

Revista Brasileira de Comercio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXX
128
Julho/
Agosto/Setembro
de 2016

PROPOSTAS PARA UMA NOVA POLÍTICA COMERCIAL DE INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA

O *TSUMONEY* CAMBIAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

- A SAGA PARA APROVAÇÃO DO ACORDO DE PARCERIA TRANSPACÍFICO NOS EUA
- NOVO MODELO DE TRATADOS DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS



FUNCEX  fundação
centro de estudos
do comércio
exterior



Ajudando o
Brasil a expandir
fronteiras

A saga para aprovação do Acordo de Parceria Transpacífico nos Estados Unidos



Aluisio de Lima Campos



Aluisio de Lima Campos

é Professor Adjunto da American University Washington College of Law e presidente do ABCI Institute, com sede em Washington, D.C.

A negociação do Acordo de Parceria Transpacífico (TPP)¹ criou turbulências inéditas no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo norte-americanos, que hoje se movimentam para formar a tempestade perfeita diante das posições contrárias ao acordo assumidas pelos dois candidatos à presidência dos Estados Unidos (EUA), fato também inédito.

A Constituição norte-americana, em seu artigo primeiro, outorga exclusivamente ao Congresso a autoridade de regular o comércio com nações estrangeiras.² O exercício dessa autoridade pelo Congresso persistiu até a Grande Depressão de 1930, quando os efeitos da escalada das tarifas de importação causada pelo *Smoot-Hawley Tariff Act* de 1930 levou à realização de mudanças, entendidas como necessárias. O Congresso e o Executivo concluíram que somente mediante cooperação mútua poderiam derrubar barreiras e abrir mercados para os produtos norte-americanos, o que levou à aprovação do *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934. Essa lei concedeu ao presidente, pela primeira vez, a autoridade de modificar tarifas e negociar acordos internacionais sem prévia autorização do Congresso.

Com o *Trade Expansion Act* de 1962, tendo em vista as negociações da Rodada Kennedy do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), o Congresso autorizou o Executivo a negociar, mas limitou a concessão de reduções tarifárias a um máximo de 50%. Foi o primeiro sinal de que o Congresso não estava satisfeito em conceder autoridade ilimitada ao Executivo. Na verdade, a partir daí, os condicionamentos impostos ao Executivo só aumentaram. Na autorização seguinte, incluída no *Trade Act* de 1974, com vistas às negociações da Rodada Tóquio do GATT, o Executivo foi instado a consultar os comitês encarregados de comércio no Senado e na Câmara³ antes de entrar em acordo com outros países.⁴ Em contrapartida, foi introduzida, pela primeira vez, a chamada “autoridade via rápida” (*fast-track authority*), pela qual o Congresso autorizava o Executivo a negociar acordos

¹ Composto por 12 países da Ásia (Japão, Brunei, Malásia, Cingapura e Vietnã), Oceania (Austrália e Nova Zelândia), América do Norte (Estados Unidos, Canadá, e México) e América do Sul (Peru e Chile).

² *U.S. Constitution: Article 1, Section 8, Clause 3.*

³ *Committee on Ways and Means* na Câmara e *Committee on Finance* no Senado.

⁴ *Trade Act of 1974, Section 102(c).*



comerciais internacionais, os quais o Legislativo podia rejeitar ou aprovar, mas não emendar ou obstruir com manobras legislativas. Com isso, o processo de avaliação legislativa dos acordos correria com maior rapidez, e se limitaria a um período máximo de 90 dias.

No decorrer das negociações até o fim da Rodada Tóquio, a desconfiança do Congresso em relação ao cumprimento da autoridade negociadora pelo Executivo aumentou significativamente. No entendimento do Congresso, o Executivo excedeu sua autoridade ao negociar os acordos relativos a direitos antissubsídios e *anti-dumping*, ambos temas não tarifários e, em sua interpretação, não autorizados. Apesar disso, o Congresso relutantemente aprovou os acordos por meio do *Trade Agreements Act* de 1979 e prorrogou a autoridade negociadora do Executivo até 1988, mas não sem antes indicar que daria o troco nas autorizações negociadoras subsequentes, aumentando progressivamente as obrigações do Executivo. O Congresso listou, pela primeira vez, objetivos claros a serem observados nas negociações comerciais, divididos em três categorias: objetivos gerais, objetivos principais e outras prioridades. Nos objetivos gerais especificam-se as aspirações de ordem macroeco-

nômica, realçando os impactos positivos da abertura comercial para sua economia e as demais. Os objetivos principais, o Congresso lista-os por temas: aumentar a proteção da propriedade intelectual, reduzir barreiras tarifárias, fortalecer a defesa comercial etc.

Aí se inclui também, em pormenor, a frequência de consultas que o Executivo deve manter com o Congresso em cada etapa da negociação.⁵

Nova autorização foi concedida por meio do *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, de 1988, para as negociações do Acordo de Comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês) e da Rodada Uruguai do GATT. Houve um hiato entre 1994 e 2001, mas em 2002 nova autorização foi concedida, que expirou em 2007. E, em todos esses casos, as exigências feitas pelo Congresso ao Executivo foram aumentando, o que tornava a aprovação de novas autorizações progressivamente mais difíceis.

Em ato de rebeldia, estimulado em grande parte pela oportunidade de limitar a influência da China no Sudeste Asiático, o Executivo norte-americano iniciou as negociações do TPP em 2008, sem anuência do Congresso. Em seguimento, passou oito dos nove anos de negociações sem consultar o Congresso ou a sociedade civil. Apenas as associações do setor privado que faziam parte de comitê consultivo estabelecido pelo representante comercial dos EUA (USTR, sigla em inglês) tinham algum conhecimento do que ocorria nas negociações, mas, ainda assim, apenas no tocante a seus temas de interesse. Pela primeira vez, no contexto de negociações comerciais dos EUA, o Congresso e a sociedade civil ficaram completamente desinformados e sem condições de influir nas posições defendidas pelos negociadores norte-americanos. Até o Legislativo enfrentou dificuldades para informar-se a respeito. Senadores e deputados eram obrigados a marcar hora para ver os documentos, não podiam tirar cópias e não podiam levar assessores que não tivessem permissão (*clearance*) para ler documentos secretos. Os textos foram tratados como segredo de Estado. Configurou-se uma situação sem precedentes em termos de transparência, que só contribuiu para a resistência ainda maior do Congresso a no-

⁵ De um lado configura-se uma obrigação a ser observada pelo negociador, mas, por outro, é um argumento útil, na verdade comum e frequente, dos negociadores norte-americanos quando não desejam flexibilizar sua posição negociadora. Ouve-se muito do interlocutor dos EUA em negociações comerciais a frase “...meu Congresso nunca aceitará isso e não aprovaria o acordo”.

vos pedidos de autorização negociadora. A autorização acabou sendo concedida apenas em meados de 2015 e os textos tornados públicos em novembro daquele ano.

É importante notar que a política comercial norte-americana reflete, em sua maior parte, os interesses do setor privado. Este, por sua vez, é o maior contribuidor de campanhas políticas e, também por essa razão, o que tem maior influência no Congresso. As negociações do TPP, na falta de autorização do Congresso, foram conduzidas sob a premissa de que, atendidos os anseios do setor privado no acordo, este garantiria o apoio necessário para sua aprovação legislativa, o que faz todo sentido. Há, porém, temas nos quais o setor privado não está satisfeito, o que coloca em dúvida o apoio necessário para aprovação do TPP.

O item considerado mais crucial é o período de exclusividade para os biofármacos (*biologics*, no jargão do TPP), que são desenvolvidos a partir de fontes biológicas, como células ou micro-organismos. O TPP prevê oito anos de exclusividade ou cinco anos com medidas regulatórias adicionais que efetivamente estendam o período total a oito anos (o que acomodaria os países que atualmente oferecem apenas cinco anos). O setor privado, no entanto, representado pela poderosa associação farmacêutica PhRMA quer 12 anos. O presidente do Comitê de Finanças do Senado, Senador Orrin Hatch (republicano), com outros membros do comitê, vem insistindo nos 12 anos. Sabe-se que sem o aval do Comitê de Finanças, o TPP não chega a plenário, o que não deixa de ser um grande risco.

Outro item controverso é a manipulação cambial. O setor automotivo local, liderado pela Ford, bem como o poderoso sindicato AFL-CIO declaram que o TPP não oferece proteção contra manipuladores. Na verdade, o texto do TPP nem menciona manipulação cambial. O que existe é um documento separado, na forma de uma declaração conjunta, negociada pelo Departamento do Tesouro dos EUA com os demais países signatários, na qual esses países se comprometem a “abster-se de desvalorizações competitivas e de não utilizar sua taxa de câmbio para propósitos competitivos”.⁶ Comprometem-se também a fornecer informações sobre suas operações cambiais. No entanto, não há penalidade alguma e nem recurso ao sistema de solução de controvérsias do

“

As negociações do TPP, na falta de autorização do Congresso, foram conduzidas sob a premissa de que, atendidos os anseios do setor privado no acordo, este garantiria o apoio necessário para sua aprovação legislativa, o que faz todo sentido. Há, porém, temas nos quais o setor privado não está satisfeito, o que coloca em dúvida o apoio necessário para aprovação do TPP

”

TPP no caso de um ou mais desses países manipularem suas moedas. Nas eleições para a Casa Branca, tanto o candidato democrata quanto o republicano se declaram contra o formato e a redação do tema câmbio e indicam que, se eleitos, irão renegociar o acordo. É uma situação que coloca em risco o TPP, mesmo que seja aprovado antes das eleições, em sua presente forma. Nesse sentido, caberia recordar que uma renegociação do TPP não seria sem precedentes, já que os acordos dos EUA com América Central, Panamá, Colômbia, Perú e Nafta, entre outros, por exemplo, assinados e ratificados por esses países, sofreram modificações posteriores nos temas de meio ambiente e/ou direitos do trabalhador.⁷ No entanto, os países signatários do TPP declaram-se contrários a essa idéia.

Outro ponto de contenção é a exclusão do tabaco do sistema de solução de controvérsias investidor-estado. Os senadores e deputados dos estados produtores não aceitam e ameaçam votar contra o TPP se não houver reversão dessa cláusula. Essa exclusão advém do impacto negativo de ação da Philip Morris (Ásia) em 2011, que iniciou disputa contra o governo australiano sobre o acordo de investimento Hong-Kong-Austrália, alegando que a exigência de embalagem simples, sem propaganda, que é parte integrante da política antifumo australiana, lhe causaria prejuízos. A Austrália ganhou essa disputa após o painel de árbitros concluir que não tinha jurisdição para ouvir a reclamação. A questão central, porém, que infelizmente não chegou a ser discutida, era

⁶ *The Joint Declaration of the Macroeconomic Policy Authorities of Trans-Pacific Partnership Countries*, acessada em 25/8/2016: https://www.treasury.gov/initiatives/Documents/TPP_Currency_November%202015.pdf

⁷ Gresser, Edward. Labor and environment in trade since Nafta, *Wake Forest Law Review*, v. 45, n. 2, p. 491-525, 2010.

se tratados de investimento podem interferir na capacidade de os governos legislar em benefício do interesse público. A Austrália, parceira dos EUA no TPP, e um crescente número de países, acredita que não.

Outra onda de pressão contra a aprovação do TPP vem dos sindicatos de trabalhadores, liderados pelo AFL-CIO, que apontam pelo menos dez problemas que precisariam ser resolvidos antes de dar seu apoio. Estes incluem: perda de emprego decorrente da manipulação cambial por parte de signatários; prováveis prejuízos decorrentes da disputa investidor-estado que permite a grandes multinacionais evitar a justiça norte-americana; falta de controles rígidos que favorece o contínuo crescimento das mudanças climáticas; o não fortalecimento das proteções aos direitos do trabalhador; a possibilidade de que serviços públicos sejam permanentemente terceirizados; a possibilidade de que empresas estatais continuem a prejudicar as pequenas empresas; as brandas regras de origem que beneficiariam a China e outros países não signatários, enfraqueceria o *Buy American*, aumentaria o poder dos bancos globais e tornaria ainda mais difícil encontrar remédios a preços acessíveis.⁸

As pressões contrárias se robustecem se se levar em conta que os dois candidatos à presidência dos EUA são declaradamente contra o acordo. Donald Trump, o candidato do partido republicano, partido que tradicionalmente sempre abraçou a liberalização comercial, diz que o TPP, bem como o Nafta, são prejudiciais aos tra-

balhadores norte-americanos e promete renegociá-los. Trump faz referência específica à falta de proteção contra a manipulação cambial. Hillary Clinton, a candidata do partido democrata, que foi a favor das negociações quando secretária de Estado, mudou de posição e agora declara que o atual texto do TPP é inaceitável, singularizando inclusive o fraco tratamento da manipulação cambial como um dos principais problemas.

Em almoço recente com alta fonte do Executivo ligada às negociações com o Congresso, ouvi do meu interlocutor a afirmação de que o TPP seria aprovado na sessão *lame duck*⁹ do Congresso, pois “todos os problemas pendentes haviam sido equacionados.” Isso, no entanto, não está refletido nas declarações do senador Hatch, presidente do Comitê de Finanças do Senado, que ainda insiste em 12 anos de proteção para os biofármacos. Tampouco está refletido em recentes declarações dos legisladores que representam os estados produtores de tabaco. O único acerto que se conhece é em serviços financeiros, no tocante à localização de dados. Líderes do Legislativo declaram que o TPP só será apreciado pelas duas Casas do Congresso em 2017. Com essas informações contraditórias é difícil prever o que acontecerá nos próximos meses. O que se pode dizer, com certeza, é que o TPP será aprovado em algum momento, mas não sem muita articulação política e com alterações de texto e/ou substância, via acordos em separado (na forma de *side letters* ou outro tipo de documento).

⁸TPP – 10 Problems: http://www.aflcio/content/download/164998/4012583/15202_TPP-10Problems_rf.pdf

⁹ A sessão *lame duck* do Congresso dos EUA é a que começa após as eleições e termina antes da posse do novo presidente. Em 2016, esta sessão deverá começar após oito de novembro. A alusão a *lame duck* é para descrever um presidente que, com a eleição de seu sucessor, deixa, nesse curto espaço de tempo, de ser efetivo.