⁸.

Haverá, ainda, um capítulo dedicado à competitividade e cadeias de valor, que regularia a cadeia produtiva entre os membros do TPP e que poderá abordar questões relacionadas à harmonização de padrões, adequação de infraestrutura, simplificação de regras de origens maior eficiência nas aduanas. Também haverá um capítulo sobre pequenas e médias empresas, que buscará melhorar o acesso dessas empresas aos

³⁶ SCHOTT, Jeffrey; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, 99 *Policy Analyses in International Economics*, Peterson Institute, Janeiro de 2013, p. 39

³⁷ BOLLYKY, Thomas, “Regulatory Coherence in the TPP Talks”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012, p. 181-182

³⁸ SCHOTT, Jeffery; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, 99 *Policy Analyses in International Economics*, Peterson Institute, Janeiro de 2013, p. 37

mercados internacionais. Em ambos os casos, regras relacionadas ao tema também estarão espalhadas pelo restante do acordo³⁹.

III. Conclusão

Conforme apresentado nesse artigo, as regras constantes dos acordos preferenciais de comércio são tão ou mais importantes que a negociação das tarifas. Os APCs trazem uma grande variedade de regras que causam impactos diretos nos fluxos de comércio preferencial. Nas negociações com países desenvolvidos, essas regras tornam-se ainda mais relevantes, uma vez que suas tarifas NMF são, em média, baixas e, portanto, a preferência tarifária obtida seria menos expressiva, enquanto as barreiras não tarifárias desses mesmos países possuem impacto significativo no comércio internacional.

A partir das particularidades e sensibilidades de cada setor em relação a um determinado parceiro comercial é possível estabelecer regras que permitam uma melhor adaptação à liberalização comercial pretendida.

De outro lado, é possível também permitir um maior acesso a mercados para as exportações brasileiras que atualmente enfrentam obstáculos referentes a barreiras não tarifárias, como barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Assim, o estabelecimento de um quadro regulatório prevendo regras de transparência, reconhecimento mútuo e harmonização podem atenuar de maneira significativa essas barreiras, diminuindo os custos de transação e resultando em um aumento das exportações brasileiras.

A negociação de temas como serviços e investimentos permite não apenas a expansão das exportações brasileiras, com maior acesso a mercados, mas também permite o aprofundamento da integração comercial do Brasil com seus parceiros comerciais. No contexto de um comércio internacional cada vez mais fundado em cadeias globais de valor, que integra o comércio de bens e de serviços, e de investimentos estrangeiros, a redução das barreiras ao comércio e aos fluxos de capitais é essencial para garantir a inserção do Brasil na produção em cadeia global.

Com relação aos novos temas, as compras governamentais exige a ponderação dos custos e benefícios de se manter o mercado para produtores nacionais com os custos de se perder mercados expressivos em outros parceiros. É relevante avaliar se os mercados externos são atraentes para os setores brasileiros, sendo necessário atentar-se às regras que tragam impactos em políticas públicas de apoio ao desenvolvimento econômico promovidas pelo governo. A partir de um quadro regulatório que não vede determinadas margens de preferências ou condicionantes, é possível ao Brasil garantir a necessária flexibilidade para promover suas políticas públicas ao mesmo tempo em que liberaliza o mercado.

É importante notar que a definição das regras preferenciais a serem defendidas pelo Brasil pode variar conforme o parceiro comercial no outro polo da negociação. As necessidades e interesses do país variam conforme tratar-se de um país desenvolvido ou em desenvolvimento, ou países com o qual o Brasil tem um maior ou menor fluxo de

³⁹ FERGUSSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013, p. 47-48

comércio já estabelecido. Assim, é natural que as regras aplicáveis a cada uma dessas relações bilaterais também sejam devidamente adaptadas.

A elaboração de um quadro regulatório minucioso e que atenda as diversas necessidades dos setores da economia brasileira é fundamental para garantir que a negociação de APCs pelo Brasil, cada vez mais necessária para a inserção do país no comércio internacional, traga benefícios efetivos. Para tanto, é oportuno que se analise os impactos que a liberalização comercial poderá trazer, bem como as sensibilidades e interesses em face de cada potencial parceiro preferencial, para que a agenda da Política de Comércio Externo possa conter uma estratégia de negociação do Brasil para futuros acordos preferencias.

O Brasil vem se mostrando pouco ofensivo na negociação de APCs, limitando seus acordos à redução de tarifas e regras majoritariamente OMC-*in*. A inserção comercial do País, no entanto, exige um aprofundamento da regulação, permitindo que o país continue a participar na governança do comércio internacional e que atenda as demandas de um comércio do século XXI.

O imobilismo do Brasil com relação à multiplicação dos acordos preferencias e o isolamento do País diante da criação dos mega-acordos preferenciais trarão custos elevados a sua inserção ao novo contexto do comércio global e das cadeias globais de valor. Mais do que mercados, discutem-se as regras que nortearão o comércio das próximas décadas.

É nesse sentido que o Brasil precisa decidir se quer se tornar um *rule maker* ou permanece eternamente como um *rule taker* no contexto internacional.

Bibliografia

BADIN, Michelle R. S. *A Regulação de “Novos Temas” em Acordos Preferenciais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: Pontos Relevantes para o Brasil*. IPEA, TD 1773, 2012.

BOLLYKY, Thomas, “Regulatory Coherence in the TPP Talks”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012.

CARVALHO, Marina A. E., *Medidas de Defesa Comercial e Regras de Origem: Panorama de Regulação em Acordos Regionais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*, Texto para Discussão 1811. IPEA, 2013.

CHAISSÉ, J. “TPP Agreement: towards innovations in investment rule-making”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012.

FERGUSON, I.; COOPER, W.; JURENAS, R.; WILLIAMS, B., *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report for Congress, junho de 2013.

FRANKEL, S. “The intellectual property chapter in the TPP”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012.

HARBINSON, S.; LIM, A.H. “Trade in Services”. In: LIM, C.L.; ELMS, D.K.; LOW, P. (orgs.). *The Trans – Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First-Century Trade Agreement*. New York: Cambridge University Press: 2012.

PIERMARTINI, Roberta; BUDETTA, Michelle, “A Mapping of Regional Rules on technical barriers to trade”, in ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

RORIZ, J.H.R.; TASQUETTO, L.S. *Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, TD 1801, 2012.

SCHOTT, Jeffrey; MUIR, Julia, “Environmental Issues in the TPP”, in LIM, C. ELMS, D. e LOW, Patrick, *The Transpacific Partnership; A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, Cambridge University Press, New York, 2012.

SCHOTT, Jeffrey; KOTSCHWAR, Barbara; MUIR, Julia, “Understanding the Trans-Pacific Partnership”, *99 Policy Analyses in International Economics*, Peterson Institute, Janeiro de 2013.

TEH Robert; PRUSA, Thomas; BUDETTA, Michelle, “Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements”, ESTEVADEORDAL, A., et. al., *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

THORSTENSEN Vera; OLIVEIRA, Ivan (coord.), *os BRICS na OMC*, IPEA, 2012.