

BENS E SERVIÇOS AMBIENTAIS E AS NEGOCIAÇÕES NA OMC

Luciana Togeiro de Almeida, Profa. Dra. do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista (UNESP, Campus de Araraquara) e Membro da Diretoria Executiva da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO) – ltogeiro@fclar.unesp.br

Mário Ferreira Presser, Prof. Dr. do Instituto de Economia da UNICAMP, Coordenador do Programa de Diplomacia Econômica do CERI/IE/UNICAMP – presser@eco.unicamp.br

RESUMO

A liberalização do comércio pode e deve contribuir para o desenvolvimento sustentável. Esta é a justificativa apresentada por países desenvolvidos para a inclusão de temas ambientais no mandato negociador da atual rodada de negociações da OMC – Rodada Doha. O Parágrafo 31 (iii) da Declaração Ministerial de Doha trata da liberalização do comércio de bens e serviços ambientais (BSA): “a redução ou, se apropriada, a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias aos bens e serviços ambientais”.

O objetivo deste artigo é analisar o estado atual das negociações sobre a liberalização de BSA na OMC sob a ótica dos interesses do Brasil. As principais questões focalizadas são:

- Como vislumbrar cenários favoráveis ao desenvolvimento sustentável, com ganhos duplos (comerciais e ambientais) ou triplos (inclusive combate à pobreza) para o Brasil, se os ganhos comerciais parecem fluir numa única direção (para os países desenvolvidos), ao mesmo tempo em que são incertos os ganhos ambientais e sociais da liberalização do comércio de BSA para os países em desenvolvimento?
- Como garantir a coerência entre as negociações na OMC e as orientações políticas domésticas e os compromissos multilaterais firmados em outros foros (Agenda 21, Metas do Milênio, Acordos Ambientais Multilaterais)?

A metodologia empregada consiste em analisar o processo de negociações na OMC e seus prováveis impactos internos. No que se refere às suas fontes de pesquisa, estas consistem em:

- Fontes primárias: os documentos apresentados pelos países-membros da OMC para as negociações dentro do parágrafo 31(iii). Este material encontra-se disponível na página da OMC em <http://docsonline.wto.org/>;
- Fontes secundárias: informações estatísticas sobre o mercado mundial de BSA (estudos da UNCTAD e OCDE); estudos sobre impactos da liberalização de bens ambientais para o Brasil (MDIC e FIESP); outros estudos de caráter analítico sobre BSA, OMC e política ambiental brasileira.

1. A Fragmentação do Mandato Negociador: dificuldades para uma visão sistêmica

O mandato negociador sobre bens e serviços ambientais nos termos do parágrafo 31(iii) foi fragmentado em três instâncias negociadoras na OMC: o Grupo de Negociação em Acesso a Mercados para Produtos Não-Agrícolas (mais conhecido por sua sigla em inglês, NAMA) encarrega-se da negociação sobre a liberalização do comércio de bens ambientais; o Comitê de Comércio e Meio Ambiente-Sessão Especial (cujas siglas em inglês são CTE-SS) discute a definição de bens ambientais; e a Sessão Especial do Conselho para o Comércio de Serviços (cujas siglas em inglês são CTS-SS) negocia a liberalização do comércio de serviços ambientais.

Ressalte-se como ponto de partida que a negociação sobre BSA encontra-se subordinada à dinâmica dos grupos negociadores que atuam no NAMA e CTS-SS, em especial as diretivas para esses grupos contidas no Acordo-Quadro de julho de 2004.¹ No NAMA, a discussão abordou a fórmula de redução das tarifas e a operacionalização dessa fórmula, as promessas de tratamento especial e diferenciado e de menor reciprocidade nas concessões dos países em desenvolvimento e as restrições de oferta destes países. A discussão de barreiras não tarifárias tem se mostrado intratável para a maioria dos países em desenvolvimento, dada sua complexidade. Até mesmo países de renda média considerados mais ativos nas negociações, como o Brasil, ainda não conseguiram formular uma proposta operacional para as negociações sobre barreiras não tarifárias. No CTS-SS, o problema de assegurar uma alta qualidade das ofertas dos países desenvolvidos em setores e modos que estão sendo demandados pelos países em desenvolvimento e a operacionalização do tratamento especial e diferenciado em serviços são questões que ainda aguardam solução.

Em princípio, as negociações sobre BSA deveriam ser integradas, uma vez que empresas prestadoras de serviços ambientais freqüentemente também fornecem bens ambientais num

pacote integrado, ou vice-versa. Por outro lado, tratam-se de conceitos e setores econômicos distintos, com quadros jurídicos, legislações e foros de negociação distintos, inclusive fragmentados (CASTELLS, 2005). Assim, as negociações seguem ritmos próprios aos seus respectivos foros negociadores. A análise do processo negociador aqui realizada focaliza as negociações sobre a definição de bens ambientais no âmbito do CTE-SS, cujos trabalhos se intensificaram no primeiro semestre de 2005, tendo em vista a Sexta Conferência Ministerial da OMC em dezembro deste ano, em Hong Kong.

2. As Controvérsias sobre a Definição de Bens e Serviços Ambientais

Como se define um bem ou um serviço ambiental? Pelo uso final a que se destina? Pelas características do seu método ou processo de produção? Pelos impactos ambientais causados quando do seu consumo (e pós-consumo) ou execução? Vale dizer, um bem ambiental deve ser definido pelas características ambientais intrínsecas ao seu ciclo de vida como um todo?

Bens Ambientais

No âmbito do CTE-SS persistem as controvérsias sobre a definição e conseqüente identificação de bens ambientais. Por conseguinte, ainda não se conhece a lista desses bens a ser utilizada nas negociações no âmbito do NAMA.

Dois enfoques foram inicialmente apresentados ao CTE-SS para a definição de bens ambientais: o “enfoque conceitual”, que frisa a importância da definição de critérios precisos antes de qualquer tentativa de sugerir uma lista de produtos (*top-down approach*); e o “enfoque de lista”, que privilegia a proposição de uma lista de bens, antes mesmo de se esgotarem os esclarecimentos sobre critérios (*bottom-up* ou *list-driven approach*). Este último tem dominado as discussões desde o início dos trabalhos do CTE-SS, por causa do pioneirismo da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) em propor uma lista de bens e serviços ambientais para propósitos analíticos, isto é, uma lista ilustrativa para o estudo da indústria ambiental global (OECD, 2005)²:

The environmental goods and services industry consists of activities which produces goods and services to measure, prevent, limit, minimise or correct environmental damage to water, air and soil, as well as problems related to waste, noise and eco systems. This includes cleaner technologies, products and services that reduce environmental risk and minimise pollution and resource use.

A lista da OCDE serviu de inspiração para a lista elaborada pelo Acordo de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation* – mais conhecido por sua sigla inglesa, APEC), a qual foi gerada por meio da modalidade pedidos e ofertas (*request and offer*) no âmbito da chamada *Early Voluntary Sectoral Liberalization* (EVSL) (WTO, 2002).³

Ambas as listas – OCDE e APEC - definem o produto ambiental pelo seu uso final, classificado em três atividades principais: controle da poluição (atmosférica, hídrica, do solo e sonora, incluindo produtos para a recuperação de áreas degradadas), gestão de recursos naturais (destaque para sistemas de purificação de água, oferta e abastecimento de água potável), além de tecnologias e produtos limpos ou eficientes no uso de recursos naturais.

Ambas as listas incluem uma gama muito abrangente de produtos, inclusive produtos com usos múltiplos e não exclusivamente ambientais. Porém, concentram-se em produtos para controle da poluição, considerados pela própria OCDE como o “núcleo” dos bens ambientais, que correspondem a 87% das linhas tarifárias constantes dessas listas. Não são identificadas posições tarifárias referentes ao grupo "produtos e tecnologias limpos" na lista da APEC e contam com poucas posições (três) na lista da OCDE (WTO, 2002). Desde sua apresentação, analistas destacaram que refletem interesses comerciais ofensivos dos países desenvolvidos, que são líderes no comércio mundial de produtos para controle de poluição (BORREGAARD, DUFEY e GUZMÁN, 2002; UNCTAD, 2003a e 2003b).

Serviços Ambientais

As barreiras tarifárias não incidem sobre o comércio de serviços. As barreiras nesse caso são regulatórias, consistindo em restrições às diferentes formas ou modos nos quais os serviços são prestados. O Acordo Geral de Comércio em Serviços (cuja sigla em inglês é GATS) define quatro modos de prestação de serviços:

- Modo 1: serviços transfronteiriços; não há deslocamento internacional dos consumidores ou dos prestadores de serviços (exemplo: serviços de transporte internacional de mercadorias e educação à distância);
- Modo 2: consumo transfronteiriço; serviços prestados no território de um membro aos consumidores de qualquer outro membro (exemplos: turismo, hotelaria);
- Modo 3: presença comercial; serviços prestados por entidades (estabelecimento comercial ou profissional) no território de qualquer outro membro (exemplo: serviços bancários; serviços de gestão e disposição final de resíduos sólidos);
- Modo 4: presença de pessoas físicas; serviços prestados por pessoas físicas de um membro no território de qualquer outro membro (exemplos: projetos de construção, consultoria; serviços de recuperação de áreas degradadas).

Nas negociações para liberalização de serviços ambientais, os Modos 3 (presença comercial) e 4 (trabalho temporário no exterior) são os mais importantes, dada a necessidade de profissionais altamente especializados em muitos desses serviços.

Os serviços ambientais estão sendo negociados da mesma maneira que os demais serviços, ou seja, com base em pedidos e ofertas dos membros. Essas negociações estão se baseando na classificação setorial de serviços do GATS 1991, em que o setor serviços ambientais abrange quatro sub-setores:

- Serviços de esgoto;
- Tratamento e disposição de resíduos;
- Serviços de saneamento e similares;
- Outros.

As negociações sobre serviços ambientais no CTS-SS tomam por base essa classificação do GATS, mas os países podem propor outras classificações que considerem mais adequadas. Note-se que os serviços ambientais prestados pelos ecossistemas (como o sequestro de carbono pelas florestas) não recebem a mesma atenção nessas negociações que os serviços prestados pelas atividades humanas. Países megabiodiversos, como o Brasil, poderiam se beneficiar com as negociações de serviços ambientais prestados pelos ecossistemas.

Todas as propostas negociadoras apresentadas até o momento ressaltam que a classificação de serviços ambientais do GATS está em desacordo com a realidade regulatória atual, em razão das privatizações dos serviços públicos e das novas orientações de políticas ambientais, e também estaria em desacordo com a organização dos negócios nesse setor. Isto porque o setor de serviços ambientais não constitui um setor específico e homogêneo (OECD, 2005). O serviço ambiental de recuperação de uma área degradada por derramamento de óleo é muito distinto do serviço ambiental para controle de poluição atmosférica ou de gestão de resíduos sólidos perigosos. Andrew (2003) aponta as limitações dessa classificação:

- Não está organizada de acordo com a oferta de serviços para meios ambientais específicos: água, solo, ar, poluição sonora, *habitat* etc.;
- Predomina um enfoque de bens e serviços finais (*end-of-pipe approach*), que privilegia políticas ambientais corretivas em oposição a preventivas e à gestão sustentável dos recursos;

- Cobre os serviços para operar certos equipamentos e unidades de tratamento, mas não o *design*, a engenharia, P&D e serviços de consultoria para sua construção e o aperfeiçoamento tecnológico;
- Focaliza serviços de utilidade pública e não serviços para setores industriais.

A União Européia, com base em estudos da OCDE, propôs uma outra classificação que detalha e amplia a classificação do GATS, privilegiando o enfoque de serviços de usos múltiplos, com especial interesse pelos serviços de abastecimento e distribuição de água, em geral regulamentados por concessões públicas para empresas em níveis estaduais ou municipais nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. A proposta da União Européia engloba sete sub-setores, incluindo serviços de múltiplos usos - de engenharia, consultoria, P&D etc - com foco em meio ambiente:

- Água e tratamento de água para consumo humano;
- Gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo os resíduos perigosos;
- Proteção do ambiente ar e clima;
- Recuperação e limpeza do solo e água (meios degradados);
- Redução da poluição sonora;
- Proteção da biodiversidade e paisagem;
- Outros serviços ambientais e serviços auxiliares.

A definição de serviços ambientais da União Européia, semelhante ao que ocorre com a lista de bens ambientais da OCDE, é considerada muito abrangente pelos países em desenvolvimento, que se vêem numa posição passiva como mercados compradores desses BSA.

3. Assimetrias no Mercado Mundial de Bens e Serviços Ambientais: desvantagens para os países em desenvolvimento

Os dados e estimativas disponíveis sobre o mercado mundial das atividades empresariais ligadas ao meio ambiente (indústria ambiental) reforçam a preocupação dos países em desenvolvimento com a assimetria nos ganhos esperados com esse processo de negociação. Entre outros, destacam-se:

- O tamanho expressivo do mercado ambiental global (BSA), estimado em US\$ 550 bilhões para o ano de 2003 e superior a US\$ 600 bilhões em 2010. Inegavelmente, em que pesem as dificuldades metodológicas para definir BSA, que acarretam diferenças estatísticas importantes no cálculo dessas estimativas, trata-se de um mercado de grandes dimensões e com ritmo de crescimento esperado comparáveis aos mercados para os setores industriais líderes e mais dinâmicos no comércio mundial, que são as indústrias farmacêuticas e de tecnologias de informação (UNCTAD, 2004);
- A concentração do mercado de BSA nos países desenvolvidos, que perfazem cerca de 90% desse mercado. Estados Unidos, União Européia e Japão, juntos, totalizam 85% desse mercado (OECD, 2001 apud UNCTAD, 2003a). Entretanto, o potencial de crescimento do mercado nos países em desenvolvimento é mais alto do que nos países desenvolvidos. No período 1996-2002, o mercado ambiental global cresceu em média 3% ao ano. As taxas estimadas de crescimento anual do mercado no período 2000-2010 são mais elevadas nos países em desenvolvimento (entre 7-12%) do que nos países desenvolvidos (1%), cujos mercados já dão sinais de maturação e saturação (DROUET, 2004);
- A expansão acelerada do comércio mundial: nos últimos doze anos (1990-2002), o comércio de bens ambientais – com base nas listas OCDE e APEC - cresceu mais de duas vezes (14%) do que o comércio mundial de mercadorias (6%) (BORA e TEH, 2004 - ver Gráfico 1 no anexo);
- O evidente padrão Norte-Sul no comércio internacional de BSA: de modo geral, os países desenvolvidos são exportadores líquidos e os países em desenvolvimento são importadores líquidos de BSA. Os países desenvolvidos são responsáveis por 79% das exportações mundiais de bens ambientais; os países em desenvolvimento por 20%; e os países de menor desenvolvimento relativo por menos de 1%. No que se refere às importações de bens ambientais, 60% são realizadas pelos países desenvolvidos; 39%

pelos países em desenvolvimento; e menos de 1% pelos países de menor desenvolvimento relativo (BORA e TEH, 2004);

- O nível de proteção ao comércio de BSA é mais elevado nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. As tarifas médias notificadas e aplicadas aos bens ambientais para produtos da lista OCDE pelos países em desenvolvimento são mais altas, entre 10-20% (tarifas aplicadas), do que aquelas dos países desenvolvidos, abaixo de 3% (UNCTAD, 2004).

Essas tendências do mercado mundial de BSA tornam bastante evidentes as motivações dos países desenvolvidos para as negociações de liberalização deste mercado, conforme ressaltam CARPENTIER, GALLAGHER e VAUGHAN (2005):

“After examining the industry’s projected trends, it should come as no surprise that the developed world is interested in securing access to the growing and potentially large developing country EGS [Environmental Goods and Services] market”.

4. O Processo Negociador sobre Bens Ambientais: do “enfoque de lista” ao “enfoque de projeto” da Índia

A predominância do “enfoque de lista” em meio ao processo negociador sobre bens ambientais no âmbito do CTE-SS fazia crer que os membros alcançariam uma proposta consensual sobre uma lista para ser levada para a Sexta Conferência Ministerial da OMC em dezembro de 2005, Hong Kong. De fato, até o final de agosto de 2005, sete países ou grupos regionais da OCDE (Canadá, Comunidades Européias, Japão, Coréia, Nova Zelândia, Suíça e Estados Unidos) e dois outros membros da OMC (Catar e Taiwan) apresentaram suas propostas de listas ao CTE-SS.⁴

Propostas de listas múltiplas também foram sugeridas por alguns membros. A China sugeriu a elaboração de duas listas: uma “Lista Comum” e outra, a “Lista do Desenvolvimento”. Na primeira, deveriam constar todas as linhas de produtos para os quais existe consenso de que são bens ambientais, em especial aqueles que são de interesse exportador dos países em desenvolvimento e dos países de menor desenvolvimento relativo. Os produtos nessa lista estariam sujeitos a compromissos de desgravação plena ou parcial, bem como de eliminação de barreiras não tarifárias. Na segunda lista, gerada a partir da primeira, estariam os produtos selecionados pelos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo que seriam isentos de compromissos de liberalização ou sujeitos a menor redução tarifária. A

justificativa oferecida é que dessa maneira são atendidos os princípios de tratamento especial e diferenciado e de não-reciprocidade plena acordados na Declaração de Doha para os países em desenvolvimento, tomando em conta as necessidades de desenvolvimento e a vulnerabilidade dos setores industriais produtores de bens ambientais nesses países. A China também destaca que a transferência de tecnologia deve ser parte integrante do pacote de liberalização nesses setores (WTO, 2004a).

A proposta da Índia, apresentada em junho de 2005 (WTO, 2005a, TN/TE/W/51 disponível em <http://docsonline.wto.org/>), identificada como “enfoque de projeto” (*environmental project approach*), parece atender aos anseios dos países em desenvolvimento, insatisfeitos com o andamento das negociações no âmbito do CTE-SS dominadas pelo “enfoque de lista”. O “enfoque de projeto” procura evitar que a negociação de liberalização do comércio de BSA sirva apenas para promover acesso a mercados para bens ambientais constantes em listas baseadas em critérios ambíguos, que permitem a inclusão de bens com múltiplos usos e que privilegiam ganhos comerciais dos países desenvolvidos com vantagens comparativas na oferta desses bens.

A proposta da Índia busca resgatar o mandato original do CTE-SS para negociar de forma integrada as negociações de BSA e superar o problema de fracionamento de competências negociadoras. No “enfoque de projeto”, somente os BSA especificados em projetos ambientais - elaborados de acordo com critérios a serem definidos pelo CTE-SS e com o aval das respectivas “Autoridades Nacionais Designadas” - seriam qualificados para a liberalização do seu comércio, em caráter temporário e conforme o período de duração de cada projeto. A liberalização do comércio dos BSA ficaria totalmente condicionada à sua vinculação com projetos ambientais nacionais; vale dizer, a coerência com políticas domésticas é intrínseca ao “enfoque de projeto”.

A ênfase do “enfoque de projeto” no princípio da coerência se estende aos compromissos multilaterais já firmados - Agenda 21, Metas do Milênio, Acordos Ambientais Multilaterais. As metas ambientais e de desenvolvimento oriundas desses compromissos multilaterais têm precedência sobre a liberalização do comércio *per se*.

A proposta da Índia, justamente por se adequar aos interesses dos países em desenvolvimento, tem remota chance de receber aprovação pelos países desenvolvidos. Estes ressaltaram a baixa praticidade dessa proposta, primeiramente por causa do caráter condicionado e temporário da liberalização comercial de BSA. Isto exigiria um tratamento comercial diferenciado para bens e serviços similares cujos usos finais sejam distintos, com vantagens para aqueles vinculados

a projetos ambientais oficialmente reconhecidos. As concessões comerciais temporárias, previstas para vigorar dentro do período de execução do projeto ambiental, contrariam a regra da OMC, que não permite retrocesso, mas apenas progressão na liberalização comercial.

Problemas também são levantados quanto à forma de operação da “Autoridade Nacional Designada” ou do “Ponto Focal do Acordo BSA”: em muitos países em desenvolvimento, especialmente os de menor desenvolvimento relativo, haveria que se investir em capacitação técnica e institucional para garantir eficiência na apreciação das propostas de projetos ambientais. A flexibilidade que o “enfoque de projeto” permite aos governos nacionais exige investimentos em capacitação para a sua implementação em âmbito doméstico. Problemas semelhantes estiveram presentes quando da implementação dos Acordos SPS e TBT e não foram razão suficiente, na época, para os países desenvolvidos isentarem os demais da implementação desses Acordos. Na verdade, a exigência de capacitação técnica e institucional deve ser vista como uma das oportunidades abertas pela proposta da Índia de aumentar a eficiência ambiental global.

Para um melhor detalhamento da estrutura e do funcionamento da “Autoridade Nacional Designada”, a Índia propõe que se aproveite a experiência dos comitês nacionais de apreciação de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no âmbito do Protocolo de Quioto (TN/TE/W/54, disponível em <http://docsonline.wto.org/>).

Para além dos problemas práticos, o incômodo maior desta proposta para os países desenvolvidos é causado pela sua própria essência: a liberalização comercial é condicionada por regulações e políticas discricionárias dos governos nacionais, em virtude da importância institucional e do papel-chave a ser assumido pelas “Autoridades Nacionais Designadas”. Em suma, o “enfoque de projeto” fere a “boa doutrina do livre-comércio internacional”, de acordo com a qual a situação de livre-comércio é sempre superior a qualquer mecanismo discricionário instituído pelo Estado. Ainda, a tentativa de combater as “falhas de mercado” (baixa eficácia ambiental da liberalização do comércio de BSA) com intervenções governamentais acaba por acrescentar “falhas de governo” (distorções de preços, corrupção etc.), que costumam ser mais prejudiciais, em termos econômicos, ambientais e sociais, do que “as falhas de mercado”.

Após a apresentação da proposta da Índia ao CTE-SS, os Estados Unidos reagiram propondo uma nova lista (*reviewed* ou *cleaned list*) de modo a lidar com preocupações explicitadas pelos países em desenvolvimento. Em sua nova lista (TN/TE/W/52 e TN/MA/W/18/Add.7, disponíveis em <http://docsonline.wto.org/>), sugerem uma descrição adicional do produto nos

casos de bens de uso dual ou múltiplo para excluir aqueles usos não vinculados a propósitos ambientais. Em sua nova lista, os Estados Unidos também incluem alguns produtos ambientais para os quais alegam que os países em desenvolvimento têm potencial exportador.

O “enfoque de projeto” da Índia, ainda que não venha a ser aprovado, ao menos já surtiu um efeito positivo ao imprimir uma nova dinâmica ao processo de negociações no âmbito do CTE-SS, impedindo um consenso precoce em torno de uma lista, nos moldes pretendidos pelos países da OCDE. Com isto, talvez favoreça o alcance de uma proposta consensual mais condizente aos interesses dos países em desenvolvimento do que o “enfoque de lista”.

5. O Processo Negociador: interesses do Brasil

Serviços Ambientais

A posição negociadora brasileira em serviços ambientais tem sido cautelosa (HESS, 2003).⁵ Por um lado, reconhece que a classificação é ultrapassada e insuficiente para abranger serviços ambientais apresentados no mercado; por outro, procura evitar uma revisão da classificação e insiste que se utilize a classificação do GATS, na qual se excluem, particularmente, os serviços de distribuição de água potável.

O principal motivo para essa cautela em rever a classificação do GATS é que caso seja aceita mudanças de classificação para o setor de serviços ambientais, o mesmo princípio vale para outros serviços. Daí poderiam se reabrir as discussões da Rodada Uruguai sobre classificação. O que fazer com os compromissos já assumidos? Eventualmente teriam que ser revistos com base numa nova classificação. Percebem-se mais riscos sistêmicos do que benefícios pontuais, uma vez que qualquer mudança de classificação implica numa decisão consensual na OMC, pois não podem ser utilizadas listas diferentes para as negociações.

Os negociadores brasileiros têm participado das discussões técnicas, mas não fizeram proposta alguma até o momento. Estão em compasso de espera, aguardando as definições sobre a classificação de serviços ambientais, procedimento igualmente adotado para as negociações sobre bens ambientais.

O conhecimento detalhado das regulações domésticas na área de serviços ambientais para verificar as barreiras comerciais existentes – em matéria de acesso a mercado e tratamento nacional para prestadores de serviços estrangeiros – é de suma importância para as negociações. Um balanço preliminar sobre as regulações do setor de serviços ambientais no Brasil revelou que, com base na legislação federal, as restrições de acesso a mercado e ao tratamento nacional são praticamente inexistentes, resultado em grande medida do processo de liberalização autônoma realizado pelo governo brasileiro nos anos 90, que atingiu o setor serviços como um todo (HESS, 2003).

Uma questão sensível diz respeito às concessões de serviços públicos nos níveis estadual e municipal, consideradas uma “área cinzenta” nas negociações sobre serviços, especialmente em saneamento básico, uma vez que água e tratamento de esgoto são serviços de competência municipal. Esses serviços enquadram-se na exceção prevista pelo GATS para serviços prestados em nome da autoridade governamental e que não sejam fornecidos em bases comerciais ou em competição com outros fornecedores de serviços (UNCTAD, 2004). Correspondem aos serviços ambientais de infra-estrutura, especialmente o abastecimento/distribuição de água potável, que são de vital importância para a economia e a sociedade. A inclusão deste sub-setor na classificação de serviços do GATS para fins das negociações de liberalização em serviços ambientais, nos moldes pretendidos pela União Européia, pode levar a um aumento da participação de empresas privadas domésticas ou estrangeiras nesse setor, com possível controle de um recurso ambiental essencial, risco ainda maior com o surgimento de empresas transnacionais no setor de água.

Para além da preocupação com os riscos de privatização de um serviço prestado em nome da autoridade pública, isso implica num problema de ordem prática. Para ilustrar com o caso do Brasil, haveria que revisar as regulações de cerca de 6000 municípios para negociar compromissos ao nível sub-federal.

Bens Ambientais

De modo geral, a balança comercial brasileira é deficitária para bens ambientais de todas as listas apresentadas como propostas negociadoras ao CTE-SS. Considerando os dados de

comércio exterior do Brasil do período 2001 a 2003, e com base nas listas da APEC, OCDE, Catar, Japão e Taiwan, a análise da FIESP/CIESP (2004) mostra que:

- A balança comercial brasileira apresenta déficits em todas as listas (ver Gráficos 2, 3, 4, 5 e 6 no anexo). Ressalte-se que predominam os bens ambientais para controle de poluição em todas as listas (100% da lista de Taiwan, 87% das listas da APEC e OCDE e 70% da lista do Japão), exceto na lista de Catar, que contém exclusivamente produtos energéticos derivados do gás natural (100% no grupo tecnologias e produtos limpos);
- Esse déficit é declinante no período, à exceção da lista de bens de Catar, cujo saldo negativo se elevou. Note-se que a redução do déficit é atribuída em parte à recessão da economia brasileira no período;
- Há distinções significativas quando se consideram os dados desagregados por grupos de bens ambientais (controle de poluição, tecnologias e produtos limpos e gestão de recursos). Destaque-se que o Brasil é superavitário no grupo tecnologias e produtos limpos da lista do Japão;
- A proteção nominal (tarifa aplicada) do Brasil para todas as listas oscila entre 12% e 14%, à exceção da tarifa média aplicada aos bens da lista de Catar (1,97%). Há diferenças significativas entre as listas quando se considera cada grupo. Por exemplo, a tarifa aplicada para o grupo tecnologias e produtos limpos da lista do Japão (17, 21%) e de Taiwan (14,60%) (ver Tabela 1 no anexo).

O impacto da lista de bens ambientais dos EUA na balança comercial brasileira é analisado em MDIC (2005). Tomando por base a média do período 2002-2004, a balança comercial brasileira é deficitária em US\$ 2,511 bilhões. Somente 12 produtos desta lista têm exportações ou importações médias acima de US\$ 100 milhões por ano. Desses, quatro são produtos da automobilística e os demais estão associados às indústrias de bens de capital.

A tarifa máxima dos EUA (NMF) nesse grupo de produtos já está em 4,5% e, exceto para um deles, são iguais ou menores do que 2,5%. Por outro lado, a tarifa aplicada mínima do Brasil (as consolidadas são bem maiores), exceto para um dos produtos cuja tarifa foi zerada, é de 10,7% e atinge até 16,2%.

Conclui-se que a proposta americana mostra-se muito desequilibrada em termos de ganhos potenciais de acesso a mercados para o Brasil. Os seis produtos da lista em que a tarifa americana excede 5% registram importações globais ínfimas dos Estados Unidos e não há

interesse exportador consolidado no Brasil. Do ponto de vista do Brasil, não se justifica “pular” a negociação geral em NAMA para aceitar essa lista de produtos ambientais dos EUA num esforço de liberalização precoce (*early harvest*). Para esses produtos, os problemas de entrada dos produtos brasileiros no mercado americano encontram-se limitados por barreiras não tarifárias ou problemas internos de falta de competitividade, e não por tarifas.

O governo brasileiro, preocupado com os impactos comerciais da liberalização, insiste numa melhor definição de bens ambientais (o “enfoque conceitual”) antes de firmar qualquer compromisso com base em listas.

A proposta do Brasil ao CTE-SS, apresentada em julho de 2005, parte da constatação de que os países em desenvolvimento exportam bens intensivos em recursos naturais, entre os quais bens produzidos por comunidades ricas em conhecimento tradicional. Sustenta que uma adequada definição de bens ambientais pode levar a uma situação de ganhos triplos: preservação do meio ambiente, liberalização comercial e redução da pobreza. Assim, defende a inclusão de bens ambientais como fibras e corantes naturais, produtos florestais não madeireiros e energia renovável, incluindo etanol e biodiesel (TN/TE/W/598, July 2005, disponível em <http://docsonline.wto.org/>).

Essa proposta se fundamenta na classificação de bens ambientais da UNCTAD (2003b), que compreende duas categorias:

- Bens industriais usados para prover serviços ambientais destinados ao controle de poluição e resíduos que impactam o ar, água e solo;
- Produtos Ambientalmente Preferíveis (*Environmental Preferable Products* - EPPs), que incluem bens industriais e bens de consumo.

A UNCTAD define EPPs como produtos que se enquadram no grupo tecnologias e produtos limpos e os divide em duas categorias:

- Produtos que causam significativamente menor dano ambiental - considerando o seu “ciclo de vida” como um todo - do que produtos alternativos que servem ao mesmo propósito;
- Produtos cuja produção e comercialização contribuam significativamente para preservar o meio ambiente.

Uma vez que a primeira categoria de produtos nessa classificação corresponde aos bens ambientais em que o Brasil é, em geral, importador líquido, percebe-se que o melhor seria explorar o potencial brasileiro na segunda categoria de EPPs. Outros países em desenvolvimento já manifestaram interesse nessa direção, qual seja, incluir EPPs que atendam aos seus interesses comerciais e também contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades locais na lista de bens ambientais. Isto seria uma forma de compensar a sua situação desvantajosa no comércio internacional de bens ambientais, quando estes são definidos com base nas listas da OCDE e APEC.

Essa orientação de incorporar EPPs às listas de demandas, entretanto, enfrenta alguns problemas. Primeiramente porque é consensual, ao menos para a maioria dos países-membros da OMC, que não se deve empregar critérios com base nas características dos métodos e processos de produção (*process and production methods* – PPMs) para definir um produto como bem ambiental. O uso de critérios com base em PPMs é uma questão muito discutida no âmbito da OMC, onde se alcançou a seguinte normativa: na definição de produtos similares, pode-se considerar PPMs, desde que estes alterem as características finais dos produtos, isto é, desde que se expressem em diferenças físicas, químicas, funcionais dos produtos similares; neste caso são denominados *product-related PPMs*.

Os problemas surgem quando os produtos de interesse dos países em desenvolvimento forem definidos com base em *non-product related PPMs*, como ocorre com produtos da agricultura sustentável ou orgânica, da pesca, produtos florestais produzidos com manejo sustentável e produtos de comércio justo (*fair trade*), produzidos por comunidades tradicionais e agricultores familiares. A adoção do critério *PPMs* para a definição de bens ambientais não só carece de apoio no âmbito do CTE-SS, como poderia custar caro aos próprios países em desenvolvimento quando das negociações sobre outras matérias, como é o caso das barreiras não tarifárias discutidas no Comitê de Barreiras Técnicas e do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, instâncias em que esses países sistematicamente se opuseram à inclusão de *non product related PPMs* para julgar as externalidades ambientais de um produto. Outros problemas podem ainda ocorrer com a proposta de inclusão desses EPPs, tais como a ausência de procedimentos negociadores definidos para produtos ambientais agrícolas como etanol e orgânicos, e dificuldades em encontrar códigos apropriados do Sistema Harmonizado que facilitem sua identificação e liberalização nas aduanas (WTO, 2004b).

Note-se que o Brasil não apresentou uma proposta acabada, mas apenas procurou ilustrar, com alguns EPPs, bens ambientais que poderiam contribuir ao desenvolvimento sustentável do país. Nesta categoria, agrega produtos oriundos da agricultura familiar ou de comunidades tradicionais com produtos do agronegócio (etanol) e do *big business* representado pelas empresas transnacionais da indústria automobilística (automóveis com motores *flex* - para uso de gasolina ou álcool):

Improved market access for products derived from or that incorporate cleaner technologies, such as “flexi fuel” engines and vehicles could also encourage the use of environmentally efficient products and be supportive of the developmental concerns of the developing countries, as those vehicles are driven by a fuel obtained from the processing of natural resources available in the developing countries. WTO (2005, p.2)

A contribuição ao desenvolvimento sustentável de EPPs tão distintos certamente é sujeita a controvérsias. O Brasil apresenta um padrão de comércio dependente de poucas *commodities* na pauta de exportações, isto é, uma inserção comercial em geral de baixo dinamismo e sujeita às flutuações do mercado internacional. Desde logo, a construção de relações virtuosas entre comércio, meio ambiente e pobreza passa por mudanças no padrão de comércio, pela diversificação da oferta exportadora e melhores condições de acesso e entrada nos mercados internacionais, em especial buscando atender mercados segmentados e sofisticados surgidos com a introdução de inovações e as novas tendências de consumo nos países desenvolvidos. Requer também a retenção de maior valor adicionado na cadeia doméstica de produção e distribuição, pelo beneficiamento, processamento e comercialização internacional das *commodities* e seus produtos.

Um outro aspecto a ser lembrado é que a prioridade para ampliar o acesso ao mercado internacional para EPPs de interesse do Brasil pode estar na superação de barreiras não tarifárias e subsídios dados a concorrentes.⁶ A crescente utilização de barreiras não tarifárias transformou-se numa das questões críticas que regulam o acesso das exportações de EPPs aos mercados dos países desenvolvidos. Essas preocupações vinculam-se às negociações da OMC sobre provisões de Assistência Técnica contidas nos Acordos sobre Barreiras Técnicas ao Comércio e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Rotherham, 2003; Almeida, Presser e Ansanelli, 2004). Em especial, devem ser incentivadas as iniciativas que favoreçam oportunidades de comércio para EPPs que reforçam a capacitação nacional na oferta de

serviços de avaliação da conformidade (normatização, certificação, acreditação, testes de laboratório etc.).

6. Considerações Finais

A posição negociadora do Brasil em BSA é aguardar os resultados da reunião Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005. Em simultâneo, e no que concerne particularmente a bens ambientais, o governo brasileiro pretende promover esforços conjuntos no âmbito do Mercosul para, eventualmente, propor uma lista de bens ambientais que atenda aos interesses regionais. Esse esforço esbarra nas assimetrias do mercado regional de BSA, que se refletem nas posições negociadoras dos países-membros do Mercosul, por exemplo, no que se refere à proposta da Índia. O Brasil não manifestou seu apoio à proposta da Índia, ainda que tenha ressaltado as suas qualidades e potencial de convergência para a proposta brasileira. A Argentina apresentou uma proposta ao CTE-SS em outubro deste ano (TN/TE/W/62, disponível em <http://docsonline.wto.org/>), a qual identifica como “enfoque integral” e que procura conciliar o “enfoque de projeto” da Índia com o “enfoque de lista” privilegiado pelos países desenvolvidos. A lista neste caso compreenderia categorias de projetos ambientais e respectivos bens ambientais envolvidos. As Autoridades Domésticas Nacionais aprovariam a liberalização desses bens. Foi considerada pelos Estados Unidos, União Européia e Canadá como apenas uma variante da proposta da Índia, que consideram excessivamente burocrática e de difícil implementação, entre outros problemas (BRIDGES, 2005).

Os resultados de qualquer processo de liberalização dependem das orientações políticas e da qualidade das instituições domésticas. Caso não se verifique uma coerência entre estas e os compromissos multilaterais assumidos na OMC, os resultados das negociações para os países do Mercosul serão os previsíveis: os ganhos comerciais fluirão para os países desenvolvidos, sem contrapartida sequer ambiental ou social para os países em desenvolvimento. O “enfoque de projeto” da Índia corrobora para elevar este nível de coerência. Nesta proposta, a liberalização do comércio dos BSA é totalmente condicionada à sua vinculação com projetos ambientais nacionais; vale dizer, a coerência com políticas domésticas é intrínseca ao “enfoque de projeto”.

A ênfase no princípio de coerência, com referências explícitas a compromissos multilaterais já firmados, fortalece a proposta da Índia, corroborando inclusive com argumentos apresentados pela União Européia ao CTE-SS. No “enfoque de projeto”, as metas ambientais e de

desenvolvimento oriundas desses compromissos multilaterais têm precedência sobre a liberalização do comércio *per se*.

A possibilidade de conciliar os “enfoques de projeto e conceitual” foi assinalada por alguns membros na reunião do CTESS de julho de 2005. A proposta do Brasil, alinhada ao conceito de EPPs, em princípio pode ser acolhida pela proposta da Índia, uma vez que sejam adotados critérios bastante amplos para o reconhecimento de “projetos ambientais”. Entretanto, quando se trata do interesse exportador em EPPs por parte de um membro, não está claro como o respectivo “projeto ambiental” com o aval da “Autoridade Nacional Designada” será suficiente para convencer os demais membros a promoverem a liberalização do comércio para esses bens. Em suma, a proposta da Índia parece se orientar mais pela ótica dos países importadores de BSA e não de um país com potencial de comércio para EPPs. Este seria um dos motivos pelos quais o Brasil não tenha aderido à proposta da Índia. O motivo principal é que o Brasil não quer se comprometer de antemão com compromissos (*early commitments*) nas negociações em NAMA e GATS; considera mais prudente que a liberalização de bens ambientais ocorra após se conhecer as posições negociadoras de liberalização sobre todos os bens (*across-the-board liberalization*), uma vez que visa alcançar um equilíbrio adequado entre a liberalização em agricultura *versus* a liberalização em bens industriais e serviços.

Notas

Uma análise deste Acordo-Quadro pode ser encontrada em PRESSER (2004).

² A OECD realizou vários outros estudos sobre a indústria ambiental global com o propósito de servir como referência analítica em geral e, particularmente, para as negociações internacionais. Ver, entre outros, OECD (1996), OECD (1999) e OECD (2000).

³ A EVSL é uma das iniciativas de negociações setoriais da APEC. Num documento do NAMA, divulgado em seguida também pelo CTE-SS, são anexadas as listas de bens ambientais da APEC e OCDE (WTO, 2002).

⁴ Para mais detalhes, consultar os nos relatórios das reuniões do CTE-SS disponíveis em <http://docsonline.wto.org/>.

⁵ Salvo menção em contrário, a análise aqui realizada sobre a posição negociadora brasileira em serviços ambientais fundamenta-se em HESS (2003).

⁶ Por exemplo, para o caso do etanol, ver *Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol*. (FUNCEX, 2004).

Referências bibliográficas

- ANDREW, D. (2003). Modernizing the List of Environmental Services: OECD Proposals. In: ZARRILLI, S. (Ed.). *Energy and Environmental Services: negotiating objectives and development priorities*. UNCTAD, Geneva, 2003, p. 331-62.
- BORA, B. and TEH, R. (2004). *Tariffs and Trade in Environmental Goods*. Workshop on Environmental Goods. WTO, Geneva, 11th October 2004.
- BORREGAARD, N., DUFEY, A., GUZMÁN, Z. (2002). *Bienes y Servicios Ambientales: una definición desde la perspectiva latinoamericana*. RIDES, Santiago; Fundación Futuro Latinoamericano, Quito.
- BRIDGES (2005). Argentine bridging proposal criticized. *BRIDGES Trade BioRes*, Vol. 5 No. 19, 28 October 2005.
- CARPENTIER, C. L., GALLAGHER, K. P., VAUGHAN, S. (2005). Environmental Goods and Services and the World Trade Organization. *Journal of Environment & Development*, Vol.14, No. 2, June 2005, p. 1-27.
- CASTELLS, N. (2005). *Los bienes ambientales: análisis para las negociaciones*. Taller regional para América Latina y Caribe. UNCTAD-PNUMA, 21-22 Julio 2005. TN/TE/W/598 July 2005.
- DROUET, D. (2004). *Trends in the Environmental Goods Industry*. WTO Workshop, Geneva.
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2005). *Panorama das listas de bens ambientais – Rodada Doha da OMC*. São Paulo, FIESP.
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (2004). *Estudo preliminar sobre as listas de “bens ambientais” do Japão, da OECD e da APEC*. São Paulo: FIESP, CIESP.
- FUNCEX (2004). Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol. *Texto para Discussão FUNCEX*, 162, fevereiro de 2004.
- HESS, F. (2003). *As Negociações em Serviços na OMC*. Seminário Estado Atual das Negociações Comerciais ALCA e OMC, Campinas, Instituto de Economia/Centro de Relações Econômicas Internacionais, agosto de 2003.
- MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2005). *Bens Ambientais: proposta de lista apresentada pelos EUA*. Brasília-DF: MDIC/SECEX-Secretaria de Comércio Exterior//DEINT-Departamento de Negociações Internacionais.
- OECD (1996). *The Global Environmental Goods and Services Industry*. OECD, Paris.

OECD (1999). *The Global Environmental Goods and Services Industry*: manual for data collection and analysis. OECD, Paris.

OECD (2000). *Environmental Goods and Services*: an assessment of the environmental, economic and development benefits of further global liberalisation. OECD, Paris.

OECD (2005). Opening Markets for Environmental Goods and Services. *Policy Brief*, September 2005. OECD, Paris.

PRESSER, M. F. (2004). Um breve guia para o Acordo-Quadro firmado na OMC em 1º de agosto. *Economia Política Internacional* – nº. 2, jul-set 2004, em www.eco.unicamp.br/ceri/boletim2.htm.

UNCTAD (2003a). *Environmental Goods and Services in Trade and Sustainable Development*. TD/B/COM.1/EM.21/2. UNCTAD, Geneva.

UNCTAD (2003b). *Environmental Goods*: trade statistics of developing countries. TD/B/COM.1/EM.21/CRP.1. UNCTAD, Geneva.

UNCTAD (2004). *Trade and Environment Review 2003*. UNCTAD, Geneva.

WTO (2002). *List of Environmental Goods*. Doc. TN/TE/W/18. WTO, Geneva.

WTO (2004a). *Statement by China on Environmental Goods at the Committee on Trade and Environment Special Session (CTESS)*, N/TE/W/42, 6 July 2004.

WTO (2004b). *Report by the chairperson of the Special Session of Committee on Trade and Environment to the Trade Negotiations Committee*. TN/TE/10, 6 December 2004.

WTO (2005a). *An alternative approach for negotiations under paragraph 31(iii)*. Submission by India. Committee on Trade and Environment Special Session. Geneva: WTO, CTESS, TN/TE/W/51, 3 June 2005.

WTO (2005b). *Environmental goods for development*. Submission by Brazil. Paragraph 31 (iii). Committee on Trade and Environment Special Session. Geneva: WTO, CTESS, TN/TE/W/598 July 2005.

Gráfico 1: Crescimento do Comércio de Bens Ambientais, 1990-2002

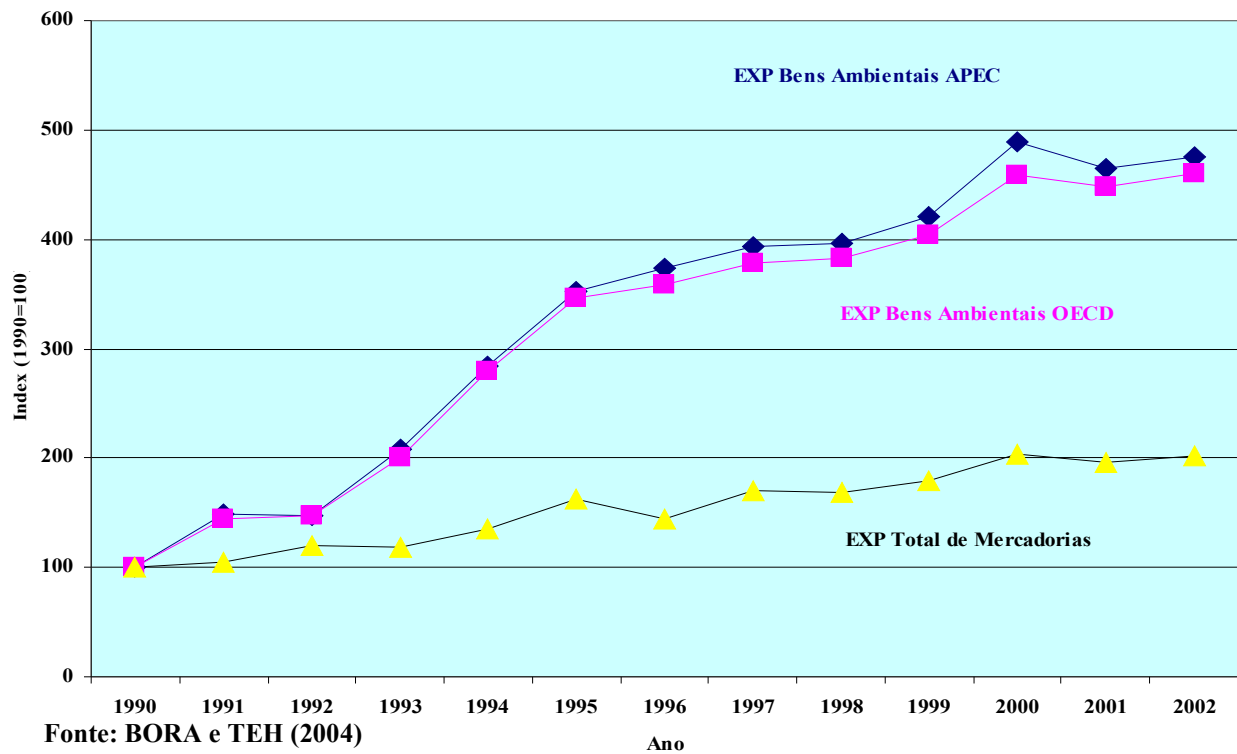
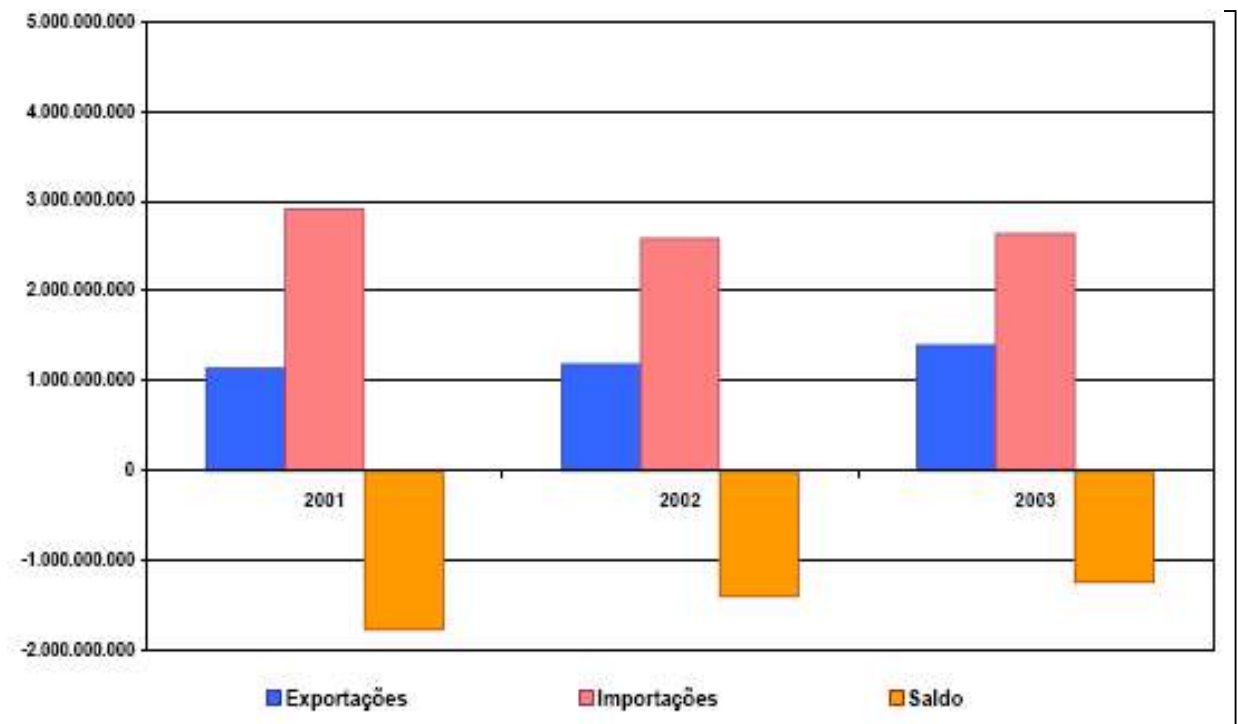
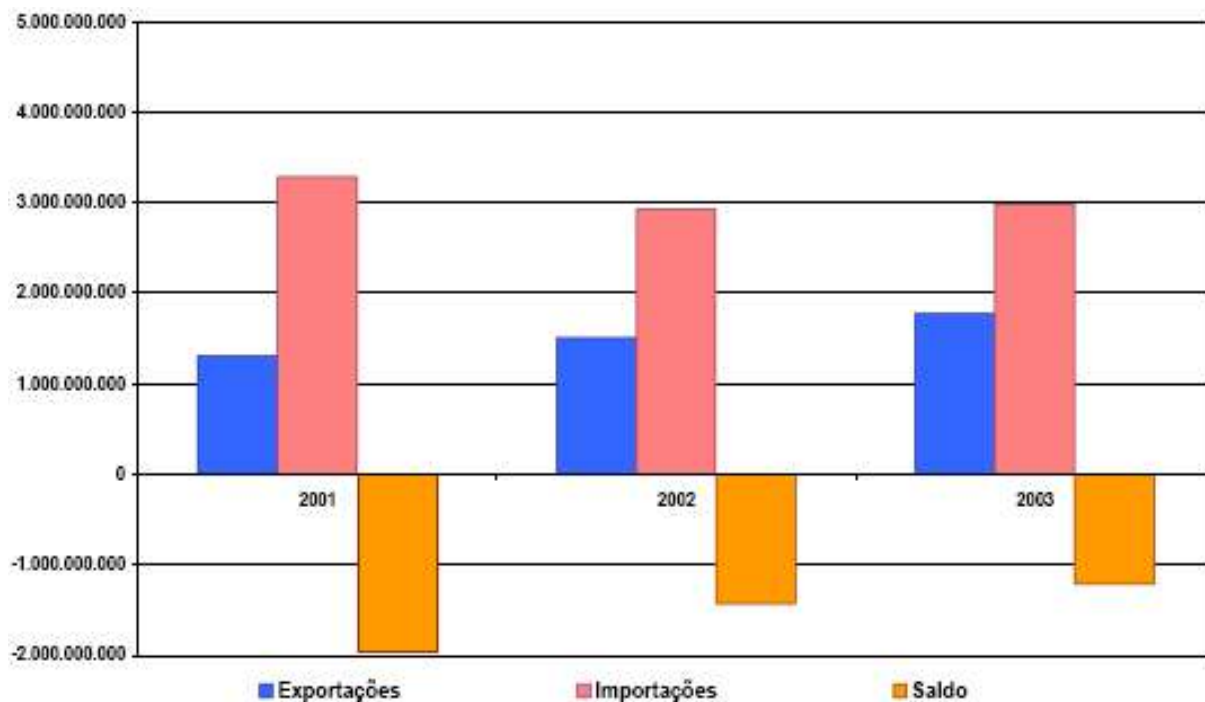


Gráfico 2: Balança Comercial – Lista de Bens Ambientais da APEC (em US\$)



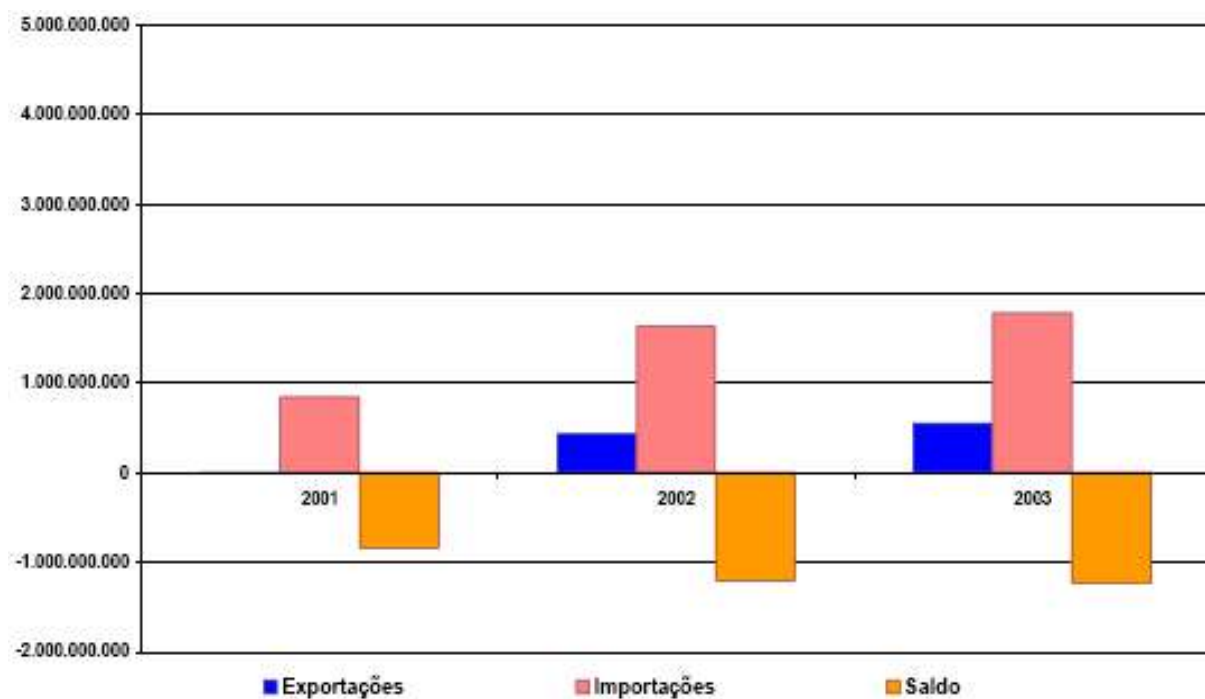
Fonte: FIESP (2005)

**Gráfico 3: Balança Comercial Brasileira – Lista de Bens Ambientais da OCDE
(em US\$)**



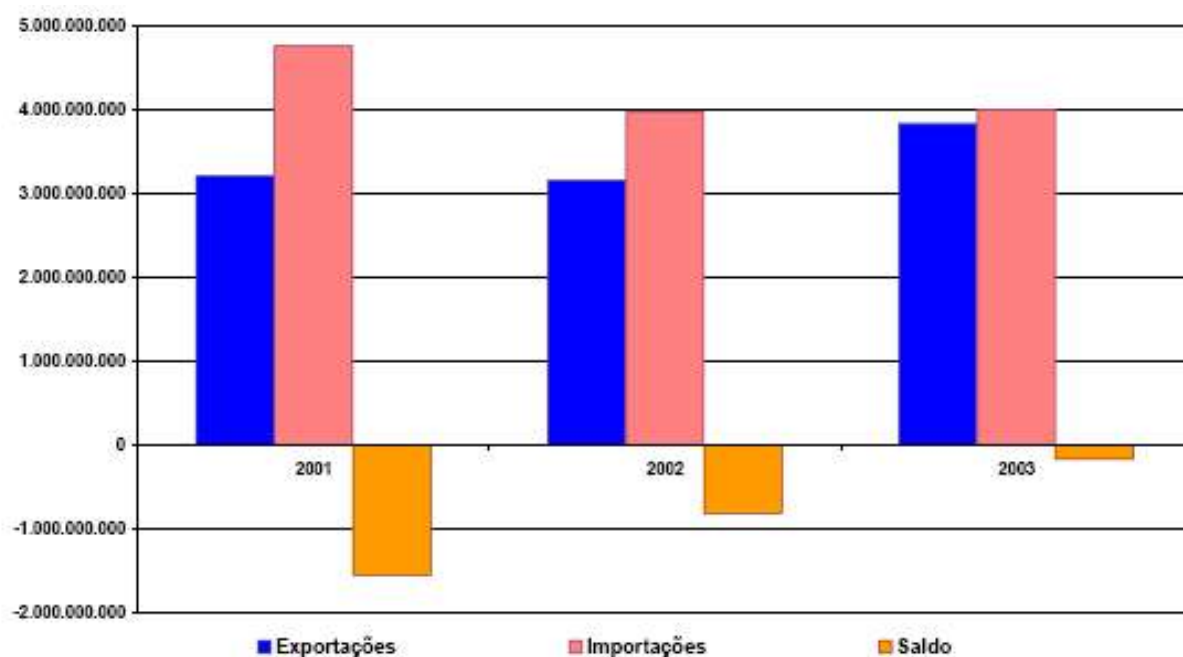
Fonte: FIESP (2005)

**Gráfico 4: Balança Comercial Brasileira – Lista de Bens Ambientais do Catar
(em US\$)**



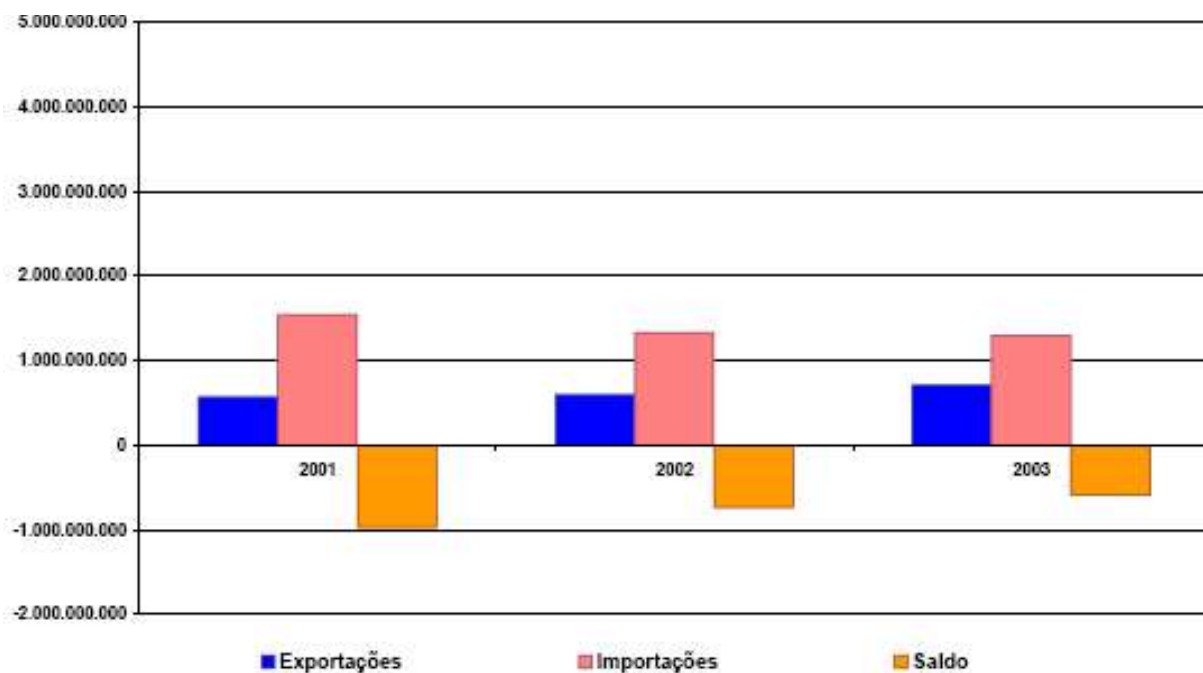
Fonte: FIESP (2005)

**Gráfico 5: Balança Comercial Brasileira – Lista de Bens Ambientais do Japão-Agregada
(em US\$)**



Fonte: FIESP (2005)

**Gráfico 6: Balança Comercial Brasileira – Lista de Bens Ambientais de Taiwan
(em US\$)**



Fonte: FIESP (2005)

Tabela 1: Tarifa Brasileira para a Lista de Bens Ambientais por Grupo e Categoria (definição OCDE)

Grupo ¹	Categoria ¹	APEC		OCDE		Catar		Japão ²		Japão ³		Taiwan	
		MC	MA	MC	MA	MC	MA	MC	MA	MC	MA	MC	MA
Pollution Management	Air pollution control	30,71	11,83	31,85	10,79	-	-	32,82	12,60	32,82	12,60	33,42	11,43
	Waste water management	34,73	13,41	28,82	11,22	-	-	32,12	13,47	32,12	13,47	33,44	13,10
	Solid waste management	34,73	13,41	31,78	14,13	-	-	34,18	14,30	34,18	14,30	34,13	13,87
	Remediation / clean up of soil and water	36,00	11,33	35,00	13,07	-	-	35,00	16,18	35,00	18,00	36,00	13,17
	Noise / vibration abatement	31,87	14,83	27,22	18,28	-	-	27,22	18,28	27,22	18,28	31,87	14,83
	Monitoring, analysis, assessment	33,18	12,02	32,88	12,04	-	-	33,08	12,08	33,08	12,08	32,60	9,18
	Média do Grupo	32,87	12,24	30,44	11,79	-	-	33,00	13,10	33,06	13,30	33,49	12,38
Cleaner Technologies and Products		-	-	19,17	12,00	28,86	1,87	32,88	17,21	34,17	14,80	-	-
Resource Management		30,06	12,82	29,42	12,89	-	-	29,98	13,46	30,16	13,70	-	-
Média da Lista		32,68	12,31	30,12	11,81	28,86	1,87	32,64	13,76	33,37	13,89	33,49	12,38

MC - Média das Tarifas Consolidadas / MA - Média das Tarifas Aplicadas

¹ Não foram utilizadas as categorias e subcategorias dos grupos "cleaner technologies and products" e "resource management", nem as subcategorias das categorias do grupo "pollution management", porque algumas das listas de bens ambientais não são suficientemente específicas.

² Lista do Japão com capítulos e posições agregados.

³ Lista do Japão com capítulos e posições desagregados em 8 dígitos.

Fonte: FIESP (2005)

