No comércio internacional, cada país busca obter vantagens em relação aos outros. A experiência mostra, no entanto, que políticas unilaterais tendem a se anular mutuamente, em um jogo de soma negativa. Ainda assim, foi preciso atravessar as tragédias da Grande Depressão e da II Guerra Mundial para que se fizesse, em 1947, o primeiro esforço efetivo para criar um regime para regulamentar o comércio internacional – o GATT. Em 1995, o GATT deu lugar à Organização Mundial do Comércio, um arranjo institucional elaborado, com um conjunto de regras sofisticado, amplo e detalhado para disciplinar o comércio de bens e serviços. Essa regulamentação vai hoje muito além das medidas de fronteira, afetando políticas que, até há alguns anos, eram consideradas como parte do domínio reservado dos Estados.

O sistema multilateral de comércio é um dos pilares da economia internacional. Ele enfrenta, no entanto, desafios importantes, como a persistência do protecionismo e o risco de fragmentação decorrente da proliferação dos acordos regionais de comércio.

ISBN 857631472-X
9 788576 314721

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

Paulo Estivallet de Mesquita | A Organização Mundial do Comércio

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

em Poucas Palavras

A Organização Mundial do Comércio

Paulo Estivallet de Mesquita

Fundação Alexandre de Gusmão



A Organização Mundial do Comércio

Paulo Estivallet de Mesquita

PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA

A Organização Mundial do Comércio

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

em Poucas Palavras

PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA

A Organização Mundial do Comércio

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2014

M582 Mesquita, Paulo Estivallet de.

A Organização Mundial do Comércio / Paulo Estivallet de Mesquita. – Brasília : FUNAG, 2013.
105 p. - (Em poucas palavras)

ISBN 978-85-7631-472-1

1. Comércio internacional. 2. Globalização da economia. 3. Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt). 4. Organização Mundial do Comércio (OMC). I. Título. II. Série.

CDD 382

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776.
Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



PAULO ESTIVALLET DE MESQUITA

Embaixador, ingressou na carreira diplomática em 1984 e é atualmente o Diretor do Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores. Serviu em Roma/FAO, Santiago e na Delegação Permanente junto à OMC em Genebra. Pós-Graduado em Administração pela École Nationale d'Administration (Paris). Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sumário

I. Introdução 9

II. A teoria do comércio internacional 11

III. Os primórdios do comércio mundial 17

3.1. A Revolução Comercial e a primeira onda de globalização ... 17

3.2. A segunda onda de globalização – o Liberalismo 20

3.3. A "desglobalização" 22

IV. O sistema de comércio multilateral – o GATT 25

4.1. As regras do GATT 27

4.2. As exceções 32

4.3. O GATT como organização internacional 37

4.4. Os resultados das Rodadas do GATT 39

4.5. Do GATT à OMC: a Rodada Uruguai 41

V. A OMC 47

5.1. A OMC como organização internacional 47

5.2. Os acordos tradicionais 49

5.3. Os novos acordos 64

5.4. Os novos temas 73

5.5. Solução de Controvérsias 80

5.6. Revisão de Políticas Comerciais 83

VI. A OMC: um balanço 87

VII. Conclusão: o futuro da OMC 95

I

Introdução

O comércio internacional é uma das áreas em que mais claramente sobressai a necessidade da cooperação entre os países. Ainda que ações unilaterais possam ser vantajosas – o que está longe de ser óbvio quando se considera o conjunto dos interesses específicos em cada país –, a experiência demonstra que essas vantagens podem ser anuladas por medidas equivalentes adotadas pelos demais. O equilíbrio resultante é inferior ao que pode ser obtido com cooperação, ou seja, com a disposição para vincular-se a regras mutuamente acordadas.

A negociação dessas regras pode ser feita bilateralmente; diferenças entre o que é aplicado a diferentes países, no entanto, geram custos de administração e perda de eficiência. A melhor maneira de assegurar a uniformidade das regras é através de um sistema "multilateral", do qual participem, idealmente, todos os demais países.

Ainda assim, a política comercial oferece instrumentos para alterar a distribuição de recursos dentro de cada país,

o que gera resistências à perda de autonomia que decorreria dos acordos comerciais. A política internacional de cada país é uma extensão da política doméstica. As vantagens decorrentes da proteção do mercado doméstico são concentradas, ao passo que os benefícios são distribuídos de forma difusa. Persiste, em muitos países, a ideia de que o mercado doméstico é um patrimônio dos produtores – como na sátira de Bastiat sobre a petição dos fabricantes de velas ao Parlamento francês para solicitar a proteção do Estado contra a concorrência desleal de um rival estrangeiro, o sol. Isso explica em parte a evolução relativamente lenta da regulamentação do comércio internacional.

A criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1995, constitui um marco nesse processo. Apesar de todas as vicissitudes por que tem passado a economia mundial e da persistência de um considerável ceticismo em relação às vantagens de um sistema liberal para o comércio internacional, a OMC consolidou-se como a administradora do conjunto fundamental de regras para o comércio internacional: o sistema de comércio multilateral.

II

A teoria do comércio internacional

A ideia de que a distribuição das riquezas sobre a Terra é desigual e que o comércio é uma maneira de ter acesso a produtos escassos é antiga. Segundo Platão, "seria impossível fundar uma cidade num local onde não houvesse necessidade de importar nada" e, para importar, seria necessário produzir não apenas aquilo de que necessita, mas também aquilo que é demandado por seus fornecedores.

A noção de que a especialização pode ser vantajosa mesmo quando existe produção local, no entanto, surge apenas com a publicação de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, em 1776. Smith descreveu, pela primeira vez, a noção de vantagens comparativas: "se um país estrangeiro pode-nos fornecer um produto a custo menor do que nós, melhor adquiri-lo com parte da produção de nossa própria indústria empregada de uma maneira na qual tenhamos alguma vantagem". Smith chega a essa conclusão como uma decorrência lógica do princípio da divisão do trabalho, ao observar que nenhuma família prudente produz aquilo

que é mais barato comprar ("o alfaiate não tenta fabricar seus próprios sapatos, mas os compra do sapateiro; o sapateiro não tenta fabricar suas próprias roupas, mas as compra do alfaiate"). Adiantando-se às críticas baseadas na diferenciação entre vantagens comparativas "estáticas" e "dinâmicas", Smith notava que "se as vantagens de um país sobre o outro são naturais ou adquiridas não tem importância nesse contexto". Smith deduz que as restrições à importação são, no melhor dos casos, inúteis: "se o produto doméstico pode ser adquirido a custo tão baixo quanto o estrangeiro; a regulamentação é evidentemente inútil; se não pode, deve ser, em geral, prejudicial".

O modelo clássico das vantagens comparativas descrito por David Ricardo em 1817 vai além do bom senso intuitivo de Smith. Ricardo demonstrou que o que interessa não são os custos (ou vantagens comparativas) absolutos, e sim as diferenças relativas. Se no país A o preço de dois queijos equivale a uma garrafa de vinho e, no país B, a relação é de três queijos para cada garrafa de vinho, o vinho é relativamente mais barato no primeiro país. Vale a pena para o país A especializar-se na produção de vinho e vendê-lo no país B, onde cada garrafa adicional pode ser trocada por mais queijos. Inversamente, convém ao país B especializar-se na produção de queijos e obter o vinho mais barato no país A. Pouco importa que o país A tenha custos de produção absolutos mais baixos tanto para vinhos como para queijos; é vantajoso concentrar-se na produção de vinho e importar queijos. A diferença de produtividade entre os dois países fará com que A tenha renda mais alta

do que B; tanto A como B terão, no entanto, possibilidades de produção e de consumo maiores com o comércio do que teriam isoladamente. Em qualquer caso – com ou sem comércio –, a renda depende da produtividade de cada país; o comércio serve apenas para possibilitar um consumo maior para um determinado nível de renda.

Nos anos 1930, dois economistas suecos, Heckscher e Ohlin, complementaram o modelo ricardiano com a demonstração de que as vantagens comparativas refletem as dotações relativas dos fatores de produção (terra, trabalho e capital). Os países detêm vantagens comparativas nos produtos que requerem maiores quantidades dos fatores mais abundantes no local. Países com terra abundante terão vantagem comparativa em agricultura; países com mão de obra abundante terão vantagem comparativa em manufaturas. Nos anos 1940, Paul Samuelson desenvolveu o corolário de que o livre-comércio tenderia a equalizar os preços dos fatores de produção, como o custo da mão de obra ou do capital, mesmo sem a migração dos fatores. A expansão do comércio ajuda, assim, a reduzir a diferença entre as taxas de retorno dos fatores de produção dentro de um país. Em um país com mão de obra abundante e capital escasso, o comércio permite aumentar a remuneração do fator trabalho e reduzir o custo do capital. Embora o modelo Hecksher-Ohlin-Samuelson (ou HOS) dependa de uma série de premissas para sua plena validade, a experiência de vários séculos confirma que o comércio tende a amenizar as diferenças entre o custo dos fatores de produção nas diferentes regiões.

Em resposta a um matemático que o desafiou a indicar uma proposição nas ciências sociais que fosse verdadeira sem ser trivial, Samuelson ofereceu a teoria das vantagens comparativas: "que ela é logicamente verdadeira não precisa ser explicado a um matemático; seu caráter não trivial é atestado pelos milhares de pessoas importantes e inteligentes que nunca conseguiram entendê-la por si mesmos, ou acreditar nela depois de ela lhes ser explicada".

A teoria das vantagens comparativas não pode ser refutada formalmente. Os argumentos contrários buscam, de maneira geral, questionar sua aplicabilidade à realidade, buscando demonstrar que se trata de um modelo simplista e que circunstâncias específicas – como rendimentos crescentes, concorrência imperfeita, diferenças de custos de mão de obra ou fatores dinâmicos – tornam suas conclusões inválidas. Até agora, nenhuma das alternativas propostas demonstrou maior capacidade explicativa ou de previsão.

Uma proporção considerável dos economistas – e ainda maior dos empresários, dos políticos e do público – aceita que a teoria pode explicar os padrões de comércio (quem exporta o quê), mas questiona a ideia de que a especialização beneficie a todos os envolvidos. Se o setor primário, por exemplo, tiver menor potencial de crescimento relativo no longo prazo, pode ser desvantajoso favorecer a especialização nesse setor. É citada com frequência, nesse contexto, a "lei de Kaldor", que estipula que o crescimento do PIB tem uma correlação positiva com o crescimento do setor industrial. Kaldor, no entanto, postula que essa correlação advém de ganhos de produtividade em função de economias

de escala, o que dificilmente se coaduna com mercados domésticos fechados.

O debate não é facilitado pelo fato de que a evolução das vantagens comparativas de cada país é afetada ao longo do tempo por um grande número de fatores – progresso técnico, instituições, educação, acumulação de capital. A concentração da produção em setores considerados menos nobres ou promissores atribuída à operação das vantagens comparativas pode, na verdade, ser causada pela falta de investimento em educação ou infraestrutura. A direção da causalidade pode ser difícil de determinar: um país tem renda baixa porque exporta produtos primários, ou exporta produtos primários porque sua renda é baixa?

O modelo ricardiano não prevê que um país crescerá mais, ou menos, se se especializar na produção dos bens nos quais detenha vantagem comparativa; ele prevê apenas que seu nível de produção será maior do que se não houver especialização.

A visão predominante nos organismos multilaterais (na OMC, no Banco Mundial, na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, no Fundo Monetário Internacional – FMI) é de que existe uma correlação positiva entre abertura comercial e taxa de crescimento econômico. A orientação dessas organizações, no entanto, nem sempre é completamente neutra. É difícil fazer comparações estatisticamente significativas entre países e entre diferentes períodos de tempo. Além disso, é necessário distinguir entre o crescimento do comércio internacional devido a fatores como a redução de custos de transporte e o crescimento

devido à liberalização comercial. O efeito de demanda da China nas últimas duas décadas, por exemplo, teve efeitos semelhantes sobre o comércio de países com grande diversidade de orientações de política comercial.

O fato de ninguém ter conseguido desenvolver uma explicação melhor nos últimos dois séculos não significa que ela não exista. Além disso, a economia não é uma ciência exata: mesmo modelos sólidos como a lei de oferta e procura são desmentidos em determinados casos. A teoria das vantagens comparativas é o equivalente a um bom mapa: por melhor e mais preciso que ele seja, não pode, por definição, ser um retrato idêntico à realidade. Serve como guia geral, mas as pessoas de bom senso não se furtam a alterar a rota em função de características do terreno. Ainda assim, cabe ter presente que o que passa por bom senso são, muitas vezes, as preocupações e interesses práticos de determinados setores da sociedade.

III

Os primórdios do comércio mundial

3.1. A Revolução Comercial e a primeira onda de globalização

O início da globalização do comércio, entendida como o estabelecimento de fluxos comerciais entre todas as regiões do mundo, remonta ao século XVI, com as navegações ibéricas. Uma data marcante é a da chegada dos primeiros galeões espanhóis, com prata mexicana, em Manila, em 1571: pela primeira vez, todos os continentes estabeleceram fluxos diretos entre si. O comércio intraeuropeu e intra-asiático era muito maior do que o comércio intercontinental – situação que, de resto, permanece válida até hoje. Ainda assim, o período posterior a 1500 viu o início da criação de uma economia verdadeiramente global.

A expansão do comércio nesse período é indissociável do poderio militar. Nas palavras de um dos Governadores-Gerais da Companhia das Índias Ocidentais holandesa, "não se pode fazer guerra sem comércio, nem comércio sem guerra".

Não existe lugar para a noção do comércio como atividade mutuamente benéfica: o poder é utilizado para obter ganhos por meio do saque e da extração de rendas monopolistas. Nos séculos XVI e XVII não existe um regime para o comércio, no sentido de um conjunto de regras, normas e procedimentos que regularizam os comportamentos e controlam seus efeitos. A vantagem comparativa determinante é a violência. Em alguns momentos, verificou-se redução na intensidade dos conflitos e a coexistência de fluxos concorrentes de comércio, como a rota do Cabo, dominada pelos portugueses no século XVI, e a rota do Mar Vermelho, pelos turcos. Um arranjo baseado num impasse militar não é, no entanto, comparável a um acordo.

Nesse período, que coincide com os primórdios do Direito Internacional Público, Hugo Grotius escreveu tanto em defesa da liberdade dos mares (*Mare Liberum*) e, por extensão, do direito de romper os monopólios ibéricos, como do apresamento de naus portuguesas e do confisco de suas cargas (*De Indis*) – e como corolário, da imposição de monopólios holandeses. A predominância dos aspectos utilitários e subjetivos sobre a noção de direito fica clara quando se vê o empenho com que a Holanda buscou impor seus próprios monopólios, chegando ao ponto de destruir ou deslocar populações inteiras. Em resposta às frequentes invocações pelos holandeses da doutrina de Grotius, George Downing reclamou que "com essa gente, é *mare liberum* nas costas inglesas, mas *mare clausum* na costa da África e nas Índias Orientais".

O primeiro tratado comercial significativo entre Estados é o de Methuen (1703), evocado tanto por Adam Smith como por David Ricardo. Pelo tratado, a Inglaterra comprometia-se a dar preferência de um terço nas tarifas aplicáveis aos vinhos portugueses em relação aos vinhos franceses, em troca da eliminação da proibição à importação de manufaturas de lã inglesa por Portugal. A Inglaterra abriu mão de mercado na França e dispôs-se a pagar mais pelos vinhos portugueses, para melhorar sua balança comercial com Portugal e obter acesso ao ouro do Brasil. É um tratado de clara inspiração mercantilista, baseado na confusão, apontada por Adam Smith, entre numerário e riqueza. O Tratado era suficientemente apreciado na Inglaterra para impedir a aprovação pelo Parlamento da cláusula de nação mais favorecida contida no Tratado de Utrecht com a França de 1713.

Nos tratados comerciais de inspiração mercantilista, as preocupações principais eram o acesso aos mercados coloniais (diretamente, como no Tratado de Utrecht entre a Inglaterra e a Espanha, ou indiretamente, como no caso de Methuen), a eliminação de proibições e o tratamento comparativo em relação a outros países (preferências, da perspectiva do beneficiário; discriminação, da perspectiva dos demais). O nível das tarifas aplicadas, bem como sua liberalização, recebia, de maneira geral, tratamento secundário.

A preocupação com a discriminação deu origem à proliferação, a partir do final do século XVII, de cláusulas de nação mais favorecida, ou NMF. A cláusula NMF obriga os

contratantes à extensão recíproca de quaisquer privilégios e vantagens concedidos a terceiros. Quando essa extensão de vantagens refere-se tanto ao passado como ao futuro, diz-se que a cláusula NMF é incondicional. Nos casos em que a extensão de vantagens futuras é condicionada a novas concessões por parte do beneficiário, a cláusula NMF é dita condicional.

Em tese, a universalização de cláusulas NMF em acordos bilaterais poderia levar a uma uniformização das condições aplicáveis ao comércio. Se os países A e B concluem um acordo, as mercadorias dos dois países serão beneficiadas por preferências recíprocas. A vantagem para cada um, no entanto, consiste no acesso preferencial para suas exportações; a preferência exclusiva concedida ao outro país gera uma perda, na medida em que leva a adquirir bem mais caros do que se houvesse maior concorrência. Se o país A concluir posteriormente um acordo com o país C, o primeiro será beneficiado por um mercado ampliado para suas exportações (B e C) e poderá adquirir as mercadorias mais baratas em B ou C. Nessas condições, B terá interesse em também concluir um acordo com C, para compensar a perda do acesso preferencial ao mercado de A com o acesso ao mercado de C e para ampliar suas fontes de suprimento.

3.2. A segunda onda de globalização – o Liberalismo

A assinatura do Tratado de Comércio Anglo-Francês de 1860 (também conhecido como Cobden-Chevalier, do

nome de seus dois principais propositores) teve o efeito de propagar, por meio de cláusula NMF, a liberalização do comércio na Europa. A Inglaterra havia adotado uma política de livre-comércio unilateral a partir da revogação das *Corn Laws*, em 1846. O Parlamento francês era dominado por interesses protecionistas, mas Napoleão III julgou que um acordo comercial com a Inglaterra teria consequências políticas positivas, num momento em que a situação era tensa na Europa central. Pelo acordo, a Inglaterra reduziu o número de produtos franceses sujeitos a tarifas a apenas 48 e reduziu a tarifa incidente sobre o vinho. A França aboliu todas as proibições e comprometeu-se a não impor tarifa superior a 30% (ou 25% depois de cinco anos de vigência do acordo). Na prática, a maioria das tarifas situava-se na faixa de 10 a 15 por cento.

Os efeitos sistêmicos do acordo foram muito mais amplos do que sua importância para os dois signatários, as duas maiores economias europeias à época. Enquanto a Inglaterra manteve sua política de livre-comércio em relação a terceiros, a França reduziu as tarifas apenas para os produtos ingleses. Para superar a desvantagem em relação aos produtos ingleses no mercado francês, os demais países europeus apressaram-se a buscar acordos semelhantes com a França, todos com a cláusula NMF. Assim, a França concluiu acordos com a Bélgica em 1861, a *Zollverein* liderada pela Prússia em 1862, a Itália em 1863, a Suíça em 1864, Noruega, Espanha e Países Baixos em 1865 e a Áustria em 1866. Em um período de 15 anos, 56 acordos foram assinados, com a maioria das tarifas entre 8 e 15 por cento, com um máximo

de 25 por cento. O comércio foi liberalizado a um ponto que somente seria alcançado novamente no final da Rodada Tóquio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT. O ímpeto liberalizante começou a arrefecer no final da década de 1870 – a França elevou substancialmente suas tarifas em 1892 –, mas o comércio manteve-se razoavelmente livre de barreiras até a eclosão da I Guerra Mundial. Este teria sido um dos fatores propulsores da "segunda onda de globalização".

3.3. A "desglobalização"

O sistema europeu de comércio da segunda metade do século XIX terminou de forma abrupta em agosto de 1914, com a eclosão da I Guerra Mundial. O regime de economia de guerra baseou-se em tarifas altas, proibições, quotas e controles cambiais, tudo voltado para proteger as indústrias consideradas vitais para a segurança nacional e para preservar divisas.

Embora o terceiro dos Catorze Pontos de Woodrow Wilson defendesse "a remoção de todas as barreiras econômicas e o estabelecimento da igualdade de condições comerciais entre todas as nações", não havia disposição – ou mesmo condições – para restaurar a política comercial do pré-Guerra. O Pacto da Sociedade das Nações transformou a "igualdade de condições" pleiteada por Wilson em "tratamento equitativo do comércio de todos os Membros", levando em conta as "necessidades especiais" das regiões devastadas pela Guerra. Na prática, não havia disciplina internacional.

No período imediatamente após a I Guerra Mundial, não houve nenhum esforço significativo para restaurar a rede de acordos anteriores, ou para estabelecer um regime de disciplinas multilaterais. Os próprios EUA elevaram significativamente suas tarifas em 1922, com a Tarifa Fordney-McCumber. Em 1927, um encontro de notáveis – a "Conferência Econômica Mundial" – conclamou a ações unilaterais, bilaterais ou coletivas para "estabilizar e reduzir" (*standstill* e *rollback*) barreiras comerciais e restaurar a efetividade da cláusula NMF. Essa recomendação acabaria sendo endossada por vários países, o que encorajou a Liga das Nações a examinar a possibilidade de promover negociações tarifárias multilaterais. A crise de 1929, no entanto, sepultou essas esperanças.

O que ocorreu a partir de 1929 foi uma desagregação do regime comercial mundial de proporções inéditas, tanto pela rapidez como pela extensão. A deflação, o aumento do desemprego e a crise financeira levaram à rápida propagação de medidas unilaterais para tentar insular o mercado doméstico da deflação. Como consequência, em 1932 o comércio mundial, em valor, havia caído 40% em relação a 1929.

Houve, nesse período, uma multiplicação de instrumentos de controle econômico. Ademais das medidas tradicionais – tarifas, quotas e proibições –, multiplicaram-se os sistemas de licenciamento, os controles cambiais e os acordos de comércio administrado. As burocracias estatais expandiram-se e aumentou significativamente o alcance e o detalhamento da regulação do comércio internacional –

em especial nos países que demoraram mais a abrir mão do padrão-ouro. As barreiras não tarifárias disseminaram-se de tal forma que as tarifas – mesmo discriminatórias – perderam importância relativa como restrições ao comércio.

IV

O sistema de comércio multilateral – o GATT

A experiência traumática dos anos 1920 e 1930 marcou profundamente a reconstrução da ordem internacional após a II Guerra Mundial. A visão predominante era de que o unilateralismo havia contribuído para agravar e prolongar a Grande Depressão. Na esfera monetária e financeira, isso resultou na criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para administrar taxas de câmbio e financiar a reconstrução.

Na área comercial, a resposta foi o esforço para estabelecer uma Organização Internacional do Comércio (OIC). Já em 1943, o Departamento de Estado havia preparado um documento sobre as bases para o comércio no pós-Guerra. Em dezembro de 1945, quando os EUA já haviam chegado a um acordo com o Reino Unido sobre os princípios fundamentais, os EUA convidaram os aliados a negociar um acordo multilateral para a redução recíproca de tarifas sobre o comércio de bens. A proposta foi endossada pelo Conselho

Econômico e Social da ONU (ECOSOC), que adotou resolução em fevereiro de 1946 convocando uma conferência – a "Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego" – para elaborar a carta constitutiva de uma Organização Internacional do Comércio.

O projeto de Carta constitutiva da OIC ficou conhecido como a "Carta de Havana", por ter sido aprovado em março de 1948 na capital cubana. A OIC teria um escopo que iria além da política comercial *strictu sensu*: havia capítulos sobre emprego, acordos de produtos de base, práticas empresariais restritivas e investimentos. Submetido várias vezes à aprovação do Congresso norte-americano, o documento foi rejeitado. Em dezembro de 1950, o Presidente Truman anunciou que não mais buscaria a aprovação do Congresso para a OIC, acabando definitivamente com qualquer possibilidade de entrada em vigor da Carta. Com isso, o principal instrumento de regulamentação do comércio internacional ficou sendo o GATT, um acordo "provisório" negociado em 1947, em Genebra, durante a terceira das quatro reuniões do Comitê Preparatório da OIC. As cláusulas gerais do GATT inspiraram-se em larga medida no capítulo do projeto de Carta constitutiva da OIC que tratava de regras comerciais, o qual, por sua vez, tinha sido fortemente influenciado por acordos comerciais bilaterais, principalmente aqueles negociados pelos EUA depois de 1934.

A inspiração do GATT era antiprotecionista, mas sem chegar a ser livre-cambista. Os objetivos mais amplos, estipulados no preâmbulo, são o aumento dos padrões de vida, o pleno emprego, o crescimento da renda e da demanda efetiva,

a plena utilização dos recursos e a expansão da produção e do intercâmbio de bens. A liberalização do comércio e a não discriminação são descritas como meios para alcançar aqueles objetivos, e não como fins em si mesmas.

4.1. As regras do GATT

Os instrumentos de política comercial visam, de maneira geral, a aumentar os preços e/ou reduzir a quantidade dos produtos importados – por meio de tarifas, quotas ou outros tipos de barreiras à importação – ou, alternativamente, a reduzir os preços e aumentar a oferta doméstica por meio de subsídios. Nos dois casos, as condições de concorrência são distorcidas de forma a aumentar a participação da produção doméstica no consumo: no primeiro, com preço de equilíbrio maior do que ocorreria se o mercado fosse aberto às importações; no segundo, o preço pode ser igual ao do mercado internacional, ou mesmo menor, o que equivale a um subsídio à exportação. No limite, as importações são proibidas e os preços no mercado doméstico são completamente desvinculados do mercado internacional.

O GATT admite a proteção do mercado doméstico. A ideia, no entanto, é de que essa proteção seja moderada, previsível e permita o funcionamento, ainda que de maneira atenuada, do princípio das vantagens comparativas.

Isso se traduz em quatro regras gerais: (1) cláusula de nação mais favorecida, para equalizar as condições de concorrência entre os fornecedores externos; (2) tratamento

nacional, para que, uma vez superados os obstáculos na fronteira, o produto importado não seja discriminado em relação ao doméstico; (3) proteção exclusivamente por meio de tarifas e (4) transparência, para assegurar previsibilidade. Essas quatro regras gerais são detalhadas ou complementadas por uma série de artigos destinados a impedir ou, pelo menos, disciplinar as medidas protecionistas mais comuns no período entreguerras.

4.1.1. A cláusula NMF

A cláusula de nação mais favorecida constitui uma das duas vertentes do princípio da não discriminação: os produtos de qualquer origem devem estar sujeitos ao mesmo tratamento, na fronteira do país importador, em relação ao pagamento de tarifas e taxas e a outras formalidades. São admitidas algumas exceções, em especial para uniões aduaneiras e acordos de livre-comércio. Em princípio, é possível burlar a cláusula NMF por meio de subdivisões tarifárias – como a tarifa alemã de 1902, que tinha uma posição para "gado malhado ou pardo, criado a pelo menos 300 metros acima do nível do mar e, durante pelo menos um mês por ano, a mais de 800 metros acima do nível do mar" –, por tarifas sazonais – que afetam distintamente os Hemisférios Norte e Sul, devido à defasagem das colheitas, por restrições aplicáveis a portos de entrada, etc. Na prática, há menos interesse em beneficiar uma mercadoria

importada em detrimento de outra do que em beneficiar o produto doméstico em detrimento do importado.

4.1.2. O tratamento nacional

Uma vez cumpridas as exigências e pagos os tributos devidos na importação, as mercadorias importadas não podem receber tratamento menos favorável do que as mercadorias domésticas em relação a tributos, regulamentos e normas técnicas ou requisitos de comercialização. Essa igualdade – a segunda vertente da não discriminação – é denominada de "tratamento nacional".

O primeiro componente da igualdade é que a cobrança dos impostos internos – como o ICMS e o IPI, no caso brasileiro – não exceda o montante cobrado dos produtos domésticos. Essa exigência é necessária para preservar a regra geral de proteção por meio de tarifas: se fosse possível elevar de forma diferenciada os impostos internos apenas para os produtos importados, a consolidação de tarifas como limite máximo de proteção perderia sentido. Essa igualdade aplica-se não apenas a produtos idênticos, mas também a similares ou concorrentes, como diferentes tipos de destilados. Os tributos internos aplicáveis à cachaça, por exemplo, devem ser comparáveis aos aplicáveis à vodca importada.

O tratamento nacional abrange todas as exigências aplicáveis à venda de um bem, inclusive regulamentos técnicos, etiquetagem, crédito, transporte, distribuição,

utilização. A lista de medidas vedadas é longa e crescente, por se tratar de uma área que interfere com políticas domésticas e, por isto mesmo, se presta à alegação de que o objetivo não é comercial:

- restrições a produtos nocivos à saúde importados, como cigarros, mais rigorosas do que para os produtos locais;
- avaliação de conformidade mais rigorosa – por exemplo, testar uma proporção maior dos produtos importados do que dos produtos domésticos;
- limites à publicidade;
- diferentes condições de crédito (prazos, taxas);
- condições diferenciadas de venda, como restrições a quantidades, tipo de loja, promoções.

Pela regra do tratamento nacional, não é possível impor proporções mínimas – em quantidade, volume ou valor – de partes domésticas na montagem de produtos finais ou, no comércio doméstico, condicionar a venda de produtos importados à venda de determinada quantidade de produtos domésticos. A exigência de "conteúdo local" é equivalente tanto a uma quota – uma restrição da quantidade importada como uma proporção da quantidade do produto doméstico – como a uma taxa, na medida em que o importador é obrigado a adquirir o produto doméstico mais caro para ter o direito à importação. Pela mesma lógica, também não é possível exigir a exportação de algum produto como condição para permitir a importação.

4.1.3. Proteção por meio de tarifas

A tarifa é o meio preferencial de proteção. Para tanto, cada país compromete-se com uma "lista consolidada", na qual se indica a tarifa máxima aplicável a cada produto, de acordo com o Sistema Harmonizado de Descrição e Codificação de Mercadorias (SH). Até a Rodada Uruguai, a lista do Brasil – como a da maioria dos países em desenvolvimento – continha número reduzido de compromissos. Na OMC, o Brasil consolidou todas as suas tarifas – a maioria delas, em nível superior ao efetivamente aplicado.

O princípio da proteção por tarifas é complementado pela obrigação de eliminação geral de restrições quantitativas (quotas de importação) e por limites à concessão de subsídios. Além disso, as taxas aplicáveis às operações de comércio exterior devem ser limitadas ao custo dos serviços efetivamente prestados.

4.1.4. Transparência

Para dar efetividade aos princípios de proteção por tarifas, nação mais favorecida e tratamento nacional, é necessário que haja transparência. Todas as leis, regulamentos e decisões judiciais e administrativas aplicáveis ao comércio exterior devem ser publicadas com antecedência. Na mesma linha, é necessário evitar que a mercadoria importada seja classificada arbitrariamente como um produto sujeito a uma tarifa mais elevada, ou que o valor declarado na importação

seja determinado de forma arbitrária pela aduana. Por isso, os procedimentos para classificação e determinação de valor das mercadorias importadas devem igualmente ser publicados e administrados de forma imparcial.

4.2. As exceções

O GATT contém várias exceções pautadas pelo realismo – em especial, pela realidade da política norte-americana da década de 1940. Em 1947, um senador norte-americano propôs suspender as negociações em Genebra até que a Comissão de Comércio Internacional (USITC) tivesse analisado o impacto que tarifas mais baixas teriam sobre a economia norte-americana. O Departamento de Estado negociou com o Senado a rejeição da proposta, em troca de uma válvula de escape – uma "salvaguarda" – que permitiria elevar tarifas se, por circunstâncias imprevistas, o aumento das importações de um produto causasse dano à indústria doméstica. Essa cláusula de salvaguarda foi incorporada *ipsis literis* no GATT. O artigo que estabelece a proibição geral de restrições quantitativas contém uma exceção feita sob medida para atender os requisitos da legislação agrícola norte-americana. Com base no *Agricultural Adjustment Act* de 1933, os produtores norte-americanos de lavouras básicas (*basic crops*) recebiam, em troca da participação em programas de controle de oferta, preços de sustentação relacionados aos preços vigentes no período anterior à I Guerra Mundial – superiores, em decorrência da deflação do pós-Guerra, aos preços mundiais.

Uma exceção de interesse de todos os demais países foi a possibilidade de introdução de restrições por problemas de balanço de pagamentos. Após a Guerra, os EUA eram, ao mesmo tempo, a principal base de produção da economia mundial, com tendência a gerar excedentes comerciais, e o fornecedor de liquidez para a economia internacional – o que requeria déficits de balanço de pagamentos nos EUA. Com o Plano Marshall, a solução foi a concessão de grandes volumes de ajuda para os países da Europa Ocidental; ainda assim, muitos deles enfrentaram problemas de balanço de pagamentos até o início da década de 50. Nos países em desenvolvimento, esses problemas estenderam-se por várias décadas e países como o Brasil acabaram por utilizar extensivamente essa exceção para manter, durante longos períodos, altos níveis de proteção a amplos setores.

A mais significativa exceção ao princípio da nação mais favorecida é a que possibilita o estabelecimento de áreas de livre-comércio ou uniões aduaneiras, desde que elas abranjam "substancialmente todo o comércio", o que tem sido interpretado como pelo menos 85% do fluxo de comércio bilateral. Com isso, tem-se a curiosa situação de que é vedado o favorecimento em relação a produtos de determinadas origens, a menos que ele se aplique a todos, ou a quase todos, os produtos daquelas origens.

O GATT contém uma exceção específica para questões relacionadas à segurança nacional. A exceção cobre o comércio de material bélico ou nuclear e, de forma mais ampla, qualquer medida tomada para proteger "interesses essenciais de segurança", em tempo de guerra "ou outra

emergência nas relações internacionais". Ela foi invocada algumas vezes ao longo da história. Em 1982, a Comunidade Econômica Europeia – CEE, a Austrália e o Canadá suspenderam as importações provenientes da Argentina em função do conflito das Malvinas. Os EUA aplicaram um embargo comercial à Nicarágua em 1985. A CEE fez a mesma coisa com a Iugoslávia em 1991. A Suécia buscou utilizar a mesma cláusula, nos anos 70, para a proteção de sua indústria de calçados, com o argumento de que seria necessário manter capacidade autóctone de fabricação para assegurar o fornecimento a seu exército na hipótese de conflito militar e de bloqueio às importações. A Suécia acabou retirando, no entanto, as medidas antes que elas fossem examinadas por um painel.

A regra de que a proteção deve-se dar apenas por meio de tarifas – e de que não deve haver proibições – pode conflitar com uma grande diversidade de objetivos não comerciais. Nenhum país é obrigado a admitir a importação de bens considerados lesivos à moral ou à saúde – como entorpecentes, por exemplo. É razoável impor, em certos casos, proibições ao comércio; em outros, exigências qualitativas, como a conformidade com padrões sanitários ou normas técnicas. Para lidar com essas questões, o GATT-47 tem um artigo de "exceções gerais". Ele permite, entre outras hipóteses, a imposição de medidas necessárias à proteção da moral pública, da vida humana, animal ou vegetal, à proteção de tesouros históricos e artísticos e à conservação do meio ambiente. A condição básica é que as medidas não sejam aplicadas de forma discriminatória nem

constituam uma restrição disfarçada ao comércio. Não se pode alegar, por conseguinte, que os cigarros estrangeiros são prejudiciais à saúde: para restringir a importação, é necessário que medidas equivalentes sejam aplicadas aos cigarros fabricados no país. A noção de "restrição disfarçada ao comércio" passa, muitas vezes, por uma avaliação quanto à possibilidade de o objetivo ser alcançado por meio de uma medida alternativa, menos restritiva.

Com o passar do tempo, à tendência à regulamentação crescente dos bens acabou levando à multiplicação das situações de conflito entre os objetivos descritos no Artigo XX e a liberdade de comércio. Isto acabou estimulando a elaboração de disciplinas mais extensas e detalhadas na OMC, em particular no que se refere a normas e regulamentos técnicos.

Além das exceções previstas no GATT, outras foram agregadas com o tempo, em particular no que se refere à agricultura e aos produtos têxteis.

O GATT permitia quotas para produtos agrícolas, desde que vinculadas a programas de limitação da produção. As primeiras rodadas de negociações comerciais realizadas pouco contribuíram para a liberalização do comércio agrícola. Como as principais distorções eram não tarifárias, a consolidação e redução de tarifas agrícolas, quando ocorria, tinha pouco efeito concreto. Ainda assim, a concessão de uma quota com tarifa reduzida para manteiga pelos EUA, na Rodada de Annecy, acabaria por ser considerada "excessiva", levando o Secretário de Agricultura a impor, por obrigação legal, uma proibição à importação de manteiga

– o que redundaria no primeiro caso de autorização de suspensão de concessões por uma parte contratante (no caso, a Holanda) a outra por violação do GATT.

Em 1955, o Japão ingressou no GATT e conseguiu resguardar suas quotas de importação no seu Protocolo de Acessão. No mesmo ano, os EUA obtiveram um *waiver* (derrogação das regras) para legislação que obrigava a imposição de restrições às importações de alguns produtos agrícolas, mesmo em violação às obrigações internacionais dos EUA. Em 1956, já havia indicações de que os seis países que negociavam a criação da Comunidade Econômica Europeia pretendiam estabelecer uma política agrícola protecionista e voltada para a autossuficiência. Assim, ao final da primeira década de vigência do GATT, as disciplinas aplicáveis ao comércio de produtos agrícolas, que nunca haviam sido muito fortes, encontravam-se ainda mais debilitadas, a ponto de gerar a impressão de que a agricultura estava "excluída" do GATT.

O setor têxtil tem sido, desde a Revolução Industrial, um dos mais acessíveis para países que começam a se industrializar. Com isso, há uma sucessão de concorrentes, o que tende a gerar reações protecionistas nos países com indústrias já estabelecidas. Os EUA, ainda nos anos 30, impuseram ao Japão acordos de restrição "voluntária" de exportações ("VERs" – *voluntary export restraints*). Nos anos 50, Japão, Hong Kong, China, Índia e Paquistão foram obrigados a restringir suas exportações para os EUA. Em 1961, os EUA impuseram um "Arranjo de Curto Prazo", sucedido no ano seguinte por um "Arranjo de Longo Prazo", para regular os volumes e o crescimento

das exportações de tecidos de algodão daqueles países. Aos poucos, mais produtos e países foram sendo adicionados. A partir de 1974, o comércio de têxteis e vestuário passou a ser regido pelo Acordo Multifibras (AMF). Foram estabelecidas quotas que restringiam o acesso ao mercado dos países que enfrentavam dificuldades em função do rápido crescimento das importações de têxteis. O Acordo Multifibras conflitava frontalmente com a regra de eliminação de restrições quantitativas e com a cláusula de nação mais favorecida, já que cada país fornecedor negociava quotas individuais. Como no caso da agricultura, os têxteis nunca foram formalmente excluídos do GATT, mas um conjunto de regras específicas tornavam as disciplinas do GATT inoperantes nesses setores.

4.3. O GATT como organização internacional

O acordo do GATT entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948, com 23 partes contratantes – entre as quais o Brasil –, por meio de um "Protocolo de Aplicação Provisória", que estipulava que a Parte II do GATT – que abrangia, entre outras questões, tratamento nacional e direitos antidumping – seria aplicada "na máxima extensão compatível com a legislação existente". Quanto a OIC entrasse em vigor, a Parte II seria substituída pelos dispositivos correspondentes da Carta de Havana.

Quando os EUA anunciaram que não submeteriam a Carta de Havana ao Congresso, em 1950, os signatários

do GATT – denominados de partes contratantes – ficaram com um acordo provisório, mas sem uma instituição para administrá-lo. Por uma feliz coincidência, também havia um secretariado provisório à procura de uma organização. A Conferência da ONU sobre Comércio e Emprego, que lançou as negociações da Carta de Havana, havia estabelecido uma comissão provisória para a Organização Internacional do Comércio, a ICITO, que passou a funcionar, como Secretariado do GATT, até a criação da OMC.

O Protocolo de Aplicação Provisório era conhecido como "a cláusula do vovô" (*grandfather clause*). Com base nessa cláusula, o Brasil manteve em vigor, durante vários anos, impostos internos que discriminavam contra o produto importado, com base em uma lei de 1945. Os EUA a utilizaram para dispensar o teste de dano para a imposição de direitos compensatórios e antidumping contra bens importados, com base em uma lei do mesmo ano.

Em que pesem essas deficiências originais, o GATT gradualmente consolidou-se como uma organização internacional *de facto*. Ademais das rodadas de negociações, as partes contratantes começaram a reunir-se para discutir a implementação do acordo. Estabeleceu-se, em 1960, um Conselho de Representantes que se reunia de forma regular e tomava decisões, por consenso. Para indicar decisões coletivas – o equivalente a resoluções do GATT – falava-se em PARTES CONTRATANTES, em letras maiúsculas. Com o tempo, os mecanismos institucionais foram expandidos e consolidados. O cargo de Secretário-Executivo da ICITO foi transformado em Diretor-Geral do GATT em 1965, em um

reconhecimento implícito de que o acordo também era uma "organização". Nos anos 60 foram criados comitês temáticos específicos – como o Comitê de Comércio e Desenvolvimento, estabelecido em 1965 em resposta à realização, no ano anterior, da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). No mesmo ano foi incorporada a "Parte IV" ao GATT, que estipula, entre outros objetivos e compromissos, que as partes contratantes desenvolvidas deveriam priorizar a redução de barreiras comerciais às exportações das partes contratantes em desenvolvimento, sem esperar reciprocidade total por isso. A linguagem é, no entanto, de caráter exortatório, ou seja, não estabelece obrigações comparáveis, do ponto de vista jurídico, às do texto original do GATT.

4.4. Os resultados das Rodadas do GATT

Entre 1947 e 1961 foram realizadas cinco rodadas de negociações para reduzir tarifas (denominadas de Genebra, Annecy, Torquay, Genebra e Dillon). As negociações eram feitas por listas de produtos, com pedidos e ofertas de cada país. Como havia a expectativa de reciprocidade, as negociações privilegiavam os principais fornecedores. Não faria sentido oferecer uma vantagem a um pequeno exportador, que teria pouco a oferecer em troca, e estender em seguida a concessão tarifária aos grandes fornecedores pela cláusula de nação mais favorecida. Esse mecanismo concentrava a negociação entre os maiores países. Sem

moeda de troca, os pequenos não tinham como obter abertura para seus produtos, mas em compensação também não eram obrigados a fazer concessões. Acabavam, assim, pegando "carona" (*free riding*) nas concessões negociadas pelos maiores. Mesmo para os grandes, no entanto, o método era ineficiente. Com isso, com exceção da rodada original, em que os cortes tarifários foram da ordem de 20%, nas três rodadas seguintes o corte médio nas tarifas foi de apenas 2,3%, e de 8% na Rodada Dillon.

Na Rodada Kennedy (1964-1967), o método tradicional de pedidos e ofertas foi abandonado em favor de uma meta de redução linear de tarifas para produtos industriais (50%). A meta foi alcançada em muitos setores, mas não em áreas consideradas sensíveis como têxteis, calçados, produtos químicos e aço. Foi aprovado também o Código Antidumping, o primeiro acordo adicional sobre disciplinas do GATT.

A Rodada Tóquio (1973-1979) introduziu a "fórmula suíça" para redução de tarifas, uma construção matemática que (1) estabelece um teto máximo para as novas tarifas e (2) efetua cortes proporcionalmente maiores nas tarifas iniciais mais elevadas. Em função deste efeito, é uma fórmula de "harmonização", ou seja, que reduz a dispersão das tarifas iniciais. O resultado final foi uma redução média de um terço nas tarifas dos países industrializados. Ao final da Rodada, a tarifa média para bens industriais era de apenas 4,7% naqueles países. Novamente, no entanto, houve considerável flexibilidade para excluir setores sensíveis.

Na Rodada Tóquio houve o primeiro esforço significativo para enfrentar as barreiras não tarifárias. O resultado foram

acordos sobre subsídios e medidas compensatórias, barreiras técnicas, licenciamento de importações, valoração aduaneira, compras governamentais e um novo acordo antidumping. Foram também concluídos acordos simplificados de acompanhamento de mercado para aeronaves civis, carne bovina e produtos lácteos. Esses acordos eram "plurilaterais", ou seja, voluntários, e valiam apenas para as partes contratantes que os subscreviam. Eram chamados, informalmente, de "códigos". A maioria desses códigos foram transformados em acordos multilaterais na Rodada Uruguai. Os arranjos sobre carne bovina e produtos lácteos foram encerrados. Apenas os acordos sobre compras governamentais e sobre aeronaves civis foram mantidos como acordos plurilaterais na OMC.

4.5. Do GATT à OMC: a Rodada Uruguai

O GATT teve um sucesso inegável, tanto em termos de liberalização comercial como de criação de um sistema efetivamente multilateral. O número de partes contratantes passou de 23 em 1947 para 50 no final da Rodada Kennedy, vinte anos mais tarde, e dobrou novamente na década seguinte. As reduções tarifárias ajudaram a manter taxas elevadas de crescimento do comércio internacional – em torno de 8%, em média, nas décadas de 1950 e 1960. O comércio internacional de manufaturas, como proporção da produção mundial, triplicou entre 1945 e 2000.

O GATT repousava, no entanto, sobre bases precárias: tratava-se de um acordo "provisório", que nunca foi ratificado

pelo Congresso norte-americano. O bom desempenho do GATT deveu muito à supremacia econômica e à disposição dos EUA para liderar a liberalização comercial. Sem competidores, os EUA podiam defender uma cláusula de nação mais favorecida incondicional como entronizada no artigo I do GATT. A preponderância norte-americana e sua disposição para acomodar os interesses de seus aliados europeus acabou resultando, no entanto, em seletividade contrária aos interesses dos países em desenvolvimento: setores como têxteis e agricultura foram virtualmente excluídos do GATT. A impossibilidade de obterem a liberalização nos mercados de seu interesse e o pessimismo em relação à contribuição do comércio exterior para o desenvolvimento levaram os países em desenvolvimento a concentrarem esforços, primeiro, na reforma das relações econômicas internacionais e, em seguida, na obtenção de tratamento especial e diferenciado, que consistia, na maioria das vezes, em isenções totais ou parciais em relação às regras. Com essa margem de manobra (*policy space*), muitos países em desenvolvimento (PEDs) puderam industrializar-se, explorando até o limite as políticas de substituições de importações. No fundo, era um sistema de "duas velocidades", em que os países desenvolvidos tinham mais obrigações, mas também mais benefícios, do que os países em desenvolvimento.

Em meados dos anos 80, começou a ficar claro que o GATT – seja como arranjo institucional, seja como conjunto de regras – não era mais adequado ou suficiente para regular o comércio multilateral. O sucesso das primeiras décadas – em que o crescimento do comércio internacional ultrapassou

de longe o crescimento do produto bruto mundial – deu lugar a tensões crescentes, com a multiplicação de restrições "cinzentas" (i.e., não expressamente proibidas, mas tampouco previstas no GATT), aumento no número de controvérsias – nem sempre resolvidas, devido à natureza não compulsória dos mecanismos de resolução – e críticas, de diversas orientações, aos desequilíbrios do sistema. Algumas dessas tensões refletiam o próprio sucesso do GATT: com a redução de tarifas, os países começaram a recorrer a outras medidas, não tarifárias, para se protegerem da concorrência externa. As mudanças estruturais na economia mundial também desempenharam um papel. A partir do início dos anos 70 os EUA começaram a apresentar déficits comerciais e, a partir de 1980, déficits em conta corrente. O aumento das exportações de produtos industriais por parte do Japão e de países em desenvolvimento asiáticos e latino-americanos gerou modificações importantes nos padrões de produção e comércio. Com isso, aumentou a pressão dos EUA por "reciprocidade", que se dirigiu prioritariamente para os setores mais competitivos da economia norte-americana: serviços e alta tecnologia – neste caso, vinculada a demandas crescentes por proteção da propriedade intelectual. O crescimento da produção agrícola europeia também produziu, no início dos anos 80, um acirramento da concorrência: o custo dos programas de apoio nos EUA foi multiplicado por seis entre 1982 e 1986, atingindo US$ 26 bilhões; o gasto com os principais programas da Política Agrícola Comum (PAC) dobrou entre 1981 e 1986, de 11 para 22 bilhões de Unidades Monetárias Europeias

(ECUs). Isto levou os EUA a reconsiderarem as vantagens do *policy space* para concessão de subsídios agrícolas que os EUA haviam imposto a seus sócios no GATT através do *waiver* agrícola de 1955.

Por sua vez, os países em desenvolvimento ressentiam-se da multiplicação de restrições a suas exportações: acordos "voluntários" de restrição (VRAs), proliferação de medidas antidumping e de direitos compensatórios, sucessivas prorrogações e extensões das quotas sobre produtos têxteis, perda de mercados de exportação devido às exportações subsidiadas de produtos agrícolas pelos EUA e pela Comunidade Europeia (CE). As aspirações de reforma das relações econômicas internacionais também se frustraram após um período inicial de realizações com a criação do G-77 e da Unctad, e com a adoção na II Conferência, em 1968, do Sistema Geral de Preferências, primeira medida concreta de flexibilização da cláusula NMF em favor dos PEDs.

A insatisfação generalizada com o *status quo*, somada à crescente disposição para utilizar medidas unilaterais (como a Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA) para forçar a abertura de mercados e mesmo mudanças legislativas em outros países, resultaria no lançamento de mais uma rodada de negociações comerciais em 1986, em Punta del Este. Além da pauta tradicional de liberalização do comércio de bens, a Rodada Uruguai trataria também do estabelecimento de regras sobre propriedade intelectual e comércio de serviços. Em contrapartida ao atendimento dessa demanda dos países desenvolvidos, a Rodada deveria também tratar da incorporação (ou reincorporação) do comércio de têxteis e

de produtos agrícolas ao sistema multilateral e de regulação das medidas de salvaguarda. Além disso, seria feito um reexame do funcionamento do sistema do GATT, inclusive em relação aos aspectos institucionais e ao mecanismo de solução de disputas.

O objetivo era concluir as negociações em quatro anos, expectativa que se revelou excessivamente otimista. Em 1988, em Montreal, e em Bruxelas, em 1990, as conferências ministeriais terminaram sem acordo em relação às negociações agrícolas. Alguns avanços provisórios foram, no entanto, obtidos, na forma de "colheita antecipada" dos resultados da Rodada – em particular, modificações no sistema de solução de controvérsias e o estabelecimento do mecanismo de revisão de políticas comerciais. No final de 1992, os EUA e a União Europeia chegaram a um acordo (conhecido como "acordo de Blair House") que serviria de base para o resultado das negociações agrícolas. Em 1993, as demais questões pendentes foram sendo resolvidas e, no final do ano, foram apresentadas como um "pacote" final, na forma do "Projeto Dunkel", apresentado pelo então Diretor-Geral do GATT. Assim, depois de quase oito anos de negociações, muitas idas e vindas e vários desencontros, o acordo que concluiu a Rodada Uruguai e estabeleceu a OMC foi assinado em Marraqueche, em abril de 1994. A OMC começou a funcionar oficialmente em 1º de janeiro de 1995.

V

A OMC

Os resultados da Rodada Uruguai foram amplos, profundos e, em boa medida, revolucionários. O sistema do GATT baseava-se em um acordo de *status* inferior a um tratado internacional (em virtude do Protocolo de Aplicação Provisória), limitado ao comércio de bens – e mesmo nesse caso, com setores excluídos –, com um mecanismo de solução de controvérsias que dependia do consentimento da parte reclamada e com um arranjo institucional precário. O acordo de Marraqueche, que estabeleceu a OMC, transformou o sistema de comércio multilateral de maneira radical.

5.1. A OMC como organização internacional

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) deu, finalmente, base jurídica sólida para o sistema de comércio multilateral. A extinção das derrogações históricas (*grandfather clause*, *waivers* agrícolas), a obrigatoriedade de subscrição de todos os acordos por todos os Membros,

a instituição de um mecanismo compulsório de solução de controvérsias constituem um conjunto de mudanças de grande alcance, que transformaram a face do sistema de comércio multilateral.

Como organização internacional, a OMC tem personalidade jurídica própria, distinta da de seus Membros. A OMC foi estabelecida por um tratado que define seus objetivos, funções, estrutura e métodos para tomada de decisões. Os acordos temáticos aprovados na Rodada Uruguai constituem parte integrante do acordo constitutivo da OMC.

Os *objetivos* podem ser resumidos na intenção de desenvolver um sistema comercial multilateral integrado, mais viável e durável, baseado no GATT, nos resultados das rodadas de liberalização comercial anteriores e nos resultados da Rodada Uruguai.

As *funções* abrangem a administração dos acordos e dos mecanismos de solução de controvérsias e de revisão de políticas comerciais. Além disso, a Organização serve como fórum de negociações comerciais multilaterais.

A *estrutura* da OMC tem, no ápice, a Conferência Ministerial, que se reúne a cada dois anos. No dia a dia, o órgão decisório máximo é o Conselho Geral, integrado pelos Representantes Permanentes de todos os Membros. O Conselho Geral também se reúne como Órgão de Solução de Controvérsias e como Órgão de Revisão de Políticas Comerciais. Abaixo do Conselho Geral estão os Conselhos de Comércio de Bens, Comércio de Serviços e TRIPS. Abaixo destes, por sua vez, há cerca de quatro dezenas de Comitês, Subcomitês e Grupos de Trabalho, que administram acordos específicos ou mesmo aspectos distintos de um mesmo

acordo. Essa estrutura é servida pelo Secretariado, dirigido por um Diretor-Geral.

A OMC manteve a prática de tomada de decisões por consenso que prevalecia no GATT. O acordo prevê a possibilidade de decisões por votação; para emendas, é necessário o voto de 2/3 dos Membros, como no GATT. É possível também adotar interpretações dos acordos, com um quórum mais elevado (3/4 dos Membros). A cláusula de nação mais favorecida é considerada pétrea: somente pode ser modificada por unanimidade. Na prática, a possibilidade de votação é remota.

5.2. Os acordos tradicionais

5.2.1. O GATT 1994

Ao final da Rodada Uruguai, foi adotada uma série de acordos ("entendimentos" e "decisões") que interpretam e, em certos casos, modificam substancialmente artigos específicos do GATT. Esses acordos tratam de taxas de importação, empresas estatais, restrições comerciais por problemas com o balanço de pagamentos, acordos regionais de comércio, derrogação de obrigações (*waivers*) e renegociação de tarifas consolidadas. O conjunto desses acordos, juntamente com as decisões tomadas pelas PARTES CONTRATANTES do GATT ao longo do tempo, os protocolos de acessão e os protocolos referentes às listas de tarifas de cada membro passaram a constituir, juntamente com o texto original do GATT (o "GATT 1947"), um novo documento

de base – o "GATT 1994". O GATT 1994 é, portanto, o GATT 1947, ampliado por um conjunto de acordos específicos e substancialmente melhorado pela revogação do Protocolo de Aplicação Provisória. Do ponto de vista formal, no entanto, o GATT 1947 foi extinto.

5.2.2. Os acordos sobre bens

Além do GATT 1994, diversos outros acordos regulamentam em detalhe procedimentos específicos de política comercial. O objetivo mais amplo é disciplinar as medidas que podem ser utilizadas como barreiras não tarifárias ao comércio. Os acordos que elaboram e refinam o GATT tratam de barreiras técnicas (TBT), medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS), subsídios e direitos compensatórios, antidumping, regras de origem, licenciamento de importações, salvaguardas, inspeção pré-embarque e compras governamentais. Alguns deles haviam sido objeto de acordos plurilaterais na Rodada Tóquio. Na Rodada Uruguai, todos tornaram-se multilaterais, ou seja, obrigatórios para todos os Membros da OMC. A única exceção é o Acordo sobre Compras Governamentais.

5.2.2.1. Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)

Os produtos modernos estão sujeitos a número crescente de normas (em princípio, voluntárias) e regulamentos

(obrigatórios) que especificam características (*e.g.*, funções, dimensões, formas, materiais), requisitos de segurança (como resistência ao fogo, ausência de substâncias nocivas), compatibilidade com outros produtos (*e.g.*, para evitar interferência de equipamentos de radiofrequência), cores, símbolos descritivos. A multiplicidade de padrões em diferentes mercados – como os sistemas de cores para televisão analógica ou para a televisão digital – elevam os custos do comércio e podem, no limite, inviabilizá-lo. Na maioria dos casos, esses requisitos têm justificativa técnica; muitas vezes, no entanto, são feitos sob medida para beneficiar o produto doméstico.

O GATT 1947 continha apenas referências genéricas a regulamentos e normas técnicas, em particular no Artigo III, que veda a imposição de requisitos distintos produtos importados e domésticos, e no Artigo XX, que trata de medidas para preservar a saúde humana, animal e vegetal. A multiplicação das barreiras técnicas acabaria levando, na Rodada Tóquio, à negociação de um acordo plurilateral, que foi expandido, melhorado e transformado em acordo multilateral na Rodada Uruguai.

O Acordo TBT busca assegurar que normas e regulamentos técnicos, assim como procedimentos de certificação e avaliação de conformidade (os métodos para determinar que os produtos atendem às normas e regulamentos) não criem obstáculos desnecessários ao comércio – como, por exemplo, por meio de testes mais rigorosos para os produtos importados. Para tanto, estabelece a obrigação de não discriminação (NMF e tratamento nacional). Além

disso, determina que os regulamentos técnicos não devem ter por objetivo ou efeito criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional, ou seja, não devem restringir o comércio além do necessário para alcançar um objetivo legítimo. O Acordo exemplifica como objetivos legítimos a segurança nacional, a proteção da saúde ou da segurança humanas, da vida ou da saúde animal ou vegetal, ou do meio ambiente. Em síntese, o espírito do Acordo TBT é que os países podem adotar as medidas que considerarem necessárias para sua própria proteção, desde que o façam (1) de maneira não discriminatória, (2) com base em análises científicas e técnicas apropriadas e (3) que não criem obstáculos desnecessários ao comércio. Na medida do possível, os países devem adotar padrões internacionais.

É natural que os países que se encontram na fronteira do progresso técnico produzam maior quantidade de regulamentos técnicos e, por conseguinte, exerçam maior influência na determinação dos padrões internacionais aprovados em organizações como a ISO, o *Codex Alimentarius*, a UIT, a IEC. Por outro lado, a forte presunção de que os padrões devem basear-se em critérios científicos constituem uma defesa importante para os países em desenvolvimento contra medidas discriminatórias.

5.2.2.2. Acordo sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMS)

Os anos 70 e 80 foram um período de grande expansão do investimento direto estrangeiro. Ainda havia, no entanto,

muitos setores em que o acesso era restrito, para proteção das empresas nacionais. A abertura ao investimento estrangeiro foi sendo feita de maneira gradual, muitas vezes sujeitas a condições, como compromissos em relação a determinados percentuais de conteúdo local no produto final, exigências de exportação de determinada proporção da produção e mesmo neutralidade em matéria de divisas (as importações eram condicionadas à obtenção de divisas por meio da exportação). Essas medidas contrariavam os Artigos III (tratamento nacional) e XI (restrições quantitativas) do GATT, ao condicionarem a importação à aquisição de produtos locais. De maneira semelhante às medidas de "área cinzenta" da época, alegava-se que não eram medidas expressamente proibidas pelo GATT. Em 1982, os EUA pediram um painel contra a lei de investimentos do Canadá de 1973 (*Foreign Investment Review Act* – FIRA), que estipulava requisitos desse tipo. O painel condenou os requisitos de conteúdo local, mas não, surpreendentemente, os compromissos de exportação.

Na Rodada Uruguai foi concluído um acordo no qual, além de reiterar-se a vedação de exigência de conteúdo doméstico, fica explicitada a proibição de exigência de desempenho exportador, ou seja, de exportação de uma parcela da produção. O acordo não inova: ele apenas esclarece o alcance das disciplinas do GATT. Para reforçar esse caráter didático, o acordo contém uma lista ilustrativa de medidas relacionadas a investimentos que são proibidas.

5.2.2.3. Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Os subsídios são, juntamente com as tarifas e as quotas, instrumentos básicos da política comercial. Assim como as tarifas são utilizadas para elevar o preço dos produtos importados; os subsídios servem para reduzir o preço do produto doméstico. Nos dois casos, o propósito é alterar a relação de competitividade entre produtos nacionais e estrangeiros, em favor dos primeiros. Esse objetivo também pode ser buscado em outros mercados, por meio de subsídios à exportação. Se um produto subsidiado causar dano à indústria doméstica do país importador, este pode aplicar direitos "compensatórios", ou seja, taxas que anulam o montante do subsídio.

Apesar de sua óbvia relevância para o comércio e da ampla utilização dos subsídios por quase todos os países, o GATT original estabeleceu disciplinas pouco estritas em relação a subsídios. A disputa por divisas no pós-Guerra levou rapidamente, no entanto, a um acirramento da concorrência por mercados. Em consequência, acordou-se, em 1955, proibir os subsídios à exportação para produtos industrializados a partir de 1958. Continuaram a ser tolerados, no entanto, os subsídios à exportação de produtos primários.

Na Rodada Tóquio foi negociado um acordo plurilateral para disciplinar tanto o emprego de subsídios como a imposição de direitos compensatórios – o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias. Os signatários do Código comprometeram-se a apenas impor direitos compensatórios

se, além dos subsídios, fosse determinado que os produtores locais haviam sido prejudicados ("teste de dano"). O Brasil, que começava a expandir suas exportações de manufaturados – em boa medida com o apoio de subsídios – aderiu ao Código para ter direito a esse teste de dano.

Nem sempre é simples identificar se uma medida constitui um subsídio e, ainda mais, determinar seu montante – o que é indispensável para o cálculo dos direitos compensatórios. Em ordem decrescente de clareza, podem-se mencionar transferências de recursos do Governo para uma empresa, especialmente se vinculadas ao volume de produção; o fornecimento de bens ou serviços – como energia elétrica – abaixo do custo de produção; a redução ou isenção de impostos diretos ou indiretos; o compromisso de compra de determinado volume de produção pelo Governo; a concessão de empréstimos em condições mais favoráveis do que a empresa obteria no mercado; a construção de infraestrutura; operações no mercado de capitais em condições favorecidas; o fornecimento de serviços abaixo do custo para os empregados das empresas.

Em todos os casos, um elemento necessário para a existência do subsídio é a especificidade, ou seja, seu direcionamento a um setor ou empresa. Uma redução generalizada na alíquota do imposto de renda, por exemplo, não altera, em princípio, as condições de competitividade. Se a redução é restrita a um setor, ou vinculada à exportação, existe subsídio.

A determinação do montante do subsídio depende, entre outros fatores, de decisão sobre se ele é medido pelo custo para o Governo ou pelo benefício para o recipiendário.

Se um banco oficial concede um empréstimo a uma taxa superior a seu custo de captação, mas inferior à taxa que a empresa poderia obter no mercado, haveria um benefício, mas não um custo.

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC estabeleceu, pela primeira vez no GATT, uma definição de subsídio: é necessário que haja uma contribuição financeira do Governo (em qualquer forma, inclusive redução de impostos) e, simultaneamente, um benefício. Os subsídios à exportação, ou os que dependem da utilização de bens domésticos em detrimento dos importados, são proibidos. Os subsídios à produção "específicos", ou seja, dirigidos a uma indústria, setor ou região, são "acionáveis", isto é, podem dar margem à imposição de direitos compensatórios se, em uma investigação, concluir-se que causam dano aos concorrentes. A categoria de subsídios "verdes" referia-se a certos tipos de subsídios que não seriam acionáveis mesmo que fossem específicos e se comprovasse dano. Incluíam-se nesse caso subsídios para P&D, subsídios ambientais e regionais. Essa categoria expirou, no entanto, em 2000 e não foi renovada. Por último, subsídios considerados como "não específicos" não podem ser objeto de medidas compensatórias.

Para direitos compensatórios, o ASMC estabelece uma série de requisitos processuais e substantivos. O requisito básico é que se demonstre a existência de subsídio, dano à indústria doméstica e relação causal entre o subsídio e o dano. O cálculo do montante de subsídio deve ser feito tomando o mercado como base de referência, o que, na prática pode oferecer dificuldades significativas.

5.2.2.4. Acordo Antidumping

O "dumping" é um conceito que abrange distintas realidades. A primeira delas é a discriminação de preços, ou seja, a prática de preços diferenciados – estratégia corrente de maximização de lucros por empresas que atuam em diversos mercados. Também se denomina dumping, no entanto, a venda de produtos abaixo do seu preço de custo (*underselling*) – que também é prática normal sob determinadas situações, em especial em setores com elevada proporção de custos fixos nos custos totais – e a venda a preços extremamente reduzidos, visando a eliminar a concorrência (preço predatório). A lógica econômica e jurídica de cada uma dessas práticas é distinta. Apenas a última constitui, de fato, uma prática desleal, no sentido de que é feita com a intenção de distorcer o mercado.

A noção de que importações a baixo custo decorrem de vantagens ou práticas desleais vem, no entanto, de longe. O Canadá adotou legislação antidumping em 1904, seguido de perto pelo outros Domínios britânicos (Nova Zelândia, Austrália e África do Sul) e pelos EUA. A lei norte-americana de 1921 serviu de base para o Artigo VI do GATT 1947. Esse artigo permite aplicar direitos antidumping sobre produtos importados desde que se comprove a ocorrência simultânea dos seguintes elementos: 1) dumping (em qualquer das formas mencionadas acima); 2) dano material ou ameaça de dano material à indústria doméstica, ou atraso significativo para o estabelecimento de uma indústria doméstica; e 3) relação de causalidade entre o dumping e o dano.

Na Rodada Kennedy foi negociado um primeiro acordo plurilateral sobre antidumping, substituído na Rodada Tóquio pelo Código Antidumping. Na Rodada Uruguai, esse Código foi, como os demais, multilateralizado, ou seja, passou a ser de adesão obrigatória para todos os membros da OMC. O Acordo Antidumping segue a mesma lógica do Artigo VI: é necessário demonstrar a existência de dumping, dano e nexo causal entre os dois. O Acordo consolida, no entanto, uma série de regras em relação ao método para determinação da existência de dumping, os critérios a serem levados em consideração na análise de dano, os procedimentos para o início e para a condução de investigações, a implementação e duração de medidas antidumping e os critérios de revisão de medidas antidumping por painéis de solução de controvérsias.

Até os anos 80, o número de países que aplicavam antidumping era limitado – basicamente EUA, CEE, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul. A adoção do Acordo Antidumping coincidiu com aumento notável no número de países que aplicam direitos antidumping, o que guarda relação com o processo de abertura comercial nos países em desenvolvimento. Historicamente verifica-se uma correlação inversa entre o nível de proteção comercial (tarifa média e outros instrumentos) e a utilização de direitos antidumping. Mais do que seguir uma lógica econômica clara, as medidas antidumping, como outros instrumentos de defesa comercial, obedecem à necessidade de válvulas de escape para as pressões da liberalização comercial.

5.2.2.5. Acordo sobre Regras de Origem

"Regras de origem" são os critérios utilizados para definir o país de origem de um bem. Esses critérios costumam estipular uma determinada proporção de valor adicionado a um produto, ou uma "transformação substancial", que pode ser determinada, por exemplo, por mudança na descrição do produto na nomenclatura tarifária – o chamado "salto tarifário" –, ou pela descrição de processos específicos de elaboração.

As regras de origem adquirem maior importância no caso dos acordos preferenciais, de vez que constituem a base para o enquadramento no tratamento mais favorável. O acordo sobre regras de origem da OMC não se aplica, no entanto, aos acordos regionais ou aos esquemas preferenciais unilaterais, como o SGP, que dispõem de ampla liberdade para estabelecer suas próprias regras. O acordo da OMC aplica-se primordialmente às regras de origem "não preferenciais"; as regras de origem preferenciais são mencionadas em um anexo, que trata principalmente de transparência.

Se a cláusula NMF fosse aplicada de forma absoluta na OMC, a origem de um bem não teria importância. Na prática, no entanto, algumas políticas resultam em discriminação: nos casos de salvaguardas, antidumping e direitos compensatórios, por exemplo, as investigações e a aplicação de eventuais sobretaxas são feitas de forma direcionada. Se for possível evitar o pagamento de uma sobretaxa por meio de transbordo em um terceiro país, possivelmente

acompanhado de alguma alteração sem consequência, as medidas de defesa comercial se tornariam sem efeito. O mesmo ocorre no caso das quotas, aplicadas principalmente a produtos agrícolas. O Acordo prevê que as regras de origem deveriam ser harmonizadas até 1998, mas a divergência de interesses em relação a um grupo limitado de produtos tem impedido a conclusão do processo.

5.2.2.6. Acordo sobre Licenciamento de Importações

Os procedimentos utilizados para determinar a legalidade das importações em sentido amplo – a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação às mercadorias importadas, assim como sua conformidade com a legislação pertinente – podem-se prestar à imposição de exigências, custos ou atrasos na importação, que atuam como barreiras não tarifárias. Os artigos VIII e X do GATT estipulam requisitos de simplificação e transparência desses procedimentos. Na Rodada Tóquio, foi negociado um código plurilateral sobre licenciamento de importações, que foi transformado em acordo multilateral na Rodada Uruguai.

Ademais de elaborar e complementar as regras básicas aplicáveis ao licenciamento, como a aplicação neutra e imparcial dos procedimentos, a simplicidade e a transparência das regras, o Acordo estabelece requisitos substantivos objetivos, como prazos máximos para a concessão de licenças (entre 10 e 60 dias, segundo o tipo de licença).

A relevância dos procedimentos burocráticos na importação para a eficiência das operações levou à negociação

de um acordo sobre "facilitação do comércio", concluído em dezembro de 2013. Esse acordo complementa o Acordo de Licenciamento de Importações e estabelece obrigações adicionais em relação a procedimentos aduaneiros.

5.2.2.7. Acordo sobre Salvaguardas

O Artigo XIX do GATT previa a possibilidade de elevar as tarifas aplicáveis a produtos que, por motivos "imprevistos", tivessem um aumento significativo de importações, de forma que causasse ou ameaçasse causar sério dano à indústria doméstica. Embora a lógica seja comumente percebida como política, faz sentido, do ponto de vista econômico, que o ajuste estrutural decorrente do comércio internacional ocorra de forma gradual, uma vez que a realocação de capital e mão de obra não ocorre de forma automática. Com tempo, a indústria doméstica pode (1) investir e tornar-se mais competitiva ou (2) reduzir seu nível de produção e transferir mão de obra e capital (por meio da extensão dos períodos de amortização, por exemplo) de forma gradual.

No GATT, no entanto, as partes contratantes preferiram trocar a complexidade dos conceitos subjetivos do Artigo XIX pela eficiência prática das "medidas de área cinzenta" (em particular, das restrições "voluntárias" às exportações de bens como aço e automóveis).

O Acordo sobre Salvaguardas da OMC proibiu explicitamente todas as medidas "cinzentas" e estabeleceu procedimentos mais detalhados para a abertura de investigações com vistas à imposição de salvaguardas.

O Acordo estabelece critérios para determinação do que constitui dano à indústria doméstica, assim como parâmetros para as medidas a serem aplicadas às importações e prazos máximos para sua utilização. As salvaguardas não podem ser aplicadas de forma discriminatória, a não ser em circunstância excepcionais.

5.2.2.8. Acordo sobre Inspeção Pré-embarque

Alguns países – na grande maioria, PMDRs – utilizam os serviços de grandes empresas para efetuar inspeções, nos portos de expedição, das mercadorias importadas. A inspeção inclui verificação da mercadoria e da documentação, classificação aduaneira e avaliação do valor das mercadorias, ou seja, trata-se de uma terceirização de serviços normalmente efetuados pela alfândega nos países importadores. O objetivo é reduzir fraudes e corrupção, em especial em países que não dispõem de infraestrutura física e humana adequada. O acordo da OMC sobre inspeção pré-embarque basicamente reitera que os princípios e obrigações da OMC – como não discriminação, transparência, métodos de valoração aduaneira – aplicam-se àquelas operações.

5.2.2.9. Acordo sobre Compras Governamentais

O Artigo III do GATT, que impõe a obrigação de conceder "tratamento nacional" aos bens importados, exclui explicitamente as aquisições do Governo para fins não

comerciais. O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS contém uma exceção equivalente à do GATT para as compras do Governo. Por considerações de eficiência, ou para a obtenção de financiamento, muitos países costumam abrir, mesmo na ausência de obrigações nesse sentido, seus mercados para fornecedores estrangeiros. A relevância do poder de compra do Estado como instrumento de política industrial tem levado, no entanto, a grande maioria dos países em desenvolvimento a buscar preservar essa possibilidade e, consequentemente, a resistir à negociação de obrigações de acesso a mercados nessa área.

Na Rodada Tóquio, um grupo de 12 países (incluídos os então 9 membros das Comunidades Europeias) decidiu negociar um código plurilateral sobre compras governamentais. A participação limitada acabou levando à renegociação do código, durante a Rodada Uruguai, como acordo plurilateral – o único acordo desse tipo com obrigações comerciais sob a OMC. O acordo conta com 42 membros, incluídos os 28 integrantes da União Europeia.

O Acordo não se aplica a todas as compras governamentais dos signatários. Cada participante lista as entidades centrais, subnacionais ou outras (como autarquias e empresas estatais) cobertas. No caso dos EUA, por exemplo, o acordo aplica-se às compras de 37 estados. Aplicam-se igualmente limiares de valores para as aquisições – de maneira geral, 130 mil DES (direitos especiais de saque) para bens e 5 milhões de DES para serviços de construção.

A ampliação do número de signatários do Acordo de Compras Governamentais é uma das prioridades dos grandes países desenvolvidos. Na Declaração que lançou a Rodada

Doha, estava previsto o lançamento de negociações sobre os chamados "temas de Cingapura" (transparência em compras governamentais, facilitação do comércio, concorrência e comércio e investimentos) a partir de 2003. Transparência em compras era entendido pelos EUA como um primeiro passo para negociações sobre acesso. Após o fracasso da Conferência Ministerial de Cancún, no entanto, foram lançadas negociações apenas sobre facilitação do comércio. O Acordo sobre Compras Governamentais permanece, basicamente, como um acordo entre países desenvolvidos. O ingresso da China – que iniciou negociações em 2008 – aumentaria significativamente a relevância do Acordo.

5.3. Os novos acordos

Uma das principais deficiências do GATT era a virtual exclusão da agricultura e dos têxteis. Para sanar essa situação, a OMC adotou um acordo para reintegrar os produtos têxteis, um acordo sobre acesso a mercados e subsídios a produtos agrícolas e um acordo que disciplina as medidas sanitárias e fitossanitárias que afetam o comércio.

5.3.1. Acordo sobre Têxteis e Vestuário

Uma das principais demandas dos países em desenvolvimento na Rodada Uruguai era que os produtos têxteis voltassem a ser tratados como os demais bens industriais,

ou seja, "integrados" ao GATT. Isso implicava, basicamente, a eliminação das quotas sob o Acordo Multifibras. Essa demanda foi aceita, mas com um prazo de implementação de dez anos. Durante esse prazo, as quotas seriam eliminadas em quatro etapas – em 1º de janeiro de 1995, de 1998, de 2002 e de 2005. O acordo também estabeleceu uma salvaguarda transitória, mais fácil de invocar que as salvaguardas normais. Em que pese às críticas ao ritmo de implementação (o Acordo permitiu que a maior parte do valor do comércio somente fosse integrado no final do período), todos os produtos têxteis e de vestuário passaram a ser regidos exclusivamente pelas regras da OMC no prazo previsto. O Acordo sobre Têxteis e Vestuário deixou, assim, de viger em 1º de janeiro de 2005.

5.3.2. Acordo sobre Agricultura

A conclusão das negociações agrícolas da Rodada Uruguai resultou em um conjunto de regras sobre todos os aspectos do comércio de produtos agrícolas – inclusive com listas consolidadas de tarifas, consolidação e redução do montante de subsídios à exportação e limites aos subsídios domésticos. A par disso, foi adotado um acordo para regulamentar a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Embora o resultado em termos de liberalização efetiva do comércio agrícola tenha sido modesto, o fato é que, pela primeira vez em quase cinco décadas, o comércio agrícola foi efetivamente subordinado a regras multilaterais.

O Acordo sobre Agricultura estabelece disciplinas não apenas para os instrumentos de política comercial, mas também para as políticas domésticas. A opção por esse enfoque tem consequências que se estendem no tempo, na medida em que cristaliza os parâmetros do processo de reforma da agricultura. A partir da Rodada Uruguai, todas as negociações teriam que tratar tanto de política comercial quanto de políticas domésticas.

É interessante notar que o enfoque adotado no Acordo sobre Agricultura (AsA) representa apenas uma dentre diversas alternativas possíveis para a reforma do comércio agrícola. Poder-se-ia, por exemplo, limitar os compromissos a subsídios à exportação e a acesso a mercados. Se fossem suficientemente ambiciosos, esses compromissos acabariam por exercer pressão, indiretamente, sobre as políticas de preços mínimos e de estoques nacionais.

A estrutura do Acordo sobre Agricultura reflete as três áreas em que se deram as negociações, a saber, acesso a mercados, concorrência nas exportações e apoio doméstico.

Em *acesso a mercados*, o dispositivo principal é o Artigo 4:2 do AsA, que estipula que "os Membros não manterão, não recorrerão nem reverterão a nenhuma medida do tipo das que foram convertidas em direitos aduaneiros ordinários". Este é o requisito de tarificação de todas as medidas não tarifárias. Uma nota de pé de página exemplifica as medidas – como quotas, direitos variáveis, preços mínimos – e esclarece que se incluem "outras medidas similares", ou seja, que a lista não é exaustiva. A nota abrange todas as medidas, "mesmo aquelas mantidas com base em

derrogações específicas para determinados países". Ou seja, nem os protocolos de acessão nem o *waiver* agrícola dos EUA podem ser invocados para justificar a manutenção de medidas não tarifárias.

Foram mantidas, no entanto, duas exceções ao princípio da tarificação. A primeira, menos importante, é a chamada "cláusula do arroz", que permitiu o adiamento da tarificação do arroz no Japão, na Coreia e nas Filipinas, e da carne de ovinos e caprinos em Israel. A segunda, mais significativa, é a chamada salvaguarda especial (SSG), prevista no Artigo 5 do AsA. A salvaguarda especial permite a imposição de tarifas adicionais com base em "gatilhos" de preço e de volume. De certa forma, a SSG constitui uma relíquia, comparável aos direitos variáveis aplicados em função do preço internacional. Ao contrário das salvaguardas clássicas, nenhuma investigação e nenhuma determinação de dano são necessárias.

Outra reminiscência do passado são as quotas tarifárias para acesso "mínimo" ou "corrente". O acesso mínimo refere-se a situações em que, mesmo após a implementação da tarificação e das reduções tarifárias previstas no Acordo, as importações seriam negligenciáveis. Essas quotas tarifárias deveriam permitir o acesso, em base de nação mais favorecida (NMF), de um volume correspondente a três por cento do consumo doméstico no primeiro ano, e de cinco por cento no último ano do período de implementação (2000, para os países desenvolvidos). O acesso corrente refere-se a situações em que a existência anterior de quotas por países poderia levar, no processo de tarificação, a

perdas de vantagens pelos detentores das quotas; nesse caso, foram permitidas quotas específicas por país, em derrogação do Artigo I (cláusula NMF) e do Artigo XIII do GATT (que trata da administração de quotas). De acordo com um levantamento efetuado em 1999, mais de 1400 quotas tarifárias haviam sido notificadas à OMC.

Em *concorrência nas exportações* (*export competition*), o AsA introduziu disciplinas onde, de fato, não havia virtualmente nenhuma limitação anteriormente. O Artigo XVI:3 do GATT permitia subsídios à exportação, desde que não fossem utilizados para a obtenção de "mais do que uma parcela equitativa" do comércio mundial. Os painéis do GATT que examinaram disputas sob esse artigo tenderam, de maneira geral, a impor o ônus da prova aos reclamantes, que se viram confrontados com a tarefa impossível de demonstrar a distribuição de mercado que ocorreria na ausência de subsídios.

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai abandonou os conceitos subjetivos – parcela equitativa, deslocamento, período "representativo" –, substituindo-os por critérios quantitativos absolutos: o montante monetário de subsídios e o volume exportado com subsídios de cada grupo de produtos, declarados na lista de compromissos de cada Membro. Tanto o montante dos subsídios como o volume das exportações subsidiadas foram objeto de compromissos de redução (36% e 21%, respectivamente, para países desenvolvidos, e 24% e 14%, respectivamente, para países em desenvolvimento). Os subsídios à exportação não refletidos nas listas de compromissos estão proibidos.

Outros dispositivos do Acordo buscam evitar a elisão desses compromissos: o Artigo 9(1), por exemplo, lista seis tipos de subsídios à exportação sujeitos a compromissos de redução, ao passo que o Artigo 10(1) estabelece que subsídios à exportação não listados no Artigo 9(1) não devem ser utilizados para elidir os compromissos em relação a subsídios à exportação. Os subsídios a produtos agrícolas incorporados em produtos processados exportados também estão sujeitos a compromissos de redução e devem-se conformar aos limites de subsídios unitários aplicáveis à matéria-prima.

Em relação a *subsídios domésticos*, o AsA estabelece disciplinas com base na medida agregada de apoio (AMS), calculada por país e por produto, para o período 1986--1990. O cálculo envolvia três elementos: suporte de preços, pagamentos diretos não isentos e outros subsídios não isentos do compromisso de redução. A AMS total, calculada com base no período 1986-1988, deveria ser reduzida em 20 por cento ao longo do período de implementação. O montante da AMS é conhecido como "caixa amarela". Três tipos de subsídios estavam isentos dos compromissos de redução e, por conseguinte, não foram incluídos no cálculo da AMS: *de minimis*, "caixa verde" e "caixa azul". Os subsídios *de minimis* são aqueles que não superam cinco por cento do valor da produção (dez por cento nos PEDs), seja de produtos específicos (para subsídios específicos por produtos), seja da produção total (para subsídios não específicos por produtos). Políticas de "caixa verde" são aquelas consideradas como tendo efeitos "nulos ou mínimos" sobre a produção e o comércio. Políticas de

"caixa azul" designam pagamentos diretos concedidos ao amparo de programas de limitação da produção e atendem a interesses específicos dos EUA e da UE (a categoria foi criada como resultado do Acordo de Blair House).

As disciplinas sobre subsídios domésticos e preços administrados embutidas nos compromissos em relação à AMS complementam aquelas relativas a medidas na fronteira (tarifas e subsídios à exportação). De fato, os três tipos de regras reforçam-se mutuamente. Tanto a redução de tarifas como a limitação dos subsídios à exportação tendem a reduzir a margem para fixação de preços mínimos de forma autônoma, devido ao efeito da concorrência no mercado doméstico e à limitação da possibilidade de escoamento de estoques excedentes. A forma de cálculo da AMS – que abrange também o apoio concedido na forma de suporte de preços – acaba estabelecendo uma segunda linha de pressão contra os preços de garantia, em contrapartida de menor rigor em relação a subsídios domésticos propriamente ditos.

5.3.3. O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC pode ser entendido como um esforço para "regulamentar" o Artigo XX (b) do GATT, que admite a adoção de medidas para a proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal, desde que sem finalidades protecionistas. O Acordo estipula as regras básicas a serem seguidas para o estabelecimento de padrões de qualidade dos alimentos

e em matéria de saúde animal e vegetal. O Acordo SPS busca assegurar simultaneamente (1) a possibilidade de adoção dos padrões que cada país julgar mais adequados e (2) que esses padrões não serão utilizados como pretexto para proteger os produtores domésticos.

Há uma vasta gama de medidas sanitárias e fitossanitárias aplicadas aos produtos importados, como a exigência de proveniência de áreas livres de moléstias e pragas, inspeção de estabelecimentos de produção, testes de carregamentos importados, procedimentos de tratamento ou de processamento de produtos agrícolas, estabelecimento de níveis máximos de resíduos de pesticidas, aditivos ou resíduos. Embora os mesmos requisitos devam aplicar-se, em princípio, à produção doméstica, na prática as exigências impostas aos produtos importados podem ir além do necessário e serem utilizadas para proteger os produtores domésticos da concorrência externa. Com a redução de tarifas e subsídios à agricultura, aumenta a tentação de recorrer a restrições baseadas em regulamentos sanitários e fitossanitários, que oferecem a vantagem adicional da complexidade técnica e de um certo grau de subjetividade, o que dificulta sua contestação.

Por outro lado, não há como exigir que os países abram mão do direito de tomarem as medidas que estimarem necessárias à proteção da saúde. A busca desse difícil equilíbrio é explicitada no Artigo 2 do Acordo SPS, que reitera o direito à adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias necessárias à proteção da saúde humana, animal e vegetal, mas estabelece alguns parâmetros para o exercício desse

direito: (1) as medidas devem ser aplicadas apenas na extensão necessária para proteger a saúde humana, animal e vegetal; (2) devem ser baseadas em princípios científicos; (3) devem ser baseadas em provas científicas (a não ser no caso de medidas temporárias de precaução); (4) não devem discriminar de forma arbitrária ou injustificada entre países onde condições idênticas ou similares prevalecem.

O direito à imposição das medidas que cada Governo considerar mais apropriadas é qualificado pelo convite à harmonização de medidas sanitárias e fitossanitárias contido no Acordo, implícito na referência a padrões, diretrizes e recomendações internacionais. Não existe uma obrigação de adoção de normas internacionais, mas, no caso de as normas nacionais serem mais restritivas ao comércio, o país em questão pode ser chamado a fornecer a justificativa científica para a manutenção de requisitos mais rigorosos. Por fim, o Acordo também estimula a adoção das alternativas de proteção menos restritivas do comércio. Se o país demonstrar que suas medidas asseguram o mesmo nível de proteção, elas deverão ser consideradas equivalentes. Nesse caso, no entanto, o ônus da prova cabe ao país que alega que o mesmo nível de proteção pode ser obtido com outras medidas.

Os países em desenvolvimento queixam-se de que o Acordo SPS não facilita suas exportações, deixando-os à mercê de padrões excessivamente rigorosos estabelecidos pelos países desenvolvidos. Inversamente, no entanto, a necessidade de justificativa científica para a imposição de restrições também pode ser considerada como uma intromissão excessiva na liberdade dos países de

estabelecerem o padrão de proteção que considerarem o mais adequado, e que pode ser uma função de considerações de outra ordem, inclusive cultural.

De fato, o Acordo SPS parece ser uma solução intermediária entre a alternativa mais liberal – que consistiria na aplicação pura e simples do princípio da não discriminação entre produtos domésticos e importados – e a alternativa mais restritiva, que decorreria da inexistência de limitações à autonomia regulatória.

5.4. Os novos temas

No início dos anos 80, na esteira do segundo choque do petróleo, os EUA – e, em menor grau, a CEE – enfrentavam cada vez mais concorrência em setores como aço, automóveis, eletrônicos e máquinas-ferramenta da parte do Japão e de países em desenvolvimento como Coreia do Sul, México, Brasil, Taiwan e Cingapura. Na área agrícola, a tradicional predominância dos EUA era ameaçada pela concorrência dos produtos subsidiados pela Política Agrícola Comum da CEE. As principais oportunidades para os EUA situavam-se nas áreas de bens de alta tecnologia e serviços – bancos, seguros, telecomunicações, audiovisual.

Em 1982, em uma reunião ministerial do GATT, os EUA propuseram o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais para tratar de serviços e agricultura. No primeiro caso, enfrentaram a oposição dos países em desenvolvimento; no segundo, da CEE. No caso dos serviços,

havia consideráveis dificuldades conceituais para adaptar as regras e princípios do GATT – como a proteção por meio de tarifas – a atividades que, no mais das vezes, requerem a presença do prestador ou do consumidor. A solução de compromisso foi adotar um "programa de trabalho", que acabaria culminando, na Rodada Uruguai, no lançamento de negociações sobre aqueles dois temas.

Em paralelo, havia um programa de trabalho no GATT sobre o comércio de produtos contrafeitos, herança da infrutífera negociação de um "código sobre contrafação" na Rodada Tóquio. Com o passar do tempo, as demandas para tratar de propriedade intelectual no GATT foram aumentando. O assunto contava com uma organização internacional inteiramente dedicada a ele – a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) –, mas que não dispunha de mecanismos compulsórios de solução de controvérsias. Na Rodada Uruguai acabaria sendo negociado um acordo completo sobre direitos de propriedade intelectual.

5.4.1. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)

O lançamento de negociações sobre serviços foi uma vitória dos EUA, que tiveram que superar forte objeção por parte dos países em desenvolvimento. A maneira encontrada para superar definitivamente a resistência em Punta del Este, em 1986, foi a de criar uma distinção legal entre as negociações sobre bens e as negociações sobre serviços. Assim, ao invés de simplesmente decidir que o

GATT se aplicava a serviços, foi necessário elaborar um acordo completo sobre serviços, com definições, princípios fundamentais, regras e listas individuais de compromissos nacionais.

As percepções – e, por conseguinte, a dinâmica das negociações – sobre serviços evoluíram de maneira notável desde o início dos anos 80. Por um lado, setores tradicionalmente considerados como monopólios naturais – como telefonia, energia elétrica, televisão a cabo – foram abertos à concorrência pela desregulamentação e pelo progresso técnico. Posteriormente, a internet facilitou a prestação transfronteiras de uma série de serviços, como o ensino à distância e serviços médicos. Esses fatores, assim como a taxa de crescimento do comércio internacional de serviços, atraíram a atenção e o interesse de um número muito maior de países, facilitando a obtenção de consensos na Rodada Uruguai.

Assim como no GATT, o GATS contém um conjunto de regras gerais aplicáveis a todos os serviços, complementado por listas nacionais individuais de compromissos. O GATS também contém anexos com regras setoriais específicas para alguns setores (movimento de prestadores individuais de serviços, transporte aéreo, serviços financeiros, transporte marítimo, telecomunicações e telecomunicações básicas), o que reflete a heterogeneidade dos serviços em relação ao comércio de bens.

De fato, a primeira questão tratada no acordo é a definição de serviços. No caso do GATT, não havia dúvidas sobre o que constituía o comércio internacional

de mercadorias: são operações comerciais em que bens transpõem fronteiras. No caso dos serviços, a passagem da fronteira – e a possibilidade dos controles correspondentes – é de determinação mais difícil. Optou-se, então, por distinguir quatro modalidades (ou modos) de prestação de serviços, definidas, arbitrariamente, como cobertas pelas regras do GATS:

1. transfronteiras ("Modo 1"): transporte internacional, serviços transmitidos por meios eletrônicos ou pelo correio – como filmes, programas de computador, serviços de engenharia ou de arquitetura;
2. o movimento do consumidor ("Modo 2"): turismo, o deslocamento de pacientes para receberem tratamento médico, a reparação de navios e aeronaves;
3. a presença comercial ("Modo 3"): a abertura de filiais para a prestação de serviços no mercado consumidor, como bancos, serviços jurídicos, contabilidade;
4. movimento de prestadores individuais de serviços ("Modo 4"): envolve tanto o movimento temporário de empregados de empresas transnacionais para assistência ou consultoria técnica como o movimento de prestadores individuais, como médicos, mecânicos, alfaiates.

O GATS estabelece uma série de regras de aplicação geral. Existe, como no GATT, uma cláusula de nação mais favorecida. Os monopólios operados ou concedidos pelo Estado devem atuar de forma compatível com essa

obrigação. Há uma obrigação de transparência, que requer tanto a publicação de todas as normas relevantes como o estabelecimento de pontos de contato para prestação de esclarecimentos e a possibilidade de consultas bilaterais. Cada Membro deve oferecer a possibilidade de contestação administrativa e judicial em relação à aplicação de leis e regulamentos. Não se deve utilizar regulamentos domésticos de forma discriminatória ou preferencial. Se a prestação de um serviço requer a obtenção de uma licença ou autorização (como bancos, médicos ou advogados), os requisitos devem ser aplicados de maneira horizontal.

Como no GATT, admite-se a possibilidade de negociação de acordos preferenciais – chamados "acordos de integração econômica" – entre dois ou mais países, em derrogação da cláusula de nação mais favorecida. Nesse caso, no entanto, é necessário que o acordo abranja substancialmente todos os setores e elimine efetivamente toda discriminação em relação aos prestadores de serviços dos demais signatários do acordo preferencial.

Diferentemente do GATT – onde o tratamento nacional é uma obrigação geral aplicável a qualquer mercadoria após a internação do país –, no GATS o tratamento nacional é uma obrigação que somente se aplica a serviços listados em compromissos nacionais. Se não há compromissos em relação a serviços de distribuição, por exemplo, é possível discriminar prestadores estrangeiros por meio de requisitos distintos, cobrança de taxas específicas ou mesmo proibições. A lógica para essa distinção decorre do

fato de que não existe, no caso da maioria dos serviços, o equivalente às tarifas para estabelecer um grau razoável de proteção contra as importações.

As obrigações gerais são complementadas por listas de compromissos, nas quais o país importador indica, para cada serviço, compromissos de acesso a mercados, por modo de prestação, e eventuais exceções ao tratamento nacional. Ou seja, uma vez inscrito o compromisso, presume-se que há tratamento nacional, a menos que explicitamente excluído ou restringido. Exceções comuns ao tratamento nacional envolvem limites à participação de capital estrangeiro em setores como transporte aéreo ou serviços financeiros.

O GATS foi fundamental para adaptar o sistema multilateral de comércio à evolução da economia mundial. Os serviços respondem por mais de 2/3 da produção e do emprego e por cerca de 1/5 do comércio mundial; a ausência de parâmetros multilaterais acabaria sendo suprida pela multiplicação de iniciativas bilaterais e regionais. As dificuldades conceituais foram enfrentadas de maneira criativa, com um acordo inovador. O GATS estabeleceu regras, mas não chegou a impor uma liberalização mais profunda no setor. Houve uma considerável consolidação do processo de desregulamentação ocorrido a partir do final dos anos 80 em setores como finanças, transportes e telecomunicações, em boa parte motivada pelas políticas de ajuste estrutural preconizadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. O GATS preservou, no entanto, ampla margem de manobra para que os PEDs assumissem compromissos na medida de suas necessidades e de sua conveniência.

5.4.2. Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS)

A substância do Acordo TRIPS afasta-se, em larga medida, do escopo da OMC. Ao passo que a maioria dos acordos da OMC detalham e elaboram as disciplinas do GATT, o Acordo TRIPS trata do estabelecimento de padrões substantivos de proteção da propriedade intelectual. Apesar do nome, é um acordo sobre direitos de propriedade intelectual, e não apenas sobre os aspectos relacionados ao comércio.

As áreas cobertas pelo acordo são direitos autorais e direitos conexos (os direitos dos artistas, intérpretes, executantes, produtores de fonogramas e organizações de radiodifusão), marcas registradas, indicações geográficas, desenhos industriais, patentes, desenho de circuitos integrados e segredos comerciais. O acordo define cada um desses elementos, em muitos casos com referência às principais convenções internacionais da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), como a Convenção de Paris, sobre propriedade industrial, e a Convenção de Berna, sobre direito autoral. O Acordo TRIPS estipula os direitos que devem ser concedidos, exceções permitidas e a duração mínima da proteção.

Embora a importância da propriedade intelectual na economia moderna seja inegável, sua relação com os objetivos da OMC é, no máximo, indireta. A propriedade intelectual é protegida por meio de monopólios temporários, que servem como estímulo à pesquisa e desenvolvimento. É necessário buscar um equilíbrio entre os interesses

dos produtores e dos usuários das inovações, que varia em função de diversos aspectos, como o nível de desenvolvimento de um país. O Acordo TRIPS forçou um grau de harmonização compulsória de padrões de proteção de questionável racionalidade econômica. Seu caráter restritivo e anticoncorrencial coaduna-se mal com a filosofia liberalizante da OMC.

Na realidade, o Acordo TRIPS é o resultado de um conjunto de circunstâncias políticas. A indústria farmacêutica e os produtores de cinema dos EUA tinham grande interesse na possibilidade de utilizar o novo mecanismo de solução de controvérsias da OMC para assegurar o cumprimento dos acordos internacionais sobre propriedade intelectual. Esse apoio provavelmente foi decisivo para superar a resistência da indústria têxtil ao desmantelamento do Acordo Multifibras e, possivelmente, para o próprio sucesso da Rodada Uruguai.

5.5. Solução de Controvérsias

Um dos princípios gerais do direito internacional é o do consentimento: um Estado somente é vinculado por obrigações livre e explicitamente aceitas. É com grande relutância que os Estados aceitam jurisdição supranacional. A Corte Internacional de Justiça – CIJ, por exemplo, não tem jurisdição compulsória, a não ser sobre os cerca de 70 Estados que fizeram declarações unilaterais nesse sentido. Para os demais países, a jurisdição da CIJ pode decorrer de acordos especiais, aplicáveis apenas a uma disputa

específica, o que, mais uma vez, destaca a importância do consentimento explícito.

O GATT previa que disputas fossem resolvidas por meio de consultas bilaterais. Na ausência de entendimento entre as partes, as PARTES CONTRATANTES – ou seja, os membros do GATT de forma coletiva – deveriam avaliar a queixa e fazer recomendações que, no limite, poderiam incluir a autorização para a suspensão de concessões ("retaliação"). As primeiras disputas foram examinadas por grupos de trabalho com participação ampla, inclusive das partes envolvidas na disputa. Com o tempo, passou-se a encomendar uma análise técnica das disputas a painéis de três a cinco peritos. Os procedimentos foram sendo aos poucos refinados e padronizados por uma série de decisões e acordos.

Um elemento central do sistema era o consenso, que decorria do próprio texto do GATT. Ao estipular que qualquer decisão cabia às PARTES CONTRATANTES, o mecanismo concedia poder de veto à parte reclamada em qualquer etapa do processo, da formação do painel à aprovação do relatório. Não deixa de ser surpreendente que, ao longo da história do GATT, o número de relatórios de painéis adotados supere em larga medida o de relatórios rejeitados. É razoável supor, no entanto, que muitas disputas deixaram de ser iniciadas por considerações em relação à perspectiva de exercício de veto pela parte reclamada. Em 1989, no contexto da "colheita antecipada" da Reunião Ministerial realizada em Montreal no ano anterior, foi aprovada uma decisão que estipulava o direito da parte reclamante à formação de um painel. Manteve-se, no entanto, a regra do consenso para a

aprovação do relatório. A partir daí, a proporção de relatórios rejeitados aumentou de forma preocupante.

Na Rodada Uruguai, o sistema foi reformado de forma a assegurar a aprovação de relatórios de painéis, por meio da regra do "consenso invertido" ou "negativo": é necessário o consenso, inclusive da parte reclamante, para rejeitar um relatório. Além disso, foi estabelecido um grau adicional de jurisdição, com um Órgão de Apelação permanente, integrado por sete membros. A apelação trata apenas de questões de direito, e não de questões de fato. O consenso negativo também se aplica na adoção dos relatórios do Órgão de Apelação. Todos os painéis devem ser formalmente aprovados pelo Conselho Geral da OMC, que se reúne, nesses casos, sob a denominação de Órgão de Solução de Controvérsias.

O mecanismo é objeto de um acordo específico, o "Entendimento sobre Regras e Procedimentos para Solução de Controvérsias". O Entendimento trata dos diferentes procedimentos e etapas relacionados com disputas: consultas, bons ofícios, painéis, apelação, implementação de recomendações, compensação e retaliação. O Entendimento estabelece prazos estritos para cada etapa. Em princípio, o prazo entre um pedido de consultas e a adoção de um relatório de painel, sem apelação, não deveria exceder 12 meses, ou 15 meses, com apelação. O tempo necessário para modificar medidas consideradas ilegais, ou a complexidade do caso, pode fazer com que o prazo se estenda de maneira significativa. Ainda assim, os prazos para solução de controvérsias na OMC comparam-se favoravelmente com ações judiciais domésticas na maioria dos países.

Embora cada decisão aplique-se apenas ao caso em tela, na prática a análise dos painéis e do Órgão de Apelação acaba gerando expectativas e influenciando o julgamento de casos comparáveis. A participação do Secretariado na assessoria aos painéis também contribui para a padronização de decisões em casos semelhantes. Como o processo de negociação e aprovação dos textos dos acordos baseia-se no consenso, é inevitável que haja ambiguidades e lacunas. Por mais que os painéis e o Órgão de Apelação busquem ser conservadores na interpretação, suas decisões tendem a suprir algumas daquelas lacunas. Com isso, o sistema ganha em coerência, mas se afasta do princípio do consentimento. A jurisprudência acaba, dessa forma, constituindo uma fonte de direito não explicitada na OMC.

5.6. Revisão de Políticas Comerciais

Em 1988, na Conferência Ministerial de Montreal, acordou-se o estabelecimento de um mecanismo de revisão individual de políticas comerciais nacionais. Ao invés do enfoque seletivo utilizado nos comitês temáticos do GATT (antidumping, subsídios, etc.), o novo mecanismo analisa de forma abrangente todas as medidas de política comercial de um país. Como o GATT, as revisões tratavam do comércio de bens. Na OMC, as revisões passaram a tratar também de serviços e propriedade intelectual. O mecanismo funciona como uma "revisão de pares" (*peer review*), ou seja, como uma oportunidade para análises e comentários críticos

por parte dos demais Membros, mas sem que se tirem conclusões sobre a compatibilidade das políticas e práticas com as regras da OMC.

O elemento central da revisão é um relatório elaborado pelo Secretariado da OMC ao longo do ano que antecede a revisão. O relatório trata do ambiente econômico, do regime de comércio e investimentos das políticas comerciais por setor da economia. Embora o Secretariado visite e consulte o país sob revisão, o relatório é de responsabilidade exclusiva do Secretariado, que dispõe de ampla margem de discrição para suas observações. O país revisado apresenta um "Relatório do Governo", que serve como oportunidade para apresentar sua perspectiva sobre as circunstâncias determinantes e uma visão prospectiva em relação a sua política comercial. Os demais países apresentam questões por escrito ou nas reuniões do Mecanismo, que devem ser respondidas.

O objetivo precípuo da Revisão de Políticas Comerciais é aumentar a transparência em relação às práticas e medidas dos Membros e, dessa forma, complementar as diversas obrigações de notificação contidas nos acordos da OMC. Há também benefícios em termos de aumento da visibilidade da OMC nos países-membros. O processo de elaboração dos relatórios, a participação nas reuniões de revisão e a elaboração de respostas às perguntas dos demais Membros contribuem para disseminar o conhecimento em relação às normas da OMC entre os órgãos do Governo, em particular entre aqueles não envolvidos diretamente nos trabalhos da OMC.

A frequência das revisões depende do comércio de cada Membro. Os quatro maiores Membros em termos de volume de comércio – a União Europeia, os EUA, o Japão e a China – são examinados a cada dois anos. Os dezesseis países seguintes (entre os quais, o Brasil) são examinados a cada quatro anos. Os demais são revisados a cada seis anos, com a possibilidade de intervalo maior para os países de menor desenvolvimento relativo.

VI

A OMC: um balanço

Os resultados da Rodada Uruguai foram além das expectativas – e, sob certos aspectos, além do mandato inicial acordado em Punta del Este em 1986. A Rodada apresentou resultados importantes em todas as áreas. Além de avançar na liberalização dos produtos industriais, foram estabelecidos acordos específicos para as novas áreas (serviços e propriedade intelectual), ampliando significativamente a parcela do comércio internacional, e mesmo nacional, submetida a regras multilaterais. Houve um substancial aperfeiçoamento das normas relativas a barreiras não tarifárias (regulamentos e normas técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, imposição de medidas antidumping e direitos compensatórios, salvaguardas), com a consequente proibição das restrições de área cinzenta, como os VRAs. O mecanismo de solução de controvérsias passou por uma reforma estrutural: o sistema anterior, baseado no consenso (inclusive da parte considerada inadimplente em relação a suas obrigações) foi substituído

por um mecanismo quase judicial, com dois níveis de adjudicação e decisões mandatórias.

O fato de que foram atendidas demandas tanto dos países desenvolvidos (Acordos TRIPS e TRIMS, serviços, subscrição de todos os acordos por todos os participantes) como dos países em desenvolvimento (fim dos VRAs, acordos sobre têxteis e agricultura) não significa que os resultados tenham sido equilibrados. A balança de poder ainda era favorável aos países desenvolvidos. Vários PEDs, principalmente latino-americanos, estavam renegociando suas dívidas externas e necessitavam do apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI). Uma minuta de acordo final preparada em 1991 pelo então Diretor Executivo do GATT serviu de base para os textos finais. Algumas modificações importantes foram feitas, no entanto, para atender a exigências dos EUA e da UE, notadamente em relação aos Acordos Antidumping – em que um artigo sobre critérios de revisão (*standard of review*) inspirado na jurisprudência norte-americana foi incluído no apagar das luzes – e de Agricultura (acordo de Blair House). O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias ampliou as restrições à autonomia dos países para intervirem em apoio à produção, sobretudo na área industrial. Aliado ao Acordo TRIMS, o novo Acordo sobre Subsídios reduziu consideravelmente o espaço para políticas industriais tradicionais nos PEDs.

A comparação entre os acordos de agricultura e TRIPS ilustra a disparidade dos resultados na Rodada Uruguai. TRIPS inseriu a propriedade intelectual no âmbito do sistema comercial multilateral, elevou os padrões mínimos

de proteção e tornou obrigatórios para todos os membros da OMC os elementos centrais do conjunto de acordos do sistema OMPI. Ademais, em caso de não cumprimento, um membro pode ser acionado junto ao órgão de solução de controvérsias e, em caso de derrota, sofrer retaliações comerciais. Como disse Bhagwati, tratava-se de tornar a OMC uma agência de coleta de "royalties", assumindo a nova organização uma função que nada tinha a ver com a liberalização do comércio. O Banco Mundial estimou os ganhos adicionais com patentes em função do Acordo TRIPS em US$ 19 bilhões por ano para os EUA e US$ 6,8 bilhões para a Alemanha. Praticamente todos os países em desenvolvimento passariam a pagar mais royalties: US$ 500 milhões por ano no caso do Brasil, US$ 2,5 bilhões no México e US$ 15,5 bilhões no caso extremo da Coreia do Sul.

A agricultura, um setor do comércio de bens até então excluído do sistema, foi incorporada, mas não liberalizada. Foram criadas regras específicas, menos rigorosas do que as aplicáveis ao comércio de manufaturas. As condições efetivas de acesso a mercados mudaram pouco nos principais mercados desenvolvidos. No que diz respeito a subsídios domésticos, a Rodada Uruguai não teve impacto maior sobre as políticas das principais potências comerciais. O Acordo de Blair House preservou ampla margem de manobra para os subsídios europeus e norte-americanos, eliminando os limites por produtos. Apenas em concorrência nas exportações as disciplinas negociadas tiveram um impacto mais claro, obrigando a modificações efetivas nos EUA e na UE. Não por acaso, esta foi uma das questões

mais difíceis de resolver na Rodada Uruguai. Em uma área em que não havia praticamente limites, o estabelecimento de tetos globais e por quantidades tende a funcionar como uma disciplina efetiva, especialmente em períodos de preços baixos no mercado internacional. Algo semelhante aconteceu com têxteis e vestuário: as quotas prevalecentes sob o Acordo Multifibras foram eliminadas em dez anos, mas as tarifas foram mantidas em níveis comparativamente elevados.

Os países desenvolvidos tampouco obtiveram, contudo, tudo o que desejavam. Na reta final da Rodada, houve também algumas tentativas para introduzir regras sobre direitos trabalhistas e sobre meio ambiente. As primeiras foram rejeitadas; quanto ao segundo tema, acabou-se encontrando uma solução de procedimento, ao invés de substância, com a criação do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente. Em resumo, se o resultado final pendia em favor dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento obtiveram ganhos importantes e puderam resistir às demandas mais difíceis em áreas importantes, à exceção de TRIPs. Esse resultado revela uma vez mais o peso da reciprocidade nas negociações comerciais multilaterais, em que pese a reiteração ritual do princípio de que os países desenvolvidos "não esperam reciprocidade por parte dos países em desenvolvimento nas concessões". No GATT, a ênfase no tratamento especial e diferenciado havia resultado na virtual exclusão dos PEDs do processo decisório. Na Rodada Uruguai, a exigência de participação de todos os Membros em todos os acordos (o *single undertaking*) e o fato de que os PEDs pagariam parte substancial da conta

aumentou sua influência na negociação de forma sem precedentes, embora ainda não decisiva.

Em termos de liberalização, os resultados foram importantes, mas incompletos. As tarifas industriais nos países desenvolvidos já eram bastante reduzidas, e as reduções tarifárias na Rodada Uruguai seguiram o padrão tradicional de não atacar de forma decisiva os picos tarifários e a escalada tarifária. As reduções tarifárias nos PEDs foram mais significativas: a média tarifária foi reduzida de cerca de 30 por cento nos anos 1980 para cerca de 10 por cento em 1995. Essas reduções foram, no entanto, efetuadas unilateralmente. Boa parte dos países em desenvolvimento consolidaram "tetos tarifários" substancialmente mais elevados do que as tarifas efetivamente aplicadas. Pode-se dizer que os países em desenvolvimento submeteram suas tarifas às regras do GATT na Rodada Uruguai, sem liberalização adicional. Pode-se traçar um paralelo entre esse processo de assunção de obrigações sem liberalização com o que aconteceu em agricultura, em que se estabeleceu um complexo sistema de regras sobre subsídios domésticos e à exportação e acesso a mercados, mas se manteve, na maioria dos países desenvolvidos, volumes extraordinários de subsídios que distorcem o comércio, tarifas proibitivas, quotas tarifárias, salvaguardas que podem ser invocadas mesmo na ausência de dano, etc. Da mesma forma, em serviços, tanto os países desenvolvidos como em desenvolvimento limitaram-se a consolidar o resultado das reformas unilaterais realizadas nos anos 1980 e 1990.

Quando a OMC entrou em vigor, havia a consciência de que ainda faltava muito a fazer em termos de liberalização comercial multilateral. Ao mesmo tempo, a fadiga no final da Rodada Uruguai levou muitos a acreditar que o modelo de rodadas abrangentes de negociações comerciais havia-se esgotado. De forma análoga à I Guerra Mundial, a Rodada Uruguai teria "acabado com todas as Rodadas". A OMC serviria de foro para negociações, mas essas não seriam horizontais. De fato, havia negociações previstas sobre agricultura, serviços e TRIPS. Houve iniciativas de liberalização setorial, como o Acordo sobre Tecnologia da Informação em 1996, e tentativas de negociar os aspectos relacionados ao comércio de temas como direitos trabalhistas e meio ambiente.

Mesmo antes que tivessem início as negociações "mandatadas" em agricultura, serviços e TRIPS, no entanto, a União Europeia propôs o lançamento de uma nova Rodada de negociações. O argumento era de que apenas uma rodada ampla poderia oferecer as oportunidades de barganhas que permitiriam efetiva liberalização. A posição da UE contribuiu para eliminar qualquer ilusão em relação a colheitas "postergadas" e ao diferimento no tempo de partes do *single undertaking*: a UE não pretendia fazer concessões em agricultura sem receber concessões adicionais.

Seja como for, após algum tempo – e uma tentativa fracassada de lançamento em Seattle, em 1999 – foi lançada uma nova Rodada de negociações comerciais multilaterais em Doha, em 2001. Em uma vitória da esperança sobre a experiência, estipulou-se que as negociações seriam concluídas até 1º de janeiro de 2005, no mais tardar.

Uma série de fatores contribuiu para impedir a conclusão da Rodada. A emergência de novos atores criou uma dinâmica nova nas negociações, em termos de círculos decisórios, requisitos de transparência e expectativas. Igualmente relevante é o fato de que o ambiente na primeira década do século XXI tornou-se menos propício para a diplomacia multilateral do que nos anos 1990, como se verifica pelo escasso progresso em outros grandes processos negociadores. Por fim, a crise financeira e econômica iniciada em 2008 teve impacto substancial sobre a disposição dos países para assumirem compromissos que reduziriam sua autonomia para a condução da política econômica.

O impasse na Rodada Doha pesa como uma hipoteca sobre a OMC, na medida em que suscita dúvidas sobre sua capacidade de enfrentar as questões remanescentes do passado e de se adaptar aos desafios do futuro.

VII

Conclusão: o futuro da OMC

Apesar de suas imperfeições e lacunas, a OMC é uma história de sucesso. Seu sistema de regras é substancialmente mais desenvolvido e sofisticado do que o do GATT. O respeito às regras também tem sido bastante adequado. O mecanismo de solução de controvérsias pode ser considerado, em larga medida, como o mais desenvolvido e eficaz do sistema internacional: é difícil pensar em outra instância na qual é possível a um pequeno país obrigar as grandes potências a se submeterem a um procedimento arbitral e, em caso de vitória, obter o cumprimento da decisão.

O grau de comprometimento dos Membros com a OMC é bastante alto. Não há notícia de países que considerem deixá-la. Com o ingresso da Rússia, em 2012, os Membros da OMC respondem por cerca de 95 por cento do comércio mundial. Mais de 20 países estão negociando, em ritmos variados, o ingresso na Organização. Não há indicações de aumento no descumprimento das determinações do Órgão de Solução de Controvérsias. Os relatórios da OMC e de organismos independentes indicam um incremento nas medidas protecionistas, mas isso deve ser ponderado à luz do fato de que a economia mundial ainda não superou a

mais grave crise em escala global desde a Grande Depressão. A percepção predominante é de que os benefícios do sistema de comércio multilateral superam seus custos.

A questão que se coloca para a OMC, como para outras organizações intergovernamentais, é se ela pode ser considerada como uma obra acabada. Para os que subscrevem a "teoria da bicicleta", é necessário dar continuidade ao processo de liberalização comercial; caso contrário, tem-se retrocesso, e não estabilidade.

Mais do que uma teoria, essa é uma metáfora de difícil verificação. Ainda assim, o fato é que a adesão a uma organização ou a um sistema de regras depende da avaliação dos custos e benefícios. A passagem do tempo pode alterar esse cálculo, inclusive por motivos que não guardam relação direta com o respeito às regras ou com o funcionamento da organização. Diferenças substanciais nas taxas de crescimento econômico entre países, por exemplo, podem dar margem à percepção de um desequilíbrio de vantagens. Além disso, a crescente regulamentação das atividades econômicas em todas as esferas tende a superar a importância das tarifas como barreiras ao comércio. Na ausência de ajustes, isso pode dar margem a diferentes manifestações de insatisfação, desde críticas, menor preocupação com o respeito às regras até, no limite, ao desinteresse pela manutenção do sistema.

Se é verdade, no entanto, que a relevância e a credibilidade da OMC dependem de ajustes periódicos em suas normas, resta determinar se os Membros são capazes de promoverem esses ajustes. O fato de que a cooperação

pode ser mutuamente benéfica não oferece nenhuma garantia de sucesso. Mancur Olson, ao analisar a lógica da ação coletiva, defendeu a tese de que, a menos que o número de indivíduos em um grupo seja reduzido, ou haja coerção ou algum instrumento especial que obrigue os indivíduos a atuarem em prol do interesse comum, indivíduos racionais e egoístas não conseguem alcançar seus interesses comuns ou de grupo. Essa linha de argumentação é utilizada por aqueles que alegam que, com o aumento do número de Membros, seria necessário atualizar o processo de tomada de decisões da Organização: o consenso seria um fator de paralisia.

O consenso efetivamente é um mecanismo conservador, que tende a favorecer a manutenção do *status quo*. É interessante, no entanto, que as críticas mais vocais ao consenso venham das grandes potências, que desempenharam papel determinante na configuração das regras e que não necessariamente estariam no lado majoritário na maioria dos casos.

O GATT original não foi concebido para operar por consenso; a prática evoluiu com o tempo. Não é um método eficiente, mas é eficaz, porque os resultados são percebidos como legítimos. A OMC não dispõe de recursos para oferecer em troca de modificações nas políticas econômicas, como as instituições financeiras internacionais, nem de meios para impor decisões pela força, como a ONU. É difícil imaginar uma alternativa ao consenso quando a principal motivação é obter a adesão dos demais a um conjunto de regras. Essas regras cada vez mais tendem a influenciar políticas

que costumavam ser consideradas como parte do domínio reservado dos Estados, como a prestação de serviços educacionais ou as normas de qualidade dos alimentos. Seria pouco produtivo tentar impor por votação a aceitação – ou a rejeição – de organismos geneticamente modificados, por exemplo.

O consenso protege contra as maiorias. Quando os EUA e a União Europeia criticam a prática do consenso, o que eles têm em mente é a adoção de um sistema de voto ponderado. Em vista de sua grande participação no comércio internacional, o voto ponderado serviria para garantir o poder de veto e, ao mesmo tempo, facilitar a imposição de seus interesses. E, na prática, o consenso já funciona, de certa forma, como um sistema informal desse tipo, já que a capacidade de veto não é a mesma para todos os países. As negociações na OMC não são bloqueadas pelo proverbial veto solitário de um pequeno país. São as divergências entre os grandes que geram os impasses.

A falta de avanços na Rodada Doha estimula, no entanto, dúvidas e críticas. A indefinição em relação à agenda multilateral propicia a busca de alternativas, tanto dentro como fora da própria Organização. As alternativas internas são as negociações setoriais "plurilaterais"; as externas são os acordos de livre-comércio.

As negociações setoriais têm um longo histórico no GATT e na OMC. As negociações sobre disciplinas específicas levaram à negociação dos "códigos" da Rodada Tóquio. Propostas para negociação de reduções tarifárias adicionais em setores designados foram discutidas a partir da Rodada

Kennedy. Na Rodada Uruguai houve alguns acordos setoriais do tipo "zero por zero", ou seja, liberalização total, em setores como equipamentos agrícolas, máquinas para construção, cerveja e móveis, e para "harmonização" de tarifas reduzidas no setor químico. Logo após a entrada em vigor dos acordos da OMC, foi negociado o acordo sobre tecnologia da informação (*Information Technnology Agreement* – ITA), que abrange mais de 90 por cento do comércio mundial de uma lista acordada de produtos.

As negociações setoriais não constituem um problema em si mesmas, na medida em que, em virtude da cláusula NMF, as reduções tarifárias devem ser estendidas a todos os Membros, inclusive os não participantes. No entanto, caso as negociações setoriais tratem de forma significativa de barreiras não tarifárias, existe a possibilidade de que haja discriminação. Além disso, por sua natureza, elas tendem a apresentar resultados limitados. As propostas atraem países com forte participação no comércio intrafirmas em um setor, mas apresentam pouco interesse para os demais. Ao invés da lógica tradicional das negociações baseadas em vantagens comparativas, em que se trocam concessões entre interesses exportadores e importadores, as negociações setoriais atraem apenas países exportadores. Com isso, reduzem-se as possibilidades de barganha.

No caso de serviços, as negociações setoriais podem representar um desafio maior à integridade do sistema. Por sua natureza, as restrições ao acesso aos mercados de serviços são essencialmente regulatórias. Nesse caso, a negociação entre número limitado de membros pode levar a

resultados que, ainda que não formalmente discriminatórios, alterem as condições de competitividade em detrimento dos não participantes. Os acordos de reconhecimento mútuo de qualificações de prestadores de serviços ou a harmonização de regulamentos, por exemplo, podem ter implicações significativas em termos de acesso. Por outro lado, nada impede que se chegue a esse tipo de entendimentos por meio de negociações bilaterais; as negociações setoriais poderiam apenas acelerar ou ampliar uma possibilidade já existente.

A ameaça mais concreta à OMC parece ser externa: a proliferação de acordos de livre-comércio, regionais ou não. O sistema multilateral de comércio conviveu, desde o início, com esses acordos. O número de acordos aumentou substancialmente – de cerca de 70 em 1990 para 300 em 2010. A parcela do comércio mundial coberta por esses acordos também cresceu significativamente, de 18 por cento em 1990 para 35 por cento em 2008. Por outro lado, boa parte desse comércio não é preferencial, seja porque as tarifas NMF são zero, seja porque produtos com tarifas elevadas tendem a ser excluídos da cobertura dos acordos. No total, apenas 16 por cento do comércio mundial beneficia-se de preferências, ou seja, 84 por cento do comércio é feito em bases não discriminatórias. Apenas dois por cento do comércio mundial beneficia-se de margens de preferência superiores a dez por cento.

Esses dados refletem o fato de que não há acordos de livre-comércio entre as principais potências comerciais: EUA, União Europeia, China e Japão. Caso sejam concluídas

com sucesso negociações entre esses grandes parceiros, a situação poderia ser alterada. Como as tarifas aplicadas à maior parte dos fluxos bilaterais já são bastante reduzidas, as negociações tenderão a enfocar as barreiras regulatórias. As principais barreiras não tarifárias que se prestam a tratamento horizontal são cobertas pelos acordos da OMC; acordos com poucos participantes podem-se prestar, no entanto, à negociação de normas e critérios *ad hoc*. As normas da OMC estipulam o critério – baseado nos conceitos elaborados por Jacob Viner de "criação" e "desvio" de comércio – de que os acordos de livre-comércio não devem criar barreiras externas adicionais. Essa análise é mais simples, no entanto, no caso das tarifas; os regulamentos qualitativos são mais difíceis de avaliar. A harmonização de normas, à margem da OMC, entre esses países poderia gerar pressões, seja em função de possíveis aspectos discriminatórios, seja para a incorporação dessas regras harmonizadas aos demais membros da OMC.

Existem diferenças substanciais entre os enfoques regulatórios dos EUA e da UE e não é óbvio que será possível superar as diferenças em relação à importância do princípio da precaução, por exemplo. Em todo caso, esses países já exercem influência preponderante, em função de sua posição na vanguarda tecnológica, sobre os padrões internacionais privilegiados nos acordos TBT e SPS. Os exportadores dos demais países são obrigados a se submeterem às exigências regulatórias nesses dois mercados; se houver harmonização, há boas probabilidades de que ela seja benéfica para os demais países. Como no caso dos acordos setoriais, a

preocupação maior seria com acordos de reconhecimento mútuo discricionários ou discriminatórios. Esse tipo de acordo pode ser concluído, no entanto, mesmo na ausência de acordos de livre-comércio.

Não se pode descartar que, na medida em que os acordos de livre-comércio tratem de questões regulatórias não abrangidas pelos acordos da OMC, eles criem situações de discriminação potencial. Esses problemas são, por enquanto, em larga medida hipotéticos.

Os acordos de livre-comércio não são uma alternativa efetiva ao sistema comercial multilateral. Eles são um complemento interessante, que pode adquirir maior relevância como consequência, e não como causa, da eventual incapacidade da OMC de se adaptar às novas realidades e acompanhar o dinamismo do comércio mundial.

O GATT era um sistema dirigido por um poder hegemônico, ao qual se contrapunha um gigante econômico. Um acordo entre EUA e UE tendia a ser suficiente. Os países em desenvolvimento eram, em larga medida, coadjuvantes ou assistentes. A OMC é um sistema com vários polos, que ainda estão aprendendo a operar em conjunto. O aumento no número de atores relevantes aumenta os benefícios do sistema, mas torna mais difícil a tomada de decisões.

A complexidade é aumentada pelo fato de que os novos atores têm características econômicas e institucionais (produtividade, custos e distribuição setorial da mão de obra) distintas das dos países desenvolvidos. Além disso, mesmo os maiores países em desenvolvimento – com a possível exceção da China – são menos diversificados do que os EUA

e a UE. Isso torna mais difícil encapsular os setores mais resistentes à liberalização e excluí-los das negociações. Não é possível omitir a liberalização da agricultura e esperar que um país como o Brasil se engaje com afinco para atender aos interesses dos demais. Como demonstra a experiência do GATT, a exclusão de setores corresponde à exclusão de países. Ao mesmo tempo, para países como China e Índia, as negociações agrícolas constituem desafios importantes. Não se pode ignorar, tampouco, as tensões decorrentes da extraordinária expansão da economia chinesa, que aumentou sua participação de um por cento do comércio mundial, em 1978, para cerca de dez por cento em 2010.

É certo que o sistema de comércio multilateral continuará a enfrentar desafios de monta. Os melhores momentos da diplomacia multilateral aconteceram após grandes conflitos, quando a memória da tragédia permite compreender melhor as vantagens da cooperação. Por isso, pode ser mais difícil, em função das circunstâncias, reformar do que criar algo novo. Daí advém a tentação de buscar acordos mais fáceis, entre pequenos grupos de países. Mas se grande número de participantes faz com que o sistema de comércio multilateral seja difícil de negociar e administrar, também faz com que valha a pena: ele oferece um método mais eficiente do que negociar de forma bilateral ou com grupos de países, e o único capaz de assegurar uniformidade de regras. As negociações na OMC continuarão a avançar lentamente, até mesmo de forma exasperante; mas se não houvesse uma Organização Mundial do Comércio, seria necessário criá-la.

Livros publicados
Coleção Em Poucas Palavras

1. Antônio Augusto Cançado Trindade

Os Tribunais Internacionais Contemporâneos (2012)

2. Synesio Sampaio Goes Filho

As Fronteiras do Brasil (2013)

3. Ronaldo Mota Sardenberg

O Brasil e as Nações Unidas (2013)

4. André Aranha Corrêa do Lago

Conferências de Desenvolvimento Sustentável (2013)

5. Eugênio V. Garcia

Conselho de Segurança das Nações Unidas (2013)

6. Carlos Márcio B. Cozendey

Instituições de Bretton Woods (2013)

formato	11,5 x 18 cm
mancha gráfica	8,5 x 14,5 cm
papel	pólen soft 80g (miolo) , couchê fosco 230g (capa)
fontes	Cambria 12 (títulos)
	Delicious 9,5 (textos)
	Opens Sans 7 (notas de rodapé)

No comércio internacional, cada país busca obter vantagens em relação aos outros. A experiência mostra, no entanto, que políticas unilaterais tendem a se anular mutuamente, em um jogo de soma negativa. Ainda assim, foi preciso atravessar as tragédias da Grande Depressão e da II Guerra Mundial para que se fizesse, em 1947, o primeiro esforço efetivo para criar um regime para regulamentar o comércio internacional – o GATT. Em 1995, o GATT deu lugar à Organização Mundial do Comércio, um arranjo institucional elaborado, com um conjunto de regras sofisticado, amplo e detalhado para disciplinar o comércio de bens e serviços. Essa regulamentação vai hoje muito além das medidas de fronteira, afetando políticas que, até há alguns anos, eram consideradas como parte do domínio reservado dos Estados.

O sistema multilateral de comércio é um dos pilares da economia internacional. Ele enfrenta, no entanto, desafios importantes, como a persistência do protecionismo e o risco de fragmentação decorrente da proliferação dos acordos regionais de comércio.

ISBN 857631472-X
9 788576 314721

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br