

O DESAFIO PARA A PRESIDÊNCIA AUSTRALIANA DO G20 EM 2014*

Mike Callaghan**

RESUMO

Para que a cúpula de Brisbane seja um sucesso, a Austrália terá de melhorar a forma como o Grupo dos Vinte (G20) funciona, definir uma agenda focada e envolver diretamente os líderes. Mais importante ainda, a cúpula de Brisbane deve atingir resultados significativos. O objetivo geral deve ser continuar a busca pelo crescimento mais robusto, mais sustentável e mais equitativo da economia e do emprego. Para dar substância a estes objetivos, a cúpula de Brisbane deve fazer progressos em algumas questões econômicas internacionais difíceis, mas de vital importância. As prioridades devem incluir: *i)* desenvolver uma clara e consistente estratégia coordenada de crescimento global, tema sobre o qual o G20 já não tem uma narrativa firme; *ii)* dar vida ao sistema de comércio multilateral; *iii)* lidar com o financiamento das mudanças climáticas, a fim de criar uma dinâmica para as negociações sobre elas em 2015; *iv)* realizar progressos tangíveis no esforço internacional para combater a fraude e a evasão fiscal; e *v)* integrar o desenvolvimento à agenda do G20, e não tratá-lo como um apêndice. Alcançar resultados nestas áreas exigirá um plano estratégico e uma grande e coordenada campanha de doze meses.

Palavras-chave: G20; governança global; Austrália; economia internacional.

THE CHALLENGE FACING THE AUSTRALIAN G20 PRESIDENCY IN 2014

ABSTRACT

For the Brisbane summit to be a success, Australia will need to improve the way the G20 works, define a focused agenda, and directly engage leaders. Most importantly, the Brisbane summit must achieve tangible, meaningful outcomes. The overall objective should be to continue the quest for stronger, more sustainable and more equitable economic and jobs growth. To put substance into these objectives, the Brisbane summit must make progress on some difficult, but vitally important, international economic issues. Priorities should include: 1) Developing a clearer, consistent and more coordinated strategy for restoring global growth. The G20 no longer has a consistent growth narrative. An outcome from the Brisbane summit should be the 'G20 Coordinated Growth Strategy'. 2) Breathing life into the multilateral trading system. 3) Tackling climate change financing so as to build momentum for the climate change negotiations in 2015. 4) Delivering tangible progress on the international effort to combat tax evasion and avoidance. 5) 'Mainstreaming' development into the G20 agenda and not treating it as an 'add-on'. To achieve outcomes in these areas will require a strategic game plan and a major, coordinated 12 month campaign.

Keywords: G20; global governance; Australia; international economy.

JEL: F00; F42; F60.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 5-20 [2013]

* As opiniões expressas no artigo são de responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com a visão do Instituto Lowy de Política Internacional ou do Centro de Estudos do G20.

** Diretor do Centro de Estudos do G20 do Instituto Lowy de Política Internacional, da Austrália.

1 O DESAFIO QUE SE COLOCA À PRESIDÊNCIA AUSTRALIANA DO G20 EM 2014

Como presidente do Grupo dos Vinte (G20), a Austrália terá a oportunidade de influenciar a agenda econômica internacional e, o que é mais importante, fortalecer a governança econômica internacional. A Austrália deve aproveitar ao máximo esta oportunidade. Como uma economia de comércio aberto, que depende da poupança do mundo para ajudar a financiar suas oportunidades de investimento, a prosperidade econômica da Austrália está ligada ao sucesso do G20 na construção de uma economia global mais forte e estável.

2 UM G20 EFICAZ É IMPORTANTE

Um G20 eficaz é importante para a Austrália e para o mundo. O G20 constitui um fórum para a cooperação econômica internacional entre mercados desenvolvidos e emergentes e uma oportunidade de lidar com as difíceis questões econômicas globais, de maneira a beneficiar todas as economias.

A crise financeira mundial de 2008 foi o catalisador para o G20 se tornar um fórum de líderes de alto nível. A composição do G20, que reúne economias desenvolvidas e emergentes, reflete a mudança na configuração da economia global. Os mercados emergentes e os países em desenvolvimento agora respondem por pouco mais de 50% da produção mundial. Na virada deste século, eles representavam cerca de 37%. Isto significa que qualquer tentativa de uma resposta coordenada à crise financeira em expansão em 2008 não podia partir de um fórum como o G8, composto unicamente pelas principais economias avançadas. Mercados emergentes e países em desenvolvimento, como China, Índia, Brasil e África do Sul, tiveram que ser incluídos. A economia global tornou-se tão diversa que não podia mais ser liderada por um país ou um pequeno grupo de economias avançadas.

Após o sucesso com a resposta inicial à crise de 2008, o desafio em longo prazo do G20 é transformar-se de um “respondedor à crise global” em um “comitê gestor global” permanente da economia mundial, para usar as palavras do ex-primeiro-ministro canadense, Paul Martin (Martin, 2011). Porém, em uma economia global multipolar, com novos jogadores no cenário, que têm diferentes estruturas econômicas e origens culturais, fazer do G20 um fórum eficaz para a liderança econômica global e a cooperação econômica é uma tarefa difícil.

A mera existência de inter-relações econômicas e a natureza interdependente da economia global não conduzirão inevitavelmente a uma cooperação mais estreita. Não existe certeza de que o G20 irá exercer a liderança econômica de que o mundo precisa. Porém, é claramente do interesse da Austrália e de todos os demais países que ele o faça.

3 PREOCUPAÇÕES COM O DECLÍNIO DA EFICÁCIA DO G20

O consenso é que o G20 já viu dias melhores – e estes foram em seu papel de responder à crise. A cúpula de Washington, em novembro de 2008, a de Londres, em abril de 2009, e a de Pittsburgh, em setembro de 2009, forneceram uma resposta eficaz à crise financeira mundial. Os líderes do G20 se comprometeram a estimular a atividade econômica, por meio de uma ação fiscal combinada de mais

de US\$ 5 trilhões; reforçar a regulação financeira; evitar o protecionismo; e expandir a capacidade de empréstimo das instituições financeiras internacionais. Sua ação ajudou a estabilizar os mercados financeiros e conter uma provável economia em queda livre.

Mais recentemente, tem havido uma crescente crítica de que o G20 não conseguiu fazer jus às grandes esperanças iniciais na introdução de uma nova era de cooperação econômica global. As cúpulas recentes dos líderes têm sido descritas como pouco mais que um espaço de conversações amenas e têm dado poucos resultados reais.

Comentários sobre a cúpula de São Petersburgo, em setembro de 2013, têm sido, em sua maioria, negativos. Em parte, isso ocorre porque a cúpula foi ofuscada por tensões entre as grandes potências sobre a crise síria. Carstens Volkery, escrevendo em *Der spiegel*, disse que a cúpula foi um fracasso em todas as frentes, tanto na política externa como na política econômica (Volkery, 2013). Alessandro Leipold declarou que a cúpula de São Petersburgo representou uma certidão de óbito para a cooperação econômica global (Leipold, 2013).

De forma similar, Susan Schadler comentou que a declaração dos líderes estava cheia de “reiteramos” e “reconhecemos a importância de”, mas não continha praticamente nada em termos de decisões concretas para avançar em uma agenda econômica (Schadler, 2013). Thomas Bernes observou que a cúpula de São Petersburgo foi a mais esquecível das oito cúpulas do G20 realizadas até então, e que “o G20 pode estar tornando-se esquecível como um fórum para exercer a liderança econômica global, para a qual foi criado” (Bernes, 2013).

Grande parte das críticas ao G20 é dura e reflete expectativas irrealistas do que pode ser alcançado por qualquer fórum internacional. O G20 pode ser uma vítima do próprio sucesso inicial em responder à crise financeira global em 2008-2009. Um número considerável das críticas feitas ao G20 reflete o fracasso dos diferentes governos em implementar políticas econômicas necessárias. Não obstante as críticas sobre a cúpula de São Petersburgo, houve alguns resultados notáveis. Estes incluem: a extensão do congelamento das medidas protecionistas até 2016; o compromisso de trocar automaticamente informações fiscais entre os membros do G20 até o final de 2015; a aprovação do plano de ação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contra esquemas empresariais de evasão fiscal; e o acordo para eliminar progressivamente a produção de hidrocarbonetos, por meio do protocolo de Montreal.

Entretanto, o G20 tem problemas. Nota-se a inserção de novos itens à agenda sem a resolução dos já existentes. A credibilidade do G20 tem sido afetada pela incapacidade em cumprir promessas-chave, como os compromissos para concluir a Rodada de Doha sobre as negociações comerciais internacionais e para implementar a reforma das cotas e da governança do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os processos do G20 estão tornando-se cada vez mais burocráticos. Seus comunicados estão ficando mais longos, e fazem pouco mais do que endossar relatórios elaborados por organizações e autoridades internacionais. Em um nível mais amplo, o G20 não cumpriu seus compromissos de restaurar o forte crescimento econômico global, e o desemprego continua inaceitavelmente alto em vários países.

Algumas das razões citadas para o aparente declínio na eficácia do G20 têm incluído o aumento da amplitude da agenda, o tamanho do fórum e a dificuldade de se chegar a um acordo entre países

com interesses diversos. A determinação comum, demonstrada nas cúpulas de Washington e de Londres durante o auge da crise financeira global, tem evaporado. As economias se recuperaram em velocidades diferentes e têm diferentes requisitos de política.

O desafio que a Austrália enfrenta como presidente em 2014 é inverter a percepção generalizada de que a eficácia do G20 está em declínio. A melhor maneira de conseguir isso é garantir que na cúpula de Brisbane progressos significativos sejam alcançados em algumas das grandes questões econômicas internacionais. Para atingir este objetivo, a Austrália terá que fortalecer o G20, garantindo que existam objetivos claros e comuns, melhor comunicação, maior transparência e prestação de contas fortalecida.

4 O G20 PRECISA DE UMA AGENDA COERENTE, UMA NARRATIVA CLARA, UMA MAIOR TRANSPARÊNCIA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS FORTALECIDA

A forma de alcançar maior coerência na agenda do G20 é reposicionar o Marco para o Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado (Marco) no núcleo das atividades do G20. Esta foi a intenção original quando o Marco foi introduzido na cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009.

Desde a cúpula de Pittsburgh, no entanto, o Marco tem sido relegado, juntamente com o Processo de Avaliação Mútua, a um subcomponente do fluxo de financiamento do trabalho do G20. A discussão do Marco está limitada, atualmente, a um item da agenda sobre a economia global nas reuniões de ministros das finanças e presidentes dos bancos centrais. O trabalho preparatório é realizado pelo grupo de trabalho do Marco, composto por funcionários de médio escalão. Grande parte do foco está em questões macroeconômicas, embora recentemente tenha havido esforços para introduzir um sistema para avaliar a evolução dos membros na implementação de reformas estruturais. Poucas atividades do grupo de trabalho são tornadas públicas e não se presta muita atenção ao material que ele produz.

Um dos objetivos da Austrália como presidente em 2014 deve ser relançar o Marco como o núcleo do trabalho do G20 e da estrutura geral para o fórum.

Central para a credibilidade do G20 é sua capacidade de cumprir seus compromissos. Em cada cúpula, cada membro fornece um relatório sobre a implementação de seus compromissos políticos. É um documento bastante superficial, que não recebe a atenção do público. O resultado é que o G20 continua a ser criticado por não ter um mecanismo de prestação de contas rigoroso.

O desafio é fazer com que os membros do G20 se sintam responsáveis por suas obrigações, sem se transformar em um exercício de apontar o dedo, o que seria divisionista e diminuiria os esforços para a construção de uma maior cooperação. Os membros do G20 são mais propensos a cumprir seus compromissos se acharem provável que haja uma reação política doméstica a qualquer incumprimento, ou, mais importante, à não obtenção de resultados (Callaghan, 2013, p. 10-11). Melhor comunicação com o público e transparência são, portanto, importantes aspectos para a melhoria do desempenho dos membros.

Há uma série de passos que a Austrália deve seguir para reforçar a prestação de contas. Nesse sentido, uma abordagem mais coordenada poderia ser introduzida em todas as atividades do G20. Atualmente, cada item da agenda tem seus próprios mecanismos de prestação de contas. Por exemplo, o grupo de trabalho do Marco está desenvolvendo um quadro com esse objetivo, tentando incorporar as avaliações feitas pelos pares. O grupo de trabalho para o desenvolvimento também apresentou relatório de prestação de contas. O progresso na implementação de reformas do setor financeiro é supervisionado pelo Conselho de Estabilidade Financeira e apresentado separadamente ao G20. Em matéria de comércio, a OCDE e a Organização Mundial do Comércio (OMC) preparam relatórios sobre o cumprimento do congelamento de medidas protecionistas. Ainda, há o relatório de síntese, muito superficial, que pretende informar sobre o progresso dos membros na implementação dos compromissos políticos.

Para ajudar a desenvolver maior coesão em torno do processo do G20, um relatório de prestação de contas mais completo reuniria as avaliações-chave dos vários relatórios separados e substituiria o atual, preparado pelos membros, sobre a implementação de compromissos políticos. Além disso, em vez de se concentrar apenas na autoavaliação dos membros, poderia ser dada maior atenção às avaliações de seu desempenho, elaboradas por organizações internacionais, com a contribuição do setor não governamental, incluindo empresas, sociedade civil e grupos de reflexão.

A comunicação tem sido uma fraqueza do G20. O tamanho dos comunicados e das declarações cresce a cada cúpula. A declaração dos líderes contém detalhes sobre quase todos os itens considerados no processo do G20, enunciados descritivos e longas referências aos relatórios elaborados por organizações e autoridades internacionais. O resultado é que é difícil discernir quais foram as principais mensagens e decisões da cúpula. A mesma tendência é evidente em outras reuniões do G20.

A Austrália deve preparar declarações do G20 mais curtas e claras. Em particular, a declaração dos líderes, após a cúpula de Brisbane, deve incidir sobre os principais itens realmente acordados no evento. Uma declaração mais longa sobre o progresso e a situação de todos os temas da agenda do G20 deve ser emitida em um comunicado separado, embora o volume geral dos documentos de apoio também deva ser significativamente reduzido. Uma abordagem semelhante deve ser adotada para as reuniões de ministros das finanças e presidentes dos bancos centrais do G20 em 2014.

5 PRIORIDADES PARA A CÚPULA DE LÍDERES EM 2014

Um aspecto dos processos do G20 é o envolvimento dos líderes nacionais, que têm a oportunidade para mostrar liderança econômica internacional e tratar de algumas questões econômicas globais difíceis de resolver. Esta ocasião não deve ser desperdiçada.

A Austrália deve propor, para a cúpula de Brisbane, uma agenda concentrada dos líderes, visando ao progresso tangível em algumas questões econômicas internacionais prioritárias. Será importante envolver os líderes, porque apenas eles podem obter êxitos em questões políticas mais difíceis. A história do G20, particularmente sua resposta à crise financeira global de 2008, salienta o que pode ser alcançado quando os líderes se envolvem diretamente. No entanto, a tendência em cúpulas recentes tem sido que os líderes endossem amplamente o trabalho de organizações ou funcionários internacionais. A cúpula

corre o risco de se tornar um encontro internacional de rotina, ao qual os líderes comparecem e em cuja agenda se concentram unicamente antes de chegar. A Austrália tem de sinalizar à cúpula, com bastante antecedência, que está procurando avançar em questões prioritárias e deve engajar os líderes na importância de progredir anteriormente à reunião.

Ter uma agenda dos líderes que se concentra em algumas grandes questões econômicas internacionais não significa abandonar os demais trabalhos em curso no G20. Muito desse trabalho é valioso e deve ser continuado. Como tal, o G20 deve adotar formalmente uma abordagem de múltiplas vias, com a cúpula dos líderes trabalhando em algumas questões críticas, enquanto o resto do trabalho é continuado em nível oficial ou ministerial, em consulta com organizações internacionais. Deve haver uma única e focada *declaração dos líderes* proveniente da cúpula, com as demais atividades do G20 registradas em um *relatório do G20*, emitido pelo presidente, separadamente.

As questões prioritárias para a cúpula de líderes do G20 devem ser aquelas importantes para o futuro da economia global, aquelas que não podem ser resolvidas por países agindo unilateralmente e aquelas em que os esforços internacionais para fazer avançar estão tolhidos. Com base nestes critérios, as prioridades para a cúpula de Brisbane devem incluir as descritas nas próximas subseções.

5.1 Desenvolver uma estratégia coordenada de crescimento do G20

Nos últimos anos, o G20 tem-se esforçado para transmitir uma mensagem clara, consistente e coordenada sobre a forma como os membros estão cooperando para restaurar o crescimento e criar empregos. Tem-se dado mais atenção às áreas de desacordo que às de acordo, como ilustrado pelo debate sobre crescimento *versus* austeridade ou pelas preocupações de muitos membros sobre o uso de flexibilização das restrições quantitativas por algumas das principais economias desenvolvidas, resultando em preocupações sobre guerras cambiais. Como Pierre Siklos observou, os membros do G20 parecem não estar “cantando a mesma música” (Siklos, 2013).

O plano de ação lançado na cúpula de São Petersburgo reconheceu os riscos para a economia global, mas a “ação”, em grande parte, consistia em uma lista de políticas já anunciadas ou sendo implementadas pelos membros (G20, 2013). Houve pouca menção à necessidade de cooperar e pouca evidência de que os países do G20 têm uma estratégia coerente e realmente estão cooperando em suas configurações políticas, reconhecendo que agindo em conjunto podem alcançar resultados que excedem àqueles atingidos quando atuam isoladamente.

A prioridade para a Austrália, em sua presidência em 2014, deve ser lograr que os membros do G20 estejam em sintonia e demonstrar que o Grupo é realmente um fórum eficaz para lidar com questões econômicas internacionais e promover a cooperação. Em particular, o G20 deve desenvolver uma narrativa mais clara e consistente sobre como os membros estão cooperando para fortalecer o crescimento econômico global e criar empregos. O G20 também deve demonstrar que está apostando em seu compromisso de colaborar com ações reais. Para tanto, alguns dos passos são os listados a seguir.

- 1) Na declaração de São Petersburgo, os líderes solicitaram que seus ministros das finanças desenvolvessem estratégias de crescimento ainda mais abrangentes para serem apresentadas na cúpula de Brisbane. Esta deve ser uma prioridade para o G20 em 2014, com o acréscimo

- de que o foco deve ser o desenvolvimento de estratégias coordenadas de crescimento, tarefa que não deve ser deixada aos funcionários. Os ministros das finanças e os presidentes dos bancos centrais devem estar diretamente envolvidos na preparação das estratégias coordenadas de crescimento, sendo um componente-chave da cúpula dos líderes em novembro de 2014.
- 2) A elaboração de uma estratégia coordenada de crescimento do G20 é também uma oportunidade para reorientar as reuniões de ministros das finanças e de presidentes dos bancos centrais. Estas reuniões não devem ser excessivamente processuais e de rotina, sobrecarregadas por uma agenda fixa. Os ministros das finanças e os presidentes devem responder rapidamente às ameaças e aos desafios que podem surgir em uma economia global volátil, mas também devem centrar-se em medidas de políticas de longo prazo, necessárias para restaurar o crescimento.
 - 3) Embora a importância de uma ação mais decisiva nas reformas estruturais tenha sido reconhecida em São Petersburgo, uma das limitações dos atuais acordos do G20 é que a maioria dos ministros das finanças não tem responsabilidade em suas jurisdições para as medidas estruturais necessárias. As tentativas de lidar com isso incluíram reuniões extraordinárias conjuntas do G20, como a reunião de ministros das finanças e do trabalho em 2013, ou reuniões paralelas extraordinárias de ministros do trabalho ou do comércio, por exemplo. Uma iniciativa que deve ser introduzida em 2014 é abrir as reuniões dos ministros das finanças para que outros ministros, diretamente responsáveis pelas reformas estruturais consideradas, possam participar conforme for necessário.
 - 4) Um ponto que merece atenção na área de fluxo financeiro em 2014 deve ser a melhoria da supervisão dos esforços internacionais para fortalecer a regulação financeira. Nesta matéria, estabelecida como prioritária para o fórum, o G20 tem-se limitado predominantemente a cancelar o trabalho técnico do Conselho de Estabilidade Financeira. A regulação financeira requer uma supervisão ministerial mais dedicada que a atual, considerando-se que o setor financeiro será importante fonte de futuras crises, assim como foi no passado. O G20 não deve, contudo, apegar-se aos detalhes da regulação financeira, mas se concentrar no cenário maior, como avaliar o progresso global na obtenção de um setor financeiro estável e eficiente, que atenda às necessidades da economia real.

5.2 Dar vida ao sistema multilateral de comércio

O comércio internacional tem sido uma força motriz por trás do crescimento da economia global e do desenvolvimento dos países. A expansão do comércio internacional tem sido facilitada por um sistema multilateral que ajudou a definir e policiar as regras do jogo. Porém, o sistema de comércio global está em perigo.

Quanto a concluir a Rodada de Doha, o G20 não demonstrou liderança. Em várias cúpulas, os líderes se comprometeram a alcançar uma conclusão ambiciosa e equilibrada para a rodada, e representantes do comércio foram instruídos a usar todas as suas possibilidades de negociação. O G20, ostensiva e repetidamente, falhou em cumprir uma das questões mais difíceis enfrentadas pela economia global, o que tem prejudicado sua credibilidade.

Uma área em que o G20 tem sido mais bem-sucedido é o congelamento de novas medidas protecionistas. De acordo com avaliações sobre congelamento feitas pela OMC, pela OCDE e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), o histórico do G20 sobre o cumprimento é positivo. Embora tenha havido uma constante acumulação de restrições comerciais por parte de membros do G20, não houve recuo generalizado ao protecionismo. No entanto, outras avaliações de política comercial não têm sido tão otimistas, apontando para um aumento do *protecionismo tenebroso* por parte dos países do G20, na forma de barreiras não tarifárias, que não estão sujeitas a regras multilaterais de comércio (Thirlwell, 2013).

Na ausência de progressos na liberalização do comércio multilateral, os países estão procurando, fora da OMC, negociar acordos comerciais bilaterais e regionais, com o foco atual nos negócios megarregionais. Os arranjos *megarregionais* de comércio que estão sendo perseguidos pelos Estados Unidos – a Parceria Transpacífico (TPP) e a Parceria de Comércio e Investimento Transatlântico (TTPI) – dividirão o sistema de comércio global em duas grandes, embora não exclusivas, regiões definidas por preferências discriminatórias em acordos liderados pelos Estados Unidos (G20 Monitor, 2013). As regiões discriminadas incluem grandes mercados emergentes e países em desenvolvimento. Se o G20 realmente é o principal fórum para a cooperação econômica internacional, deve preocupar-se com esta situação e fazer algo a respeito.

Um marco decisivo em termos do futuro do sistema de comércio multilateral será provavelmente o resultado da IX Conferência Ministerial da OMC (MC9), a ser realizada em Bali de 3 a 6 de dezembro de 2013. Reconhecendo-se que um pacote completo não vai resultar da Rodada de Doha, o objetivo nesta conferência é, essencialmente, ver se acordos podem ser alcançados em algumas áreas, nomeadamente a facilitação do comércio e da agricultura, bem como as questões relevantes para os países de baixa renda (PBRs).

Um resultado positivo da reunião de ministros do comércio da OMC em Bali significaria que há vida no sistema multilateral – e na OMC, como fórum de negociação para a liberalização do comércio. Também forneceria uma base para o G20 ajudar a reviver o sistema de comércio multilateral em 2014. No entanto, se pouco for alcançado na reunião de Bali, será um duro golpe para o sistema multilateral. Se isto acontecer, haverá uma necessidade ainda maior de o G20 dar um fim à decepção da Rodada de Doha e definir uma agenda para reviver o sistema de negociação multilateral. Ao contrário do que ocorria em cúpulas anteriores, em 2014 os líderes do G20 não poderão lidar com a questão comercial simplesmente expressando um compromisso com alguma reunião futura da OMC.

A seguir, listam-se propostas específicas que poderiam ser levadas adiante em apoio ao sistema de comércio multilateral.

- 1) Colocar o comércio internacional no cerne do compromisso do G20 para gerar crescimento da economia e do emprego e para promover o desenvolvimento.
- 2) Atualizar e aperfeiçoar o acordo de congelamento (*standstill agreement*) contra o protecionismo, para cobrir as medidas protecionistas (barreiras não tarifárias) compatíveis com a OMC e alcançar progresso real em reverter novas medidas protecionistas.

- 3) Se houver progresso na MC9, aproveitar a dinâmica e alocar um grande esforço em avançar outros aspectos das negociações de Doha. Se a MC9 for um sucesso, o G20 deve concentrar-se em aspectos que ainda podem ser salvos, como um acordo lidando com a facilitação do comércio, a disponibilização de livre acesso com isenção de quotas e de impostos para os produtos dos PBRs, a eliminação progressiva dos subsídios à exportação agrícola, a reforma do processo de resolução de disputas da OMC e a introdução de novos regimes sobre controles de exportação de alimentos.
- 4) Incentivar a OMC a conduzir a agenda política de comércio ao século XXI, reconhecendo a importância de serviços, comércio e cadeias de suprimentos globais.
- 5) Reconhecer a importância dos acordos comerciais megarregionais propostos e procurar negociar as disposições das megaregiões com vistas à sua aplicação mundial.
- 6) Promover acordos plurilaterais no âmbito da OMC, nos quais subconjuntos de países forjem acordos sobre certas questões, e permitir que países com reservas fiquem à margem.

5.3 Impulsionar as negociações sobre mudança climática

O clima mundial é o exemplo mais claro de um bem público global e, como tal, um claro candidato para a atenção do G20. É uma área em que a cooperação global é essencial. No entanto, o mundo continua a procurar um acordo internacional para lidar com o impacto humano sobre o clima global. Negociações globais ainda não geraram um acordo para reduzir as emissões de gases do efeito-estufa.

Como a história da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) demonstrou, chegar a um acordo internacional sobre a redução das emissões será muito difícil. O problema da equidade é um grande obstáculo. Os países em desenvolvimento assinalam que a maior parte do estoque existente de emissões foi causada pelos países desenvolvidos, que agora insistem em que os países em desenvolvimento não possam usar o mesmo caminho de altas emissões para alcançar o desenvolvimento. Consequentemente, os países em desenvolvimento esperam que os países desenvolvidos forneçam financiamento e tecnologia para cobrir os custos de lidar com as alterações climáticas e adaptar-se a elas. As negociações internacionais sobre mudanças climáticas são, em última análise, sobre dinheiro (Carin, 2013).

Na CQNUMC em Copenhague, os países desenvolvidos signatários concordaram em fornecer US\$ 30 bilhões, até o final de 2012, para financiamento de arranque rápido, e em mobilizar US\$ 100 bilhões anualmente para ajuda com a adaptação climática e os esforços de mitigação por parte dos países em desenvolvimento. O financiamento viria de uma variedade de fontes não especificadas, públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, incluindo fontes alternativas de financiamento. Os países doadores têm cumprido seus compromissos iniciais de financiamento de arranque rápido. Contudo, por várias razões, incluindo o legado da crise financeira, um hiato de financiamento paira entre o fim do financiamento climático de arranque rápido (2010-2012) e o compromisso de 2020.

Em 2010, o Grupo Consultivo de Alto Nível para o Financiamento das Mudanças Climáticas do Secretariado-Geral das Nações Unidas publicou uma análise das diferentes fontes de financiamento

que podem ser utilizadas para levantar os US\$ 100 bilhões por ano até 2020. O relatório afirma que o objetivo pode ser alcançado por meio de uma combinação de medidas, incluindo a introdução de um preço para o carbono, um imposto sobre os setores de transporte marítimo e aéreo e impostos sobre taxas de câmbio e operações financeiras. A viabilidade e a possibilidade de implementação de tais impostos não foram debatidas. Outra opção de financiamento que tem sido debatida e é considerada promissora envolve uma dotação especial de direitos especiais de saque (DES) do FMI. Mas isto exigiria que 85% dos acionistas do FMI concordassem com tal dotação.

O progresso sobre o financiamento da mudança climática, fundamental para a redução das emissões globais, é um excelente exemplo de um difícil problema global que requer a participação do mais alto nível político. Se o G20 realmente é o principal fórum para a cooperação econômica internacional, fornecer uma orientação política para ajudar a avançar nas conversações sobre mudanças climáticas deve estar em sua agenda. As mudanças climáticas têm sido incluídas na agenda, mas o avanço não tem sido encorajador. Em Los Cabos, em 2012, os líderes do G20 criaram um grupo de estudo sobre o financiamento climático. O grupo pouco alcançou e divulgou um relatório de progresso que identificou seu trabalho futuro como o intercâmbio de experiências e a troca de informações (G20, 2012).

Na cúpula de São Petersburgo, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, e o presidente da China, Xi Jinping, anunciaram um acordo bilateral para eliminar potentes gases do efeito-estufa por meio do Protocolo de Montreal, acordo de 1987, que visava suprimir progressivamente substâncias destruidoras do ozônio. Isto veio junto com o anúncio, em julho de 2013, pelo grupo de trabalho sobre mudança climática de Estados Unidos e China, de iniciativas nas áreas de: transporte; redes inteligentes; captura, utilização e armazenamento de carbono; eficiência energética; e transparência de dados (United States, 2013). Estas iniciativas levaram à especulação de que os Estados Unidos e a China estariam “finalmente levando a sério as mudanças climáticas” (Zhang, 2013).

O G20 como um todo, no entanto, também precisa levar a sério as mudanças climáticas. Em São Petersburgo, os líderes reiteraram seu apoio a um protocolo sobre redução das emissões até 2015, apoiaram a operacionalização do Fundo Verde do Clima e apelaram aos ministros das finanças que avançassem no trabalho do grupo de estudos de finanças climáticas do G20 e apresentassem um relatório na cúpula de Brisbane. No entanto, se a abordagem atual do grupo de estudos permanecer, não haverá progresso quanto ao financiamento das mudanças climáticas. O G20 terá fornecido pouco ou nenhum apoio às negociações da CQNUMC, que buscam alcançar um novo acordo até 2015.

O G20 deve procurar criar uma dinâmica em questões de mudanças climáticas em 2014 e poderia fazer isso de duas maneiras. Em primeiro lugar, deve considerar seriamente a questão do financiamento do clima, explorando em profundidade a viabilidade das diversas opções que têm sido levantadas e procurar um caminho a seguir. A meta deve ser: *i)* reduzir as opções e identificar o melhor modo de se mobilizar o financiamento requerido para a área da mudança climática; ou *ii)* isolar as questões que precisam ser resolvidas a fim de progredir. Em segundo lugar, o G20 deve considerar onde e como os fundos climáticos devem ser gastos, reconhecendo que evoluir nesta questão pode ser uma pré-condição do progresso na identificação de onde o dinheiro pode vir.

5.4 Manter o impulso para combater a fraude e a evasão fiscal

O acordo contra a evasão e a fraude fiscal foi um resultado significativo da cúpula de São Petersburgo. O foco do G20 é reduzir a evasão fiscal, promovendo a maior transparência fiscal e a troca automática de informações fiscais. O grupo busca também combater a erosão da base tributária e a transferência de lucros – estratégias utilizadas pelas empresas para explorar brechas, particularmente em acordos de dupla tributação, fazer desaparecer os lucros para fins fiscais ou transferir lucros para jurisdições com pouca ou nenhuma tributação.

O combate à fraude e à evasão fiscal é um dos principais objetivos da maioria dos membros do G20. O declínio das receitas fiscais é claramente um problema para os governos em um momento em que muitos países estão fiscalmente constrangidos, mas a fraude e a evasão fiscal também levantam preocupações políticas internas sobre justiça. Os meios de comunicação relatam que as grandes corporações estão pagando impostos mínimos, o que repercute fortemente nos contribuintes que enfrentam as consequências das medidas restritivas de consolidação orçamental.

Os impostos constituem uma área que requer a cooperação internacional. Os países há muito reconheceram a importância das regras internacionais para evitar a dupla tributação. No entanto, com economias cada vez mais globalmente integradas e corporações multinacionais representando uma proporção crescente da produção mundial, nenhum país pode agir sozinho para combater a erosão tributária e a transferência de lucros. Trata-se de um problema global que exige uma solução global.

Em São Petersburgo, os líderes do G20 aprovaram a troca automática de informações fiscais entre todos os países, bem como um plano de ação da OCDE, que, por meio da cooperação multinacional, estabelece um projeto de combate à erosão fiscal e à transferência de lucros do G20 e da OCDE. Esta iniciativa tem sido descrita como “a mudança potencial mais significativa para a tributação internacional há décadas” (PwC, 2013). Ao presidir o G20 em 2014, a Austrália deve manter a dinâmica na reforma das regras fiscais internacionais. É uma área complexa e contenciosa na qual o progresso não será mantido sem um permanente impulso político no mais alto nível. Sobre esta questão, no mínimo, a Austrália precisa levar adiante a iniciativa do mandato russo que a precedeu. A credibilidade do G20 seria prejudicada se um presidente lançasse uma iniciativa considerada de grande importância, mas depois a visse definhando nas mãos de seu sucessor. No entanto, manter o combate à erosão da base tributária e à transferência de lucros deve ser uma prioridade para o G20 em 2014, e, como na maioria das questões importantes e complexas, não há soluções rápidas, e o diabo está nos detalhes. Em 2014, o G20 terá de demonstrar à comunidade internacional que progressos tangíveis estão sendo alcançados nas preocupações sobre justiça fiscal, mas também terá de evitar a criação de cronogramas excessivamente apertados, que levam a resultados subótimos ou ao descumprimento dos prazos, o que prejudicaria a credibilidade do G20.

Em 2014, o G20 deve concentrar-se em três áreas com relação à fraude e à evasão fiscal.

Em primeiro lugar, um grande esforço deve ser direcionado no sentido de ampliar o intercâmbio de informação fiscal e a transparência fiscal. As prioridades incluem a conclusão do novo e único padrão global para troca automática de informações fiscais, de acordo com o compromisso assumido em São Petersburgo. Além disso, como forma de lidar com a erosão da base tributária e a transferência

de lucros, o G20 deve promover a exigência de que contribuintes em todas as jurisdições divulguem informações mais específicas sobre estratégias de planejamento tributário. A ameaça de danos à reputação, que pode vir a partir da exposição de estratégias agressivas de planejamento tributário, pode ser uma ferramenta poderosa no combate à evasão fiscal. Isso deve incluir informação sobre os beneficiários efetivos de empresas – isto é, sobre quem são os verdadeiros donos das empresas. Um grande esforço deve ser direcionado no sentido de conseguir que todos os membros do G20 se comprometam com a Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa, que é um padrão global para a transparência das receitas e a prestação de contas no setor da indústria extrativa. A transparência é uma área que pode evoluir de forma relativamente rápida e não exige negociação de acordo ou protocolo internacional, o que seria um grande desafio para o avanço do resto do plano de ação do G20 e da OCDE contra a fraude e a evasão fiscal.

Em segundo lugar, o trabalho contra a erosão fiscal deve ser apresentado como parte dos esforços do G20 para lidar com os desafios decorrentes de uma economia global integrada em rápida transformação. O cerne do problema é a falta de leis fiscais internacionais para acompanhar a evolução global e tecnológica, incluindo a ascensão da economia digital. Entretanto, é improvável que diminua o ritmo da mudança, e seu impacto não se limita às leis fiscais. A política comercial também não acompanha o crescimento de cadeias de valor agregado, nas quais os bens são feitos em todo o mundo, em vez de em um país. Com base nos fatores subjacentes ao trabalho contra a erosão fiscal, a Austrália deve introduzir um componente mais avançado para as deliberações do G20 em 2014, com uma consideração holística das implicações do desenvolvimento empresarial e tecnológico sobre a gestão econômica e da necessidade de uma maior cooperação internacional.

Em terceiro lugar, é importante que o aumento da transparência fiscal e o combate à erosão tributária sejam vistos como um exercício global e não apenas como um projeto do G20 e da OCDE. A prioridade em 2014 deve ser assegurar que os países em desenvolvimento sejam parte fundamental destes esforços e que suas necessidades sejam levadas em conta. Por exemplo, deveria haver uma reunião entre o G20 e países que não pertencem ao G20 sobre a questão em 2014, com ênfase nas implicações da evasão fiscal e da fraude em países em desenvolvimento. O G20 deve evitar a impressão de que apenas deu prioridade à evasão fiscal das empresas em resposta a alguns casos de alto perfil em suas jurisdições. Garantir que corporações multinacionais paguem sua parcela justa de impostos é também um grande problema enfrentado nos países em desenvolvimento, e melhorar sua capacidade de mobilização de receitas seria um grande avanço para seu desenvolvimento.

5.5 Integrar o desenvolvimento à agenda do G20

O desenvolvimento, crucial para a legitimidade do fórum, tem que ser uma prioridade para o G20, e este não pode ser absorvido apenas por questões de interesse de seus membros. Contudo, não obstante o progresso que tem sido feito no G20 em uma série de questões relativas ao desenvolvimento – tais como o apoio às reformas, o aumento dos recursos para bancos multilaterais de desenvolvimento, a melhoria da segurança alimentar e o trabalho para a redução do custo das remessas –, há muitas críticas sobre a agenda de desenvolvimento do Grupo, que tem sido descrita como “difusa, sem uma narrativa coerente e desconectada das preocupações centrais do G20” (Davies, 2013).

Em São Petersburgo, os líderes se comprometeram com a melhoria das atividades do grupo de trabalho para o desenvolvimento por meio de uma série de medidas, incluindo concentrar-se em menos áreas-chave, reforçar a coordenação entre os diferentes eixos de trabalho do G20 e ampliar o envolvimento das partes interessadas, especialmente os PBRs. A prioridade em 2014 deve ser seguir estes passos e, como tal, integrar melhor o desenvolvimento na agenda do G20.

A agenda de desenvolvimento não deve ser considerada um complemento da pauta principal do G20, realizada de forma independente do resto dos processos do fórum por meio do grupo de trabalho para o desenvolvimento. Especificamente em 2014, o G20 deve estar mais atento às implicações para o desenvolvimento de todas as questões que está perseguindo. Em termos de prioridades propostas para a cúpula de Brisbane, devem-se incluir as descritas adiante.

- 1) Elaboração de uma estratégia coordenada de crescimento do G20, alinhada com a declaração dos líderes de São Petersburgo, que inclui implicações para outros países, particularmente os de baixa renda. Entre as tarefas mais importantes dos membros do G20 em prol do desenvolvimento está instaurar um forte crescimento em suas economias. Uma narrativa de crescimento mais coerente do G20 deve também ter em conta a forma como o avanço econômico dos países em desenvolvimento contribui para um crescimento global maior e mais sustentável.
- 2) Reconhecimento de que uma das motivações do G20 para promover o comércio aberto é o papel positivo que ele desempenha no desenvolvimento. Em particular, uma preocupação com a tendência a acordos comerciais megaregionais é que estes discriminam os países em desenvolvimento.
- 3) Reconhecimento de que o trabalho do G20 contra a evasão e a fraude fiscal é uma preocupação vital para os países em desenvolvimento. Aumentar sua capacidade de cobrança de receita seria aumentar significativamente suas perspectivas de desenvolvimento. É por esta razão que os países em desenvolvimento devem ser incluídos diretamente nos esforços para lidar com a evasão fiscal corporativa.
- 4) Reconhecimento de que as preocupações dos países em desenvolvimento com as mudanças climáticas – e, por sua vez, o progresso na implementação dos compromissos de financiamento desta área – serão vitais para o futuro curso das negociações sobre a questão.
- 5) Significativa aproximação do G20 com os países em desenvolvimento. O processo de consulta atual é insuficiente e pontual. Devem ser introduzidas consultas mais estruturadas, abrangentes e regulares com os países em desenvolvimento.

6 CONCLUSÃO

A liderança do G20 pela Austrália é ao mesmo tempo uma grande oportunidade e um desafio. Um G20 com credibilidade e eficácia pode ajudar a alcançar um maior e mais estável crescimento econômico global, vital para o próprio crescimento econômico da Austrália. Há muita coisa em jogo em fazer do G20 um sucesso.

À medida que se planeja para a cúpula de Brisbane, a Austrália deve ter como objetivo envolver ativamente os líderes do G20 para alcançar resultados significativos. Esta é a melhor maneira de revigorar o G20 e ajudar a garantir que ele faça jus à aspiração de ser o principal fórum para a cooperação econômica internacional.

REFERÊNCIAS

BERNES, Thomas A. **Ho hum...** On to Brisbane. Waterloo, Canada: Cigi, 9 Sept. 2013. (Series: G20 St. Petersburg Rapid Response). Disponível em: <<http://tinyurl.com/oh29sfl>>.

CALLAGHAN, Mike. **Strengthening the core of the G20**: clearer objectives, better communication, greater transparency and accountability. Sydney: Lowy Institute for International Policy, Apr. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lutf7jr>>.

CARIN, Barry. **Financing climate change** – untying the Gordian knot. Waterloo, Canada: Cigi, 24 May 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pbhjg5n>>.

DAVIES, Robin. What plot? Rationalising the G20's development agenda. **G20 Monitor**, Sidney, n. 5, p. 6-18, Aug. 2013.

G20 – GROUP OF TWENTY. **St. Petersburg action plan**. St Petersburg: G20, 6 Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-plan.html>>.

_____. Study Group on Climate Finance. **Progress report**. G20, 2 Nov. 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ne5yh7h>>.

G20 MONITOR. **Trade and the G20**. Sydney: Lowy Institute for International Policy, June 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/kdag4un>>.

LEIPOLD, Alessandro. Once upon a time, there was multilateralism. **Il sole 24 ore**, 7 Sept. 2013. Disponível: <<http://24o.it/dhggK>>.

MARTIN, Paul. The G20: from global crisis responder to global steering committee. *In*: BRADFORD, Colin I.; LIM, Wonhyuk. (Ed.). **Global leadership in transition**: making the G20 more effective. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. OECD's action plan published on base erosion and profit shifting (BEPS). **Tax policy bulletin**, 19 July 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pbz4jz>>.

SCHADLER, Susan. **Economic policy on hold** – the 2013 G20 summit. Waterloo, Canada: Cigi, 6 Sept. 2013. (Series: G20 St. Petersburg Rapid Response). Disponível em: <<http://tinyurl.com/opv4a6g>>.

SIKLOS, Pierre. **The great fragmentation**: the makings of another crisis or opportunity for progress? Waterloo, Canada: Cigi, 24 July 2013. (Series: Priorities for the G20: the St. Petersburg Summit and beyond). Disponível em: <<http://tinyurl.com/oh4xdyp>>.

THIRLWELL, Mark. **Saving multilateralism**: the G20, the WTO, and world trade. Sidney: Lowy institute for International Policy, June 2013.

UNITED STATES. Department of State. **Report of the U.S.** – China climate change working group to the strategic and economic dialogue. Washington: U.S. Department of State, 10 July 2013. Disponível: <<http://www.state.gov/e/oes/rls/pr/2013/211842.htm>>.

VOLKERY, Carsten. Failure on all fronts: no progress from G20 leaders. **Spiegel online**, 6 Sept. 2013. Disponível em: <<http://spon.de/ad1IO>>.

ZHANG, Junjie. Are the US and China finally getting serious about climate change? **Asia society**, New York, 12 Sept. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pahcgx4>>.

