

## Reforma da OMC: breve análise das propostas em voga e do posicionamento brasileiro

Por Celso Figueiredo<sup>i</sup>, Fábio Lobato<sup>ii</sup> e Andrezza Fontoura<sup>iii</sup>

Não é de hoje que a Organização Mundial do Comércio (OMC) é questionada por ter parado no tempo e não se mostrar mais adequada e alinhada aos desafios socioeconômicos atuais. Na verdade, tais questionamentos foram intensificados após o impasse da Rodada Doha de negociações em que assuntos considerados novos no comércio internacional ganharam peso nas discussões, mas terminaram como os demais temas, com as suas negociações indefinidas e postergadas.

Deve-se, no entanto, reconhecer que, ao longo desses 24 anos desde a criação da OMC, houve avanços importantes, uma vez que a entrada da China e da Rússia na Organização, na qualidade de Membros, trouxe um peso de cobrir praticamente todo o comércio internacional do mundo. Além disso, houve um sopro de renovação das regras multilaterais de comércio quando foi alcançado o consenso para o Acordo de Facilitação de Comércio na Conferência Ministerial de Bali em 2013.

Não obstante, inúmeras críticas ao sistema multilateral surgiram nos últimos anos, encorpadas particularmente pelo Presidente dos Estados Unidos (EUA) Donald Trump, bem como apoiadas por Membros importantes como União Europeia (UE) e China. As insatisfações são dos mais variados tipos, partindo-se de críticas mais abstratas, como a falta de dinamismo nas negociações, a mais incisivas, como o sentimento de ingerência das decisões do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC na soberania dos Membros.

Obviamente a insatisfação vem sendo canalizada na forma de pedidos de reforma na Organização que acabam ecoando entre seus integrantes. Novamente, os principais *players* do comércio internacional são os maiores porta-vozes na indicação dos reparos necessários.

Uma vez que o sistema multilateral de comércio tem sido um dos pilares da política comercial brasileira nos últimos 15 anos, a relevância do tema para o Brasil é indiscutível. O engajamento brasileiro terminou por render bons frutos, tal como a capacidade de utilizar com destreza o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, mas também implicou em uma dependência estratégica, diante da inércia em procurar alternativas negociais regionais, bi ou plurilaterais. Neste último ponto, chama atenção que o Brasil não assinou acordos comerciais com nenhum grande *player* do comércio internacional desde a criação da OMC, mas apenas com países alinhados a uma visão Sul-Sul durante a gestão do governo Lula.

Por conta disso, o presente artigo tem a intenção de apresentar as principais linhas de reforma da OMC defendidas por EUA, UE e China, bem como analisar quais destas propostas podem interessar o Brasil ou, ao contrário, enfraquecer a influência que o país atualmente exerce, com vistas a definir qual deverá ser a posição brasileira frente às mudanças que pairam no horizonte.

### A insatisfação dos EUA

Os EUA são de longe os maiores críticos do atual modelo da OMC. Desde a época da campanha presidencial de Donald Trump, o país vem levantando a bandeira de que o sistema multilateral tem sido maléfico a seus interesses comerciais por implicar na abertura desenfreada de mercados, que ultimamente transferem a produção nacional para o solo asiático.

Particularmente, a administração Trump alega que a OMC é disfuncional porque falhou em cobrar legalmente a China pela não abertura de sua economia, como previsto quando Pequim ingressou no órgão em 2001<sup>1</sup>. Por conta disso, os EUA passaram a atuar fora da Organização para fazer valer seus interesses frente à potência asiática, inclusive iniciando uma verdadeira guerra comercial com inúmeras idas e vindas.

Com relação à OMC, em especial o Sistema de Solução de Controvérsias (SSC), os EUA também indicam que a atuação do Órgão de Apelação (OAp) recorrentemente extrapola os limites estipulados nos próprios acordos da OMC<sup>2</sup>, bem como, por vezes, fere a soberania nacional em virtude de decisões que, na prática, se sobrepõem à legislação doméstica americana.

Por conseguinte, o país norte-americano passou a bloquear, desde junho de 2017, a indicação de novos membros para o OAp, atingindo atualmente um ponto crítico de funcionamento com apenas três julgadores que, por sinal, é a composição mínima possível. Em circunstâncias normais, a segunda instância do SSC deveria operar com sete integrantes. Drasticamente, até o final desse ano outros dois árbitros também se aposentarão e, diante disto, o Órgão de Apelação da OMC corre enorme risco de parar de funcionar<sup>3</sup>.

Os EUA chegaram ao extremo de ameaçar sair definitivamente da OMC caso não haja uma reforma no sistema multilateral de comércio que atenda aos seus anseios. Em entrevista à Bloomberg, o presidente Donald Trump afirmou que o tratado que estabelece a criação do organismo internacional "foi o pior acordo comercial já feito"<sup>4</sup>.

Ocorre que, a despeito de toda insatisfação estadunidense, não existe, de fato, sequer uma proposta de reforma encaminhada pelo governo dos EUA para a apreciação dos demais Membros da OMC.

Inclusive, é interessante notar que, desde a criação dessa instituição, os EUA estiveram envolvidos em 123 disputas comerciais na posição de reclamante<sup>5</sup>. Trata-se do país que mais acionou o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, mesmo sendo o principal responsável pelo risco de seu colapso.

## As propostas da União Europeia

Se, por um lado, os EUA assumiram o papel de críticos ferrenhos da OMC, a UE tomou para si a missão de apresentar uma série de propostas para o aprimoramento do atual sistema multilateral de comércio. Tanto que, em junho de 2018, a Comissão Europeia de Comércio

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-not-swayed-by-wto-reform-proposals-idUKKBN1OB1XG>. Acesso em 26 fev. 2019.

<sup>2</sup> Basicamente, "*The US, as well as other countries, has complained over many years that the Appellate Body has repeatedly overreached its authority in some manner, such as by filling gaps or construing silences in the covered texts, and has thereby, in violation of the DSU, [5] added to or diminished members' rights or obligations in a range of areas (e.g., subsidies, antidumping (AD) and countervailing duties (CVD), standards, and safeguards)*". Disponível em: <https://wita.org/blogs/proposals-for-wto-dispute-settlement-reform-a-first-step-but-not-enough/>. Acesso em 26 fev. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.livemint.com/Politics/wnKPAo3nG4j0iXx3YTBqIM/US-rejects-the-EUs-trade-reform-proposal-putting-WTO-at.html>. Acesso em 26 fev. 2019.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/donald-trump-threatens-to-pull-us-out-of-wto-if-it-doesnt-shape-up/articleshow/65616403.cms>. Acesso em 26 fev. 2019.

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm). Acesso em 28 mar. 2019.

divulgou aos membros do bloco europeu um *concept paper*<sup>6</sup> com as principais diretrizes que devem permear uma modernização da OMC, quais sejam: (i) regulamentação e desenvolvimento; (ii) trabalho regular e transparência; e (iii) solução de controvérsias.

Entre as demandas apresentadas constam a necessidade de se estabelecer regras de reequilíbrio do comércio internacional considerando a existência de *players* como grandes multinacionais estatais; a dificuldade de se retaliar determinados subsídios acionáveis de acordo com as atuais regras; de se regular as barreiras existentes ao comércio eletrônico; de se endereçar tratamento discriminatório ao investimento estrangeiro e a obrigatoriedade de transferência de tecnologia.

Além disso, pontua-se firmemente uma mudança no formato das negociações, passando-se de uma engessada plataforma multilateral para a possibilidade de negociações plurilaterais, bem como um incremento ao poder de criação de regras por parte do Secretariado da OMC e construção de suporte político para permitir a participação mais intensa de todos os Membros no processo de tomada de decisão em Conferências Ministeriais.

Com relação ao Sistema de Solução de Controvérsias e a atuação do Órgão de Apelação, houve um entendimento conjunto com Austrália, Canadá, China, Coreia, Índia, Islândia, México, Noruega, Nova Zelândia, Singapura e Suíça formalizado na forma de proposta de reforma divulgada em 28 de dezembro de 2018 e apresentada na reunião do Conselho Geral da OMC de 12 de dezembro<sup>7</sup>, cujo fundamento foi:

- definir novas regras para que os árbitros do Órgão de Apelação que estejam em fim de mandato possam permanecer neste órgão para concluir os procedimentos de recurso em que estejam envolvidos;
- garantir que os procedimentos de apelação terminem em tempo útil, respeitando o prazo de 90 dias fixado nas normas da OMC, a menos que as partes no litígio acordem em contrário;
- esclarecer que as questões jurídicas submetidas a recurso junto do Órgão de Apelação não devem incluir questões de interpretação da legislação nacional;
- introduzir reuniões anuais entre os Membros da OMC e o Órgão de Apelação para debater abertamente questões sistêmicas ou tendências da jurisprudência.

Conforme se observou, várias das questões endereçadas pelos EUA foram abordadas na proposta supracitada e, portanto, ganharam eco dentro da própria OMC. No entanto, não custa rememorar que grande parte das críticas dos norte-americanos é endereçada diretamente às regras aplicáveis a países em desenvolvimento, particularmente, a China.

### **A posição da China**

A China, que é uma das principais causas de insatisfação dos EUA em relação à OMC, tem assumido uma postura de apresentar questões mais genéricas para estabelecer uma agenda, mas com um tom crítico diferente daquele apresentado pelos EUA e pela UE.

Também em novembro de 2018, o governo da China divulgou um *position paper*<sup>8</sup> contendo as suas sugestões para uma reforma da OMC. Neste sentido, a proposta foi baseada em três princípios, quais sejam:

---

<sup>6</sup> Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf). Acesso em 27 fev. 2019.

<sup>7</sup> Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6529\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6529_pt.htm). Acesso em 07 mar. 2019.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.twn.my/title2/wto.info/2018/ti181201.htm>. Acesso em 07 mar. 2019.

- preservação do sistema multilateral, baseado em princípios de não-discriminação;
- a salvaguarda dos países em desenvolvimento em qualquer processo de reforma;
- e
- a manutenção da regra de consenso na tomada de decisões.

Além disso, a China chamou a atenção para algumas questões atuais que devem permear o escopo de reforma da OMC, tal como garantir o pleno funcionamento do Órgão de Apelação e demais órgãos e comitês dentro da OMC. Outrossim, a China argumenta por uma reforma que enderece as atuais desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Por fim, cumpre destacar que a China defende que a OMC "deve respeitar os modelos de desenvolvimento dos Membros", seja ele baseado, inclusive em modelos de negócio com participação direta e indireta do governo ou da exigência de transferência de tecnologia. Para ela, "a reforma deveria proibir a discriminação contra empresas de certos Membros na análise de segurança do investimento e na investigação antitruste". Na visão chinesa, as reformas devem pôr fim ao "abuso por parte de Membros desenvolvidos de medidas de controle de exportação em obstruir a cooperação tecnológica"<sup>9</sup>.

### **O posicionamento brasileiro**

Indo de encontro ao interesse da China, o posicionamento brasileiro está mais alinhado ao dos estadunidenses e europeus. Isso implica, na prática, o apoio a uma reformulação da OMC, incluindo mudanças no Órgão de Solução de Controvérsias. Por outro lado, defende que o OSC seja mantido, sendo apenas modernizado para assegurar maior segurança jurídica a seus Membros, conforme declaração do Presidente Jair Bolsonaro no Encontro Anual do Fórum Econômico Mundial deste ano, em Davos.

Com relação à China, o Brasil, juntamente com Estados Unidos e países europeus, defende que a OMC precisa criar mecanismos para prevenir o que considera como "práticas desleais" dos chineses. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) vê com bons olhos, por exemplo, a iniciativa trilateral dos EUA, União Europeia e Japão, que levanta questões fundamentais tais como a transferência forçada de tecnologia e o tema das companhias controladas pelo Estado, fazendo clara alusão ao modelo chinês.

Nas palavras do chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, "o Brasil deseja revigorar o braço negociador da OMC". Isso incluiria discutir qualquer agenda e qualquer assunto em qualquer formato, seja ele bilateral, trilateral ou multilateral. Para isso, o MRE estaria empenhado em participar ativamente e "com toda a sua capacidade" das discussões relativas a reformas e à modernização do órgão.

A idealização de um modelo liberal e aberto para a economia brasileira, que a atual equipe econômica do governo pretende colocar em prática, inclui o pensamento de supremacia brasileira. Ou seja, instâncias multilaterais como a OMC, ou até mesmo o próprio Mercosul, estariam em segundo plano em um debate que envolvesse interesses brasileiros. Tal prática é similar à adotada pelo presidente Donald Trump, que, além de criticar duramente a OMC, também apunhalou o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA).

Embora o Brasil não possua a mesma influência global que os Estados Unidos detêm, vale lembrar que ele é um dos principais atores do SSC e sua participação é notória entre os países

---

<sup>9</sup> Ibid.

em desenvolvimento. A atual gestão do governo brasileiro parece ter entendido isso e pretende participar ativamente das discussões em voga. Nas palavras de Ernesto Araújo: “Nossa posição é clara: favorecemos a reforma e estamos prontos a negociar de boa-fé, fortalecendo o sistema multilateral de comércio.”

Diante deste contexto, no dia 28 de março deste ano, o Brasil enviou ao Conselho Geral da OMC uma proposta de diretrizes para o trabalho dos Painéis e do Órgão de Apelação, como uma tentativa de superar a ameaça ao bom funcionamento do OSC<sup>10</sup>. Considerando as principais críticas feitas pelos Membros da OMC, a proposta brasileira envolve:

- permitir que a Conferência Ministerial ou o OSC autorizem um ex-integrante do OAp a permanecer no Órgão para concluir disposições de qualquer apelação ao qual ele havia sido designado enquanto seu mandato estava vigente.
- reforçar que o prazo de 90 dias, fixado nas normas da OMC, para emissão de relatórios por parte do OAp é vinculante e que o relatório somente poderá ser circulado fora do prazo a pedido das partes envolvidas na disputa.
- garantir que as descrições e conclusões factuais contidas na seção de fatos de um relatório de painel não sejam sujeitas à apelação.
- assegurar que as conclusões e análises de um Painel ou do OAp sejam restritas àquelas fundamentais para auxiliar o OSC a fazer recomendações na disputa específica. Para tanto, não é necessário abordar questões de mérito de reivindicações particulares.
- certificar que as interpretações estabelecidas nos relatórios adotados pelo OSC não se tornem definitivas. Portanto, os Painéis e o OAp não estão legalmente vinculados ao raciocínio e à conclusão de relatórios anteriores.
- garantir que as vagas no OAp sejam preenchidas à medida que surgirem, de modo que o processo de seleção de um novo juiz deverá ser iniciado 180 dias antes do término do mandato anterior.

Tendo em vista que qualquer reforma da OMC precisa ser aprovada por consenso por todos os Membros da Organização e na intenção de fazer a proposta brasileira prosperar, o Brasil deve apresentar uma postura de engajamento ativo nos debates em prol do aperfeiçoamento e da preservação da credibilidade do sistema multilateral de comércio. Uma vez que não poderá abrir mão do relevante trabalho desempenhado pela entidade, o governo brasileiro deverá também procurar influenciar, ao máximo, a modernização de todos os comitês, incluindo o de medidas sanitárias e fitossanitárias que será coordenado pelo Brasil. Portanto, é extremamente relevante que o Brasil participe das reflexões sobre como o atual SSC tem servido aos interesses dos Membros do organismo internacional e como se chegar a um equilíbrio mais sustentável entre as funções políticas e de litigância da OMC.

---

<sup>i</sup> Celso Figueiredo é advogado, internacionalista, Doutorando em Direito Internacional pela USP, Mestre em Direito Econômico pela UFPB, e consultor em Comércio Internacional da BMJ Consultores Associados.

<sup>ii</sup> Fábio Lobato é consultor em Relações Governamentais da BMJ Consultores Associados e foi servidor de carreira do MDIC por 8 anos. É formado em Comunicação Social pela UnB e possui especialização em Gestão de Negócios pela ESPM.

---

<sup>10</sup> Disponível em: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=252742,252735,252732,252695,252688,252694,252704,252705,252706,252707&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=False&HasSpanishRecord=False](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=252742,252735,252732,252695,252688,252694,252704,252705,252706,252707&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=False&HasSpanishRecord=False). Acesso em 28 mar. 2019.

---

<sup>iii</sup> Andrezza Fontoura é advogada com especialização em Relações Internacionais pela UnB, consultora em Comércio Internacional da BMJ Consultores Associados e co-fundadora da iniciativa Women Inside Trade.