

A OMC aos 20 anos

The WTO at age 20

Roberto Azevêdo*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 150, jul.-ago. 2015 [p. 10 a 13]

Introdução

Em 2015, a Organização Mundial do Comércio – OMC comemora vinte anos. Naturalmente, o aniversário da Organização é também um convite a refletir sobre a experiência acumulada nesse período.

Aproveito esta ocasião para passar brevemente em revista o histórico da Organização e o faço a partir da classificação tradicional das funções da OMC: promover negociações comerciais, solucionar disputas entre seus membros e monitorar a implementação dos acordos existentes. Costumo acrescentar a essa lista o trabalho relacionado à melhor inserção dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio, importante função que a Organização também exerce, sobretudo por meio de assistência técnica. De qualquer forma, sigo aqui a linha tradicional dos três pilares para fazer um breve apanhado da evolução pela qual a OMC passou.

Negociações comerciais

No campo das negociações, os vinte anos da OMC são em boa parte marcados pela Rodada Doha, lançada há 14 anos. Com muita frequência, aliás, a própria história da OMC é confundida com a da Rodada. As dificuldades relacionadas à sua conclusão muitas vezes geram a impressão de que não teria havido avanços na OMC desde que a Organização foi criada. Esta percepção não corresponde à realidade, e há ao menos seis motivos para isso.

Em primeiro lugar, a OMC é muito maior que seu pilar negociador, como tratarei aqui.

Em segundo lugar, foi possível obter resultados concretos em negociações comerciais concluídas por todos os membros da Organização. O ingresso de novos participantes na OMC – o chamado processo de acesso – é bom exemplo disso. Desde que a OMC foi criada, 33 novos membros se juntaram à Organização, entre eles, por exemplo, a China e a Rússia. De grande importância política e econômica, essas acessões, que – repito – culminaram em decisões adotadas por consenso entre todos os membros da Organização, são resultado de negociações comerciais extremamente complexas. Apenas para ilustrar, noto que o Protocolo de Acesso da China contém 900 páginas de negociações comerciais bem-sucedidas, definindo os direitos e as obrigações dos chineses no sistema multilateral de comércio. Alguns analistas apontam que, isoladamente, a acesso da China à OMC tem impacto comercial maior que o de Rodadas inteiras de negociação do antigo GATT.

Em terceiro lugar, é importante lembrar que alguns acordos foram negociados com sucesso por parte dos membros da Organização, criando novas obrigações apenas para eles. No entanto, pela sua natureza, esses acordos foram incorporados ao marco normativo da OMC e beneficiam todos os seus membros de maneira não discriminatória. No jargão da Organização, são negociações plurilaterais com resultados multilaterais.

* Diretor Geral, Organização Mundial do Comércio, Genebra, Suíça (autor2@meridiano47.info).

Um bom exemplo é o Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, sigla em inglês), que elimina o imposto de importação em caráter permanente para bens de informática em 80 países, que no conjunto representam cerca de 97% do comércio mundial desses produtos. Outras negociações na mesma linha resultaram em dois novos protocolos ao Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês): o Protocolo de Serviços Financeiros e o Protocolo de Telecomunicações Básicas.

A esses exemplos devem se somar outras negociações em curso: a iniciativa para a expansão do Acordo de Tecnologia da Informação (ITA-2) e um possível acordo sobre bens ambientais (EGA). Essas duas negociações, se bem sucedidas, avançarão na liberalização do comércio de maneira não discriminatória. Para se ter uma dimensão da importância dessas negociações, o ITA-2 poderá vir a cobrir um comércio anual de US\$ 1 trilhão, valor próximo aos fluxos comerciais do setor automotivo, por exemplo.

Em quarto lugar, vale destacar avanços numa outra modalidade de acordos da OMC, os plurilaterais – acordos negociados por parte dos membros da Organização, com efeitos limitados apenas aos seus participantes. O exemplo recente nesta categoria é a revisão do Acordo de Compras Governamentais. Em vigor desde abril de 2014, a revisão do Acordo promoveu a atualização das regras então existentes, além de significativa expansão de oportunidades comerciais para os seus 43 participantes.

O quinto ponto desta lista merece destaque: em dezembro de 2013 os Membros da OMC adotaram, por consenso, o chamado Pacote de Bali, no qual se incluem alguns temas relevantes da agenda da Rodada Doha. Além de decisões relacionadas a temas de desenvolvimento e a bens agrícolas, o Pacote de Bali inclui o chamado Acordo de Facilitação de Comércio, que veio a se incorporar ao quadro normativo da OMC, vinculando todos os membros da Organização. Esse Acordo busca simplificar procedimentos de importação e exportação, e tem o potencial de reduzir em até 15% os custos do comércio em países em desenvolvimento.

Além de ter valor econômico em si mesmo, o Pacote de Bali contribuiu para a retomada da Rodada Doha. Estes esforços estão ocorrendo no momento em que escrevo este artigo, em junho de 2015. Assim, se por um lado é extremamente preocupante que a Rodada tenha já se estendido por 14 anos, parece-me também importante reconhecer que o sucesso da Conferência Ministerial de Bali conferiu novo impulso para a conclusão dessas negociações.

Finalmente, e como sexto ponto, faço referência a várias decisões adotadas por consenso entre os membros da OMC que contribuem para o avanço do marco normativo da Organização. Decisões do Conselho Geral, que se reúne periodicamente em Genebra, e das Conferências Ministeriais, realizadas a cada dois anos, fortalecem, por meio de negociações comerciais, o sistema multilateral de comércio. Para ilustrar este ponto, cito a decisão do Conselho Geral de 2006 que cria um Mecanismo de Transparência para Acordos Regionais de Comércio, estabelecendo regras para um exame detalhado dos acordos desse tipo concluídos pelos Membros da OMC.

Em resumo, mesmo analisando os 20 anos da OMC pela perspectiva das negociações comerciais, a Organização tem várias histórias positivas para contar. Esses resultados, no entanto, em nada diminuem a importância da conclusão da Rodada Doha. Este desafio segue sendo muito presente.

Solução de controvérsias

Em 20 anos, a OMC foi chamada a se manifestar em cerca de 500 disputas. O número expressivo de casos revela o valor que os membros atribuem ao sistema de solução de controvérsias da Organização. Sob o regime do antigo GATT, cerca de 300 disputas foram iniciadas em 47 anos. Ainda que a comparação não seja perfeita, vale notar que a Corte Internacional de Justiça recebeu 161 casos em 69 anos de funcionamento.

Os temas em discussão refletem quanto o dia-a-dia da Organização está em sintonia com os desafios da atualidade. Disputas recentes ou ainda em curso tocam a relação entre comércio internacional e temas como

subsídios para energia solar, políticas para desestimular o consumo de tabaco, direito dos consumidores a informação em rótulos de embalagens, políticas de conteúdo local, bem-estar animal, saúde humana, impacto ambiental etc.

Um estudo recente feito pelo Banco Mundial indica que as disputas levadas à OMC atingem fluxos comerciais da ordem de US\$ 1 trilhão. Outro levantamento interessante demonstra que uma a cada cinco disputas na OMC envolve ao menos dois países que são partes de um mesmo acordo preferencial de comércio. Assim, mesmo dispondo de mecanismo para solução de controvérsias no marco de um acordo de livre comércio, por exemplo, os membros optam por resolver seus litígios na OMC com frequência. As disputas recorrentes envolvendo, na OMC, México, EUA e Canadá – membros do NAFTA – ilustram esse ponto.

Escrevendo para uma audiência brasileira, permito-me destacar a importância do sistema de solução de controvérsias da OMC para o País. O Brasil é hoje, logo após a China, o país em desenvolvimento envolvido no maior número de disputas na Organização, somando-se os casos como demandante, demandado e terceira parte. Vitórias importantes foram obtidas em produtos de grande interesse comercial para o País, como aeronaves, carnes, têxteis, açúcar, algodão e suco de laranja. As negociações entre Brasil e EUA como consequência do contencioso do algodão deram ensejo à maior compensação financeira da história da OMC: cerca de US\$ 900 milhões já foram pagos aos cotonicultores brasileiros pelos EUA.

Não tenho dúvidas da importância do sistema de solução de controvérsias da OMC para o multilateralismo comercial e para seus membros, inclusive o Brasil.

Monitoramento de práticas comerciais

O terceiro pilar da OMC é em geral o menos visível, mas é certamente de grande importância para os objetivos da Organização.

Transparência, revisão de políticas entre os membros, questionamentos e pedidos de esclarecimento prestam uma grande contribuição para a segurança e previsibilidade do comércio internacional. Este trabalho de dia-a-dia da Organização tem o potencial de desestimular iniciativas restritivas ao comércio que, na ausência de mecanismos de contenção, poderiam prosperar. Igualmente, ao institucionalizar mecanismos de consulta e troca de informações, o trabalho de rotina da OMC facilita a solução de diferenças de forma mais rápida e menos custosa que um litígio formal. Em última instância, esse trabalho cotidiano da Organização presta inestimável contribuição para que os compromissos assumidos pelos membros sejam efetivamente respeitados.

Nesta área, o Mecanismo de Revisão de Política Comercial é provavelmente o instrumento mais conhecido. De fato, ao passar por uma sabatina periódica pelos demais membros, cada país chega a receber várias centenas perguntas sobre sua legislação, suas políticas e práticas comerciais. A transparência e a oportunidade de diálogo promovido pela revisão entre pares certamente contribuem para os objetivos de monitoramento da OMC.

Exercício similar também ocorre no trabalho dos Comitês, focado aí em áreas específicas. Menciono o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio para ilustrar este ponto. No âmbito desse Comitê, por exemplo, os membros podem levantar “preocupações comerciais específicas” (STCs, na sigla em inglês) em relação a regulamentos técnicos de outros membros que afetam o comércio. Seguindo uma tendência crescente, o Comitê recebeu em 2014 um número recorde de 47 novas STCs. O aumento no número de casos levados ao Comitê é um sinal do valor que os membros atribuem a esse exercício. É interessante ainda notar que, em 2014, três quartos das STCs foram apresentadas por países em desenvolvimento, o que ilustra sua participação ativa no sistema. No Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, em que os Membros têm a obrigação de reportar o andamento das STCs, sabe-se que ao menos um terço dos casos costuma ser resolvido amigavelmente entre as partes.

De forma mais ampla, o trabalho de monitoramento da OMC mostrou-se especialmente relevante durante a crise financeira de 2008. Como se sabe, nos anos 1930 muitos países responderam à crise vivida naquela época adotando barreiras comerciais, o que desencadeou uma espiral protecionista em todo o mundo. Entre 1929 e 1933

restrições ao comércio, em boa parte de caráter retaliatório, reduziram os fluxos comerciais em dois terços. Isso não se repetiu em 2008. Depois da crise financeira que atingiu o mundo sete anos atrás, o valor do comércio mundial efetivamente se reduziu em um primeiro momento. A queda, no entanto, foi apenas uma fração da que se viu nos anos 1930, e a retomada do comércio ocorreu logo em seguida.

Ao invés de um pânico protecionista, a reação à crise foi muito mais cautelosa. Essa relativa contenção está em parte relacionada à OMC, cujos membros respondem por praticamente toda a economia mundial. Apesar de pressões domésticas crescentes para a adoção de medidas protecionistas, governos de todo o mundo sabiam quais limites e obrigações comuns precisavam ser respeitados, e isso gerou confiança de que os demais também deveriam observar as regras. Em boa medida, o sistema evitou que uma crise financeira séria se transformasse numa verdadeira catástrofe econômica.

Considerações finais

A OMC e o sistema baseado em regras que ela incorpora contribuíram, nos últimos vinte anos, para reduzir barreiras ao comércio, estimular o crescimento dos fluxos comerciais, apoiar a maior participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial e assegurar o respeito às regras que pautam as relações comerciais internacionais.

Certamente a OMC ainda tem muito a contribuir para a economia global. O aniversário de 20 anos da Organização não apenas convida à avaliação do passado, mas também estimula a reflexão sobre o futuro. Na área das negociações comerciais, há um grande potencial para a OMC seguir estimulando o desenvolvimento, o comércio e a economia internacional. Em paralelo, ao fortalecer os demais pilares da Organização, equipamos o sistema multilateral de comércio para melhor lidar com as necessidades do futuro.

Quando se pensa em governança global, convém sempre lembrar que, entre os arranjos comerciais existentes, apenas a OMC conta com 161 Membros, e que eles são responsáveis por 98% do comércio mundial. Avanços a partir dessa base ampla têm, por definição, repercussão considerável. Este enorme ativo, combinado com a experiência exitosa dos últimos vinte anos, são um alicerce sólido para que a OMC contribua ainda mais para a economia global. É realmente difícil pensar no comércio mundial sem a OMC. Como costume dizer, se a OMC não existisse, ela precisaria ser inventada.

Resumo

Nesse artigo, o Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, Roberto Azevêdo, apresenta o histórico de ações da instituição em seus últimos vinte anos em aspectos como negociações comerciais, solução de controvérsias e monitoramento.

Abstract

In this article the World Trade Organization Director, Roberto Azevêdo, presents the latest activities of the institution in trade negotiations, dispute settlement and monitoring trade policies.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Sistema Multilateral de Comércio.

Keywords: World Trade Organization; World Trade System.

Recebido em 15/07/2015

Aprovado em 15/08/2015