



OS DESAFIOS DA TRANSIÇÃO DO GATT PARA A OMC

A transição do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) para a Organização Mundial do Comércio (OMC) veio reforçar a regulação do comércio internacional a nível multilateral. O impasse prolongado da Ronda de Doha e a celebração de acordos de comércio e investimento fora da OMC suscitam questões sobre a sua perda de poder e o seu papel no futuro.

A ideia de comércio livre (ou livre-cambismo) surge no mesmo momento que remetemos para o início da existência da ciência económica. Nasce, assim, com o clássico Adam Smith, e também com David Ricardo.

O protecionismo verificado entre as duas Guerras Mundiais teve como principal efeito negativo a redução de bem-estar. Churchill e Roosevelt, na Reunião Atlântica de 1941, constituíram um marco importante na ligação da cooperação económica global à paz e segurança duradouras. Uma única página de texto de 1941 é um poderoso instrumento para registar que o desejo de paz e segurança impulsionou a criação do sistema económico global de hoje. As regras globais que sustentam o nosso sistema económico multilateral foram uma reação direta à II Guerra Mundial e um desejo de que ela nunca mais se repetisse.

A década de 1930 foi marcada pela escassa cooperação entre as nações, sobretudo no que se refere às trocas comerciais a nível internacional. Eram utilizados muitos instrumentos protecionistas como a desvalorização cambial e a imposição de barreiras às importações.

O GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

Com o final da Segunda Guerra Mundial e com a intensificação registada nas trocas comerciais, foi proposto, pelos países vencedores, a criação das bases para, num futuro, se criar uma organização internacional com o objetivo de fomentar as trocas a nível internacional, com suporte em regras estabelecidas. Neste seguimento, é assinado, em 1947, o GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* [Acordo Geral de Tarifas e Comércio] entre vinte e três países. A Carta de Havana é o documento elaborado entre os países que depois subscreveram o GATT e, no qual, se comprometiam a criar uma organização internacional

para, em articulação com as instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – liberalizarem e regularem o comércio a nível internacional.

O principal objetivo do GATT era a diminuição das barreiras comerciais e a garantia de acesso mais equitativo aos mercados por parte dos seus signatários e não a promoção do livre comércio. Os seus idealizadores defendiam que a cooperação comercial, ao aumentar a interdependência entre os países, diminuiria os riscos de uma nova guerra mundial.

Países muito envolvidos com o comércio internacional têm procurado outras formas de negociação que não a multilateral, originando múltiplos acordos regionais e plurilaterais.

De acordo com o parágrafo introdutório do Acordo GATT, os problemas comerciais registados nas primeiras décadas do século XX fizeram com que surgisse a necessidade de maior facilitação e regulação das relações e negociações comerciais a nível internacional. O GATT era um acordo multilateral entre países sobre um conjunto de normas comerciais internacionais. O Acordo definiu um sistema de regras relativas ao comércio reconhecidas à escala internacional, permitindo, igualmente, a discussão dos mais diversos temas e criando uma abordagem multilateral ao comércio. Possuía a ideia subjacente de criar condições equitativas para todos os membros, através de “uma redução substancial dos direitos aduaneiros e de outros entraves ao comércio, bem como eliminando o tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais”.

O Acordo entrou em vigor em 1948. Tinha um caráter provisório e deveria vigorar apenas até a criação da Organização Internacional de Comércio (OIC). O GATT promoveu encontros de negociação que passaram a ser designados por *rounds*. A atuação destes foram originando uma complexidade de acordos ao longo dos anos, assim como um aumento do número de países envolvidos nos acordos de liberalização. O Acordo foi adquirindo progressivamente atribuições de uma organização internacional, no entanto sem perder o seu caráter de acordo provisório nem obtendo uma personalidade jurídica própria, como o FMI e o Banco Mundial.

A criação da OMC – Organização Mundial do Comércio

Durante quase meio século, este Acordo foi o único instrumento multilateral atuando como mecanismo institucionalizado de regulação do comércio internacional. A intensificação das trocas internacionais e o aumento da troca de serviços e ideias contribuíram para a transformação do GATT numa instituição. Assim, em 1995 é criada a Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta integrou os anteriores acordos comerciais, como o próprio GATT, o Acordo sobre Agricultura e o Acordo sobre Têxteis e Vestuário, assim como outros acordos de caráter geral. É o âmbito mais alargado das regras comerciais que, principalmente, distingue a OMC do GATT.

Hoekman e Kostecki (2009) afirmam que “enquanto o GATT tratava principalmente do comércio de mercadorias, a OMC e os seus acordos também abrangem o comércio de serviços e a propriedade intelectual”.

Este alargamento foi a principal razão pela qual os países decidiram, na Uruguay Round, criar um órgão totalmente novo, uma vez que a reforma institucional foi considerada necessária para garantir que todas as novas questões e acordos



estivessem sujeitos ao mesmo conjunto de regras de resolução de litígios. Com a OMC foram, assim, criados novos procedimentos para a resolução de litígios. O Memorando de Entendimento sobre a Resolução de Litígios (MERL) foi muito além das regras relativamente fracas do GATT, tornando o sistema muito mais rigoroso e incentivando os países a apresentarem um número muito maior de queixas uns contra os outros. Jackson (1997) considerava que “o sistema de resolução de litígios da OMC representa uma grande melhoria em relação ao processo do GATT, proporcionando um mecanismo de resolução mais estruturado e vinculativo.” Assim, cabe à OMC um vasto conjunto de acordos, anexos, decisões e entendimentos sobre o comércio internacional e matérias conexas, que se reúnem em seis partes principais:

- o acordo “chapéu” que estabeleceu a própria organização;
- os acordos relativos ao comércio de mercadorias (GATT);
- o acordo relativo ao comércio de serviços (GATS);
- o acordo sobre aspetos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio (TRIPS);
- um mecanismo de exame das políticas comerciais;
- um sistema de resolução de litígios de carácter vinculativo para os seus países membros.

Desde 2001 que a OMC, com a Doha Round, se encontra num impasse comercial (ou fracasso?) considerando-se que o sistema multilateral de comércio para prosseguir com a “liberalização profunda do comércio” fracassou. Neste seguimento, países muito envolvidos com o comércio internacional têm procurado outras formas de negociação que não a multilateral, originando múltiplos acordos regionais e plurilaterais.

As negociações de comércio internacional entre a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA) possuíram um fórum privilegiado, mas, a juntar-se à situação de fracasso da OMC, a ascensão da China e da região Ásia-Pacífico (considerados não só concorrentes nos fluxos económicos globais, mas também como concorrentes na governação global em termos geopolíticos), fez com que os EUA, e depois a Europa, pensassem

FIGURA. ETAPAS PRINCIPAIS DA TRANSIÇÃO DO GATT PARA A OMC

Fonte: Elaborado pela autora. Mais informação sobre a Ronda de Doha em https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

1947	CRIAÇÃO DO GATT	Redução das barreiras alfandegárias
1948	FUNDAÇÃO DO GATT POR 23 PAÍSES	Redução das barreiras alfandegárias
1949	ANNECY ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1950-51	TORQUAY ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1955-56	GENEVA ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1960-61	DILLON ROUND	Redução das barreiras alfandegárias
1964-67	KENNEDY ROUND	Redução das barreiras alfandegárias e propostas de novas regras para as trocas comerciais, nomeadamente medidas <i>antidumping</i>
1973-79	TÓQUIO ROUND	Redução das barreiras alfandegárias e estabelecimento de acordos sobre barreiras não tarifárias
1986-94	URUGUAI ROUND	Introdução de novos objetivos como redução dos subsídios agrícolas, redução de diferendos e extensão das normas de negociação para os serviços (GATS)
1 janeiro 1995	CRIAÇÃO DA OMC	Alargamento dos acordos e normas multilaterais a novas áreas (têxteis, agricultura, serviços e propriedade intelectual) Introdução de novos objetivos (política de concorrência, resolução de diferendos, etc.)
2001	DOHA, AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DE DOHA	Introdução de novos objetivos relacionados com o ambiente, normas de trabalho, transparência nas aquisições públicas, questões relacionadas com dificuldades dos países em desenvolvimento a implementação dos acordos OMC.

na realização de acordos bilaterais ou multilaterais limitados.

Após mais de vinte anos de negociações, em junho de 2022, na 12.^a Conferência Ministerial da OMC, que se realizou em Genebra, foi alcançado um acordo histórico sobre a eliminação das subvenções à pesca insustentável. Este é o primeiro acordo multilateral alguma vez alcançado centrado na sustentabilidade e o primeiro novo acordo da OMC desde 2013.

Na 13.^a Conferência Ministerial, que se realizou em Abu Dhabi, de 26 de fevereiro a 1 de março de 2024, os membros tentaram, num período de crescentes tensões geopolíticas, revitalizar a OMC através de negociações sobre um acordo global relativo a subvenções às pescas, a uma reforma agrícola e a progressos significativos em matéria de resolução de litígios. Foi definido um programa de reformas virado para o futuro, que inclui a renovação do compromisso de estabelecer um sistema de resolução de litígios plenamente operacional e de melhorar a utilização das disposições em matéria de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento em geral e os países menos desenvolvidos em particular, que constituem atualmente dois terços dos membros da OMC.

Acordos comerciais fora da OMC

A UE e os EUA negociaram um acordo de comércio e investimento, designado por Parceria Transatlântica de Comércio e In-

vestimento, ou TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). A TTIP não representa uma negociação comercial clássica, a qual tipicamente incide sobre a redução ou eliminação de direitos aduaneiros relativos a mercadorias e limites de importação. Tem uma maior abrangência, dado que contempla a abertura dos mercados dos dois lados do Atlântico, a cooperação regulamentar e a convergência de regras e padrões.

De salientar que, apesar de as negociações serem efetuadas fora do âmbito da OMC, acabaram por sentir problemas similares aos que bloquearam as negociações na OMC no passado, principalmente devido aos impactos futuros sentidos por uma parceria de tão grande abrangência nas mais diferentes economias, mas também em muitos setores de sociedade civil.

A mesma vontade ocorreu em países banhados pelo Oceano Pacífico, os quais decidiram expandir o Acordo de Parceria Económica Estratégica Transpacífica que tinha sido assinado pelo Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura em 2005, para a Parceria Transpacífica (TPP – *Trans-Pacific Partnership*). O TPP é um acordo (alcançado em 2015) de livre comércio estabelecido entre doze países banhados pelo Pacífico. Constitui um novo modelo para o comércio internacional de bens agrícolas e industriais, serviços, e outros temas de comércio não cobertos pela OMC.



O objetivo é que o TPP funcione como um incentivo para que as empresas voltem a focar as suas atividades para dentro do bloco, aprofundando a “regionalização” das cadeias de valor, o que poderá originar um efeito profundo sobre o funcionamento do sistema multilateral de comércio, caso venha a enfraquecer o papel da OMC enquanto criadora do quadro normativo que rege o comércio internacional. De salientar que as consequências do TPP, quer para os países envolvidos quer para o comércio ainda estão longe de serem determinadas, dado que o seu sucesso depende do cumprimento de um conjunto de medidas não só económicas, como sociais e ambientais que não são de fácil implementação e que dependerão, também, das políticas governamentais.

Perda de poder da OMC?

Com a apresentação destas duas Parcerias, é possível concluir que o sistema multilateral de comércio parece incapaz de responder às transformações globais que se vão sentindo na economia. Com o impasse da Ronda de Doha a nível de negociações multilaterais na OMC – a qual, apesar do ligeiro avanço alcançado nas Reuniões Ministeriais de Bali e de Abu Dhabi, continua longe de alcançar os objetivos propostos –, a possibilidade de que o quadro normativo da instituição possa sofrer transformações em resposta às mudanças na realidade do comércio mundial parece remota, pelo menos num futuro próximo.

A transição do GATT para a OMC foi um passo importante para criar um sistema de comércio internacional mais estruturado, abrangente e juridicamente vinculativo. A OMC trouxe maior previsibilidade e estabilidade ao comércio global, facilitando a resolução de litígios e a expansão das regras comerciais para novas áreas, como serviços e propriedade intelectual. A possível perda de poder da OMC é um tema complexo e multifacetado que pode ser analisado sob diferentes perspetivas. De salientar que a Ronda de Doha, iniciada em 2001, tinha como objetivo principal a liberalização do comércio global, mas enfrentou muitos impasses, principalmente devido a divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Segundo Narlikar (2010) a falta de progresso significativo nessa ronda ilustra as dificuldades da OMC em cumprir o seu papel de fórum de negociação multilateral.

Com a lentidão das negociações multilaterais, muitos países têm optado por acordos bilaterais ou regionais de livre comércio. Baldwin (2016) defende que esses acordos, como o TPP (*Trans-Pacific Partnership*) e o RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), muitas vezes contornam a OMC e fragmentam o sistema de comércio global, reduzindo a relevância da organização. Evenett e Baldwin (2020) argumentam que as tensões comerciais, especialmente entre grandes economias como os EUA e a China, têm impactado negativamente a OMC. As políticas comerciais unilaterais e as guerras tarifárias enfraquecem o sistema de comércio baseado em regras que a OMC promove.

A Ronda de Doha, iniciada em 2001, tinha como objetivo principal a liberalização do comércio global, mas enfrentou muitos impasses, principalmente devido a divergências entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Muitas são as críticas de que a OMC não tem sido suficientemente eficaz em abordar questões contemporâneas, como o comércio digital e as mudanças climáticas, como referido por Hoekman (2019), entre outros. Muitos especialistas e países defendem a necessidade de reformas na organização para a tornar mais relevante e eficaz no século XXI.

É certo que a Organização enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de reformas para se adaptar às novas realidades económicas e geopolíticas (Evenett e Baldwin, 2020), a resolução de conflitos e a inclusão efetiva dos interesses dos países em desenvolvimento (Wilkinson e Hannah, 2021).

A eficácia futura da OMC dependerá de sua capacidade de se reformar e de equilibrar os interesses dos seus diversos membros, garantindo que o comércio internacional continue a ser uma força para o crescimento económico e para o desenvolvimento global equitativo. ●

Nota

¹ Este artigo foi elaborado tendo por base um trabalho desenvolvido em conjunto com o Professor Luís Moita. À sua memória.

Referências

- Baldwin, R. (2016). The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), pp. 95-116.
- Evenett, S. J., & Baldwin, R. E. (2020). Revitalising Multilateralism: Pragmatic Ideas for the New WTO Director-General. Centre for Economic Policy Research.
- Hoekman, B. (2019). Urgent and Important: Improving WTO Performance by Revisiting Working Practices. *Journal of World Trade*, 53(3), pp. 373-394.
- Hoekman, B. M., & Kostecki, M. M. (2009). The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond. Oxford University Press.
- Jackson, J. H. (1997). The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations. MIT Press.
- Narlikar, A. (2010). Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions. *World Trade Review*, 9(2), pp. 143-169.
- Wilkinson, R., & Hannah, E. (2021). The WTO in Crisis: Exploring the Dimensions of Institutional Inertia and Stagnation. *Global Policy*, 12(1), pp. 21-30.