

# As perspectivas do sistema multilateral de comércio

Lia Baker Valls Pereira

Pesquisadora do FGV IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

A defesa do sistema multilateral de comércio e de medidas que assegurem o fortalecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) povoam as declarações dos diversos encontros/cúpulas de caráter regional ou multilateral que existem no cenário político e econômico internacional. Não foi diferente no encerramento da 13ª Cúpula do G20 realizada nos dias 30 de novembro e 1º de dezembro em Buenos Aires.

No momento atual, porém, o apelo para que se pensem diretrizes que permitam o fortalecimento do sistema multilateral através de uma reforma da OMC tem um significado especial. A preferência pelas negociações comerciais bilaterais, as críticas ao sistema da OMC, em especial pelo país que foi um dos principais artífices e



apoiadores do sistema multilateral, os Estados Unidos, abre uma potencial brecha/tentativa de solucionar os impasses na OMC. No plano diplomático as palavras importam e a intenção de negociar foi expressa. No entanto, há uma enorme distância em relação à intenção e medidas efetivas que assegurem a conciliação dos interesses dos diversos membros da OMC.

## O tema da reforma da OMC não é novo

O GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), embrião da atual OMC, foi assinado por 23 países, em 1947. Ao longo dos anos novos países aderiram ao sistema multilateral e, em 1995, quando a OMC foi criada, o número dos países membros era de 128. No momento atual, esse núme-

ro é de 164 países. Diferente do Fundo Monetário Internacional (FMI), onde os países possuem poder de voto diferenciado, na OMC, seguindo a tradição do GATT, as decisões são por consenso.

O aumento do número de países requer um maior esforço de negociação para se alcançar o consenso, mas até a Rodada Uruguai (1986-1994) era entendido que se os principais países que formavam o QUAD (Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá) chegassem a um acordo, o consenso era garantido. Já havia sinais que a formação do consenso nem sempre era garantida com a resistência apresentada por alguns países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia de negociarem os “novos temas” como serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual. No final da Rodada Uruguai, porém, prevaleceu a agenda proposta pelo QUAD e que foi endossada pelos países em desenvolvimento que aderem a programas de abertura comercial e privatizações na década de 1990.

A entrada da China na OMC, em 2001, e os impasses na Rodada Doha mostraram que o consenso via QUAD acabou. Sob esse prisma, a questão não se resume ao número de países somente, mas às dificuldades de conciliar estilos diferentes de práticas comerciais e de políticas de desenvolvimento.

Com a ampliação dos temas cobertos nas negociações, a Rodada Uruguai elegeu o princípio do *single undertaking* que foi adotado

---

Em 1995, quando a  
Organização Mundial  
do Comércio (OMC)  
foi criada, o número dos  
países membros era de  
128. Atualmente,  
são 164 países

---

na Rodada Doha. Os países só assinam o texto final do acordo em que são contempladas todas as negociações. O objetivo é que os países possam avaliar o efeito líquido das negociações. Pode se conceder mais em uma área se for considerado que ganhos em outros temas compensam. Esse aspecto positivo do princípio do *single undertaking* pode, por outro lado, leva a uma paralisação das negociações, como ocorreu na Rodada Doha. O impasse nas negociações agrícolas levou a que os países reduzissem seu empenho em propostas para avançar outras negociações. A assinatura do Acordo de Facilitação do Comércio em 2013 no âmbito da OMC mostrou que, na prática, o *single undertaking* deixou de ser uma cláusula pétrea.

Acordos setoriais foram tradicionalmente condenados por países como o Brasil por ferirem o princípio do *single undertaking*.

Ademais, nos acordos setoriais ganham os países que possuem posições dominantes sejam como produtores ou consumidores do setor. No entanto, acordos setoriais têm sido acolhidos no arcabouço institucional da OMC como o Information Technology Agreement (ITA) de 1996 que possui atualmente 82 membros signatários que são responsáveis por 97% do comércio mundial de produtos. O objetivo é a completa eliminação das tarifas desses produtos. Entre os países signatários estão presentes China e Índia, que são importantes produtores, mas também Colômbia e Peru. O Brasil não é membro signatário, assim como os outros países do Mercosul, o Chile e o México. Assim como o princípio do *single undertaking*, essa questão já deixou de ser um entrave nas negociações, cabendo aos países avaliarem se querem ou não aderir às negociações setoriais.

A disciplina multilateral do comércio deve abarcar todas as questões que influenciam os fluxos do comércio de mercadoria, serviços e investimentos. Logo, normas ambientais, cláusulas sobre trabalho, políticas de competição, entre outras, devem fazer parte da OMC. A não inclusão desses temas no sistema multilateral leva a que alguns países, como os Estados Unidos, passem a privilegiar acordos bilaterais e/ou regionais para assegurarem a convergência regulatória nessas questões. Em contraposição a esse argumento, o alargamento do escopo te-

mático da OMC leva a que cada vez seja mais difícil a construção de consensos.

### Normas e valores

A redução das barreiras tarifárias ao longo das negociações multilaterais e dos acordos de livre-comércio bilaterais e/ou regionais levam a uma mudança na agenda da política comercial. Saem os obstáculos ao comércio de fronteira e entram questões como padrões, certificação, conformidade, direitos de propriedade intelectual, segurança jurídica, políticas de competição e sustentabilidade (meio ambiente, trabalho e bem-estar).

Na procura por regras de convergência, o Estado não está ausente. Ele irá procurar assegurar que os seus sistemas regulatórios adotados por suas empresas sejam universalizados. Aqui surge um problema. Muitas regras, como no caso de barreiras fitossanitárias que são motivadas por questões de segurança e precaução, refletem os sistemas de valores e culturais de uma sociedade. Ademais, quando se sai da definição de uma economia típica de mercado ocidental, formas de atuação das políticas públicas e de interação com o sistema privado expressam arranjos institucionais que diferem do padrão OMC.

Logo mais do que o tema da ampliação do número de países e/ou de temas na OMC, essa questão é que estaria no cerne das dificul-

---

## A disciplina multilateral do comércio deve abarcar todas as questões que influenciam os fluxos do comércio de mercadorias, serviços e investimentos

---

dades de avançar as negociações. Em outras palavras como negociar marcos regulatórios na presença de divergências quanto ao uso de normas.

### O sistema de solução de controvérsia (SSC)

Os temas antes abordados fazem parte de uma discussão ampla sobre a reforma da OMC. As propostas de acordos com agendas temáticas amplas, como a Parceria Transpacífica (TPP) proposta pelo governo Obama, ilustraria a insatisfação dos Estados Unidos com a agenda limitada da OMC. No entanto, com a saída dos Estados Unidos da TPP e o questionamento do governo Trump da atuação do sistema de solução de controvérsias da OMC, uma nova questão se impõe (*ver entrevista do embaixador José Alfredo Graça Lima, na página 12*).

É preciso lembrar que a Rodada Uruguai reformou o SSC que passou a ser considerado um dos principais ganhos da Rodada. Antes, para que uma decisão do painel que analisa as controvérsias fosse adotada, todos os países tinham que acordar com a solução. Na prática bastava que o país sob investigação questionasse o resultado que a decisão seria suspensa. No novo formato, a solução para não ser adotada automaticamente exige o consenso para o seu bloqueio.

Desde o início da sua operação, foram iniciados 592 painéis, sendo que os Estados Unidos são demandantes em 143 casos (24% do total). As maiores reclamações do país se referem à China (23 casos) e, em seguida, União Europeia (20 casos). A União Europeia ocupa o segundo lugar com 94 casos como demandante. A China está presente como demandante em 22 painéis, sendo 15 contra os Estados Unidos. O Brasil é demandante em 31 painéis, o que é um número alto se comparado com sua participação no comércio mundial, cerca de 1%. Como “infrator” os Estados Unidos aparecem em 164 casos (28% do total), a China em 43 casos e o Brasil, em 15 casos. A União Europeia responde por 95 casos.

O maior número de casos dos Estados Unidos e da União Europeia é explicado pelo fato de estarem entre os três principais participantes do comércio mundial. O menor número de casos da União

Europeia em relação aos Estados Unidos, apesar de sua maior participação no comércio mundial, é explicado pela importância do comércio intrarregional no âmbito europeu. A China, embora esteja nesse grupo, só entrou na OMC em 2001.

Os Estados Unidos são, portanto, um ativo participante do SSC não só como “infrator”, mas como o principal demandante nos painéis de solução de controvérsias. Como explicar, portanto, as críticas, muitas das quais já ocorriam antes do governo Trump?

Os textos do acordo GATT 1994 que constitui a base legal das regras da OMC não são isentos de interpretações distintas. Um exemplo se refere ao acordo de subsídios para produtos industriais, onde existem os proibidos e os acionáveis. Nesse último grupo é preciso comprovar que os subsídios distorcem os fluxos de comércio. Os ganhos de um país refletem mudanças nas vantagens comparativas de um país e se a fonte dessa mudança é um subsídio acionável ou não é sempre matéria controversa. Sob esse aspecto é que a entrevista publicada na *Conjuntura Econômica* do embaixador José Alfredo Graça Lima se refere ao tema do “fair trade” – comércio justo.

O comércio atual não trata apenas da aplicação da cláusula de nação mais favorecida que condena a discriminação no tratamento dos parceiros comerciais e preserva o princípio multilateral ou a garantia do tratamento nacional

---

## A redução das barreiras tarifárias ao longo das negociações multilaterais e dos acordos de livre-comércio levam a uma mudança na agenda da política comercial

---

para importações. Lida também com as práticas das políticas comerciais, industriais, investimentos, propriedade intelectual, além do uso de regras do texto GATT (artigo XX) que permitem discutir temas ambientais e cláusulas de trabalho. A política comercial dos Estados Unidos tem uma tradição do tema “comércio justo” ou “concorrência leal”. A inclusão no GATT de investigações sobre práticas desleais (*dumping* e subsídios) é uma herança da política dos Estados Unidos, onde legislação sobre subsídios data do final dos anos de 1800 (referente ao açúcar) e de *dumping* no comércio internacional de 1921.

O descontentamento dos Estados Unidos com o SSC englobaria, portanto, duas questões. A primeira se refere ao uso do SSC para criar jurisprudência na OMC. Os painéis e as instâncias de apelação estariam estabelecendo diretri-

zes que vão além das negociações no âmbito da OMC. As regras da OMC são resultado de negociações entre Estados-nações e, logo, a criação de jurisprudência que define diretrizes vai além do mandato do SSC, o que pode ser uma questão endossada por outros países. Como definir o escopo das decisões do SSC em relação às regras existentes na OMC?

O segundo, alvo de controvérsia, como incluir o tema de “concorrência leal”/“comércio justo” nas decisões do SSC. O consenso nesse campo é quase impossível. Para muitos países, regras iguais para países desiguais é por princípio injusto. Querer definir a estrutura das políticas de comércio e industriais de um país envolve juízos de valor e percepções distintas do modo de entender o funcionamento das economias.

Não há uma saída fácil. Propostas técnicas de avaliação dos efeitos das medidas sempre podem ser contestadas pois a metodologia sempre irá participar de um quadro referencial que parte de premissas sobre o funcionamento da economia.

Logo, no final, o que continua contando para a preservação do sistema multilateral do comércio é a disponibilidade dos países de negociarem regras. Não se minimiza o problema, pois desde o GATT de 1947 é a primeira vez que o guardião do sistema multilateral o questiona e a presença da China traz novas questões quanto às transformações desse sistema. 