

breves cindes 82

O Pacote de Bali: implicações para a política comercial brasileira

Sandra Polónia Rios

Março de 2014

Fabrizio Sardelli Panzini

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE



O Pacote de Bali: implicações para a política comercial brasileira*

Sandra Polónia Rios**

Fabrizio Sardelli Panzini***

1. Introdução

O Pacote de Bali, aprovado na Nona Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), reascendeu as esperanças de revitalização do processo negociador da Rodada Doha. O Pacote é o primeiro acordo firmado no âmbito da OMC, passados quase vinte anos de sua criação. Para o Brasil, o acordo significa uma oportunidade de reduzir os custos domésticos e externos de suas operações de comércio exterior. Mais além, ao reabrir as discussões sobre o futuro da Rodada Doha, o acordo deveria representar um estímulo para a revisão das estratégias brasileiras no foro multilateral de comércio.

O acordo demandou intenso esforço e habilidade do recém-empossado Diretor-Geral da OMC, Roberto Azevêdo. Também digno de nota foi o engajamento dos países-chave para superar os conflitos e tentativas de bloqueio que sugeriram até o último momento. Estados Unidos, União Europeia, China, Brasil e Indonésia (país anfitrião) tiveram papel importante na construção do consenso que permitiu que se chegasse a um acordo em Bali.

* Uma versão reduzida desse artigo foi elaborada para o informativo da Confederação Nacional da Indústria, Integração Internacional, Ano 5 Número 3 outubro/dezembro de 2013 www.cni.org.br. Outra versão estendida foi publicada na Revista Brasileira de Comércio Exterior N. 118, janeiro/março de 2014.** Karina Hehs: Graduada em Agronomia pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da USP.

** Economista, diretora do Centro de Estudos de Integração Internacional (CINDES).

*** Especialista da Unidade de Negociações Internacionais da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Sem ter conseguido concluir um rascunho de acordo para os temas que deveriam compor o Pacote no período que antecedeu a reunião, os negociadores depararam-se, em Bali, com um obstáculo adicional: a politização, pelo Ministro da Indústria e Comércio da Índia, da questão dos subsídios envolvidos na estocagem de produtos para a segurança alimentar. Ao condicionar qualquer acordo à concessão de flexibilidades para a manutenção de seus programas de segurança alimentar, a Índia colocou em risco o sucesso das negociações¹. A atuação da China foi importante para trazer a Índia para uma posição mais conciliadora. Quando finalmente todos os impasses pareciam ter sido superados, nos momentos finais da Conferência, os membros da ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas – levantaram a questão da incompatibilidade do acordo de facilitação de comércio com o embargo comercial a Cuba pelos Estados Unidos. Aqui, coube aos negociadores brasileiros ajudar a superar o conflito.

O Pacote de Bali, uma espécie de “*early harvest*” da Rodada Doha, é composto por um acordo sobre facilitação de comércio e um conjunto de decisões e declarações ministeriais sobre questões agrícolas, subsídios ao algodão e questões relacionadas ao tema do desenvolvimento dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Do conteúdo do pacote, o Acordo sobre Facilitação de Comércio é, de longe, o mais relevante. Estimativas de organizações internacionais indicam que a implementação dos compromissos do acordo poderá resultar em uma redução de 10% dos custos de comércio e gerar um incremento da renda mundial de até US\$ 1 trilhão².

Ainda que seja provável que esses números estejam em muito superestimados, a implementação do Acordo de Facilitação de Comércio exigirá aperfeiçoamentos nos procedimentos aduaneiros em diversos países – particularmente em países em desenvolvimento – que podem contribuir para eliminar custos desnecessários nas operações de comércio. No Brasil, os compromissos assumidos poderão servir de

¹ Ver Primo Braga, C.A. “*The Bali Package: The Doha Development Agenda (DDA) is Still Alive*”, IMD Tomorrow Challenges, December, 2013. www.imd.org.

² http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl265_e.htm.

impulso para esforços de simplificação de processos e de desburocratização que vêm sendo conduzidos pela CAMEX, Receita Federal e organizações empresariais há alguns anos.

Mais além do Pacote de Bali, a Parte III da Declaração da Conferência Ministerial é dedicada à orientação dos trabalhos para o “Pós-Bali”. Os ministros afirmam que o Pacote é um passo na direção da conclusão da Rodada Doha e instruem o Comitê de Negociações Comerciais a preparar, ao longo de 2014, um programa de trabalho para os temas remanescentes da Rodada. Há visões muito distintas e variadas sobre o melhor caminho a seguir para levar a termo esse processo de negociações, que já ultrapassou os doze anos³.

Questões como a manutenção do “*single undertaking*”⁴ em contraposição à possibilidade de avançar em etapas (como o próprio Pacote de Bali), a ampliação ou não da agenda da Rodada para incluir novos temas, ou a possibilidade de avançar com acordos plurilaterais quando não houver consenso para a adoção de um acordo multilateral em determinado tema tendem a dividir opiniões e interesses dos membros da OMC. Será necessário contar com a motivação e a habilidade negociadora demonstrada pelas principais lideranças em Bali para superar as divergências e fazer com que ao final de 2014 o Comitê de Negociações Comerciais possa apresentar um “mapa do caminho” que leve a bom termo a Rodada Doha.

Essa agenda também traz desafios para as estratégias de política comercial externa do Brasil. Se o reforço da OMC corresponde à preferência brasileira em termos da governança do comércio mundial, as posições tradicionalmente defendidas pelo país em relação a princípios, métodos e modalidades de negociações tendem a ser questionadas pela necessidade de superar os impasses que vêm paralisando a

³ Para uma coletânea de visões e propostas sobre o “pós-Bali” ver livro eletrônico recentemente editado por Evenett, S. e Jara, A. “*Building on Bali: a Work Programme for the WTO*”, December 2013, VoxEU eBook, CEPR.

⁴ Princípio adotado na Rodada Doha de que o acordo é um empreendimento único e, portanto, nada estará acordado até que tudo esteja acordado.

OMC. A preferência pela manutenção do “*single undertaking*”, a rejeição à possibilidade de avançar por meio de acordos plurilaterais e à incorporação de novos temas à agenda negociadora são alguns exemplos de posições que podem requerer alguma revisão nas estratégias brasileiras.

2. As linhas gerais do Pacote de Bali

Na Oitava Conferência da OMC, realizada em Genebra em dezembro de 2011, houve o reconhecimento formal de que a Rodada Doha encontrava-se em um impasse. Naquela ocasião os ministros reconheceram que seria necessário enviar maiores esforços para encontrar novas abordagens para as negociações e para avançar em áreas em que fosse possível fazer progressos. Isso significou a abertura do caminho para a obtenção do que se chama de “*early harvest*” da Rodada Doha.

Em um ambiente mundial pouco propício a ações colaborativas multilaterais, notícias de progressos em negociações de “mega-acordos” preferenciais de comércio, como o *Transpacific Partnership* (TPP) e a *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), aumentaram as preocupações com o futuro do sistema multilateral de comércio e com os riscos de que a OMC se torne irrelevante.

A partir do segundo semestre de 2012, intensificou-se o movimento para construir um conjunto de acordos que pudessem ser apresentados como um pacote a ser aprovado na Nona Reunião Ministerial da OMC, em dezembro de 2013. Nesse contexto, negociadores de países desenvolvidos e algumas organizações multilaterais, como o Banco Mundial e a OCDE, passaram a advogar a proposta de se aprovar um acordo sobre facilitação de comércio em Bali. Alguns países em desenvolvimento – entre os quais o Brasil foi dos mais vocais – insistiam que medidas de facilitação de comércio não são igualmente benéficas para todos os membros da OMC e que seria necessário incluir outros temas de interesse desse grupo de países para tornar possível um acordo na reunião ministerial seguinte.

Para compor o “pacote de entregas” em Bali, além de facilitação de comércio, foram colocados sobre a mesa acordos sobre temas específicos na área de agricultura e temas de interesse direto dos PMDRs. O Pacote apresentado em Bali traz compromissos em quatro temas – facilitação de comércio, agricultura, algodão e questões de desenvolvimento e de interesse dos PMDRs. Entretanto, há diferenças importantes na dimensão e profundidade dos compromissos assumidos nas quatro áreas: enquanto nos demais casos foram divulgadas declarações e decisões de caráter provisório, o Acordo de Facilitação de Comércio adota linguagem legal e deverá ser incorporado ao arcabouço legal da OMC e dos países membros.

2.1. Agricultura

Nos temas relacionados à agricultura, os resultados não foram positivos para o Brasil. Em primeiro lugar, o esperado compromisso com a eliminação dos subsídios às exportações (redução dos desembolsos governamentais a produtores e dos prazos para financiamentos às exportações) pelos países desenvolvidos, anunciado em 2005, na Reunião Ministerial de Hong Kong, para ser implementado até 2013, resultou apenas em uma declaração política. O texto reafirma o objetivo de eliminar as subvenções e medidas de efeito equivalente – mas sem a definição de prazos – e o compromisso de manter as subvenções em níveis significativamente inferiores aos consolidados na OMC. Este tema deverá voltar à agenda na próxima reunião ministerial no final de 2015.

Além disso, uma decisão ministerial abriu a possibilidade de que países em desenvolvimento mantenham programas de estoques públicos de alimentos com a finalidade de segurança alimentar para grãos que integram a dieta básica de sua população, sem que estes programas sejam questionados por outros membros perante o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Trata-se de uma espécie de “cláusula da paz” a vigorar até que seja negociada uma solução permanente para essa questão. Esse arranjo provisório, que deverá durar até a 11ª Conferência Ministerial da OMC, permite que, em países em desenvolvimento, os volumes de subsídios para sustentar esses programas ultrapassem os limites máximos esta-

belecidos em seus compromissos no Acordo de Agricultura da OMC. Esta decisão, defendida principalmente pela Índia, mas com apoio de Indonésia e China, esteve no centro das divergências das negociações na fase de preparação para Bali e ameaçou a conclusão do acordo até o último momento. Embora interessadas na permissão para manter seus programas, China e Indonésia adotaram posturas mais conciliadoras do que a Índia e acabaram contribuindo para que se chegasse a uma formulação de texto que permitiu contornar o impasse.

Para os negociadores brasileiros, a condução desse tema na fase final das negociações não foi trivial. De um lado, parceiros importantes do Brasil, como a Índia, levaram a proposta ao G20 e transformaram a sua aprovação em condição *sine qua non* para o apoio ao Pacote de Bali. De outro lado, representantes do agronegócio brasileiro manifestavam preocupação com a possibilidade de formação de grandes estoques de alimentos, que poderiam eventualmente ser direcionados ao mercado internacional, provocando distorções nos fluxos de comércio e queda expressiva nos preços internacionais. Sob o argumento de que tais riscos são reduzidos, uma vez que os principais alimentos produzidos por esses países são arroz e trigo, produtos em que a produção brasileira é insuficiente para atender a demanda interna, o Brasil não se opôs à proposta. Deve-se ter em conta também que a decisão adotada inclui uma cláusula de salvaguarda para lidar com os casos em que os subsídios concedidos distorçam o comércio.

Ainda no campo agrícola, foi anunciado um entendimento sobre procedimentos para administração das quotas tarifárias, com o objetivo de aumentar o aproveitamento destas pelos países exportadores. Esses procedimentos deverão ser aplicados nos casos em que os países importadores não preenchem ao menos 65% das quotas tarifárias e estão previstos para durar ao menos até a 12ª Reunião Ministerial da OMC – ou seja, nos próximos seis anos. Vale lembrar que desde 1995, quando as regras da OMC entraram em vigor, em apenas um dos anos as quotas tarifárias foram preenchidas em nível superior a 65%, seja por restrições administrativas, alvo principal deste entendimento, ou por falta de oferta. Esse foi um tema em que o Brasil assumiu postura demandante e que teve suas expectativas parcialmente atendidas.

De fato, na área agrícola os resultados de Bali representaram mais retrocessos que avanços em direção à liberalização do comércio: (i) o compromisso assumido pelos países desenvolvidos, em 2005, de eliminar os subsídios às exportações agrícolas até 2013 foi transformado em uma declaração de intenções sem prazo definido; (ii) a decisão sobre segurança alimentar abre as portas para um aumento de subsídios por parte de grandes países em desenvolvimento – e ainda que os principais produtos produzidos por esses países não compitam diretamente com as exportações brasileiras, há riscos de que venham a contaminar o comércio de produtos de interesse do Brasil; e (iii) o entendimento sobre o preenchimento de quotas tarifárias representa um modesto ganho, tendo em vista que trata-se do cumprimento de condições de acesso a mercados já compromissadas, ainda que não cumpridas, pelos países importadores de alimentos.

2.2. Questões de desenvolvimento e PMDRs

Em relação às questões de interesse específico dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), as seguintes decisões foram tomadas: (i) a flexibilização nas regras de origem para produtos provenientes desses países em esquemas de preferências comerciais, facilitando o aproveitamento destas por parte dos PMDRs; (ii) a operacionalização de um esquema para facilitar o acesso preferencial para serviços ofertados por esses países; (iii) a decisão de que os países desenvolvidos que ainda não estejam oferecendo tratamento de “*duty free, quota free*” (DFQF) para até 97% dos produtos provenientes de PMDRs incrementem gradualmente a cobertura de produtos sob esse tratamento até a próxima reunião ministerial. Os países em desenvolvimento que estejam em condição de fazê-lo também deverão buscar aumentar a cobertura de produtos com tratamento “*duty free, quota free*” para produtos dos PMDRs nesse período. Essa foi uma decisão tomada na 6ª Conferência Ministerial da OMC, em 2005, mas ainda não completamente implementada por diversos membros.

Muitas economias desenvolvidas, como o Canadá (2000), Japão (2000), União Europeia (2001) e Suíça (2002), já adotaram o programa com cobertura de pro-

ducos bastante abrangente. Os Estados Unidos possuem programas de caráter regional como o *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), que estende preferências tarifárias para países da África Subsaariana para além das preferências concedidas no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP), entre outros. Mas também países em desenvolvimento, como China e Índia, já adotam programas DFQF para PMDRs com coberturas bastante extensas.

A implantação de um sistema brasileiro de DFQF tem sido alvo de controvérsias. De um lado está o Ministério das Relações Exteriores, que considera o programa parte importante da política externa do país e tem defendido a sua adoção. De outro, alguns setores industriais, que resistem à ideia, preocupados com a concorrência com países considerados muito competitivos em alguns produtos, como é o caso de Bangladesh no setor têxtil e de vestuário. Entretanto, há mecanismos para mitigar esses riscos. O tratamento DFQF é uma concessão unilateral e, portanto, os países concedentes podem excluir produtos e incluir salvaguardas que permitam lidar com eventuais “ameaças” à indústria doméstica.

A quarta decisão refere-se à criação de um mecanismo de monitoramento da implementação das provisões de tratamento especial e diferenciado nos acordos da OMC e nas Decisões Ministeriais e do Conselho Geral. Esse mecanismo tem como objetivo contribuir para a integração dos PMDRs e dos países em desenvolvimento ao sistema multilateral do comércio.

Há ainda uma decisão ministerial relacionada à questão do algodão, para a qual os membros também vêm buscando solução desde a reunião ministerial de Hong Kong, em 2005. A questão envolve o tratamento de todas as formas de subsídios e acesso a mercados que dificultam as exportações de algodão provenientes dos PMDRs, principalmente dos países africanos. Nesse caso, os Estados Unidos são o principal alvo das demandas de liberalização, mas vêm resistindo a comprometer-se com a eliminação de subsídios. A decisão ministerial de Bali apenas aponta para a continuidade dos trabalhos nessa área sem definir nenhum compromisso específico.

2.3. O Acordo sobre Facilitação de Comércio⁵

O Acordo sobre Facilitação de Comércio é, de longe, o resultado mais relevante do Pacote de Bali. O processo negociador tem suas raízes na Primeira Conferência Ministerial da OMC, em 1996, em Cingapura, quando o tema foi incluído pelos Membros entre os quatro⁶ que ficariam conhecidos como “Temas de Cingapura”. Naquela ocasião, foram criados quatro grupos de trabalho para cada um desses temas, mas estes ficaram à espera de uma nova rodada de negociações. Havia uma clivagem de visões em relação a esses temas que, em geral, eram percebidos pelos países em desenvolvimento como de interesse dos países desenvolvidos.

No lançamento da Rodada Doha, em 2001, não foi possível chegar a um acordo para a incorporação dos quatro temas na agenda de negociações. Naquela ocasião, ficou acertado que a decisão final sobre a inclusão dos Temas de Cingapura na agenda de negociações seria definida na revisão de meio de período da Rodada, que seria realizada na Quinta Conferência Ministerial da OMC em Cancún, em setembro de 2003.

Em Cancún, o único dos Temas de Cingapura aceito pelos países em desenvolvimento para ser incluído na agenda de negociações da Rodada Doha foi facilitação de comércio. Os outros três foram rejeitados. O mandato para início das negociações em facilitação de comércio foi confirmado pelo texto da Declaração Ministerial de Hong Kong⁷, em 2005, após o reconhecimento de que era necessário tratamento especial e diferenciado aos PMDRs.

⁵ Essa seção baseia-se, em grande medida, em documento elaborado pelo International Trade Centre, (ITC), *WTO Trade Facilitation Agreement: A Business Guide for Developing Countries*, Geneva: ITC, 2013.

⁶ Os quatro temas de Cingapura eram: facilitação de comércio, investimentos, concorrência e compras governamentais.

⁷ Parágrafo 33, presente no texto em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm.

A agenda de facilitação de comércio é historicamente defendida por países de maior desenvolvimento, especialmente os membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estudo da OCDE⁸, realizado em 2013, estimava que o acordo seja capaz de reduzir em 10% os custos de transações para Países Desenvolvidos (PDs) e entre 13 e 15% para países em desenvolvimento (PEDs).

Apesar de originalmente proposta pelos PDs, a agenda de facilitação de comércio é composta por um grande número de questões que têm impacto sobre o comércio, particularmente para facilitar e acelerar os fluxos de bens e serviços ao longo das cadeias globais de valor. Nesse sentido, não cabe a clivagem simplista entre os interesses de PDs contra aqueles de PEDs. Disciplinas para “liberdade de trânsito”, por exemplo, foram defendidas em conjunto por países de nível de desenvolvimento absolutamente distintos, como Paraguai, Bolívia, Turquia e Suíça. Medidas para despacho mais acelerado de “Bens Perecíveis”, por exemplo, tiveram Brasil, Austrália e Nova Zelândia como proponentes e enfrentaram posições defensivas de economias mais avançadas.

O acordo firmado em Bali é composto por duas seções: a primeira trata das medidas e obrigações relacionadas à facilitação de comércio e a segunda estabelece disciplinas para prover flexibilidade para a implementação dos compromissos por parte dos PMDRs. A Seção I, mais relevante para o Brasil, é composta de 12 artigos, sendo os seis primeiros relacionados a questões de transparência (expansão do Artigo X do GATT) e os seis últimos dedicados a taxas e formalidades para operações de importações, exportações e trânsito de mercadorias (expansão dos Artigos V e VIII do GATT).

⁸ Link para o estudo da OCDE: <http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>

O quadro abaixo resume muito brevemente os principais compromissos relacionados a cada um dos 12 artigos acordados:

Quadro 1
Compromissos do Acordo de Facilitação de Comércio

Artigo	Descrição resumida dos compromissos
Artigo 1 Publicidade e disponibilidade de informação	Publicar “prontamente” todas as informações relevantes relacionadas aos procedimentos necessários para o desembaraço de bens importados e exportados. As informações também devem estar disponíveis na internet e, de preferência, em um dos idiomas oficiais da OMC.
Artigo 2 Consultas prévias à publicação	Consultar as partes interessadas antes da entrada em vigência de novas leis ou regulações relacionadas ao movimento e desembaraço aduaneiro.
Artigo 3 Solução de consultas	Responder com força de decisão a consultas antecipadas de partes interessadas sobre questões relacionadas a operações de comércio exterior, em um prazo razoável de tempo.
Artigo 4 Procedimentos de apelação ou revisão	Garantir o direito à apelação administrativa de decisões tomadas por autoridades administrativas e oferecer direito de apelação judicial ou revisão da decisão.
Artigo 5 Outras medidas para aumentar a imparcialidade, não discriminação e transparência	Novas obrigações referentes a controles e inspeções de fronteira de alimentos e bebidas e preparações alimentares, de modo a garantir a aplicação uniforme das exigências em todos os pontos de entrada e o compromisso de eliminar tais exigências sempre que não forem mais necessárias.
Artigo 6 Encargos e taxas relacionados com importação ou exportação	Limitar a cobrança de encargos e taxas a valor proporcional aos serviços envolvidos nas operações de importação e exportação ou a serviços diretamente relacionados a procedimentos aduaneiros.
Artigo 7 Despacho e liberação de mercadorias	Define os procedimentos que os membros são obrigados a estabelecer ou manter para o despacho ou a liberação de mercadorias: uma espécie de “melhores práticas”, refletindo as orientações da Organização Mundial das Aduanas (OMA). Os procedimentos incluem: processamento pré-embarque; pagamento eletrônico; liberação antecipada; gerenciamento de risco; exame pós-despacho; publicação do tempo médio de despacho; operadores econômicos autorizados (OEA); remessa expressa; bens perecíveis.
Artigo 8 Cooperação entre agentes de fronteira	Garantir que as autoridades e agências responsáveis pelo controle e procedimentos de fronteira cooperem entre si. Isso envolve: alinhamento dos horários de funcionamento; alinhamento de procedimentos e formalidades; desenvolvimento e compartilhamento de infraestrutura; controles conjuntos e estabelecimento de postos únicos na fronteira.

Artigo	Descrição resumida dos compromissos
Artigo 9 Movimento de bens para a importação sob controle da aduana	Permitir a movimentação de bens destinados à importação das zonas primárias de entrada para zonas secundárias.
Artigo 10 Formalidades relacionadas a importação, exportação e trânsito de mercadorias	Minimizar a complexidade das formalidades, por meio de: diminuir e simplificar as exigências de documentos; aceitar cópias; usar padrões internacionais; implementar janela única; implementar inspeção pré-embarque; proibir contratação compulsória de despachantes aduaneiros; permitir o retorno de bens rejeitados pelo importador; permitir a admissão temporária de mercadorias, com isenção parcial ou completa de pagamento e taxas.
Artigo 11 Liberdade de trânsito	Conferir tratamento não menos favorável para produtos em trânsito que o aplicado às operações comerciais do próprio país.
Artigo 12 Cooperação aduaneira	Estabelecer um marco regulatório para que os países compartilhem informações de modo a garantir a coordenação dos controles aduaneiros mantendo a confidencialidade das informações.

Além dos doze artigos resumidamente descritos na tabela acima, o décimo-terceiro artigo estipula que o Grupo Negociador de Facilitação de Comércio será transformado em um foro permanente – o Comitê sobre Facilitação de Comércio – que supervisionará a implementação do acordo e buscará aprofundar seus objetivos.

Não há dúvida de que o Acordo sobre Facilitação de Comércio é um avanço importante na agenda da Rodada Doha. Mas também é verdade que a linguagem do texto teve que ser suavizada em vários dos artigos – a implantação da Janela Única é o exemplo principal – para vencer as resistências de países que relutavam em comprometer-se com o cumprimento de obrigações consideradas por eles muito custosas ou que limitavam a margem de manobra para a atuação de suas autoridades aduaneiras.

A implantação da Janela Única, por exemplo, é considerada uma das medidas com maior potencial de impactos sobre os custos de comércio, segundo a OCDE. Isso significa que o acompanhamento do processo de implantação do acordo será importante, dada a grande latitude existente no texto para interpretações variadas

sobre os compromissos e prazos. Isso também significa que os ganhos relacionados à redução dos custos burocráticos com o comércio exterior serão inferiores aos estimados originalmente por organizações e institutos internacionais.

A Sessão 2 do Acordo de Facilitação de Comércio é dedicada ao tratamento diferenciado para países em desenvolvimento e PMDRs na implementação das obrigações definidas nos Artigos 1 a 12. O texto diz que nos pontos em que esses países tenham capacidade insuficiente, a implementação dos compromissos não será exigida até que tal capacidade tenha sido atingida. Para identificar esses casos, foram criadas três categorias de compromissos: Categoria A para os compromissos já cumpridos pelo país; Categoria B para os que ainda não são observados pelo país, mas para os quais há possibilidade de implantação com recursos próprios em um determinado espaço de tempo; e Categoria C para as disciplinas cuja implementação demandaria ajuda técnica e financeira de outros países e/ou organismos internacionais. Os países em desenvolvimento e os PMDRs devem indicar em bases individuais como classificam os diversos compromissos entre as três categorias estabelecidas.

Em março de 2013, a OCDE construiu um conjunto de indicadores para avaliar o impacto de medidas de facilitação de comércio sobre o comércio exterior de países em desenvolvimento⁹. Dezesesseis indicadores de facilitação de comércio foram criados, correspondentes às principais áreas em negociação na OMC. Entre esses, os que correspondem às questões relacionadas à disponibilidade de informações, a simplificação e harmonização de documentos, a simplificação de procedimentos e a automatização de processos parecem ser os mais relevantes em termos de redução de custos. Para a OCDE, o efeito combinado da melhoria das políticas e procedimentos é maior do que a soma simples do seu impacto individual. Para os países em desenvolvimento de menor renda, a redução de custos de comércio alcançaria 14,5%; para os países de renda média-baixa chegaria a 15,5% e para os de renda média-alta representaria 13,2%.

⁹ OECD, Trade Policy Paper N. 144, March, 2013.

Após a conclusão do Acordo, em fevereiro de 2014 a OCDE refez seus cálculos quanto aos benefícios econômicos da implementação do Acordo em dois cenários alternativos: (i) implementação integral de todos os compromissos (mandatórios ou voluntários) contidos no Acordo; e (ii) implementação apenas daqueles compromissos assumidos em caráter mandatório. No primeiro cenário, os custos cairiam para 14,1% nos países de menor renda, 15,1% nos de renda média-baixa e 12,9% nos de renda média-alta. No segundo cenário, os custos cairiam para 12,1%, 12,6% e 11,7% respectivamente.

No curto prazo, há que se acompanhar o processo de implementação do acordo e de sua incorporação à normativa da OMC. Para ser implementado, o acordo deverá ser ratificado por pelo menos dois terços dos membros para que tenha validade para esses membros que o tiverem ratificado. Esse processo poderá demandar dois anos¹⁰.

3. Implicações do acordo de facilitação de comércio para o Brasil

Ao longo do processo negociador, os representantes brasileiros adotaram postura construtiva e, em certa medida, ofensiva em alguns temas de facilitação de comércio, como a posição de não limitar o acordo apenas às aduanas, incluindo outros órgãos intervenientes no comércio exterior e considerando o interesse exportador, como foi o caso para os procedimentos de apelação e revisão. Mas procuraram, ao mesmo tempo, estabelecer um paralelo entre os progressos nessa área e os obtidos nos demais pilares do Pacote de Bali (agricultura e temas de interesse dos países em desenvolvimento). Ainda que os resultados das negociações dos temas agrícolas tenham ficado muito aquém do desejado pelo setor agrícola brasileiro, a avaliação predominante é que o resultado geral foi positivo para o país.

¹⁰ Ver ITCSD, Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 17, Número 41, 12 de dezembro de 2013.

Segundo avaliação do governo brasileiro, o país pode implementar quase todas as disciplinas do texto em forma-to “obrigatório”. A linguagem flexível adotada em boa parte do texto dá margem para aperfeiçoamentos nas práticas brasileiras sem a necessidade de reformas profundas.

O Quadro 2 a seguir classifica os compromissos assumidos nos doze artigos resumidos no Quadro 1 em duas categorias das três categorias previstas na Sessão 2 do Acordo de Facilitação de Comércio, uma vez que o Brasil não necessitará de ajuda financeira. A classificação proposta no quadro abaixo não é precisa e deve ser tomada como um exercício preliminar. Trata-se de uma primeira aproximação para a identificação das principais áreas em que será necessário algum esforço adicional para que o país cumpra integralmente os compromissos ou as recomendações resultantes do acordo de facilitação de comércio.

A análise do quadro a seguir sugere que o Brasil já cumpre a grande maioria dos compromissos incluídos no Acordo de Facilitação de Comércio, confirmando o entendimento das autoridades brasileiras durante a fase final das negociações do Pacote de Bali que o país não teria maiores dificuldades com a implementação do acordo. Mas, em certa medida, essa situação é propiciada pela linguagem vaga e flexível adotada em diversos artigos. Além disso, disciplinas do Acordo apontadas pela OCDE¹¹ como tendo maior potencial para redução tanto de tempo quanto de custos no despacho em países de renda média-alta, como janela única, solução de consultas e operador econômico autorizado, são as que mais demandam aprimoramento da legislação brasileira.

¹¹ Disponível em: <http://www.oecd.org/tad/facilitation/tradefacilitationindicatorstheimpactontradecosts.htm>.

Quadro 2
Compromissos do Acordo de Facilitação de Comércio e a situação do Brasil

Artigo	Categoria	Observação
Artigo 1 Publicidade e disponibilidade de informação	Categoria A	O Brasil já cumpre os três principais itens do artigo: publicação das informações, disponibilidade das mesmas na internet e pontos focais para responder questionamentos de operadores de comércio exterior. Uma questão a ser aprimorada no Brasil é a dispersão das informações em várias páginas distintas na internet e a forma nem sempre amigável ao usuário em que estas são apresentadas.
Artigo 2 Consultas prévias à publicação	Categoria A	Embora não haja uma lei geral no Brasil que obrigue a realização de consultas públicas pelos órgãos relacionados ao comércio exterior, essa tem sido uma prática adotada pelo governo brasileiro. Apesar disso, o formato das consultas poderia ser aprimorado, incluindo, por exemplo, estudos e cenários de impacto das medidas.
Artigo 3 Solução de consultas	Categoria B	Esse é um dos artigos mais importantes do acordo, tendo em vista a segurança jurídica que pode trazer para os operadores de comércio exterior. Embora a legislação brasileira venha melhorando, falta uma regulação determinando a solução antecipada de consultas para definição de origem e para valoração aduaneira e a definição dos prazos para responder as consultas.
Artigo 4 Procedimentos de apelação ou revisão	Categoria A	O Brasil já cumpre os compromissos nessa área.
Artigo 5 Outras medidas para aumentar a imparcialidade, não discriminação e transparência na importação de alimentos, bebidas e preparações alimentícias	Categoria A	O Brasil cumpre com os requisitos de notificação, retenção e procedimentos de teste.
Artigo 6 Encargos e taxas relacionados com importação ou exportação	Categoria A	O Código Tributário Brasileiro (CBT) prevê que as taxas não devem ter função arrecadatória, somente regulatória ¹² .
Artigo 7 Despacho e liberação de mercadorias	Processamento pré-embarque Categoria A	O Brasil ainda não adota procedimentos de processamento pré-embarque para todos os modais. Apenas no transporte marítimo já há procedimentos para processamento pré-embarque.
	Pagamento eletrônico Categoria A	Brasil aplica o pagamento eletrônico e tem tecnologia para exportar e para conceder cooperação técnica.

Artigo	Categoria	Observação
Artigo 7 Despacho e liberação de mercadorias	Liberação antecipada Categoria A	Brasil já cumpre liberação antecipada com base na Instrução Normativa (IN) 680 de 2006 da Receita Federal do Brasil.
	Gerenciamento de risco Categoria A	O SISCOMEX já trabalha dessa forma na categorização das operações comerciais por canais, embora os critérios para classificação das mercadorias nos diferentes canais possam ser aprimorados.
	Exame pós-despacho Categoria A	O Brasil já adota exame pós-despacho.
	Publicação do tempo médio de despacho Categoria A	O Brasil divulga o prazo médio em relação à aduana, mas não os tempos relativos às etapas anteriores e posteriores.
	Operadores econômicos autorizados Categoria A	O Brasil cumpre parcialmente os compromissos nessa área. O principal problema é que os programas existentes no Brasil privilegiam as grandes empresas, discriminando contra as empresas de menor porte.
	Remessa expressa Categoria B	Existe regulação nessa área - IN 1073 de 2010 – mas o país não cumpre integralmente a nova disciplina da OMC. Há necessidade de desenvolver soluções tecnológicas que permitam a implantação de todos os critérios definidos no acordo. Isso permitirá aumentar a agilidade e reduzir os custos de transporte, aumentando o uso do modal aéreo.
	Bens perecíveis Categoria A	O Brasil já faz despacho acelerado dessas mercadorias.
Artigo 8 Cooperação entre agentes de fronteira	Categoria A	Embora o Brasil cumpra os compromissos, isso é possível pela linguagem flexível adotada pelo artigo, que incluiu, no artigo 8.2, a expressão “ <i>to the extent possible</i> ”, para acomodar dificuldades de coordenação entre países vizinhos. No caso do Brasil, é necessário aprimorar as instâncias de coordenação existentes no Mercosul, buscando maior integração com vistas a evitar atrasos nos despachos das mercadorias.
Artigo 9 Movimento de bens para a importação sob controle da aduana	Categoria A	Embora a Receita Federal já aplique o dispositivo, liberando mercadorias das zonas primárias para zonas secundárias, é necessário aumentar o número de zonas secundárias (como os portos secos). Seria necessário reduzir a concentração dessas zonas e facilitar o desembaraço das mercadorias.

Artigo	Categoria	Observação
Artigo 10 Formalidades relacionadas a importação, exportação e trânsito	Formalidades e documentos requeridos Categoria A	O Brasil já cumpre essa disciplina e o novo sistema do SISCOMEX deverá diminuir ainda mais a complexidade e o número de etapas.
	Aceitação de cópias Categoria A	O Brasil já aceita cópias de documentos.
	Uso de padrões internacionais Categoria A	O Brasil já segue os principais padrões internacionais
	Janela única Não-vinculante	Apesar de ser um dos artigos mais importantes para a redução de custos, foi adotada uma linguagem flexível para evitar que este se tornasse um compromisso vinculante. Se o fosse, o Brasil estaria na Categoria B.
	Inspeção pré-embarque Categoria A	O Brasil já cumpre.
	Despachantes Categoria A	O Brasil não exige a contratação de despachantes para operações aduaneiras.
	Procedimentos comuns e uniformidade de documentos Categoria A	O Brasil já adota procedimentos comuns.
	Bens rejeitados Categoria A	O Brasil já cumpre.
	Admissão temporária Categoria A	O Brasil já cumpre.
Artigo 11 Liberdade de trânsito	Categoria B	Embora cumpra em parte as provisões do artigo, o Brasil ainda não tem um sistema adequado para receber documentos antecipados para acelerar o trânsito das mercadorias.
Artigo 12 Cooperação aduaneira	Categoria A	O Brasil defendeu a ampliação do escopo das obrigações de cooperação entre as aduanas para receber informações eletrônicas para facilitar o gerenciamento de risco.

Embora possa não ser difícil para o Brasil cumprir com as obrigações assumidas em Bali, o país deveria aproveitar a oportunidade para avançar no caminho da modernização dos procedimentos aduaneiros. Essa é uma boa ocasião para que as diversas agências governamentais envolvidas nas operações comerciais engajem-se em um diálogo com os agentes econômicos privados para promover reformas

¹² Embora a situação brasileira esteja aqui classificada na Categoria A, há alguma controvérsia sobre a compatibilidade da cobrança pelo Brasil do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), taxa incidente sobre o valor das importações.

modernizantes nos procedimentos burocráticos relacionados ao comércio exterior. O quadro acima permite a identificação de áreas em que há espaço para progressos.

Em adição, o Acordo deve impulsionar a adequação das leis de outros países, beneficiando exportações brasileiras com o despacho mais acelerado em mercados de destino, principalmente de países em desenvolvimento. É também recomendável que o Brasil estude a possibilidade de oferecer cooperação técnica e/ou financeira para países do continente africano e da América Latina, sobretudo em temas em que há tecnologia de elevado padrão desenvolvida no país, como é o caso da automação de operações nas aduanas.

4. O “pós-Bali” e as implicações para a política comercial externa do Brasil

O “Pacote de Bali” trouxe ganhos para o comércio, mas talvez sua contribuição mais relevante tenha sido a de mostrar que é possível continuar avançando na negociação de compromissos de liberalização comercial na arena multilateral. A Declaração da Conferência Ministerial de Bali tratou os resultados alcançados como um passo no caminho para completar a Rodada Doha. Os ministros encomendaram ao Comitê de Negociações Comerciais da OMC a preparação, nos próximos doze meses, de um programa de trabalho sobre os temas remanescentes da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

A Declaração diz ainda que “o programa de trabalho será desenvolvido de maneira consistente com a orientação dada na Conferência Ministerial de Genebra (2011), incluindo a necessidade de encontrar maneiras que permitam aos membros superar os bloqueios mais críticos e fundamentais”.

Na primeira semana de fevereiro, o Diretor Geral da OMC, Roberto Azevêdo, anunciou que pediu aos presidentes dos grupos de negociação estabelecidos no âmbito da Rodada Doha que iniciassem discussões com seus membros sobre como

seguir adiante. Os presidentes relataram os primeiros resultados das discussões em reunião do Conselho Geral da OMC, realizada em 14 de março de 2014.

As discussões devem ser orientadas pelos parâmetros estabelecidos em uma reunião ministerial informal, realizada às margens de Foro Econômico Mundial, em Davos, no final de janeiro de 2014, e confirmados em uma reunião do Comitê de Negociações Comerciais. Esses parâmetros são: (i) que os temas mais difíceis da Rodada – agricultura, tarifas industriais e serviços – são interconectados e devem ser abordados em conjunto; (ii) que os membros devem buscar compromissos que sejam realistas e alcançáveis; (iii) que o desenvolvimento seja o pilar central das negociações; (iv) que os membros sejam criativos e abertos a novas propostas; (v) que o processo negociador seja aberto e transparente; e (vi) que os membros mantenham senso de urgência¹³.

Além desses parâmetros, Azevêdo vem chamando a atenção para o fato de que o sucesso da Reunião Ministerial de Bali não significa que seja possível continuar avançando na base da escolha dos temas aparentemente mais fáceis, como foi o caos de facilitação de comércio. Há uma percepção razoavelmente consolidada de que qualquer acordo de agora em diante terá que incorporar compromissos em agricultura e isso, por sua vez, exigirá avanços nas três pernas do tripé: agricultura, bens industriais e serviços.

O relato das primeiras discussões sobre como avançar nas negociações, apresentado pelo diretor-geral o na reunião de março do Conselho Geral da OMC, indicam que o caminho à frente não será suave. Além de sublinhar que é necessário manter o equilíbrio e a simultaneidade nas negociações do tripé, é importante garantir que os resultados sejam factíveis. O resumo das discussões nos grupos de trabalho parece indicar que há pouco consenso sobre como avançar. Os mesmos dilemas que impediram um acordo em 2008 parecem continuar presentes nos debates atuais.

¹³ Ver World Trade Online – 6 de fevereiro de 2014.

Se a Declaração de Bali foi um alívio, por representar a ruptura de um bloqueio que parecia impedir qualquer avanço no âmbito da OMC, por outro lado parece haver certa dose de realismo contaminando as instruções dos ministros e os debates recentes sobre os rumos das negociações. Como mencionado anteriormente, não faltam visões e propostas de analistas e especialistas sobre como lograr avanços na liberalização do comércio pela via multilateral. Uma coletânea de artigos, organizada por Evenett e Jara (2013)¹⁴, foi divulgada poucos dias após a Ministerial de Bali e traz ideias variadas sobre como superar impasses e atualizar a agenda da OMC.

Alguns esperam que o Pacote de Bali tenha aberto o caminho para que os membros da OMC adotem posturas mais flexíveis em relação ao “*single undertaking*” e que possam fazer progressos com base em abordagens variadas. Assim, seria possível fatiar os temas da agenda da Rodada Doha, avançando por etapas.

Outra questão relevante diz respeito ao conteúdo da agenda da Rodada. Países desenvolvidos como o Canadá, por exemplo, querem aproveitar o momento para atualizar a agenda, incluindo temas considerados relevantes para o que seria a realidade do Século XXI, como investimentos, concorrência, energia e meio-ambiente. Já outros países, em particular os países em desenvolvimento e os PMDRs, tendem a rejeitar a ampliação da agenda e defender a ideia de que é preciso, primeiro, tratar os temas que já estão na agenda – e que continuam sendo relevantes - antes de ampliá-la.

Há também a questão dos acordos plurilaterais. No período que precedeu a Conferência Ministerial havia a expectativa de que em Bali fossem anunciados alguns acordos que estavam em negociação como um acordo plurilateral em serviços e a expansão da lista de produtos coberta pelo ITA – *Information Technology Agreement*. Entretanto, essa tampouco é uma via fácil. Diversos percalços nas negociações destes acordos impediram sua conclusão a tempo da Ministerial. Apesar disso, muitos especialistas acreditam que essa é a forma de superar bloqueios e resistências de alguns países em assumir compromissos em temas que são do interesse da maioria dos membros.

¹⁴ Evenett, S. e Jara, A. (2013). Op.Cit.

As propostas sobre o futuro da OMC incluem ainda muitas outras questões, como ajuda para o comércio, regulação para operações de empresas estatais, comércio eletrônico, requisitos de conteúdo local, restrições às exportações, transferência de tecnologia, mudanças climáticas, relação entre taxas de câmbio e comércio, entre outras. Entretanto, uma delas merece destaque por seu impacto político sobre a governança global, sobre o papel dos países emergentes e sobre as posições brasileiras em particular: trata-se da questão do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. A partir da segunda metade da década passada, vem aumentando a pressão para a graduação dos países emergentes, particularmente Brasil, China e Índia. Isso significa que se reduz o espaço para que estes países desfrutem de tratamento especial e diferenciado, mantendo privilégios em termos do grau de profundidade dos compromissos assumidos e de prazos superiores para a sua implementação.

Considerando as características da estrutura econômica e as linhas mestras que orientam a política externa brasileira, qualquer que seja a orientação política que se tenha, o multilateralismo deverá continuar a ser o foro prioritário de negociações comerciais para o Brasil¹⁵. Em um contexto internacional em que o multilateralismo se vê ameaçado por bloqueios e impasses na OMC, pela proliferação de acordos preferenciais e agora pelos “mega-acordos” regionais, o país enfrenta o desafio de assumir responsabilidades globais e buscar maior influência no modelo de governança global que deverá reger as relações comerciais internacionais no Século XXI.

Para responder a esses desafios, será necessário redefinir as estratégias e prioridades nacionais em duas dimensões: (i) em relação aos temas e *trade-offs* que já estão plasmados na agenda de negociações da Rodada Doha; e (ii) em relação aos princípios e modalidades que regem as negociações¹⁶.

¹⁵ Ver Motta Veiga e Rios (2009). O Brasil, a OMC e a governança do sistema multilateral de comércio. Breves Cindes nº 12. Janeiro de 2009.

¹⁶ Um conjunto de propostas para a revisão das posições brasileiras frente às negociações multilaterais de comércio pode ser encontrado no documento “*O Brasil, o multilateralismo comercial e a OMC: uma perspectiva de médio prazo*”, que resultou de uma força-tarefa organizada pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, e divulgada em julho de 2012.

Na primeira dimensão, o desafio para o país é adotar estratégias negociadoras que contribuam para a construção do consenso em torno de um acordo passível de aprovação pelos membros. Isso inclui não apenas a modulação dos *trade-offs* que dominam as posições tradicionalmente adotadas pelo Brasil – demanda de liberalização do comércio agrícola e defesa de espaços de políticas domésticas para a proteção da indústria e do setor de serviços – como também a abertura para a eventual aceitação de novos temas na agenda da OMC. A proposta brasileira de incorporação da taxa de câmbio como um dos temas da agenda da OMC já representou uma quebra de paradigma em relação à postura tradicionalmente refratária do país à introdução de novos temas na OMC.

Na segunda dimensão, o Brasil poderá ver-se confrontado com a necessidade de rever posições estabelecidas em relação à preservação do “single-undertaking” como princípio fundamental da negociação e à possibilidade de aceitar – e participar – de acordos plurilaterais. Mais complexa é a postura do país em relação ao tema do tratamento especial e diferenciado. Quanto melhor for o desempenho econômico e social do país e maior for o espaço por ele ocupado nos foros de negociação da governança econômica internacional, maior será a pressão para que abra mão do status de país em desenvolvimento e para que assuma compromissos e obrigações compatíveis com sua posição no cenário internacional.

5. Comentários finais

O Pacote de Bali – particularmente o Acordo de Facilitação de Comércio – reascendeu as esperanças de progressos nas negociações da Rodada Doha. Por outro lado, mostrou que pode ser inevitável modular o grau de ambição em termos de liberalização de comércio particularmente em áreas em que a assunção de compromissos têm implicações diretas sobre as políticas econômicas e sociais de seus membros. Os embates em torno do tratamento dos subsídios relacionados à estocagem para segurança alimentar em países em desenvolvimento evidenciaram essas dificuldades.

A questão chave para os trabalhos na OMC nos próximos meses será a identificação de mecanismos e instrumentos que permitam a remoção de obstáculos até agora intransponíveis para se avançar na agenda da Rodada. A já longa discussão sobre a aceitação de acordos plurilaterais ou a possibilidade de que a agenda progrida na base de “pequenos pacotes”, como o alcançado em Bali, deverão fazer parte do menu de possibilidades a serem examinadas.

Bali foi, sem dúvida, um êxito. Mas a corrida na OMC não terminou: foi apenas retomada. Para o Brasil, caberia em 2014 retomar os debates sobre a sua agenda de política comercial; exercício sempre difícil em um ano eleitoral. De um lado, seria um bom momento para repensar as políticas e práticas domésticas que afetam a competitividade dos produtos brasileiros. Na área de facilitação de comércio, é possível fazer progressos pontuais e progressivos, que não exigem reformas abrangentes, mais difíceis em anos eleitorais.

No campo da política comercial negociada, seria também um bom momento para refletir sobre a agenda de negociações comerciais do país. No foro multilateral seria um ano para influenciar a agenda negociadora da OMC e o futuro da Rodada Doha. No campo dos acordos preferenciais, seria um período propício para rever estratégias e prioridades de inserção internacional.

Ainda que não se possa esperar do governo brasileiro movimentos relevantes durante 2014, é fundamental que os candidatos à presidência incluam a questão da agenda comercial externa nos seus programas de governo. Enquanto aqui e ali se ouve manifestações sobre a necessidade de abandonar a união aduaneira do Mercosul e negociar acordos com os países desenvolvidos, o debate público no Brasil tem sido silente sobre as estratégias do país para o foro multilateral. Essa constatação não é compatível com a importância que a OMC tem para um país com as características do Brasil.

Referências bibliográficas

Cindes (2012) – *O Brasil, o multilateralismo comercial e a OMC: uma perspectiva de médio prazo*. http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=51&Itemid=47

CNI (2014), Informativo Integração Internacional, Ano 5 Número 3 outubro/dezembro de 2013 www.cni.org.br

Evenett, S. e Jara, A. (2013) – *Building on Bali: a Work Programme for the WTO*. December 2013, VoxEU eBook, CEPR.

ITCSD (2013) – *Bridges Weekly Trade News Digest*, Volume 17, Número 41, 12 de dezembro de 2013.

International Trade Centre (2013) – *WTO Trade Facilitation Agreement: A Business Guide for Developing Countries*, Geneva: ITC, 2013.

Motta Veiga e Rios (2009) – *O Brasil, a OMC e a governança do sistema multilateral de comércio*. Breves Cindes nº 12. Janeiro de 2009.

OCDE (2013): <http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>

OCDE (2014) – *The WTO Trade Facilitation Agreement – Potential Impact on Trade Costs*. Trade and Agriculture Directorate. Fevereiro.

Primo Braga, C.A. (2013) – *The Bali Package: The Doha Development Agenda (DDA) is Still Alive*, IMD Tomorrow Challenges. Dezembro de 2013. www.imd.org

World Trade Online – 6 de fevereiro de 2014