

## Comércio Internacional

Questões Normativas nas Relações Internacionais

Profª Drª Janina Onuki, Seminário 21 de Maio de 2015

Integrantes: Alexandra Vivanco, Bruna Amorim, Sérgio Vale, Wellington Silva

### Introdução

Surgindo com o propósito de acelerar e expandir o processo de liberalização comercial mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) atua como instituição internacional há aproximados 20 anos, sem contar as atividades consolidadas de sua precedência no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Como referencial da efetividade dos objetivos da OMC, nota-se que desde a Rodada Genebra (1947) até o fim da Rodada Uruguai (1994) a tarifa média de importação de manufaturados dos países industrializados caiu de 15,4% para 6,2% (SUBRAMANIAN; WEI, 2007) e até 2005, de acordo com Bagwell et al. (2014) seu nível médio estava em 4,2%, sem contar a média dos países do Grupo dos 20 (G20) de 10,1% e dos países em desenvolvimento com média de 13,1%.

### Tema

Nesse contexto, Steinberg (2002) e Goldstein et al. (2007) elucidam, respectivamente, sobre as discussões práticas do processo decisório da OMC e os resultados empíricos que justificariam sua existência; e se de fato a instituição teve papel relevante em aumentar o comércio entre os países durante seu tempo de atividade impactando tanto em países membros quanto os não membros.

### Tese Defendida

Goldstein et al. defende que a constituição do GATT e da OMC, ao largo, beneficiou todos os países, inclusive aqueles que não eram membros do regime. Embora os Estados desenvolvidos tenham sido proporcionalmente mais favorecidos, os países em desenvolvimento obtiveram vantagens em termos absolutos, sendo estas até mesmo equivalentes aos ganhos que eles eventualmente obteriam com o estabelecimento de acordos comerciais bilaterais ou preferenciais.

Por sua vez, Steinberg defende que as negociações no âmbito do GATT e da OMC ocorrem de duas maneiras: fundamentadas no Direito (*law-based bargaining*) ou fundamentadas no Poder (*power-based bargaining*). No primeiro caso, as negociações conseguem produzir liberalizações comerciais simétricas, i.e., favorecendo tanto países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento. Entretanto, o processo de decisão do segundo caso é influenciado pelos atores de maior porte econômico (i.e. Estados Unidos e Comunidade Europeia), gerando resultado assimétricos prejudiciais aos países em desenvolvido.

### Argumentos de Defesa da Tese

Para o início da análise de Steinberg, uma tipificação de regras para o processo de decisão é feita definindo-as como Majoritárias, com cada membro tendo um voto e com decisões alcançadas por maioria simples; Voto Proporcional, com

cada membro tendo voto com peso de acordo com certas prerrogativas (contributivas ou constitutivas); e por Igualdade Soberana, atingida por consenso ou unanimidade. O texto se detém sobre o comportamento dos Estados sob esta última modalidade e quais são os impactos deste comportamento no regime comercial.

Quanto às modalidades de barganha e obtenção de resultados na OMC, faz-se duas diferenciações. Sendo uma delas obtida pela fundamentação no Direito geralmente assumida pela OMC, derivando de procedimentos legalmente outorgados (i.e. poder de voto e determinação de agenda delineando resultados) e incorrendo na confiança da efetividade do Direito Internacional, verificada pelas regras de participação dos membros, com o direito de cada Estado de comparecer, intervir, fazer uma moção, tomar iniciativas, introduzir, bloquear, retirar ou reintroduzir uma proposta ou emenda.

Consenso este derivando das acessões em massa na década de 1950 visto em contraste com o jogo de alianças da época da Guerra Fria, abarcando países em desenvolvimento para a esfera capitalista de livre comércio.

A outra modalidade é pela fundamentação no Poder, derivando da barganha legislativa em função dos interesses e de um mecanismo de exercício de poder. Poder definido pelo tamanho do mercado (e a possibilidade de sua abertura ou fechamento) criando impactos próprios na lógica de barganha com Estados de mercados pequenos que dependem mais dos grandes mercados e são mais diretamente atingidos por eles. Estes grandes mercados, quando também são economicamente desenvolvidos, possuem margem maior para alternativas e demandas por reciprocidade absoluta. Faz-se digno de nota que, embora esta não seja uma medida perfeita de poder, ela é a melhor a ser mensurada neste regime (além de conter o cálculo multitemático, i.e., negocia-se neste regime em busca de ganhos e compensações em outros).

Entre seus mecanismos, o texto destaca a contratação assimétrica de Estados poderosos, influenciando a formação de resultados em seu favor; e a coerção de Estados poderosos contra Estados fracos para forçar seu apoio ao consenso. Tendo o primeiro um pendor de compensação posterior e o segundo um pendor de ameaça (levando a causa para outra organização ou formando uma nova organização para tratar especificamente da causa).

E estes elementos supracitados permearam a formação histórica da organização a partir de suas rodadas de negociação. Desde o lançamento de rodadas e suas agendas, onde os membros baseados no Direito recorrem aos elementos legais objetivando o alcance de ganhos generalizados garantidos por elementos generalizados e vagos obtendo o consenso; até a conclusão das rodadas, onde métodos baseados na força viabilizaram o teor e a própria conclusão das rodadas, como feito em Tóquio, Uruguai<sup>1</sup> e Doha.

No desenvolvimento da utilidade conceitual das regras de igualdade soberana e a geração de informação sobre interesses estatais, Steinberg clarifica a percepção dos países em desenvolvimento onde o compartilhamento de informações auxilia na compensação de assimetrias de poder e legitimação entre os membros da organização tendo os países desenvolvidos utilizando tais informações para elaborar incentivos, oportunidades e definições de agendas que sobreponham

---

<sup>1</sup> Principalmente na abordagem de “single undertaking” na conclusão desta rodada.

uma desconfiança primária na Secretaria Geral da OMC e viabilizem o processo decisório final de igualdade soberana pelo consenso.

A análise de Goldstein et al. surge como crítica ao artigo precedente de Rose (2004) que não havia encontrado nenhum impacto da participação na OMC no comércio dos países. Na avaliação dos autores, Rose ignorou outros países que seriam importantes na configuração da OMC, pois não bastaria apenas incluir os países que *de jure* estão na instituição, mas também o que *de facto* estão participando. Eles usam dois fatores para justificar essa posição: *institutional standing* (postura institucional) e *institutional embeddedness* (imersão institucional). Um país que faz acordos comerciais com membros de algum órgão, mesmo não sendo membro, acaba por indiretamente ter obrigações e direitos, aumentando os efeitos ao se considerar apenas membros efetivos da instituição (postura institucional). Além disso, há uma miríade de acordos além da OMC que se interlaçam e que podem acabar por reforçar ou diminuir os impactos de participar de uma ou outra organização. Os autores consideram nesse caso a participação simultânea ou sua ausência em acordos preferenciais de comércio (PTAs), acordos não recíprocos como o *Generalized Preferences System* (GPS) e redes coloniais de comércio.

O texto cita exemplos de países durante a existência do GATT que obtiveram suas independências, mas ainda não eram membros formais da instituição. Mas, por estarem vinculados ao país do qual se tornaram independentes, estes não quiseram cortar as relações comerciais com suas ex-colônias. Participantes *de facto* poderiam receber tratamento de Nação Mais Favorecida (NMF), ser convidados para negociações multilaterais e observar as reuniões anuais do GATT, apesar de não poderem votar. Isso não era problema, pois os benefícios econômicos do GATT vinham do mecanismo de NMF e não dos votos na organização. Havia também uma grande quantidade de países que haviam feito acordos preliminares de negociação antes de entrarem *de jure* no órgão, como Israel, Argentina, Egito, Colômbia e outros.

Para identificar esse impacto mais amplo do que em Rose (idem), a estimativa foi feita com dados de painel pelo seguinte modelo de gravidade:

$$\log M_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 \log(GDP_{it}GDP_{jt}) + \beta_2 \log d_{ij} + \beta_3 GATTWTO_{ijt} + \beta_4 X_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

A variável de interesse aqui é  $\beta_3$ , que indicará o impacto de participar ou não no GATT/OMC na variação de comércio. Os resultados apontam aumento de comércio em 41% para países que são membros formais da organização, mas 56% de aumento de comércio para aqueles pares de países que não são membros. Em casos onde apenas um país ser membro o aumento de comércio é de 46%.

Nos testes de robustez, os autores tentaram identificar também os efeitos ao longo do tempo da participação dos países no GATT, em alguma união monetária, ao terem sido colônias e em participarem de acordos preferenciais de comércio (PTAs).

O texto mostra que, ao longo do tempo, a presença no GATT, em uma união monetária e por ter sido colônia vão deixando de ser relevantes para impactar no comércio, dando espaço para os PTAs.

## Conclusões

Goldstein et al. avaliam o regime de comércio mundial criado pelo GATT e pela OMC como bem sucedido, tendo favorecido países membros (principalmente aqueles com maior postura institucional) e não membros; também criando, por conseguinte, direitos e obrigações para ambos. Este fato evidencia o nível de inserção institucional desta organização no regime comercial.

Já Steinberg conclui que o sistema de tomada de decisão por consenso no âmbito do GATT e também da OMC constitui um processo de “hipocrisia organizada” (p.342). Isto uma vez que as atividades desta instituição na verdade estão dissociadas de suas regras e normas, sendo estas mantidas apenas para criar uma percepção de igualdade entre os Estados e legitimando as ações desta organização para os setores domésticos das economias em desenvolvimento.

Mas os reais benefícios deste regime são obtidos pelos membros das maiores e mais desenvolvidas economias que evitam dissolver seu poder com aberturas institucionais para países que estejam ampliando seu poder neste regime, *vide* a decisão da Índia de bloquear o acordo final em Bali no final de 2013 como sinal de que os Estados Unidos e a União Europeia podem ter a plenitude de sua capacidade de imposição de agenda barrada por países emergentes.

## Comentários e Críticas

Boa parte da literatura empírica de comércio atualmente identifica o forte impacto dos PTAs no comércio, como os estudos de Subramanian, A. e Wei, S. (2007) e especialmente de Eicher e Henn (2011). Este último incorpora todos os dados e especificações dos trabalhos de Goldstein et al., Rose (ibidem) e o dos próprios Subramanian e Wei (op. cit.) considerando correções nas especificações do modelo de gravidade, feitos por Baldwin e Taglioni (2007). Sem essas correções os modelos de gravidade apresentam erros nas estimativas por viés de variáveis omitidas.

Basicamente, seria necessária a inclusão de elementos que captassem a heterogeneidade bilateral, o que significa dizer que a maior parte do crescimento de comércio se deu entre países que formaram PTAs e não por estarem na OMC. Além de terem identificado que características similares entre os países já os favoreceriam para formar um PTA. Por exemplo, eles identificam que se juntar a um destes acordos sendo não-membro da OMC aumenta o comércio em 100%. Da mesma forma, se o país for membro da OMC e se junta a este acordo preferencial o comércio aumenta em 70%. Mas se os países estão já em um PTA e se juntam à OMC não há impacto de comércio. Ou seja, a hierarquia de entrada em cada um dos acordos é importante.

Esses resultados poderiam indicar que a existência da OMC ficaria *sub judice* já que não causaria o efeito mais desejado. Entretanto, em modelo adicional no artigo de Eicher e Henn (op.cit.), identifica-se que países grandes, com elevada quantidade de importação, se beneficiaram da queda de tarifa, o que confirma a teoria dos termos de troca, usada na economia para justificar a existência da OMC. Segundo essa teoria, para países grandes a queda de tarifa de importação aumentaria os termos de troca (preço de exportação dividido pelo preço de importação) e, por isso, haveria aumento de comércio.

Esses resultados ajudam a entender como a queda de tarifa ajudou a aumentar o comércio para os países industrializados ao longo das diversas rodadas até a Rodada Uruguai. A partir dali, os ganhos se tornaram mais difíceis porque (1) a inclusão de uma grande quantidade de países e as dificuldades de chegar a um resultado final, como se viu em Bali em dezembro de 2001, ajudou na formação de PTAs que eram em torno de 100 nos anos 1990 e atualmente já são mais de 400 e (2) passados os ganhos nas tarifas industriais, começaram a aparecer no alvo de desejo dos países desenvolvidos abrir mercados que tinham mais peso nos países em desenvolvimento, especialmente os mercados agrícolas, de serviços e propriedade intelectual. A força do G20 nos últimos anos diminuiu um pouco a capacidade aventada por Steinberg dos países mais poderosos tenderem a conseguir o que desejam no final das negociações. Vimos isso não acontecer em Bali com a Índia se opondo ao acordo final e, mais recentemente, a vitória brasileira no caso dos subsídios americanos no algodão, em que ganhamos o direito de retaliação no segundo semestre do ano passado.

Essa avaliação abriu outra frente de pesquisa recentemente: a percepção de que pode-se ter vantagens adicionais para países menores que os Estados Unidos e a Comunidade Europeia instiga a participação e a permanência na OMC. Handley (2014), e.g., constrói um modelo em que os exportadores aumentam suas vendas não apenas por causa de tarifas menores nos países importadores, mas também porque a existência da OMC leva à diminuição da probabilidade de que barreiras comerciais sejam levantadas. Usando a Austrália como exemplo, ele identifica que seu acesso à OMC retirou o risco de futuras “más notícias” para os exportadores e isso impactou mais sobre o comércio do que a simples redução de tarifas. Da mesma forma, Handley e Limão (2013) estimam que boa parte da expansão de comércio da China depois de 2001 se deu pela inclusão na categoria de Nação Mais Favorecida permanente adquirida na OMC, o que retirou a ameaça norteamericana de impor tarifas às importações chinesas, ou seja, de considerar o país não merecedor de *Relações Normais de Comércio (Normal Trade Relations)*.

Assim, por mais que não esteja claro que haja impacto de comércio ainda percebido por alguns modelos, a existência de incerteza sobre as regras, que é retirada pela entrada na OMC, pode ajudar a aumentar o comércio mesmo assim. Fica claro que, de alguma forma, a OMC tem permitido ampliar o comércio de diversos países, mas ainda há muita discussão sobre a governança da instituição, especialmente sobre o processo decisório. Há sugestões de todos os tipos para avançar neste aspecto, como a criação de voto ponderado, i.e., dotando de maior poder de decisão aqueles que tiverem maior volume de comércio (o que nitidamente esbarraria na intenção de aumentar a participação dos países em desenvolvimento).

Existem também sugestões no sentido de criar um parlamento na OMC, que poderia, entretanto, gerar conflitos com os legislativos de cada país, já que hoje a decisão tomada na OMC teria que ser aceita sem discussão pelos legislativos de cada país (HOEKMAN, 2012). De todo modo, a melhoria da efetividade, agilidade executiva e decisória da OMC se torna uma pauta de pesquisa cada vez mais necessária e pertinente.

## Referências

- Bagwell, K.; Bown, C. P.; Staiger, R. W. (2014). Is the WTO passé?. Dartmouth University, 2014. Disponível em: [http://www.dartmouth.edu/~rstaiger/JEL\\_WTO\\_BBS\\_Draft\\_111014.pdf](http://www.dartmouth.edu/~rstaiger/JEL_WTO_BBS_Draft_111014.pdf). Acesso em: 17 mai. 2015.
- Baldwin, R. e Taglioni, D. (2007). Trade Effects of the Euro: a Comparison of Estimators. In: **Journal of Economic Integration**, n. 22, vol. 4, pp. 780-818.
- Eicher, T.S. e Henn, C. (2011). In Search of WTO Trade Effects: Preferential Trade Agreements Promote Trade Strongly, But Unevenly. In: **Journal of International Economics**, n. 83, pp. 137-153.
- Goldstein, J. L.; Rivers, D. & Tomz, M. (2007). Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade. **International Organization**, vol. 61, nº 1, pp. 37-67.
- Handley, K., (2014). Exporting Under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence. In: **Journal of International Economics**, vol. 94(1), pp. 50-66.
- Handley, K. e Limão, N. (2013). *Policy Uncertainty, Trade and Welfare: Theory and Evidence for China and the U.S.* NBER Working Papers 19376.
- Hoekman, B. (2012). Proposals for WTO Reform: A Synthesis and Assessment. In: **The Oxford Handbook on The World Trade Organization**. Eds. Anrita Narkilar, Martin Dauton e Robert Stern. Oxford University Press.
- Rose, A. (2004). Do We Really Know that the WTO Increases Trade? In: **American Economic Review**, n. 94, vol. 1, pp. 98-114.
- Steinberg, R. (2002). In the Shadow of Law and Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO". **International Organization**, vol. 56, nº 2, pp. 339-374.
- Subramanian, A. e Wei, S. (2007). The WTO Promotes Trade, Strongly But Unevenly. In: **Journal of International Economics**, n. 72, pp. 151-175.