Leonardo de Paula: Sobre multilateralismo e regionalismo

1) Introdução

O cenário de crise do sistema multilateral de comércio, que afetou não só a principal função da OMC, a saber, promover regras comerciais para um comércio internacional mais fluido, também acometeu o desempenho de suas funções enquanto fórum de resolução de disputas. Isso levou à consolidação da prevalência de um fenômeno que já vinha se desenvolvendo desde o início da década de 1990: a proliferação do regionalismo, através da assinatura de acordos regionais de livre comércio e uniões

Existem muitas razões que explicam a proliferação desse tipo de arranjo integracionista praticado no âmbito das relações comerciais entre países. Tais razões variam dentro do espectro político-econômico que guia as condutas dos países nas relações internacionais. Tais razões variam desde a busca pelo acesso a mercados, a inserção nas cadeias globais de valor e imersão na integração econômica entre os países, até o intuito de garantir segurança jurídica nas relações com países parceiros, consolidar a paz ou até mesmo aumentar poder de barganha na esfera multilateral, assegurados certos compromissos na seara regional [1].

Se os acordos regionais já possuem diversos atrativos adicionais ao sistema multilateral, como a possibilidade de negociar diretamente com certos países e avançar mais rapidamente em questões que poderiam ser barradas por interesses específicos de certos países, a crise institucional que acomete a OMC apenas acentuou a dinâmica de avanço dos acordos regionais.

Desde o ano de 2001, quando registrou-se o primeiro fracasso inicial da Rodada Doha, o número de acordos regionais firmados cresceu em mais de 232%. É evidente que existem outros dados e fatores que corroboram tal crescimento, mas é evidente que essa estatística demonstra que o fracasso da Rodada Doha em avançar em temas importantes como agricultura, subsídios e comércio eletrônico evidenciou à comunidade internacional a necessidade de avançar por outras esferas de integração.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

2) O modelo associativo dos acordos regionais e sua compatibilidade com o sistema multilateral de comércio

De acordo com a base de dados da OMC [2], existem 303 acordos regionais em vigor, notificados à entidade. Apenas na década de 1990, o número de acordos regionais em vigor em todo o mundo cresceu 277,27%. Na primeira década do século, aumentou 157%. De 2010 a 2020, houve majoração de 41,5% no número de casos.

Tais dados, por si só, já são suficientes para denotar a importância dos acordos regionais para o fenômeno da globalização e para a própria regulação do comércio internacional.

São múltiplas as denominações utilizadas para descrever acordos entre diferentes países e que estabelecem algum tipo de tratamento preferencial [3]. Fica estabelecido, para fins desta obra, que o termo "acordos regionais de comércio" será utilizado e referenciado ao longo deste trabalho, objetivando uniformidade e também o destaque do caráter de integração regional que é conferido por tais instrumentos jurídico-políticos.

Com a construção da OMC enquanto instituição, o que perpassa também o processo de formulação das regras constantes do Acordo de Marrakesh (doravante "os acordos da OMC", referidos em sua coletividade), foi necessário fazer uma escolha que permitisse a compatibilização e acomodação dos acordos regionais na estrutura de regras jurídicas multilaterais recém-estabelecidas, fazendo com que ambos os modelos de arranjos jurídicos (regionais e multilaterais) pudessem coexistir sem gerar antinomias e demais incongruências na disciplina jurídica do comércio internacional.

Partiu-se da premissa de que o modelo de integração regional permitia o fomento da liberalização comercial de forma gradual, a partir da associação de grupos de países visando à redução e eliminação de barreiras comerciais entre eles, fossem elas tarifárias ou não tarifárias.

A partir dessas e outras constatações acerca da necessidade de compatibilização entre as regras dispostas em acordos bilaterais e regionais e as regras dos acordos da OMC, foram articulados dispositivos legais para regulação multilateral de tais acordos regionais: o artigo XXIV do GATT, o artigo V do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e as provisões acerca da cláusula de habilitação.

Toda a disciplina jurídica da OMC foi pautada no que talvez seja seu mais notório dispositivo legal: o artigo I:1 do GATT, que dispõe sobre o princípio da não discriminação, incluindo o chamado princípio da nação mais favorecida, que dispõe que um país conceda, incondicionalmente, todo o tratamento que confere a um parceiro comercial em específico a todos os outros membros da OMC. A própria definição de um acordo regional de comércio pressupõe uma violação desse princípio: relevantes partes dos referidos acordos regionais oferecem tratamento mais favorável no comércio para seus signatários do que para outros membros da OMC que não sejam signatários daquele acordo em específico.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Todavia, conforme supracitado, as constatações acerca da relevância dos acordos regionais de comércio e sua contribuição à liberalização de comércio, à formação de cadeias globais e regionais de valor e seu valor enquanto instrumento de fomento do desenvolvimento econômico mundial, levaram à uma disciplina multilateral que visasse acomodar tais acordos face aos princípios fundantes do sistema multilateral de comércio, de forma que se estabeleceu uma derrogação ao princípio da não discriminação especificamente para os acordos regionais.

Ato seguinte, entendida a disciplina multilateral acerca dos acordos regionais de comércio, faz-se necessário traçar uma definição para esses instrumentos, de modo a analisar suas características, seus contrastes com o sistema multilateral e as razões do fenômeno de proliferação destes acordos.

Assim como qualquer instrumento jurídico-político, os tratados internacionais são estabelecidos visando a criação de direitos e obrigações às partes envolvidas, de modo que se regule determinada área do Direito Internacional, criando novas disciplinas para questões paradigmáticas e promovendo segurança jurídica ao dispor normas acerca de assuntos ainda não regulados. Tais tratados abordam diversas áreas do Direito Internacional, e podem ser delineados de diferentes formas. A principal distinção acerca do escopo de um acordo internacional diz respeito à sua extensão, ou seja, quantas jurisdições são inseridas no âmbito da disciplina de direitos e obrigações promovida pelos referidos instrumentos internacionais.

Outrossim, pode-se dizer que os acordos regionais são mecanismos de fomento de determinada área, visando a estabelecer regras e uniformizar determinada prática que envolve duas ou múltiplas jurisdições, servindo ultimamente como um arranjo associativo entre tais jurisdições, à medida que estreita os laços de cooperação entre os países envolvidos e gera desenvolvimento e bem-estar decorrentes da melhor definição dos contornos da prática objeto do acordo.

3) As perspectivas de integração regional brasileira

Entendido o papel de relevância dos acordos comerciais na liberalização do comércio, analisa-se a perspectiva brasileira neste âmbito. É fato conhecido que a política comercial brasileira sempre foi pautada por um forte grau de protecionismo comercial se comparado à postura mais liberalizante adotada por outros países.

O grau de abertura comercial, medido pelo coeficiente resultante do cálculo da soma de exportações e importações dividida pelo PIB indica que o Brasil ainda possui índices relativamente baixos de abertura. Embora tais números tenham apresentado evolução de 17% em 1991, para 25% em 2011, com um pico de 29% em 2004, a tendência ainda é baixa. Em 2017, para se ter uma dimensão, o grau de abertura do país ao comércio internacional beirava 23,3%, o que significa de cem dólares produzidos no Brasil, apenas 23 são voltados para o comércio internacional.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Segundo dados do ComexVis [4], elaborados pelo Ministério da Economia, a série histórica de exportações apresentou quedas em todos os períodos desde 2009, com exceção dos períodos de 2009 a 2011 (quando passou de 152.9 bilhões para 255.9 bilhões de dólares) e de 2016 a 2018 (quando passou de 185.2 bilhões para 239.3 bilhões de dólares). A própria distribuição geográfica das exportações brasileiras denota baixa integração no comércio global, visto que Estados Unidos e China, sozinhos, atraem mais de 43% do total de exportações no primeiro semestre de 2020. A própria participação do país no comércio internacional se mantém baixa. Segundo dados da OMC [5], em 2019 o Brasil foi apenas o 27º exportador mundial, constituindo 1,2% do comércio global. Quanto às importações, amargou o 28º lugar, com apenas 1% do total mundial [6].

Não são apenas os dados supracitados que denotam a baixa integração do Brasil no comércio internacional. Se considerarmos os dois principais fenômenos que simbolizam o conceito de liberalização e integração comercial, a saber, a inserção nas cadeias globais de valor ("CGV") e a celebração de acordos de livre comércio, o Brasil se mostra atrasado com relação a uma maior participação no movimento global de trocas comerciais, principalmente considerando as dimensões continentais e a abundância de recursos naturais e matéria-prima que são marcantes da geografia brasileira.

Com relação à inserção brasileira nas cadeias globais de valor, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Económico (OCDE) e da OMC indicam que a participação brasileira nesses arranjos de integração está abaixo da média dos países em desenvolvimento [7]. Para além da baixa integração nas cadeias globais de valor, o Brasil também pouco participou de negociações de acordos de livre comércio que, conforme demonstrado anteriormente, configuram importante instrumento de desenvolvimento econômico e liberalização comercial.

Para finalizar o sobrevoo dos acordos regionais assumidos, é importante asseverar que o Brasil avançou no âmbito da integração regional na América Latina, além de estar se esforçando no sentido de firmar novos compromissos internacionais de liberalização comercial, a exemplo do Acordo Comercial Expandido Brasil-México, que visa a expandir a cobertura tarifária do ACE nº 53 entre Brasil e México, do Acordo Mercosul-Canadá, do acordo de livre comércio entre o Mercosul e o EFTA (formado por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça) e dos acordos entre o Mercosul e países como Palestina, Coreia do Sul, Singapura e Índia.

Entretanto, é essencial ter consciência da necessidade de combater o isolacionismo relativo do Brasil, considerada sua importância na economia global, corroborada pelo também seguinte gráfico, que demonstra as diferenças evolutivas do número de acordos regionais firmados pelo Brasil em comparação à Europa e à América do Sul, segundo dados da OMC.

3) Conclusão

A partir de breve observação da configuração geral dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil através de acordos regionais de comércio, percebem-se duas dinâmicas marcadas: 1) a ausência de acordos firmados com os principais parceiros comerciais do país, com forte prevalência de acordos com países vizinhos; 2) a repetição e limitação dos compromissos firmados aos mesmos temas (como barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, regimes de origem e salvaguarda) em detrimento da presença de provisões inovadoras em tais compromissos comerciais, como disposições acerca de sustentabilidade, facilitação de investimentos, cooperação tecnológica, dentre outros, o que distancia tais acordos do que há de mais inovador a prática internacional, a exemplo dos acordos regionais assinados

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

pela União Europeia.

Tais dinâmicas denotam o referido isolacionismo brasileiro no que tange à integração proporcionada pelos acordos regionais e contribui para a conclusão de que o Brasil ainda tem muito o que avançar em matéria de negociações de acordos comerciais.

[1] KURTZ, Jürgen. Regional Trade Agreements and the WTO Legal System. European Journal of International Law, Oxford University Press. 2008, p. 45-46.

[2] Informações retiradas da base de dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível em: https://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx.

[3] ACHARYA, Rohini (Ed.). Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

[4] Dados disponíveis em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis.

[5] Dados disponíveis em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/BR_e.pdf.

[6] https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/04/08/brasil-mantm-posio-no-comrcio-mundial.ghtml.

[7] Dados disponíveis em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf e https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/BR_e.pdf.

Date Created
19/11/2020

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.