

IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA NA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Vera Thorstensen*

RESUMO

A atual crise econômica e financeira gera importantes impactos sobre a regulação do comércio internacional ao exponenciar as tensões e desafios que levaram à paralisação do processo de negociação multilateral da Rodada Doha. Além disso, aumenta os estímulos políticos e econômicos à negociação de acordos preferenciais de comércio que, por sua vez, se apresentam como desafios adicionais para o processo multilateral. Este artigo visa analisar esse duplo processo e seus efeitos sobre a regulação multilateral do comércio, os desafios apresentados pelos acordos preferenciais de comércio de nova geração e os impactos negativos para países ausentes dessa importante fonte de regulação.

Palavras-chave: crise econômica e financeira; regulação do comércio internacional; acordos preferenciais de comércio; crise do multilateralismo.

ABSTRACTⁱ

The present economic and financial crisis has important impacts on international trade regulation since it enhances the tensions and challenges that have caused the impasse of the Doha Round of multilateral negotiations. Furthermore, it enhances the political and economic benefits of negotiating preferential trade agreements, which, by their turn, represent additional challenges to the multilateral process. This article aims at analyzing this double process and its effects on multilateral trade regulation, the challenges represented by new generation preferential trade agreements and the negative impacts to countries not engaged in this important source of regulation.

Keywords: economic and financial crisis; international trade regulation; preferential trade agreements; crisis of the multilateralism.

JEL: F10, F13, F50, K33

* Pesquisadora-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea e coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e do Investimento da Fundação Getúlio Vargas-São Paulo (FGV-SP).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica iniciada em 2008 não só lançou a economia global em grave recessão, como vem causando a fragmentação do Sistema Multilateral de Comércio (SMC), centrado na Organização Mundial do Comércio (OMC) e integrado por inúmeros acordos preferenciais. A estrutura de regulação do comércio internacional, construído ao longo dos últimos 65 anos, passa atualmente por um sério dilema. As negociações da Rodada Doha, iniciadas em 2001, encontram-se bloqueadas desde 2008, pela falta de interesse político de seus membros em concluir mais uma etapa do processo de liberalização e de estabelecimento de novas regras para o comércio internacional.

Essa paralisia afeta todo o sistema de comércio, que se vê pressionado pela necessidade de avançar na negociação de novos temas de regulação das atividades relacionadas ao comércio e que afetam diretamente suas atividades. A consequência é a multiplicação de instituições internacionais e o estabelecimento de novas regras que afetam o comércio, como guerras cambiais, clima e meio ambiente, padrões trabalhistas e direitos humanos.

Com o impasse na OMC, seus membros voltaram-se para a opção dos acordos preferenciais, incluindo acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, que inicialmente se preocupavam apenas com reduções tarifárias, mas que atualmente passaram a criar relevante regulação para diversos temas, não só alargando as regras existentes na OMC, mas criando outras para temas ainda não incluídos na organização. O quadro é de fragmentação da estrutura de regulação do comércio, com a multiplicidade de foros e os inevitáveis conflitos de regras. A criação de uma nova geração de acordos como o Trans-Pacific Partnership (TPP) e a volta às discussões do Trans-Atlantic Partnership (TAP) confirmam o quadro de tal fragmentação.

A seção 2 deste artigo analisa as consequências da atual crise econômica e financeira sobre o quadro regulatório do comércio internacional, seu processo negociador e a função institucional da OMC. Inicialmente analisar-se-ão os impactos diretos da crise sobre as regras multilaterais, a já combalida Rodada Doha, e o funcionamento da OMC, especialmente em relação à elevada pressão imposta pelos agentes econômicos sobre o sistema de solução de controvérsias da organização.

A seção 3 busca avaliar os efeitos da proliferação de acordos preferenciais de comércio, enquanto sintomas do atual momento de crise, sobre o quadro regulatório multilateral, com especial atenção para os acordos de última geração (TPP e TAP) e seu potencial desagregador.

2 IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA NA OMC

As bases do Sistema do Comércio Internacional foram estabelecidas, em 1947, com a negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) –, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Criou-se, assim, o primeiro marco regulatório para o comércio internacional, sendo definida a estrutura e as regras que norteariam o sistema do comércio até sua reforma, em 1995, com a criação da OMC. O sistema criou o foro de negociações multilaterais para diversas rodadas, inicialmente focadas em tarifas e alargando-se para regras de comércio cada vez mais complexas.

Dois importantes fatores determinaram a evolução do sistema de comércio. O primeiro é de ampliação do número de membros que pertencem à OMC, o que demonstra a importância que atribuem à definição

de regras para o comércio via negociação de acordos internacionais. De 23 países que participaram da criação do GATT, atualmente já são 157 os membros que acompanham as atividades da OMC em Genebra, incluindo a China, que entrou em 2001, e a Rússia, que acedeu em julho de 2012. O segundo é a abrangência dos temas tratados. No início do sistema, o foco era a redução do que então se constituía nas maiores barreiras ao comércio, ou seja, as tarifas sobre bens agrícolas e não agrícolas. Com o tempo, as negociações se expandiram para outras medidas de comércio, que podiam ser transformadas em barreiras não tarifárias, como *antidumping*, medidas compensatórias, salvaguardas, licenças de importação, barreiras técnicas, dentre outras. Atualmente, a OMC regulamenta o comércio de um espectro mais amplo de atividades econômicas, tais como bens (agrícolas e não agrícolas), serviços – General Agreement on Trade in Services (GATS) –, propriedade intelectual – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) – e investimentos – Trade Related Investment Measures (Trim), GATS – e subsídios.

Papel de destaque deve ser dado ao tribunal da OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias – Dispute Settlement Body (DSB),¹ composto pelos painéis e pelo Órgão de Apelação (OA), os quais têm poderes para, com base nas regras estabelecidas nos acordos negociados no âmbito do GATT e da OMC, resolver as disputas de comércio levadas ao DSB. O OA não tem se furtado a decidir sobre a interpretação de conceitos pouco claros negociados nos acordos, como também a incorporar conceitos e regras de outras fontes de regulação quando intervenientes na área do comércio.

Tal órgão confere estabilidade e credibilidade à OMC, uma vez que permite aos membros iniciar procedimentos jurídico-diplomáticos com o objetivo de modificar práticas desleais de comércio praticadas por seus parceiros comerciais que também sejam membros da organização.

Essa característica distingue a OMC de outras instituições internacionais, permitindo o adensamento jurídico de seus marcos regulatórios por meio de interpretações e aplicações das regras efetuadas pelo DSB. Tal característica quase evolutiva do sistema multilateral do comércio permite-lhe responder a algumas das necessidades apresentadas na prática diária do comércio internacional.

A eficácia do mecanismo pode ser considerada elevada. Foram apresentados ao DSB, pelos membros da OMC, 447 casos até agosto de 2012. Desses casos, 164 se converteram em decisões de painel e 107 em decisões do OA.² É importante notar que o DSB não é um tribunal convencional com julgamento de medidas de comércio, mas um mecanismo para solucionar (*settle*) as diferenças entre as partes em conflito. Desse modo, grande parte das disputas é resolvida pelas partes na fase inicial das consultas. O nível de implementação das decisões também é elevado e não chegam a uma dezena os casos que ainda são considerados pendentes e permanecem na agenda do DSB. O crescente número de casos submetidos ao órgão é evidência de sua importância para o comércio internacional, e demonstra o sucesso do mecanismo em solucionar as disputas advindas do sistema multilateral.

Os inúmeros casos analisados pelo OA permitiram que certos conceitos e regras previstos nos acordos do GATT e da OMC fossem esclarecidos e resolvidas algumas ambiguidades. Uma vez que o DSB não pode se furtar a analisar um pedido das partes, os painéis e o OA são, muitas vezes, obrigados a decidir sobre pontos dos acordos deixados propositalmente vagos ou ambíguos pelos negociadores a fim de atingir um consenso sobre o ponto em negociação. Procura-se, assim, equilíbrio, porque, de um lado, os negociadores defendem a necessidade da existência de tais “ambiguidades construtivas” para acomodar as diferentes posições dos membros

1. Utiliza-se, neste artigo, a abreviação usualmente empregada pelos especialistas e negociadores em Genebra.

2. Fonte: World Trade Law.net . Disponível em: <<http://www.worldtradelaw.net/dsc/database/basicfigures.asp>>.

e, de outro, o *Entendimento sobre solução de disputas* afirma que é função do DSB esclarecer os dispositivos dos acordos da OMC, sem, no entanto, ampliar ou restringir direitos e obrigações dos membros (Artigo 3.2).³

2.1 O impasse da Rodada Doha e suas consequências

A Rodada Doha foi lançada em novembro de 2001, com o temor de uma crise econômica mundial, após o ataque terrorista de 11 de setembro nos Estados Unidos. Foi o compromisso alcançado pelos membros da OMC, para solucionar o impasse criado pelo não lançamento da Rodada do Milênio em 1999, quando países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) não conseguiram alcançar acordo sobre os temas que deveriam ser incluídos na rodada. Redefinida como Agenda do Desenvolvimento, a Rodada Doha procurou consenso em torno de ter como seu centro o tema desenvolvimento.

O tema central das negociações era o da agricultura, como mais um passo no processo de liberalização do setor, dados os parcos resultados alcançados na Rodada Uruguai. Também na *built-in agenda* encontrava-se o tema de serviços. Paralelamente, a Rodada Doha incluiu novo esforço de liberalização de bens não agrícolas, item tradicional das rodadas passadas e de interesse dos PDs, que visavam os mercados em expansão dos PEDs.

Além disso, e por iniciativa da União Europeia (UE), novos temas foram incluídos, como investimento, concorrência e transparência em compras governamentais. Houve grande resistência por parte dos PEDs, que consideravam que esses temas lhes cercearia o necessário espaço de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Os novos temas acabaram excluídos da agenda após o impasse na Conferência de Cancún. Finalmente, iniciou-se uma revisão do atual quadro regulatório multilateral, incluindo as regras para defesa comercial, acordos regionais e sobre o mecanismo de solução de controvérsias. Vale frisar, no entanto, que o tema do desenvolvimento manteve-se como central na rodada, constando como ponto específico em cada um dos itens do mandato de negociação.

Após anos de intensas negociações e de resultados considerados equilibrados nos principais temas de negociação, a rodada entrou em impasse, desde 2008, quando o diretor-geral da OMC colocou na mesa um pacote de compromisso. As razões que podem explicar o impasse atual da rodada são várias.

De um lado, os Estados Unidos, sob comando democrático depois do período republicano, acabaram demonstrando pouco interesse no tema de liberalização do comércio, principalmente na área agrícola. Após a crise econômica de 2008, vêm enfrentando sério quadro recessivo e passaram a exigir maior esforço dos países emergentes (Brasil, China e Índia) para justificar a conclusão da rodada. A UE, depois da sua reforma agrícola interna, em 2003, chegou à posição confortável com os resultados alcançados, e perdeu o interesse para avançar nos temas sobre a mesa. De outro lado, os PEDs se organizaram em duas frentes negociadoras: na área agrícola, formaram o G-20, coordenado pelo Brasil, que centrou esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto os destinados à exportação quanto os domésticos, em função das distorções que causam ao comércio; na frente de acesso a mercados, formaram o Nama-11, coordenado pela África do Sul, interessados em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os PDs liberalizassem seus bens agrícolas. Diante das novas demandas dos Estados Unidos, principalmente de maiores reduções tarifárias em

3. Entendimento relativo às normas e procedimentos sobre solução de controvérsias (ESC), Artigo 3.2: "O sistema de solução de controvérsias da OMC é elemento essencial para trazer segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. Os Membros reconhecem que esse sistema é útil para preservar direitos e obrigações dos Membros dentro dos parâmetros dos acordos abrangidos e para esclarecer as disposições vigentes dos referidos acordos em conformidade com as normas correntes de interpretação do direito internacional público" (grifo nosso).

setores considerados sensíveis, os PEDs voltaram a demandar novo esforço na área agrícola para rebalancear o pacote negociador, o que encontra resistência por parte dos influentes *lobbies* agrícolas americanos.

O confronto entre os Estados Unidos e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é claro. De um lado, os Estados Unidos querem novas concessões tarifárias dos países emergentes. De outro, os próprios emergentes, que enfrentam aumentos expressivos das importações chinesas, relutam em abrir mais seus mercados reduzindo tarifas.

Na área de regras, o tema de maior interesse é sobre o *antidumping*, em que há grande pressão sobre os Estados Unidos para que aceitem alterações no acordo de forma a diminuir a discricionariedade das autoridades investigadoras, além da controvérsia sobre o método de cálculo da margem de *dumping* usado pelo país, conhecido como *zeroing*, que acaba por aumentar a margem de *dumping* calculada.

Na área de serviços, os PDs pediam maior abertura dos PEDs para modalidades de acesso a mercados para os diferentes modos de prestação de serviços transfronteiriços, movimento de consumidores e presença comercial (modos 1, 2 e 3), e os PEDs pediam maior abertura nos mercados dos PDs na modalidade de prestação de serviços por profissionais (modo 4), que enfrenta problemas ao se confundir com regras sobre imigração. Com o crescimento econômico das últimas décadas, no entanto, muitos PEDs já liberalizaram seus setores de serviços, o que torna esse tema menos conflituoso na rodada.

Na área de desenvolvimento, pontos importantes da agenda foram acordados, como a exclusão de compromissos para os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Grande avanço foi conseguido em 2005 com o acordo sobre duas iniciativas importantes. A primeira é a liberalização, por parte dos PDs e dos PEDs interessados, na concessão de importações livres de quotas e de tarifas para os PMDRs, a *Quota Free and Duty Free Initiative*. A segunda é o apoio financeiro às exportações desses países, a *Aid for Trade Initiative*. Para os PEDs, várias cláusulas de flexibilidade foram negociadas para bens agrícolas e não agrícolas, via concessões de menores compromissos e prazos mais dilatados: reciprocidade menos que total em acesso a mercados de bens para os PEDs (*less than full reciprocity*), e maiores flexibilidades para as economias pequenas e vulneráveis como ilhas (*small and vulnerable economies*) e países sem saída para os oceanos (*land locked countries*).

Uma das razões que explica o impasse atual foi a alteração do processo decisório da organização. Nas rodadas passadas, Estados Unidos e UE acertavam suas posições e depois compunham o acordo com os demais países via concessões. O processo decisório se centrava no antigo *Quad*, composto por Estados Unidos, UE, Japão e Canadá. A geometria decisória foi alterada com a emergência de diversos PEDs, tornando o processo negociador mais complexo. Com o sucesso do G-20 sobre agricultura, Brasil, Índia e China foram lançados para o centro das decisões, onde passaram a defender os interesses dos PEDs, tornando o processo negociador muito mais difícil, dada a multiplicidade de interesses em jogo. Outra explicação levantada está relacionada à falta de liderança política dos principais países interessados em dar o passo final necessário para a conclusão da rodada, principalmente no que se refere à liberalização do comércio agrícola, área sensível a todos os países desenvolvidos.

Com o impasse de Doha, desde 2008, e a suspensão das negociações, vários cenários parecem possíveis. O primeiro é a retomada das negociações após o período eleitoral dos Estados Unidos, com novas definições de prioridades do novo governo. O segundo é o relançamento da rodada com abertura do mandato para novos temas e, provavelmente sobre novas bases decisórias, com a possibilidade de acordos plurilaterais, uma vez que a possibilidade de acordo entre 156 países ou mais se torna cada vez mais improvável. O terceiro é chegar a um acordo em certo número de temas que já estão mais avançados, como facilitação de comércio e

pontos da Agenda de Desenvolvimento como comércio livre de quota e de tarifa para os PMDRs, além da Iniciativa de Ajuda ao Comércio e o lançamento de uma nova rodada.

Outro importante fator a explicar o impasse atual está relacionado ao fato de que, paralelamente ao regime multilateral, estão se multiplicando quadros regulatórios regionais, bilaterais e não recíprocos, via acordos preferenciais, que envolvem países de regiões próximas ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais em comum. Tal multiplicação de acordos acaba por criar regimes diferenciados, muitas vezes adotando a tipologia regulatória dos países centrais de cada um desses acordos, como Estados Unidos, UE e, mais recentemente, China e Índia. A consequência é uma segunda fonte de fragmentação do regime do comércio e o enfraquecimento do multilateralismo.

3 A FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL PELA MULTIPLICAÇÃO DE ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO

Com o desenrolar da crise financeira e econômica de 2008 e o impasse enfrentado na OMC, ganha crescente importância a criação, a intensificação e a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, que incluem acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, principalmente os centrados nos grandes atores do comércio, como UE e Estados Unidos, bem como os países emergentes, como China, Índia e Rússia.

A proliferação de novos marcos regulatórios, por meio de acordos preferenciais de comércio, representa importante desafio para o comércio internacional. Esses acordos vêm paulatinamente incrementando os temas de comércio visados, regulando atividades governamentais que possam auferir vantagens desleais ou causar desvios e ineficiências no comércio internacional. Além dos temas já regulados pela OMC (*OMC in*), os acordos preferenciais de comércio negociados cada vez mais contêm regras que inovam em matérias tradicionalmente reguladas pelo sistema multilateral de comércio (*OMC plus*), como serviços e propriedade intelectual, além de regularem novas áreas ainda não abrangidas pela OMC (*OMC extra*), como padrões trabalhistas, meio ambiente e concorrência.

Além da possibilidade de conflito de regras e inconsistência entre o quadro regulatório da OMC e a nova regulação produzida pelos acordos preferenciais de comércio, há o temor de que a proliferação de marcos regulatórios incremente os custos de transação no comércio internacional, gerando ineficiências, além de, na prática, criarem mercados preferenciais por meio de reconhecimento mútuo de padrões e regulações técnicas e fitossanitárias, afetando a eficácia e pertinência das negociações no âmbito multilateral. Países ausentes desse intenso processo negociador preferencial podem acabar tendo dificuldades em modificar os modelos já em vigor quando os temas passarem a ser discutidos no âmbito multilateral.

Os regimes dos acordos preferenciais de comércio já constituem uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimados pela OMC em cerca de 480 acordos, e que, como a OMC, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não só pela liberalização do comércio, mas também pela integração econômica. Historicamente, a primeira geração de acordos preferenciais visava principalmente à eliminação ou à redução de tarifas; a segunda geração e a atual terceira geração de acordos preferenciais, por sua vez, foram ampliando os temas negociados para diversas áreas relacionadas ao comércio. Para os temas básicos de comércio, a OMC foi tomada como base. Para temas para os quais não há regras multilaterais, os regimes desenvolveram regras próprias. É essa multiplicação de regras que está criando atualmente novas barreiras

ao comércio. Já se avoluma o número de conflitos sobre comércio derivados por tal diferenciação de regras.

Não obstante, há consenso entre os analistas de que os acordos preferenciais de comércio são uma realidade. Faz-se, portanto, necessária uma análise minuciosa de suas características de maneira a definir pontos de consenso e conflito entre os sistemas preferenciais e multilateral de comércio, de maneira a garantir a compatibilidade dos novos marcos regulatórios com os princípios basilares da OMC e, paulatinamente, integrá-los ao quadro regulatório multilateral.

Sob a perspectiva brasileira, Badin e Oliveira (2012) analisam de forma comparativa o quadro regulatório dos acordos centrados nos Estados Unidos, UE, China e Índia, com objetivo de verificar a existência de novos modelos, em comparação aos já existentes modelos da UE e dos Estados Unidos. Os resultados demonstram que a China segue de forma próxima o modelo do North American Free Trade Agreement (Nafta), incluindo os mesmos temas, mas introduzindo de forma não vinculante temas sensíveis, como meio ambiente e cláusulas trabalhistas. Já a Índia prefere um modelo simples de integração, baseado apenas em preferências tarifárias.

3.1 Acordos de nova geração

Dois são os acordos que vêm chamando a atenção dos especialistas: o TPP e o TAP.

O TPP é uma iniciativa dos Estados Unidos, que resolveram transformar um acordo de pequena dimensão, no Pacífico (Chile, Nova Zelândia, Cingapura e Brunei ou P-4), na prioridade da sua política comercial. Atualmente fazem parte do acordo: Austrália, Vietnã, Peru, Malásia, México e Canadá. Em negociação para entrar estão Japão, Coreia, Taipé Chinesa e Filipinas.

Diante do crescimento econômico asiático e do papel da China na economia mundial, bem como do crescente conflito no Mar da China, é evidente o interesse dos Estados Unidos na região. O TPP é uma clara resposta dos Estados Unidos à predominância chinesa na área, e, mais do que interesses comerciais, o que está em jogo são os interesses de geopolítica e segurança.

O TPP passou a ser negociado pelos Estados Unidos como o modelo de acordo comercial que os Estados Unidos querem impor ao mundo. As negociações vêm se desenrolando em extremo sigilo, mas informações divulgadas na mídia dão exemplos das áreas que estão sendo consideradas OMC *plus* ou *extra*: serviços, propriedade intelectual, investimentos, concorrência e clima, além do polêmico tema sobre as empresas estatais. As regras sobre a possibilidade de um investidor estrangeiro levar o governo do país hospedeiro ao tribunal do agrupamento foi vazada na imprensa e vêm causando grande debate sobre os termos do acordo.

Se de um lado os Estados Unidos defendem o TPP como mais um *building block* na liberalização do comércio, de outro, tal acordo impacta diretamente a OMC e esvazia as possibilidades da conclusão da Rodada Doha. Pode-se pensar que os Estados Unidos vão conseguir do TPP tudo que não conseguiram em Doha, além de neutralizar e isolar os BRICS.

O TPA é uma antiga parceria entre Estados Unidos e UE que pretendia criar uma grande área de comércio entre as duas potências. Mas, devido às tradicionais desavenças entre as partes sobre como regular o comércio, o acordo entrou na área de cooperação em diversos aspectos capazes de facilitá-lo. Até o momento atual, o referencial regulatório entre Estados Unidos e UE sempre foi a OMC, e todos os avanços partiram

de um acordo entre essas duas partes. Com o desenrolar da Rodada Doha, Brasil, Índia e China alteraram a geometria política das negociações.

Mas diante do crescimento da China no comércio mundial, fortes interesses econômicos vêm pressionando os governos desses dois parceiros para que a iniciativa volte a ter preeminência em suas políticas comerciais.

O crescimento econômico do Pacífico também vem causando impactos na América Latina. Em junho de 2012, Chile, Peru, Colômbia e México assinaram a Iniciativa do Pacífico com objetivos de incrementar o comércio na região do Pacífico. O objetivo é avançar na liberalização de bens e serviços e na facilitação aduaneira.

3.2 Consequências da multiplicação dos acordos preferenciais

A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio é um sinal claro de que os próprios membros da OMC estão contornando as regras multilaterais, e desenvolvendo regras bilaterais, regionais ou não recíprocas. O problema é que essas regras estão incluindo e disseminando diferentes tipos de disciplinas para o comércio.

A proliferação destas regras que vão além daquelas acordadas no âmbito da OMC (*OMC plus e extra*) vem causando, nestes termos, uma fragmentação do marco regulatório representado pelos acordos da Rodada Uruguai. Pode-se notar uma reversão do processo de harmonização e aglutinação das regras do comércio internacional que se apresentava como tendência constante nas últimas décadas do século XX. Esse processo de fragmentação dos marcos regulatórios não só levanta preocupações teóricas, mas também preocupações práticas em relação à coordenação da governança econômica global.

Em termos econômicos, a fragmentação provocada pela proliferação de regimes preferenciais acarreta um crescimento considerável dos custos de transação ligados às negociações comerciais. Uma das grandes vantagens para o comércio proveniente dos acordos da OMC foi a simplificação e clareza das regras do jogo comercial. A fragmentação provoca o efeito contrário, incrementando os custos de transação.

Por outro lado, a coexistência entre regimes regulatórios não coordenados pode gerar atritos com graves consequências jurídicas e políticas para os atores envolvidos. A problemática não é nova e o próprio GATT já previa a coexistência entre o sistema multilateral e sistemas preferenciais de comércio (Artigo XXIV).

Até mesmo o pequeno controle que a OMC detinha sobre a conformidade *a priori* destes acordos com o sistema multilateral a partir da criação do Comitê de Acordos Regionais, em 1996, com mandato para analisar a compatibilidade dos acordos regionais com as regras da OMC, esvaneceu-se com a decisão do Conselho Geral de não mais concentrar esforços para avaliar a conformidade dos acordos, e partir para um exercício de mera transparência em 2006, instaurando apenas um mecanismo de notificações (WTO, 2006):

1) Sem prejudicar a substância e o momento da notificação exigida pelo Artigo XXIV do GATT 1994, pelo Artigo V do GATS, ou pela Cláusula de Habilitação, e sem afetar de maneira alguma os direitos e obrigações dos Membros em relação aos acordos da OMC:

a) membros que participem de novas negociações com vistas à conclusão de um Acordo Regional de Comércio (ARC) envidarão esforços para notificá-lo à OMC;

b) membros-parte de um ARC recém-assinado deverão fornecer à OMC, na medida em que e quando estiverem publicamente disponíveis, informações sobre o referido ARC, incluindo seu nome oficial, escopo e data de assinatura, qualquer cronograma previsto para sua entrada em vigor ou aplicação provisória, pontos de contato e/ou endereços eletrônicos relevantes, e qualquer outra informação não restrita relevante;

2) As informações referidas no parágrafo 1 acima deverão ser direcionadas ao Secretariado da OMC, que as publicará no sítio eletrônico da OMC e proverá, periodicamente, aos Membros uma sinopse das comunicações recebidas. () (Em tradução livre).

Reconhecendo a importância e proliferação do número de acordos preferenciais, a OMC passa a se concentrar na transparência dos múltiplos acordos assinados via relatório realizado pelo secretariado e discutido pelos membros do comitê, sem, contudo, levantar questões problemáticas ou críticas. Isso pode ter consequências profundas para futuras análises de compatibilidade de acordos preferenciais feitas pelo DSB.

Um grande problema decorrente dessa fragmentação é o *forum shopping*. Muitos acordos regionais e bilaterais preveem mecanismos próprios de solução de controvérsias. Assim, questiona-se se disputas originadas de tais acordos poderão ser dirimidas tanto pelo DSB quanto pelos mecanismos regionais e qual o impacto que tais decisões, quando contraditórias, trarão para a regulação do comércio.

Considerando-se o impasse político para concluir a Rodada Doha, no momento atual, dois cenários podem ser previstos para o futuro próximo: acordos preferenciais de comércio sendo negociados para reforçar as regras da OMC e permitir uma multilateralização geral das regras, ou, ao contrário, para enfraquecer todo o regime multilateral de regras e tornar a OMC um clube de debates sobre o comércio internacional.

A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, ao longo dos anos, e a variedade de regras neles incluídas demonstram uma nova face da fragmentação do regime de comércio e o potencial enfraquecimento do multilateralismo, representando um novo e grande desafio para o sistema de solução de controvérsias da OMC.

4 CONCLUSÕES

O quadro regulatório do sistema multilateral do comércio passa por um momento de extrema fragilidade.

De um lado, o impasse das negociações da Rodada Doha impede a modernização das regras, uma vez que novos temas e novas barreiras ao comércio acabam não sendo incorporados ou são ignorados pelo sistema. Na verdade, a rodada atual trata basicamente de temas da agenda do século XX, tarifas, agricultura e serviços, ignorando as crescentes pressões para que se estabeleçam marcos regulatórios para os grandes temas do século XXI, relacionados às novas barreiras ao comércio, como câmbio, energia, qualidade, selos verdes, selos de trabalho decente, padrões privados de qualidade e sustentabilidade, dentre outros. Como tais temas estão afetando diretamente o comércio, a paralisação das negociações fragiliza a própria OMC.

Até o momento atual, as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias têm sido acatadas por todos os membros da OMC. Mas nada garante que, ao julgar atividades de comércio afetadas por algum desses novos temas, as decisões do DSB acabem por não mais serem adotadas, colocando toda a estrutura da OMC em xeque. Perde-se, assim, a “joia da coroa” da OMC e o grande instrumento de coesão atual do sistema multilateral.

Por outro lado, o impasse da OMC levou seus membros a optarem pela estratégia dos acordos preferenciais. Hoje se assiste à multiplicação de acordos comerciais com marcos regulatórios próprios, muitas vezes in-

corporando regras além ou fora do marco da OMC, fortalecendo a fragmentação do sistema de comércio e esvaziando a OMC. Ainda, o sistema internacional não estagnou, mas vem criando inúmeras instituições para dar respostas às grandes questões da sociedade moderna, como crises financeiras e guerras cambiais, energia, clima e meio ambiente, ou padrões trabalhistas e direitos humanos, que acabam por interferir no comércio, fragmentando, mais ainda, o quadro regulatório internacional, uma vez que suas regras são negociadas em paralelo às regras de comércio.

Diante desse desafio, pode-se indagar o que deve ser feito para impedir que a fragmentação das regras gerada pela multiplicidade dos acordos preferenciais afete todo o sistema de regulação do comércio construído ao longo dos últimos 60 anos. Esse trabalho foi feito, até o momento, com sucesso, pelo OA da OMC, que vem funcionando como elemento harmonizador e estabilizador de toda a estrutura de regulação do comércio internacional. O OA não tem se furtado a desempenhar seu papel de solucionar controvérsias de cunho comercial, mesmo que relacionadas a outros temas globais. Ao interpretar termos ambíguos, ao preencher as lacunas existentes nos acordos e mesmo sendo forçado a praticar certo ativismo judicial, o OA tem suprido o vazio deixado pelo impasse da rodada e procurado impedir que a multiplicação de regras relacionadas ao comércio não destrua o sistema do comércio internacional. Mas nada garante que seu poder estabilizador se perpetue.

Diante desse quadro, é fundamental que se repense o sistema multilateral do comércio, e se supere o impasse. Novas e corajosas decisões são necessárias, sejam elas: alteração no processo decisório da OMC, fim do compromisso único, negociações plurilaterais de velhos e novos temas, criação de um Conselho de Acordos Regionais para dar transparência aos marcos regulatórios regionais. O importante é que a “velha bicicleta do GATT” seja reformada e colocada novamente na estrada!

Finalmente, pode-se levantar a questão do Brasil diante de um quadro tão complexo e desafiante como esse.

A situação do Brasil é pouco confortável. Por anos, e de forma acertada, deu prioridade às negociações multilaterais, uma vez que era nesse foro que poderia melhor defender seus interesses. Mas, desde 2008, com o impasse gerado em Genebra, o país deveria ter aberto uma série de frentes negociadoras. Não conseguiu fazê-lo, todavia, diante do quadro de baixa competitividade da indústria brasileira, que enfrentava altas taxas de juros, de câmbio, de incentivo às importações e da crescente desindustrialização do parque produtivo. Com o quadro atual de queda dos juros, do câmbio e do custo Brasil, é imperativo que várias frentes negociadoras sejam abertas, não só para explorar vantagens e desvantagens comerciais, mas também sinalizar aos setores industriais e de serviços que o Brasil não pode ficar isolado no cenário atual.

Desafio paralelo é convencer nossos sócios do Mercado Comum do Sul (Mercosul) de que a América do Sul não pode ficar entre muros, e que só a região não basta para as escalas econômicas atuais. Mesmo porque a América do Sul não está mais isolada, com as iniciativas de países latinos do Pacífico e com a voracidade com que a China vem comercializando e investindo na América do Sul.

Opções como acordos isolados com o Canadá e países africanos não bastam. Um acordo envolvendo os BRICS seria prematuro. Completar o acordo com a UE seria fundamental. Mas, por que não pensar em algo de maior alcance? Por que não analisar um novo Diálogo Atlântico – envolvendo não só UE, mas Estados Unidos e alguns países africanos? O século XXI não precisa ser apenas século do Pacífico. Poderia ser também o século do Atlântico.

REFERÊNCIAS

BADIN, M. R. S.; OLIVEIRA, I. T. M. (Org.). **Acordos regionais de comércio no século XXI**: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia. Brasília: Ipea, 2012. No prelo.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Transparency mechanism for regional trade agreements**. General Council, 18 Dec. 2006. (WT/L/671).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing regionalism**: challenges for the global trading system. WTO, 2009.

ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K.; TEH, R. (Ed.). **Regional rules in the global trading system**. IDB, WTO, 2009.

HEYDON, K.; WOOLCOOK, S. **The rise of bilateralism**: comparing European and American FTAs. 2009.

HORN, H.; MAVROIDIS P.; SAPIR, A. **Beyond the WTO** – an anatomy of EU and US preferential trade agreements. 2009.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)**, 1994.

_____. **Marrakesh agreement establishing the WTO**, 1994.

_____. **Results of the Uruguay Round**, 1994.

_____. **Repertory on the Appellate Body**, 2005.

_____. **Secretariat, CRTA, transparency exercise**: Nafta, EU, Asean (*site* WTO).

_____. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence. **World trade report**, 2011.

