

*Conversas Estruturadas I*

**Regime Multilateral de Comércio**

**Organização**

Lia Valls Pereira

**Participantes**

José Alfredo Graça Lima .....	3
Pedro Mota Veiga.....	5
Sandra Rios.....	7
Thaís Mesquita .....	9
Vera Thorstensen .....	16
Carlos Primo Braga .....	18
Celso Lafer .....	20
Lucas Ferraz.....	22
Renato Baumann.....	24

O tema da reorganização da governança da economia global envolve duas questões não excludentes.

A primeira privilegia as mudanças nas posições associadas à ascensão da China e da região asiática na economia global. O sistema multilateral criado pós II Grande Guerra expressava os interesses/valores/formas de organização dos países aliados, em especial dos Estados Unidos. A China ascende na economia global a partir de um modelo que diverge do capitalismo liberal de mercado. O crescimento da China na economia global rompe neste sentido com o pressuposto de uma convergência de modelos econômicos entre as grandes economias industriais e com regras e interesses associados a esse pressuposto.

A segunda questão parte da premissa que, independente da China, as mudanças na forma de organização da produção (cadeias globais/regionais de valor), o crescimento e os novos fluxos do comércio de serviços, as novas tecnologias de produção e informação e a internacionalização das finanças exigem mudanças nas regras da governança do comércio e da economia global. Harmonizar regras e/ou negociar convergências num mundo com países com diferentes graus de desenvolvimento e com valores e diretrizes nem sempre iguais não é uma tarefa simples quando a hegemonia unipolar não mais se impõe.

A partir das observações acima propomos algumas questões, que podiam ser respondidas individualmente (todas ou não) ou levassem à elaboração de comentários pelos especialistas.

- i) Acomodar a diversidade da China exige mudanças nas regras multilaterais e/ou soluções regionais/bilaterais. A opção por acordos plurilaterais, o abandono do consenso para a tomada de decisões, entre outros procedimentos, seria uma solução?
- ii) Deve ser abandonada a Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF)? Ou a alternativa são regras mínimas para preservar o princípio da CNMF e deixar que os acordos bilaterais/regionais tratem de outros temas?
- iii) No mundo pós pandemia, a identificação de setores estratégicos para a segurança da saúde da população pode aumentar, levando a um aumento de medidas protecionistas. Essa tendência é inevitável? Que forma de cooperação multilateral poderia ser pensada?
- iv) Qual a questão/questões que considera mais relevante para o debate da OMC?
- v) No cenário atual o Brasil deve expandir ao máximo sua rede de acordos preferenciais? Qual o papel reservado à integração regional pelo Brasil num mundo fragmentado? Quais as alianças possíveis para avançar propostas para a Reforma da OMC, se factível?

### **José Alfredo Graça Lima**

(1) Há 19 anos a China se acha perfeitamente “acomodada” na OMC. O sistema multilateral de comércio, em seu momento atual ou mesmo desde os impasses que impediram a conclusão da Rodada Doha, convém às necessidades e aos interesses comerciais chineses. Pode-se dizer até que, malgrado o tratamento que por vezes lhe é dispensado por não ser considerada economia de mercado, a China tem sido amplamente favorecida pelo conjunto de direitos e obrigações definido no GATT 1994 e nos acordos alcançados na Rodada Uruguai. Prova disso é a desenvoltura com que a parte chinesa participa do mecanismo de solução de controvérsias. Seja como demandante seja como demandada, a China tem obtido ampla satisfação, especialmente em casos de aplicação abusiva de direitos antidumping. Não será, pois, para acomodar a China que a OMC precisa se “aggiornar” ou engajar-se num processo de reformas que a habilite a enfrentar os desafios decorrentes das diferenças de opinião em torno do “unfinished business” (agricultura, basicamente), dos temas novos, e dos novíssimos (e-commerce, economia digital). Os esforços têm-se mais bem concentrado na busca de soluções plurilaterais que mantenha operativo o funcionamento da organização, mesmo que dessas soluções não façam parte Membros de peso. Os precedentes aqui são os “códigos” da Rodada Tóquio, embriões de acordos mais adiante alcançados na Rodada Uruguai. Por fim, como parece claro, a parte a ser “acomodada” são os EUA, que, todavia, não tem tabulado propostas nem demonstrado interesse em avanços reformistas. Pelo momento, a maior perda tem sido a falta de um Órgão de Apelação que contribuía grandemente para garantir o equilíbrio de direitos e obrigações dos Membros dentro da OMC. Mas sem vontade política por parte dos EUA, não há como visualizar um futuro em que o sistema atue como motor de um comércio internacional mais aberto, mais equitativo e menos discriminatório.

(2) Não. A cláusula da nação mais favorecida é a espinha dorsal do GATT e da OMC. Sem ela, o sistema multilateral deixa de fazer sentido. Os acordos para todos aceitos já preveem um grande número de exceções à CNMF, exceções essas que não prejudicam o sistema. Acordos regionais, por exemplo, mais desviam do que criam comércio, mas alguns deles antecipam regras que podem vir um dia a ser aceitas multilateralmente. Servem mais pelo elemento de segurança jurídica que contêm, e por incluir obrigações que não existem no GATT/OMC, nas áreas, por exemplo, de meio ambiente e de direitos trabalhistas.

(3) Pressões protecionistas e também políticas, medidas e/ou práticas de restrição ao comércio, legais ou não, sempre existiram e acho que sempre existirão. Trata-se de um dado da realidade. A aplicação de políticas industriais e a resposta de governos por demandas de “import relief” basicamente para sustentar preços de indústrias com dificuldades em se ajustar às novas condições de concorrência fazem parte do quadro do comércio internacional desde 1948. Mais recentemente, esse comércio passou a pagar a conta de disputas em outras áreas, como a tecnológica, levando as partes a recorrer a tarifas proibitivas para (futilmente) forçar soluções no real objeto da disputa. Violações e ações unilaterais também sempre existiram. Não creio

que vão se tornar norma, até por uma questão de lógica. A retaliação é sempre desastrosa para os agentes econômicos.

(5) O Brasil, tendo fechado com a União Europeia, estaria preparado para buscar acordo com mais países dentro e fora da região. Mas acordos preferenciais e/ou regionais oferecem mais ganho de caráter institucional do que de acesso a mercados. O Brasil, por outro lado, não precisa de um acordo, por exemplo, com a China para que o comércio bilateral, exemplo de complementariedade, se consolide e cresça. Nossa indústria manufatureira não vai adquirir mais produtividade nem competitividade por meio de tais acordos. Para isso é preciso liberalizar autonomamente, de preferência aprovando uma lei de comércio exterior que replique nossos compromissos internacionais e inclua um plano de redução tarifária apoiado por medidas de natureza social.

**Pedro Mota Veiga**

**i) Acomodar a diversidade da China exige mudanças nas regras multilaterais e/ou soluções regionais/bilaterais. A opção por acordos plurilaterais, o abandono do consenso para a tomada de decisões, entre outros procedimentos, seria uma solução?**

Me parece que sim. Como as duas questões colocadas acima apontam, as convergências não emergirão naturalmente e sua negociação só se fará se existir algum incentivo para participar da elaboração de regras comuns. Esses incentivos poderiam ser os acordos plurilaterais, que podem impor custos aos que optarem por ficar de fora (os custos de estar de fora). Ao mesmo tempo, há que se considerar que, no mundo atual e nos próximos anos, não fará sentido ter acordos econômicos e comerciais plurilaterais sem a China. Se a China ficar de fora, os acordos plurilaterais poderiam ter custos elevados para os que estão dentro.

**ii) Deve ser abandonada a Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF)? Ou a alternativa são regras mínimas para preservar o princípio da CNMF e deixar que os acordos bilaterais/regionais tratem de outros temas?**

A solução de uma CNMF restrita a certos princípios e temas é interessante. Uma espécie de “primeiro andar” de regras. Daí para cima, ela seria flexibilizada na própria OMC através de negociações e acordos plurilaterais.

**iii) No mundo pós pandemia, a identificação de setores estratégicos para a segurança da saúde da população pode aumentar, levando a um aumento de medidas protecionistas. Essa tendência é inevitável? Que forma de cooperação multilateral poderia ser pensada?**

É uma tendência inevitável, no curto prazo, e tende a reforçar o protecionismo agrícola – com base em argumentos de sanidade e saúde - e talvez em outros setores. Mas acho que mais do que efeito da pandemia, vamos assistir a um aumento do protecionismo em geral como implicação da emergência da China, da percepção de custos de dependência de um único fornecedor etc.

**iv) Qual a questão/questões que considera mais relevante para o debate da OMC?**

Comércio, meio ambiente e clima;

Subsídios industriais;

Temas de governança: acordos plurilaterais, reforma do sistema de solução de controvérsias etc.

**v) No cenário atual o Brasil deve expandir ao máximo sua rede de acordos preferenciais? Qual o papel reservado à integração regional pelo Brasil num mundo fragmentado? Quais as alianças possíveis para avançar propostas para a Reforma da OMC, se factível?**

Não sei se deve haver a preocupação de expandir ao máximo. Seria importante ter um acordo com os países da América do Norte (embora isso seja impossível no caso dos EUA) e resolver as pendências que bloqueiam a formação de uma ALC na América do Sul – o que implica ir além da eliminação de barreiras tarifárias, que praticamente já se foram.

A agenda potencial de integração regional é grande, com temas energéticos, de infraestrutura e ambientais já identificados há mais de 20 anos. Mas que pouco avançaram. Me parece também que, no mundo pós-COVID, mecanismos de cooperação para lidar com pandemias que afetam a todos seriam viáveis.

**Sandra Rios**

**v) No cenário atual o Brasil deve expandir ao máximo sua rede de acordos preferenciais? Qual o papel reservado à integração regional pelo Brasil num mundo fragmentado? Quais as alianças possíveis para avançar propostas para a Reforma da OMC, se factível?**

A pandemia atingiu o Brasil sem que o país tivesse avançado na agenda de abertura comercial. Nos últimos anos vinha crescendo a convergência de visões de especialistas, economistas e empresários sobre a necessidade de abrir a economia e aumentar a inserção do país na economia internacional. Não havia consenso, todavia, quanto à melhor maneira de promover essa abertura. Enquanto boa parte dos especialistas e economistas defendiam que a agenda deveria acomodar algum movimento de abertura unilateral, com a redução de tarifas e de barreiras não-tarifárias, combinado à negociação de acordos preferenciais, havia um grupo de especialistas e representantes da indústria nacional que defendiam que a abertura pela via única das negociações comerciais.

O governo Bolsonaro incluiu em seu programa de governo o objetivo de liberalizar importações, incluindo as vias da abertura unilateral e negociada. Não havia clareza neste programa quanto ao papel do multilateralismo e, em particular, da OMC nas estratégias brasileiras.

Em seu primeiro ano, o governo não avançou na via unilateral, embora tenha implementado algumas medidas de facilitação de comércio e revisão dos regulamentos de defesa comercial, que podem vir a contribuir para a abertura da economia. As principais conquistas se deram na frente dos acordos preferenciais, com os acordos com a União Europeia e EFTA. Infelizmente, as condições políticas nos dois lados do Atlântico levam a crer que esses acordos ficarão em *stand by* até que o Brasil decida alterar radicalmente suas políticas ambientais, tratamento dispensado aos povos indígenas etc. Acordos com outros países desenvolvidos também devem ser difíceis nos próximos anos por conta dos mesmos motivos.

Não creio que a via dos acordos preferenciais, particularmente com países desenvolvidos, seja factível, mas também não acredito que seja a melhor estratégia. Esses acordos são difíceis de negociar, demandam muito tempo e esforço, seus impactos se dão no longo prazo, geram desvios de comércio, e não terão como contribuir para a abertura necessária da economia brasileira em um horizonte de cinco anos.

Minha impressão é de que no contexto atual, deveríamos centrar esforços em: (i) evitar o retorno a políticas industriais com base em subsídios e conteúdo local, que já se mostraram desastrosas no passado, para lidar com os problemas de abastecimento enfrentados durante a pandemia; (ii) aprofundar o debate sobre a abertura unilateral no âmbito doméstico e no Mercosul, tendo em vista a necessidade de pactuar com os parceiros do bloco alguma forma de lidar com os compromissos com a união aduaneira; (iii) trabalhar para aperfeiçoar a rede de acordos já existentes no âmbito da Aladi; (iv) empreender esforços para construir consensos para reformas na OMC que garantam a sobrevivência da organização e a preservação de seu acervo normativo.

Se as tendências de “reshoring” ou “nearshoring” das cadeias de valor – que já manifestavam sinais nos últimos anos e que podem ser aceleradas pelos efeitos da pandemia – se confirmarem, haveria uma nova oportunidade para a maior inserção do Brasil nessas cadeias, agora a partir das suas relações econômicas com a América Latina. Mas para isso, o Brasil teria que buscar um

papel ativo na revisão, aperfeiçoamento e aprofundamento dos acordos no espaço latino-americano. Seria fundamental trabalhar na revisão, convergência e modernização das regras de origem dos acordos preferenciais na região, convergência de normas e regulamentos técnicos, facilitação dos procedimentos aduaneiros etc.

O multilateralismo teve no passado e deve continuar a ter papel central nas estratégias internacionais do Brasil. Para um país com reduzido peso no comércio internacional, parceiros comerciais diversificados e escassa rede de acordos preferenciais, o foro multilateral continua a ser essencial. Para as reformas na OMC, a aliança natural do Brasil deveria ser com os países latino-americanos. As agendas e interesses desses países são mais próximos aos brasileiros. Apesar dos atuais conflitos e divergências políticas entre o Brasil e a União Europeia e o Canadá, estes são países que apostam no multilateralismo e com os quais o Brasil deveria estar trabalhando. A aliança com os países dos BRICS, que já foi uma aposta do Brasil no passado, torna-se cada vez mais difícil, principalmente porque as agendas desses países na OMC são crescentemente divergentes das brasileiras.

Dito isso, se, como acredito, as reformas da OMC passarão pela flexibilização das regras de NMF, abandono do *single undertaking* e maior facilidade para acordos plurilaterais, quando se tratar de conteúdo, as alianças serão, naturalmente, de geometria variável. Na agenda temática será possível ao Brasil buscar alianças diferentes em função do tema em negociação.

## Thaís Mesquita

### **i) Acomodar a diversidade da China exige mudanças nas regras multilaterais e/ou soluções regionais/bilaterais. A opção por acordos plurilaterais, o abandono do consenso para a tomada de decisões, entre outros procedimentos, seria uma solução?**

A solução terá de passar por reformas da OMC, para torná-la mais ágil e responsiva. Precisamos de maior flexibilidade nos procedimentos e formatos de negociação.

As dificuldades de alcançar o consenso na OMC se tornaram particularmente evidentes nos últimos anos de negociação da Rodada Doha – de 2008 ao final de 2011, quando houve o colapso da última tentativa de completar a Rodada dentro do princípio de *single undertaking*. A questão do desenvolvimento está no centro dessa crise. As expectativas calibradas pela Rodada do Desenvolvimento (como era chamada a Rodada Doha) começaram a não se coadunar com o papel econômico-comercial crescente dos PEDs – em particular China, mas também Índia, Brasil, Coreia, México, Israel, Chile, Turquia, Singapura, África do Sul, Arábia Saudita, Taipé Chinês, entre outros. Ficaram evidentes os limites do modelo tradicional de TED na OMC, que prevê flexibilidades similares a todos os "autoproclamados" PEDs (*one-size-fits-all*).

Não é por outra razão que o único acordo multilateral firmado na OMC até hoje, o Acordo de Facilitação de Comércio, traz uma nova forma de encaminhar a questão do desenvolvimento nos acordos multilaterais de comércio. Nele, as flexibilidades de TED basearam-se na identificação pelos PEDs de quais compromissos assumiriam imediatamente (categoria A), quais demandariam um período de transição (categoria B) e quais demandariam assistência em termos de cooperação técnica (categoria C). Apenas PMDRs poderiam solicitar assistência técnica (compromissos na categoria C). A demanda por um período de transição estava baseada na capacidade real do PED em implementar cada obrigação assumida no acordo, de imediato ou no futuro. Com isso, China, Brasil e vários outros emergentes assumiram os mesmos compromissos que EUA, UE, e outros países desenvolvidos e nas mesmas condições de implementação. O formato rompeu, portanto, com o tradicional modelo de *one-size-fits-all* no tratamento especial e diferenciado para PEDs na OMC.

As dificuldades de chegar a acordos na OMC se agrava com a postura revisionista dos EUA na Organização, que colocou esse tema no centro do tabuleiro de reformas do sistema multilateral de comércio – com bom apoio dos demais países desenvolvidos. Em 2019, os EUA declararam que não se juntarão a consensos para novos acordos na OMC que perpetuem o modelo existente de TED para PEDs. Os sinais em outras áreas (como a asfixia do Órgão de Apelação, promovida pelos EUA) não deixam dúvidas sobre sua convicção da urgência de remodelar substancialmente o sistema. No centro disso está a competição entre EUA e China. Com o aumento do poderio econômico-comercial chinês, os EUA buscam "desesperadamente" equilibrar os termos de competição com sua concorrente.

As posições dos Membros estão, portanto, fortemente influenciadas pelo quadro mais amplo de rearranjos na ordem mundial, com significantes mudanças no equilíbrio de poder econômico internacional – que mostra tendências de um mundo bipolar (EUA-China) ou multipolar em configuração. Os EUA buscam mudar os termos de competição com a China, que logrou, em diferentes momentos, defender a manutenção de seus programas desenvolvimentistas em

diversos setores, beneficiando-se de seu modelo econômico *sui generis* e das "zonas cinzentas" nas regras da OMC.

As regras da OMC, por um lado, estão baseadas no modelo de capitalismo liberal de mercado e não alcançam disciplinar as medidas governamentais no seio de configurações econômicas completamente distintas. Por outro, questões, como investimento, proteção da propriedade intelectual, transferência de tecnologia, câmbio (principais tensões entre EUA e China), são temas que ficaram fora das disciplinas na OMC, em grande medida por interesse – à época – dos países desenvolvidos, EUA e UE em particular. Os EUA sentem, portanto, que as regras na OMC e em outras instituições internacionais não dão conta de conter a ação chinesa e nivelar o campo de jogo, e não oferecem meios de corrigir as alegadas ações desleais de competição por parte da China.

Cresce o sentimento norte-americano (vocalizado de forma mais contundente pela atual administração) de que um sistema sem a China seria mais interessante que o que existe hoje. Uma série de ações na OMC, cobrindo todos os pilares do sistema, reflete isso: remodelagem do sistema de solução de controvérsias, com o estrangulamento do OA (pilar da solução de controvérsias); abertura para participar em negociações plurilaterais (pilar negociador); melhoria da transparência e do trabalho dos órgãos ordinários (pilar do monitoramento); e, por fim, no centro desse painel, o modelo atual de TED para PEDs e o debate sobre interesses/valores/formas de economias de mercado (dois dos pilares estruturais do sistema). Fora da OMC, os EUA buscam acordos bilaterais, com a China e outros parceiros. Para a China, interessa o *status quo*.

Muitos Membros ("*middle grounders*", inclusive o Brasil) acreditam e defendem o sistema. Privilegiam as reformas do sistema e a manutenção de debates e negociações dentro da OMC (inclusive para garantir o devido respeito aos seus princípios), ainda que em formatos diversos (multilateral ou em geometrias variadas). Recorde-se que as reuniões/negociações no âmbito das iniciativas plurilaterais ocorrem nas instalações da OMC e são abertas a todos os Membros da organização, que podem contribuir ao debate mesmo que não tenham se juntado às iniciativas. Isso (transparência e acesso) é muito valorizado pelos Membros que não estão nas negociações.

Os acordos menos-que-multilaterais poderiam, portanto, representar alternativa às dificuldades que o modelo econômico destoante – existente na China – colocam para o sistema. Alternativa também a estratégias de "*hostage taking*" de países como Índia e África do Sul, particularmente, que há anos não permitem o avanço de qualquer tema na OMC. Não significaria o abandono do consenso, mas a abertura de novos modelos de negociação e regulamentação – o que, por sinal, não é novo (ver resposta abaixo).

**ii) Deve ser abandonada a Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF)? Ou a alternativa são regras mínimas para preservar o princípio da CNMF e deixar que os acordos bilaterais/regionais tratem de outros temas?**

A CNMF é um pilar essencial do sistema multilateral de comércio e deve seguir sendo. No contexto de acordos multilaterais que envolvem a totalidade dos Membros da OMC, a questão não se coloca.

No contexto dos acordos bilaterais/regionais, as regras da OMC reconhecem a possibilidade de tratamento preferencial entre os Membros-parte desses acordos (não estendido aos não-participantes), dentro de algumas condições. Uma delas é a de que o comércio – como um todo – dessas economias com os demais não seja prejudicado. O acesso final àquelas duas economias ou àquele bloco não pode se tornar mais restritivo para não-participantes (vis à vis os compromissos assumidos multilateralmente na OMC). Outra condição é de "*substantially all trade*". Cada acordo bilateral/regional existente é notificado à OMC e passa pelo escrutínio da totalidade de seus Membros.

No caso dos acordos plurilaterais do Anexo 4 (como o Acordo de Compras Governamentais e o Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis), outra exceção prevista nas regras à CNMF, os Membros, em consenso, aceitaram que os direitos e obrigações ali assumidos se limitem aos participantes.

No caso de acordos plurilaterais fora do Anexo 4 (como o Acordo de Tecnologia da Informação - ITA I e II), todos os direitos concedidos pelos participantes podem ser estendidos aos não-participantes (apenas as obrigações se limitam às Partes) – portanto a CNMF seria respeitada. Normalmente, as Partes se sentirão tão mais impelidas a esse formato (CNMF) tanto quanto maior for a massa crítica de Membros-parte do acordo em negociação. No caso do ITA I, por exemplo, era de 97% do comércio mundial dos produtos de tecnologia da informação cobertos pelo acordo. No ITA II (que não conta com todos os integrantes do ITA I) a cobertura era de 90% do comércio dos produtos cobertos.

No caso dos acordos plurilaterais em negociação (facilitação do investimento; regulação doméstica em serviços; facilitação do comércio de micro, pequenas e médias empresas; ou comércio eletrônico), a questão se coloca de formas variadas.

Nos dois primeiros casos, a própria natureza do que está sendo negociado quase não admite uma opção "CNMF-Minus". A complexidade burocrática que representaria manter procedimentos, regulamentos e processos administrativos diferenciados para não-participantes quase obriga a opção por um acordo baseado na CNMF. Em termos de massa crítica, a plurilateral de facilitação de investimentos conta (em 6/7/2020) com 103 membros que respondem por 79% do comércio mundial de bens e serviços e 69% dos investimentos estrangeiros diretos. A plurilateral de regulação doméstica conta (em 6/7/2020) com 62 membros que respondem por 72,3% do comércio mundial de bens e serviços – o que subiria para 88,17% se os EUA decidirem finalmente se juntar. Portanto, os participantes pretendem dar tratamento de NMF a todos os membros.

A plurilateral sobre MPEs (91 participantes; 80% do comércio mundial de bens e serviços), explora, neste momento, sobretudo recomendações para facilitar e auxiliar a participação de MPEs no comércio internacional. A questão da CNMF não se coloca, propriamente dita, mas os participantes pretendem conceder "tratamento de NMF" aos não-participantes.

Na plurilateral de comércio eletrônico, apesar de massa crítica importante (84 participantes; 90% do comércio mundial de bens e serviços), a grande preocupação no tocante à CNMF é a

ausência de alguns Membros de peso – como a Índia. A Índia se contrapõe a praticamente todos os movimentos dentro da OMC desde o colapso da Rodada Doha (onde inclusive teve papel central no seu fracasso). Não participa de nenhuma plurilateral – e é voz mais ativa (ao lado da África do Sul) no questionamento de sua legitimidade. Empresas indianas são importantes atores em comércio eletrônico; a possibilidade desses "free riders" de peso leva ao questionamento do interesse em conceder tratamento de NMF ao não-participantes. A questão segue em debate.

Os participantes dessas iniciativas plurilaterais consideraram, ao princípio, solicitar inclusão dos eventuais acordos no Anexo 4, mas receberam sinais claros de Índia e África do Sul, principalmente, que isso não seria aceitável.

Certamente o tratamento em contextos menos-que-multilaterais, em particular entre parceiros comerciais importantes, é sempre mais fácil e – pode ser – mais ágil que o exercício multilateral. É natural que temáticas "OMC-Plus" avancem primeiro nesses grupos, com validade exclusiva entre os participantes. A tendência será sempre que esses compromissos de uma forma ou outra venham a aparecer na mesa negociadora multilateral, em momento posterior. Ou, por um lado, como tentativa, das partes desses acordos, de multilateralizar suas obrigações, padrões e regulamentações. Ou, por outro, na busca dos não-participantes de multilateralização dos benefícios (caso não NMF).

Nada disso é novo, vimos isso no GATT 1947, com os acordos saídos de Tóquio, por exemplo. Mas, na OMC, vale notar, o sistema é um pouco mais engessado que no GATT 47, o que levanta mais questionamentos sobre como poderiam esses acordos plurilaterais estar em conformidade com as regras da OMC, se não concederem tratamento de NMF. O que não se pode é fragilizar a CNMF e tampouco barrar o progresso do sistema (condenando-o à morte). Um equilíbrio deve ser encontrado – como o foi, no passado, para tratar acordos regionais, os acordos do Anexo 4, etc. Grandes mentes estão trabalhando para encontrar essa resposta!

**iii) No mundo pós pandemia, a identificação de setores estratégicos para a segurança da saúde da população pode aumentar, levando a um aumento de medidas protecionistas. Essa tendência é inevitável? Que forma de cooperação multilateral poderia ser pensada?**

Num primeiro momento, pode haver um fortalecimento da narrativa protecionista. Alguns governos poderão buscar a autossuficiência em setores considerados estratégicos para a saúde da população, como de medicamentos, equipamentos médicos e alimentação. Poderemos ver protocolos sanitários mais rigorosos e a volta da manutenção de grandes estoques de bens essenciais. Mas a autossuficiência, raramente viável, tem custos altíssimos para a sociedade, no médio e longo prazo. Esse caminho, quando possível, não é sustentável e pode ser contraproducente, ao expor a economia a novos choques de oferta e de preço.

Portanto, o aumento de medidas protecionistas, privilegiando a produção nacional, primeiro, não resolve a questão crítica que se busca tratar: a vulnerabilidade de abastecimento. Trazer toda produção de volta território nacional pode proteger o país de choques de oferta externos, mas o expõe aos riscos de choques internos de oferta – ao longo de toda a cadeia produtiva – causados, por exemplo, por desastres naturais (terremotos, furacões, enchentes etc.), crises econômicas e políticas domésticas, entre outras. E uma vez desconectado dos fluxos

internacionais, torna-se muito mais difícil encontrar abastecimentos alternativos imediatamente disponíveis ou a custos acessíveis, no caso de uma urgência nacional.

Em segundo lugar, essa estratégia aumenta o custo final (choques de preço). O comércio internacional é vital para garantir escala de produção e o abastecimento de bens a preços acessíveis. Esse fundamento econômico não mudou com a pandemia. As empresas deverão buscar se proteger com a diversificação de seus provedores ao redor do mundo, certamente buscando descentralizar geograficamente a produção de *inputs* ao longo das cadeias globais de valor. Mas continuarão a buscar o melhor equilíbrio qualidade x preço – o que, nos últimos anos, garantiu uma redução drástica no preço dos bens ao consumidor final, proporcionando um importante aumento na capacidade de consumo das classes mais baixas, graças aos preços mais acessíveis. Isso depende de que os mercados sigam abertos e conectados.

Relatórios recentes da FAO, por exemplo, alertam que no mundo pós-pandemia a maior crise no setor agrícola e de alimentos não deverá ser de produção ou de abastecimento, mas de acesso. A queda no poder de compra da população – pela crise econômica e perda de empregos (OIT estima que 305 milhões de empregos foram perdidos nos últimos meses) – será o desafio mais importante para segurança alimentar, para o qual os governos devem se preparar.

Portanto, veremos um “isolacionismo” num primeiro momento, à medida que os governos se concentram naturalmente nos imperativos domésticos e na contenção da pandemia. Mas muitos logo perceberão os limites para o que podem realizar sozinhos e os efeitos contraproducentes de uma ação unilateral (alguns já percebem: diversas medidas comerciais restritivas, impostas no início da pandemia, já foram retiradas).

Durante a pandemia, a desestruturação das cadeias globais de produção ocorreu sobretudo porque a produção de partes e componentes foi interrompida em vários países dessa “fábrica global”, começando pela China. Também a logística de transportes foi fortemente afetada. Isso tudo deve ser superado na etapa pós-pandemia – inclusive dados mais recentes têm mostrado uma grande resiliência da logística internacional. Ademais, a conectividade global continuará, impulsionada inclusive pelos avanços da tecnologia digital. Não tem volta atrás. Poderemos até ver uma integração menos acelerada caso haja um recrudescimento do protecionismo. Mas alguns fatos são incontornáveis. Produzir máscaras sanitárias na Alemanha precisará do algodão de fora. Construir respiradores ou aparelhos de tomografia precisará do conhecimento e da capacidade, das peças e componentes que outros países detêm e fazem bem. E tudo isso reduz riscos e custos! Essa natureza fundamental do comércio não mudará.

Conforme tudo isso for ficando mais claro, poderemos ver uma melhor disposição para refletir e agir em conjunto. Até mesmo porque isso garantirá uma recuperação econômica mais robusta. A manutenção do comércio com os parceiros permite aproveitar o crescimento dos demais para alavancar sua própria recuperação econômica. Além disso, aprendemos com a crise de 2008/2009 que as economias se recuperam mais rápido com estratégias coordenadas globalmente, do que se agem isoladamente.

Em 2008/2009 foi graças à cooperação global que se evitou a proliferação do protecionismo e um cenário de “quebradeira” geral. Os organismos internacionais desempenharam seu papel, garantindo soluções coordenadas e transparência das medidas adotadas (mecanismos de monitoramento, como o relatório de medidas comerciais adotadas pelo G20 preparado pela

OMC). Novos mecanismos de coordenação internacional, como o G20, foram estabelecidos. Havia coordenação na introdução dos pacotes de estímulo, fiscais e monetários. Países continham seu ímpeto protecionista. Na crise atual essa coordenação tem sido menos dinâmica. Os governos responderam rapidamente à crise com diferentes medidas fiscais, que já estão mostrando resultados positivos. Mas não há menos coordenação internacional.

Para estimular essa coordenação, a OMC preparou uma série de estudos para informar os membros em suas decisões, e para dar transparência às medidas sendo adotadas. Criamos um espaço na nossa página na internet com informações comerciais relevantes relacionadas ao COVID-19 – monitorando inclusive boas práticas comerciais. Com o setor privado, estamos em contato direto para buscar identificar gargalos e possíveis alternativas para reduzir o impacto econômico daquelas medidas necessárias no combate à pandemia.

Estamos também aprendendo muitas lições com a pandemia em curso. Lições que demandariam reformas não só na OMC, mas em quase todas as Organizações Internacionais. Os países precisam levar a sério a “realidade” – e não apenas uma mera “possibilidade” – de que pandemias ainda piores estão pela frente. Precisamos estar melhor preparados para pandemias futuras, sobretudo com mecanismos rápidos e efetivos de coordenação internacional. Outra grande lição é a importância do comércio para o abastecimento de produtos essenciais a preços acessíveis. Isso seria inviável em uma economia fechada, ainda mais se atingida por crises dessa natureza. Finalmente, os governos precisam estar equipados para enfrentar os efeitos de choques de oferta e demanda profundos, mas temporários – seja em resposta a pandemias, seja para debelar crises de natureza econômica.

As gerações futuras precisam estar mais bem equipadas, com instrumentos de coordenação das respostas que sejam rápidos, automáticos e eficazes. Precisamos ter instrumento para agir, sem rodeios e quase por reflexo, já nos primeiros momentos das pandemias. As organizações internacionais são espaços únicos para a construção concertada desses instrumentos. São riquíssimas em informação e conhecimento especializado. Têm a visão do todo. Isso é fundamental no enfrentamento de desafios globais – como ficou evidenciado com o papel que desempenhou – e desempenha – a OMS, a OMC e outras organizações internacionais, na coordenação das respostas à crise e na recomendação de políticas públicas. Mas elas não são organismos supranacionais. Não podem tomar decisões pelos seus membros. Sua efetividade está diretamente ligada ao compromisso dos países em fazer uso desses espaços. E a ouvir as recomendações que são feitas.

#### **iv) Qual a questão/questões que considera mais relevante para o debate da OMC?**

Garantir que o sistema siga servindo a todos os membros e volte a ser percebido como um instrumento fundamental por todos os Membros. Por isso, as reformas (*aggiornamento* técnico e político) são tão importantes.

Reformar com flexibilidades e tratamento de temas da modernidade, no pilar negociador; ajustes profundos no OSC (apelação); melhoras no trabalho dos órgãos regulares; melhora da transparência etc.

**v) No cenário atual o Brasil deve expandir ao máximo sua rede de acordos preferenciais? Qual o papel reservado à integração regional pelo Brasil num mundo fragmentado? Quais as alianças possíveis para avançar propostas para a Reforma da OMC, se factível?**

Os países devem sempre buscar explorar oportunidades comerciais onde quer que elas se apresentem. Não é preciso fazer uma escolha entre acordos bilaterais/regionais e acordos multilaterais. Não são opções excludentes. Os acordos menos-que-multilaterais se sustentam sobre a base criada pelo sistema multilateral de regras. Os acordos bilaterais e regionais permitem aberturas comerciais e entendimentos regulatórios mais rápidos. O tempo do multilateralismo pode ser longo demais para as oportunidades de negócio.

Mas existem temas que não se resolvem sem massa crítica ou sem um debate multilateral – como o de subsídios (à pesca, industriais, agrícolas), por exemplo. Ademais, sempre interessará multilateralizar compromissos assumidos – otimizando ganhos e diluindo os custos de obrigações assumidas. Sem dúvida, os acordos bilaterais e regionais complexificam sobremaneira o quadro internacional de comércio, mas não acredito que seja isso que configure um "mundo fragmentado".

Alianças: o quadro parlamentar, simplificado, é basicamente de 2 extremos (EUA e China, apoiada por Índia), com a grande maioria dos Membros, inclusive Brasil, no meio ("*middle grounders*"). EUA quer um sistema sem China ou um sistema capaz de "corrigir" a alegada competição desleal chinesa. A China quer o *status quo*, porque permite a ela seguir ganhando nesse jogo; a Índia simplesmente não quer que nada aconteça na OMC. A grande maioria dos outros países quer um sistema atualizado, mais ágil, responsivo à realidade econômica atual. Ainda acreditam no "*win-win game*" do sistema multilateral de comércio.

Entre esses *middle grounders* surgem diversas alianças pelo sistema: *Ottawa group*, pequenas economias progressistas (Nova Zelândia, Singapura e outros), grupo de países latinos etc. EUA e China buscam resolver bilateralmente suas questões. Japão, UE e EUA (*Trilateral group*) buscam estabelecer uma posição comum sobre os principais temas de controvérsia com a China, e trazem depois o resultado para a OMC. Todas essas alianças terminam trazendo ideias e propostas para a reforma da OMC.

**Vera Thorstensen**

**i) Acomodar a diversidade da China exige mudanças nas regras multilaterais e/ou soluções regionais/bilaterais. A opção por acordos plurilaterais, o abandono do consenso para a tomada de decisões, entre outros procedimentos, seria uma solução?**

As regras do sistema multilateral existem desde 1948, baseadas em princípios de economia de mercado. A China entrou na OMC em 2002 com o compromisso de cumprir essas regras.

Não concordo com a afirmativa de que o sistema tenha que se acomodar à China. Mas, sim, que temas velhos como subsídios e empresas estatais necessitam de revisões e flexibilidades para setores específicos e períodos determinados.

Acordos plurilaterais e fim do consenso devem se tornar a base para todos os temas que necessitam de revisões ou ainda não estejam na OMC. Todo tema proposto por mais de 85% dos detentores desse comércio deve entrar na agenda.

A questão é que o sistema foi feito para economias de mercado e a China NÃO é uma economia de mercado! Mesmo assim já é a primeira exportadora e importadora internacional. Acomodar a China, então, seria o quê – abrir espaço para todos se transformarem em economias não-de mercado? Quantos países podem competir com a China em volume de subsídios e financiamentos estatais?

**ii) Deve ser abandonada a Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF)? Ou a alternativa são regras mínimas para preservar o princípio da CNMF e deixar que os acordos bilaterais/regionais tratem de outros temas?**

A OMC deve preservar todos os grandes princípios do comércio internacional: MNF, tratamento nacional, transparência e notificações honestas. A OMC não pode se restringir a tarifas, mas deve negociar princípios básicos para todos os temas regulatórios. Acordos preferenciais certamente irão aprofundar cada tema.

**iii) No mundo pós pandemia, a identificação de setores estratégicos para a segurança da saúde da população pode aumentar, levando a um aumento de medidas protecionistas. Essa tendência é inevitável? Que forma de cooperação multilateral poderia ser pensada?**

As evidências indicam que o mundo viverá muitas e novas pandemias. A OMC tem várias regras para lidar com exceções às regras e muitas crises. O que se necessita são regras mais claras que possam ser utilizadas tão logo a crise seja identificada: estoques reguladores, prioridade para o mercado nacional, ajuda internacional.

**iv) Qual a questão/questões que considera mais relevante para o debate da OMC?**

A OMC foi criada em 1995 com o objetivo de iniciar um processo de “ongoing negotiations” e acabar com a complexidade de negociações entre muitos membros e Ministeriais inúteis. Depois da sua criação como Organização, a pressão para uma nova negociação – A Rodada do

Milênio – partiu da UE que tinha interesse em negociar investimentos e meio ambiente, mas temia nova negociação em agricultura. Resultado – nem Milênio nem Doha. O ponto central é acabar com as rodadas, criar uma estrutura flexível que permita a escolha de temas relevantes a pedido de 85% dos países que realizam comércio e a negociação de acordos plurilaterais. Ministerial é para discutir ideias novas e tirar foto, mas não para fechar acordos.

**v) No cenário atual o Brasil deve expandir ao máximo sua rede de acordos preferenciais? Qual o papel reservado à integração regional pelo Brasil num mundo fragmentado? Quais as alianças possíveis para avançar propostas para a Reforma da OMC, se factível?**

Sim, o Brasil perdeu seu espaço no comércio internacional de bens não agrícolas porque se escondeu por detrás de barreiras tarifárias e inúmeras barreiras regulatórias – administrativas e técnicas (*standards* brasileiros e não internacionais). Uma rede de acordos preferenciais permite mais flexibilidade para os produtores e tempo para as reformas estruturais que formaram o custo Brasil.

O Brasil – não há como negar – faz parte do continente sul-americano. O acordo de integração já foi negociado há anos, mas não existe de fato. Mais uma vez, as tarifas entre os países estão zeradas, mas o comércio não cresce. Passada a pandemia atual, é fundamental que se examine o que está por trás desse fracasso: barreiras regulatórias protecionistas e falta de financiamento. Vale lembrar que um exame rápido dos dados demonstra que a China está avançando e já é a principal parceira comercial dos países da América do Sul.

Não acredito que alianças na América do Sul darão peso ao Brasil para avançar nas reformas de seu interesse: agricultura x temas velhos mas ainda atuais x temas novos.

**Carlos Primo Braga<sup>1</sup>**

### Governança Global: A Reforma da OMC

A Organização Mundial de Comércio (OMC) enfrenta uma série de desafios na atualidade. O princípio da não-discriminação, associado com as regras da Cláusula de Nação Mais Favorecida (CNMF) e de Tratamento Nacional, foi fundamental para a expansão do comércio internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial. Rodadas de negociações multilaterais conduzidas com base nas regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) contribuíram para a liberalização do comércio internacional de forma significativa. As regras de governança multilateral foram reafirmadas e ampliadas com a criação da Organização Mundial de Comércio (1995), que sucedeu ao GATT.

A adesão da China à OMC em 2001, bem como o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais (a Agenda de Desenvolvimento de Doha, DDA), foram comemorados como sinais de vigor do sistema. Essa narrativa, porém, foi rapidamente substituída pela realidade de posições antagônicas entre os membros da OMC. A despeito de alguns avanços (e.g., o Acordo de Facilitação de Comércio, 2013), a DDA para todos os efeitos colapsou em 2015.

Para aqueles, como eu, que continuam a acreditar na importância da OMC, restava uma esperança. A despeito do seu aparente fracasso como fórum de negociações, a OMC mantinha o seu papel de garantidora das regras do comércio e como uma plataforma eficaz para a solução de controvérsias. Nos últimos anos, porém, os EUA passaram a sistematicamente bloquear a nomeação de novos “juizes” para o Órgão de Apelação (AO) do sistema de solução de controvérsias. Como consequência, o OA deixou de ser operacional em 11/12/2019. Os EUA argumentam que os painéis do OA têm frequentemente passado dos limites em suas interpretações legais, além de não respeitarem prazos e serem caros.

Esse posicionamento dos EUA tomou contornos mais radicais com a administração Trump a partir de 2017. A desconfiança do atual governo norte-americano com relação a organismos multilaterais e a sua estratégia de confronto em negociações de comércio contribuíram para aprofundar a crise da OMC.

A transformação da China na principal potência exportadora mundial também aumentou as pressões para reforma da OMC. Uma crítica comum nesse contexto é a de que a China não obedece na prática às disciplinas da OMC, em particular, com respeito ao papel de empresas estatais, o uso de subsídios, e regras de transferência de tecnologia e proteção de propriedade intelectual. Em paralelo com tais considerações, mas estimulados pela “questão chinesa”, vários temas sistêmicos vêm atraindo atenção no contexto de propostas de reformas da OMC: o critério para a definição de país em desenvolvimento (que por tradição é uma decisão unilateral por parte do país membro), o conceito de tratamento especial e diferenciado (SDT) para países em desenvolvimento, e a regra de consenso para decisões multilaterais.

O futuro da OMC não requer o abandono dos princípios básicos de não-discriminação, em particular da CNMF. Na realidade, as regras multilaterais já oferecem uma série de mecanismos que viabilizam cooperação entre subgrupos de membros da OMC. As regras para a adoção de acordos preferenciais de comércio, a possibilidade de acordos de massa-crítica (AMCs,

---

<sup>1</sup> Professor Associado Fundação Dom Cabral e ex-Diretor, Política Econômica e Dívida, Banco Mundial.

iniciativas plurilaterais em que um grupo de países negocia disciplinas que são aplicadas apenas ao participantes no AMC, mas os benefícios são estendidos a todos os membros da OMC com base na CNMF; exemplos relevantes nesse contexto são o Acordo de Tecnologia de Informação, ITA, e o Acordo Básico de Telecomunicações), e acordos plurilaterais “fechados”, que podem ser implementados de forma discriminatória no contexto do Artigo II.3 da OMC (e.g., o Acordo de Aviação Civil e o Acordo de Compras Governamentais) desde que haja consenso entre todos os membros da OMC.

É evidente, porém, que a agenda de reformas da OMC tem de avançar além dos temas associados com a “questão chinesa” e os problemas percebidos na operação do Órgão de Apelação. A OMC se baseia em regras que foram elaboradas (ou refinadas) no contexto da Rodada Uruguai (1986-94). Temas como a “servicificação”, a expansão da economia digital e de fluxos internacionais de dados, o papel de redes globais de produção e a interconexão entre comércio e investimento estrangeiro direto também merecem atenção. Essa é uma agenda ampla que precisará de um esforço diplomático e de boa-vontade de todos os membros. É importante reconhecer que, como observado por Robert Gilpin: “A liberal international economy cannot come in existence and be maintained unless it has behind it the most powerful state in the system.” As atitudes dos EUA com relação à OMC e as reações da China, EU e Japão com relação à essa agenda de reformas determinarão o futuro da organização.

Para o Brasil, a reforma e fortalecimento institucional da OMC devem ser prioridades na medida em que o aprofundamento da crise tenderá a favorecer uma “Guerra Fria” comercial com implicações significativas para as relações internacionais. O Brasil deveria apoiar os esforços do grupo “Friends of the Multilateral System” na OMC e explorar a expansão de acordos plurilaterais de massa crítica. Com relação a acordos preferenciais, a adoção de tal estratégia requer primeiro uma solução para o papel do Mercosul em tais negociações, uma agenda política complexa nesse momento.

Cabe também assinalar que a pandemia da Covid-19 cria tensões adicionais para o comércio internacional. A experiência histórica com pandemias sugere que há um viés protecionista inevitável como ilustrado por quarentenas e restrições às exportações de produtos considerados essenciais. No limite, elas podem abortar processos de globalização como ilustrado pelo impacto da peste negra sobre o comércio internacional no século XIV. Mais do que nunca, a reforma e o fortalecimento da OMC estão alinhados com o interesse nacional para evitar um novo ciclo protecionista em nível global.

## **Celso Lafer**

É claro que estou de acordo com a importância das duas macro-questões não excludentes mas complementares que estão norteando a pesquisa que vocês estão empreendendo. Dois textos meus tentam abordá-los e poderão eventualmente ser úteis<sup>2</sup>. As perguntas elencadas são desafiantes. Vou cingir-me a uma breve consideração sobre o item 4. Em síntese, o que quero destacar é por que a erosão da credibilidade das normas da OMC é tão dramática para a lógica do seu funcionamento.

Peter Sutherland observava no início da implantação da OMC e da conclusão da Rodada Uruguai que o ativo da OMC e do “single-undertaking” que a embaixa não são recursos – como os das instituições de Bretton-Woods, que bem ou mal dão “dentes” às suas diretrizes de governança econômica internacional. São as suas normas.

Foi o papel atribuído às normas e o seu papel no funcionamento do mercado, que não opera no vazio e requer instituições que permitiram a criação de um sistema multilateral de comércio “rules based”. Um sistema conduzido por seus membros (“member-driven”), dotado de “confidence building measures” asseguradoras de uma legitimidade generalizada (transparência, regra de consenso etc) de suas normas.

A “ideia a realizar” contemplada pela OMC era a de administrar em escala internacional, num mundo que se globalizou, conflito e cooperação tendo como lastro de seu tabuleiro diplomático uma reciprocidade difusa de interesses.

A manutenção no tempo desta reciprocidade difusa teria a sustentá-la o pilar negociador que daria conta das novas exigências da dinâmica do comércio internacional (e-commerce, cadeias globais de valor na era digital, etc), e o pilar de solução de controvérsias. Este, por sua vez, daria previsibilidade na aplicação das normas, contendo o unilateralismo de poder, ou seja, domesticando-o pelo direito com base na avaliação que os contenciosos comerciais são conflitos de interesse passíveis de encaminhamento e solução jurídica. O “single-undertaking” também contém “regras de calibração” (como, por exemplo, salvaguardas anti-dumping, prazos maiores de transição para efetivação de normas, etc), aptos a lidar em princípio com os riscos e impactos da intensificação dos fluxos de bens e serviços.

No meu período em Genebra, lembro-me sempre que quando conversei com um alto funcionário do USTR e perguntei o que era para ele poder na OMC, ele me respondeu: o tamanho e o interesse de seu mercado.

Numa instância multilateral, como explica Gelson, a situação de poder “de fora” da organização não se transfere automaticamente para seu âmbito interno. Em matéria de negociação isto passa, no âmbito interno da instituição, por identificar interesses comuns e compartilháveis, suficientemente abrangentes para lidar com as desigualdades do poder.

No século XXI, a intensificação das mudanças no cenário internacional, o impacto das forças centrífugas, o deslocamento da vitalidade econômica do Atlântico para o Pacífico, a ascensão da

---

<sup>2</sup> Lafer, Celso (2019). *Reflexões sobre os Desafios do Multilateralismo*. Pensamiento Iberoamericano, 3ª época/02.

Lafer, Celso. (2019). *Challenges to the WTO Dispute Settlement System*. In: Revitalizing the Spirit of Bretton Woods: 50 Perspectives on the Future of the Global Economic System.

China, o novo papel das economias emergentes, as inovações científico-tecnológicas propiciaram uma multipolaridade. Esta resultou de uma distinta distribuição do poderio econômico e político dos atores internacionais e comprometeu a diplomacia de cooperação do multilateralismo. Colocou em xeque o pilar negociador da OMC. Impediu a viabilização do mandato-negociador de Doha. Sobrecarregou, por via de consequência, o pilar da solução de controvérsias.

O pilar do sistema de solução de controvérsias foi muito bem sucedido. Veio a ter um largo uso e, por via de consequência, propiciou um acréscimo significativo da jurisprudência de “living law” da OMC. Esta jurisprudência acabou enfrentando muitos desafios inerentes às mudanças contemporâneas das transações comerciais internacionais que não tinham sido consensualmente equacionadas pela fragilidade do pilar negociador concebido pelo “single-undertaking”.

Isto gerou um desconforto que atingiu o seu ápice com o unilateralismo do America First do governo Trump que, valendo-se da regra do consenso fulminou o funcionamento do Órgão de Apelação, desestruturando o sistema de solução de controvérsias.

A consequência disso tudo é que a OMC perdeu a sua capacidade de criar normas e de aplicar as normas existentes. Daí a erosão do seu ativo vinculado ao papel das normas no funcionamento de um sistema multilateral “rules based”. É o que vem levando a conflitos de concepção sobre a estruturação do comércio internacional e as dificuldades da OMC em conter o risco de uma hobbesiana diplomacia de combate de guerra de todos contra todos. A isto cabe agregar que as tensões de hegemonia do embate EUA/China, pela sua matriz econômico-tecnológica, têm na OMC um tabuleiro diplomático de envergadura e relevância.

PS: O multilateralismo é sempre fruto de uma esquivada razão política. Se esta prevalecer o alcance universal da pandemia da Covid poderia ensejar nas cláusulas de exceção do GATT (art. XX – General Exceptions e XXI – Security Exceptions) uma nova cláusula de exceção ligada à saúde e pandemias.

## **Lucas Ferraz**

Organizações internacionais são, de forma geral, um retrato de sua era. Para além dos temas puramente econômicos, elas também refletem a organização de poder e governança da época de sua criação, buscando endereçar fricções e problemas então vigentes. Com a Organização Mundial do Comércio (OMC) não foi diferente. Suas regras foram criadas em uma época onde ainda predominava o comércio tradicional de bens, mas em que o mundo já assistia ao início da fragmentação internacional da produção e da transformação de vários países, sobretudo os mais desenvolvidos, em economias fundamentadas em conhecimento e inovação. Para os padrões da época, as regras estabelecidas pelo GATT, os ganhos de segurança jurídica para o comércio de serviços trazidos pelo GATS, e a mudança de paradigma quanto à propriedade intelectual presente no inovador TRIPS, pareciam bem adequados à realidade ensejada pelo comércio mundial.

No entanto, o mundo para o qual a OMC foi criada mudou, assim como a maneira de fazer comércio. A explosão de cadeias globais de valor, a servicificação da produção e da economia, além da digitalização de processos produtivos e do comércio, claramente não se encaixam, de forma adequada, no atual arcabouço de regras da OMC. Além disso, para além das questões substantivas do comércio internacional, a geopolítica do século XXI é também muito diferente daquela existente à época da Rodada Uruguai. A ascensão da Ásia como novo polo de crescimento da economia global, sobretudo com a rápida transformação da China em potência econômica e tecnológica, trouxe novas questões para o debate político e econômico internacional, ainda ausentes quando da criação da OMC.

Todos esses fatores poderiam não ser um grande problema em si, fossem as regras da OMC, sobretudo as relativas ao seu processo decisório, mais flexíveis e capazes de gerar respostas tempestivas aos problemas atuais. No entanto, a realidade é que a OMC pouco evoluiu na sua esfera negociadora desde a sua criação, não obstante o relativo sucesso - com criação de ganhos de comércio expressivos - por meio das diversas rodadas, a partir de 1947, com a assinatura do GATT. Se por um lado a não conclusão da Rodada Doha foi de alguma forma atenuada pela assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio e alguns avanços em subsídios à exportação no setor agrícola, por outro lado a OMC não foi capaz de endereçar os grandes temas que os países membros almejavam com o lançamento da Rodada, em 2001, sobretudo os temas de maior interesse para os países em desenvolvimento, voltados para o setor agrícola.

A recente proliferação de acordos regionais é um claro sintoma da desatualização das regras multilaterais. A demanda por novas regras que melhor reflitam o modo atual de fazer comércio, somada à excessiva rigidez dos processos decisórios no âmbito das negociações multilaterais, torna a negociação de acordos regionais e plurilaterais um caminho natural a ser percorrido. Há temas, contudo, que por sua própria natureza, demandam soluções mais amplas. Temas regulatórios, de uma maneira geral, são mais eficientemente solucionados multilateralmente do que bilateralmente. Os chamados acordos “megarregionais”, como a Parceria Transpacífico, são um reflexo dessa necessidade.

Não causa surpresa, portanto, que a OMC tenha visto florescer uma série de iniciativas plurilaterais, voltadas para a negociação de novas regras comerciais entre países dispostos para tanto, os chamados *like minded countries*. Essas iniciativas são abertas para qualquer país membro, que pode aderir em qualquer momento da negociação. O desenho não é novo para o

sistema multilateral: os códigos da Rodada Tóquio, acordados na década de 70, por um grupo selecionado de países, formaram a base das regras para a criação da OMC.

Com o advento da pandemia Covid-19, o crescimento da demanda por equipamentos médicos e de proteção individual, aliado à escassez de oferta gerada pela adoção de medidas restritivas em vários países, tem gerado pressões protecionistas e, em alguns casos, de *reshoring* dos processos produtivos. No entanto, o que a pandemia de fato parece evidenciar, é a necessidade de maior cooperação internacional, diversificação produtiva e diálogo multilateral. Neste sentido, mais globalização econômica e não menos, parece ser a resposta mais adequada ao momento atual. Ademais, se já era presente a importância do comércio digital para o desenvolvimento econômico, agora, com o advento da Covid-19, passa a ser evidente. No âmbito multilateral, a necessidade de aprofundamento de regras para subsídios industriais e agrícolas passou a ser complementada pelo receio de que incentivos concedidos em meio à pandemia não se tornem enraizados no comércio global.

Em resumo, o comércio do século XXI demanda novas regras que enderecem suas principais questões. Os compromissos comerciais podem ser negociados bilateralmente ou entre grupos de países, mas, sem dúvida, seriam mais eficientemente endereçados no âmbito multilateral. É impossível escapar, contudo, do fato de que para permanecer relevante, a OMC precisará se atualizar: atualizar as regras, a forma de fazê-las, e a forma de aplicá-las.

**Renato Baumann<sup>3</sup>**

### A Reorganização da Governança Global

A importância que a economia chinesa atingiu no cenário internacional, assim como as alterações significativas nos processos produtivos, demandam ajustes na agenda internacional.

É esperado que ocorra nova configuração de cadeias produtivas em alguns setores em função, sobretudo, da experiência recente com dependência excessiva de poucos fornecedores de insumos. A dimensão geopolítica (facilidade de acesso a insumos) deve se somar à avaliação de custos nos processos decisórios das empresas. Entre outros, o setor de saúde provavelmente estará na relação dos que serão repensados. Depois do sucesso em se permitir quebra de patentes em situações de crise pública de saúde, deveria ser possível avançar mais nessa direção e no estímulo à produção de material em áreas mais desprovidas. E, certamente, definir punição aos países que retenham/confisquem material médico/hospitalar adquirido por outros países.

No âmbito das relações comerciais, a preservação/fortalecimento da OMC é um desafio. Haveria que ressuscitar os mecanismos para solução de controvérsias, disciplinar a provisão de subsídios, incluir na agenda temas como os impactos das variações cambiais sobre a competitividade comparada dos países, adotar maior flexibilidade para a adoção de medidas TRIMs pelas economias menos desenvolvidas, entre outros temas. A opção por um mundo em que as relações são predominantemente definidas em acordos plurilaterais é a opção por permitir que o peso político/militar de alguns países determine as condições para intercâmbio, sem os contrapesos de um fórum mais amplo.

É importante que se preserve o pilar da Cláusula de Nação Mais Favorecida (CNMF), como condição básica para evitar que o mercado internacional vire um conjunto de grupos de 'amigos dos amigos', o que remete aos traumas da década de 1930, com as consequências conhecidas. Ainda mais com o agravante do conhecimento adquirido na elaboração de acordos preferenciais, o que provavelmente tornaria os conflitos comerciais de solução ainda mais difícil.

Claro, a CNMF tem sido uma das razões para não haver preferências comerciais no âmbito do BRICS, o que poderia ser positivo para a economia brasileira. A alternativa que se coloca, para o Brasil, é perseguir a estratégia de multiplicação de acordos, e procurar tornar a integração regional um jogo de soma positiva, com percepção de ganho por parte de todos os integrantes. A promoção de processos de complementaridade produtiva certamente contribuiria para tanto.

---

<sup>3</sup> DINTE/IPEA. As opiniões aqui são inteiramente pessoais e podem não corresponder à posição institucional.