

2022

Recomendações sobre política de comércio exterior

Autores | Authors

JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA
VICTOR DO PRADO

Recommendations
on foreign trade policy

NÚCLEO
COMÉRCIO
INTERNACIONAL
E ECONOMIA
GLOBAL

INTERNATIONAL TRADE AND GLOBAL ECONOMY PROGRAM

 POLICY
PAPERS

CEBRI 
POLICY
PAPERS

“

Muitos são os argumentos em favor da **acessão do Brasil à OCDE**. Trata-se de um espaço privilegiado para que governos e formuladores de políticas públicas possam **intercambiar experiências e boas práticas nas mais diversas áreas e discutir o aperfeiçoamento dessas políticas públicas com base em dados técnicos, evidências e análises sólidas, com particular atenção para tendências e novos fatores com possível impacto sobre a ação governamental**. Se o **engajamento per se nas atividades da OCDE traz vantagens em múltiplas áreas, há um benefício adicional na participação como membro pleno: aumentar significativamente o peso do país na definição das prioridades e linhas de ação da organização, cujo papel como um dos centros de gestão da economia internacional e como agenda setter é plenamente reconhecido.**

”

Scholars raise many arguments in favor of Brazil's accession to the OECD. To begin with, it is a privileged arena for governments and public policy makers to exchange experiences and good practices in the most diverse areas and to discuss how to improve those public policies based on technical data, solid evidence and analyses, with particular attention to the trends and new facts that may affect government action. The OECD's role as an international economy management center and agenda setter is widely recognized. Brazil's engagement in OECD activities in itself brings a wide array of benefits and full membership will significantly increase Brazil's capacity to shape the OECD's priorities and actions.

NÚCLEO COMÉRCIO INTERNACIONAL E ECONOMIA GLOBAL CEBRI

O NÚCLEO TRATA DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, COM FOCO EM TEMAS RELACIONADOS À OMC, À OCDE, COMÉRCIO ELETRÔNICO, ECONOMIA DIGITAL E O PAPEL DO MERCOSUL, G-20 E BRICS NA ORDEM MUNDIAL.

CEBRI INTERNATIONAL TRADE AND GLOBAL ECONOMY PROGRAM

THE PROGRAM DEALS WITH BRAZIL'S FOREIGN TRADE POLICY, FOCUSING ON ISSUES RELATED TO THE WTO, THE OECD, ELECTRONIC COMMERCE, THE DIGITAL ECONOMY AND THE ROLE OF MERCOSUR, G-20 AND BRICS IN THE WORLD ORDER.

Especialistas | Experts

JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA

Vice-Presidente do Conselho Curador do CEBRI e Coordenador do Núcleo de Comércio Internacional e Economia Global | Vice-Chairman of the Board of Trustees of CEBRI and Coordinator of the International Trade and Global Economy Program

VICTOR DO PRADO

Senior Fellow do Núcleo de Comércio Internacional e Economia Global do CEBRI | Senior Fellow at CEBRI's International Trade and Global Economy Program

2022

NÚCLEO
COMÉRCIO
INTERNACIONAL
E ECONOMIA
GLOBAL

INTERNATIONAL TRADE AND GLOBAL ECONOMY PROGRAM

AS OPINIÕES E MANIFESTAÇÕES EXPRESSAS NESTE POLICY PAPER REPRESENTAM EXCLUSIVAMENTE AS OPINIÕES DOS SEUS AUTORES E NÃO, NECESSARIAMENTE, A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CEBRI), DOS SEUS INTEGRANTES OU DOS SEUS APOIADORES.

THE OPINIONS AND STATEMENTS EXPRESSED IN THIS POLICY PAPER ARE THOSE OF THE CONTRIBUTING AUTHORS ALONE AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS AND POSITIONS OF THE BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS (CEBRI), ITS MEMBERS OR ITS SUPPORTERS.

SUMÁRIO | TABLE OF CONTENTS

INTRODUÇÃO	3
O PROTAGONISMO NORTE-AMERICANO	7
A ASCENSÃO DA CHINA	21
A PARCERIA EUROPEIA	28
O DILEMA MERCOSUL	39
A CENTRALIDADE DA OMC	46
A RELEVÂNCIA DO GRUPO DOS 20 (G20)	57
ACESSÃO À OCDE	62

INTRODUCTION	71
US PROTAGONISM	75
CHINA'S RISE	88
THE EUROPEAN PARTNERSHIP	94
THE MERCOSUR DILEMMA	104
THE CENTRALITY OF THE WTO	110
THE SIGNIFICANCE OF THE GROUP OF 20 (G20)	120
ACCESSION TO THE OECD	124

Recomendações sobre política de comércio exterior

INTRODUÇÃO

Este documento resume as recomendações na área de políticas de comércio exterior do Brasil, produzidos a partir dos debates, publicações e massa crítica do Núcleo de Comércio Internacional e Economia Global do CEBRI ao longo de vários meses.

As propostas partem do princípio de que ao Brasil interessa reforçar suas relações com os principais parceiros comerciais (EUA, China, União Europeia e Mercosul) e sua atuação nas instituições de governança econômica (OMC, OCDE e G20). As recomendações aqui reunidas têm como objetivo contribuir para o debate e o amadurecimento das escolhas que a sociedade e Estado brasileiros farão nos próximos anos no que tange à política brasileira de comércio exterior.

A diversidade de parceiros comerciais e de pautas de exportação e importação sempre foi um ativo para o Brasil. Assim, a premissa geral presente nas recomendações é que as relações comerciais devem ser não-excludentes, abertas e que devem apoiar o objetivo de desenvolvimento econômico, social e sustentável. Em um contexto de instabilidade internacional, essa diversidade de parceiros e pautas ganha ainda maior relevância, tendo em vista que um comércio exterior mais aberto, diversificado e regulado serve os interesses de melhor inserção do Brasil nos mercados internacionais.

Além dessa introdução, esse documento está organizado em sete capítulos onde procura-se sintetizar as recomendações da polí-

tica externa brasileiras no Núcleo de Comércio Internacional e Economia Global.

No primeiro capítulo, o foco recai sobre as relações comerciais Brasil-EUA, que têm variado nos últimos anos, mas parece haver uma tendência à geração de superávits por parte dos EUA. Avaliamos que, além de intensificar a cooperação bilateral em algumas áreas estratégicas, o relacionamento bilateral com os EUA se beneficiará de medidas liberalizantes bem como da aceitação de obrigações no âmbito internacional (por exemplo, no contexto de uma acessão à OCDE) por parte do Brasil.

No segundo capítulo, há uma discussão sobre o comércio Brasil-China. Acreditamos que mantendo-se um cenário de equilíbrio entre reformas e crescimento da China, e com a perspectiva de a “fábrica do mundo” seguir demandando o que o Brasil tem a oferecer a preços competitivos, pode-se prever, pelo menos para o curto prazo, que a parceria se mantenha vigorosa. O Brasil precisa, porém, aumentar a sua produtividade e a sua competitividade em número mais diversificado de setores para que seu comércio se torne um verdadeiro negócio da China.

A política externa envolvendo a União Europeia é o tema do terceiro capítulo deste documento. Dentre outros aspectos, discute-se que haveria consideráveis ganhos na relação com a União Europeia caso o Brasil se empenhasse na redução do desmatamento na Amazônia, independentemente de os esforços nesse sentido serem considerados suficientes pela parte europeia para seguir em frente com o texto de acordo negociado. Igualmente, a relação bilateral também se fortaleceria mediante a definição brasileira de um programa de liberalização autônoma, em be-

nefício próprio e de todos os seus parceiros comerciais, e não apenas um país ou região.

No quarto capítulo, dedicado ao Mercosul, ressalta-se que, em dado momento, o bloco econômico foi para o Brasil simultaneamente um projeto comercial e de política externa regional e internacional. No entanto, hoje, impõe-se uma avaliação dos custos e benefícios do Mercosul, sopesados com o interesse de uma política comercial que apoie um esforço de ganho de competitividade, crescimento econômico e geração de empregos para o Brasil.

No tocante à OMC, tema do quinto capítulo, defendemos que caberia ao Brasil (1) reafirmar seu inequívoco comprometimento com o fortalecimento do sistema multilateral de comércio através de reformas urgentes na estrutura institucional da OMC; (2) participar ativamente das *structured discussions* sobre comércio e sustentabilidade, iniciadas em novembro de 2020, visando *inter alia* a destacar o papel central do setor agrícola na promoção do desenvolvimento sustentável, e, em especial, os impactos ambientais dos subsídios agrícolas; e (3) reorientar as negociações acerca do tratamento a ser dispensado ao comércio de produtos agrícolas no sentido de atender a necessidades de segurança alimentar e sustentabilidade, que se contrapõem a políticas e medidas que distorcem os mercados e prejudicam os produtores e exportadores eficientes de tais produtos.

No sexto capítulo, sobre o G-20, avaliamos que para o Brasil, ao qual caberá a presidência do grupo entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, o plano de ação para a hora presente coincide basicamente com a agenda indonésia, mas enfatiza espe-

cificamente: (1) a promoção de debates, inclusive por meio de mandatos de pesquisa e de negociação na OCDE e na OMC, sobre a redução de subsídios em todos os setores, sobretudo o agrícola, o de combustíveis fósseis e o da pesca; (2) o apoio a uma maior utilização da bioenergia em nível global, com vistas ao aumento da captura de carbono e da participação de energias renováveis na matriz energética dos países; e (3) a ampliação do acesso à economia digital e da capacitação para seu uso, de modo a impulsionar a educação as MPMEs e a inclusão social, particularmente de mulheres e de meninas.

Por fim, o sétimo capítulo foi dedicado às discussões sobre a presença do Brasil na OCDE. Muitos são os argumentos em favor da acessão do Brasil à Organização. Trata-se, em primeiro lugar, de um espaço privilegiado para que governos e formuladores de políticas públicas possam intercambiar experiências e boas práticas nas mais diversas áreas e discutir o aperfeiçoamento dessas políticas públicas com base em dados técnicos, evidências e análises sólidas, com particular atenção para tendências e novos fatores com possível impacto sobre a ação governamental. Se o engajamento *per se* nas atividades da OCDE traz vantagens em múltiplas áreas, há um benefício adicional na participação como membro pleno: aumentar significativamente o peso do País na definição das prioridades e linhas de ação da Organização, cujo papel como um dos centros de gestão da economia internacional e como agenda setter é plenamente reconhecido.

O PROTAGONISMO NORTE-AMERICANO

Nos anos 1920 e 1930, apesar do caos econômico e comercial resultante do primeiro conflito mundial, governos de alguns países de certa expressão comercial haviam-se engajado na negociação de acordos bilaterais que contemplavam reduções de tarifas e de outras barreiras ao comércio, com o objetivo de expandir e liberalizar as trocas recíprocas de bens.

Tais acordos incluíam um elenco de obrigações pormenorizadas, cobrindo uma gama de questões de política comercial, em parte para proteger o valor das concessões tarifárias, em parte apenas para garantir os benefícios de tais obrigações para o comércio em geral. O período é, porém, marcado sobretudo pela proliferação de toda sorte de restrições, caracterizando o que a literatura econômica define como política do tipo *beggar-thy-neighbour*, e que atinge o seu ápice, nos Estados Unidos, com a reforma conhecida como Tarifa Smoot-Hawley.

Com a entrada em vigor, em junho de 1930, do Smoot-Hawley Tariff Act e a conseqüente elevação dos direitos alfandegários norte-americanos ao mais alto nível da sua história, inviabilizaram-se as iniciativas tomadas pela Liga das Nações no sentido de promover uma “trégua tarifária” entre as principais nações comerciais e, assim, tentar reverter o quadro criado pela virtual demolição das fundações do liberalismo econômico que sucede a crise de 1929.

Ao contrário, e tal como haviam previsto mais de mil economistas norte-americanos em manifestação de protesto contra a Tarifa Smoot-Hawley, países como a França, a Itália, o Canadá, o México e a Espanha tomaram medidas de natureza semelhante, e 26 outros impuseram restrições quantitativas e controles cambiais.

Em fevereiro de 1932, o próprio Reino Unido abandonou o livre comércio ao adotar uma tarifa geral; poucos meses depois, os membros da Commonwealth reunidos em Ottawa criaram o sistema de preferências imperiais, pelo qual a liderança britânica procedia a um total remanejamento do seu perfil tarifário.

Foi só a partir de 1934, com a aprovação do Reciprocal Trade Agreements Act, que os EUA, por inspiração do Secretário de Estado Cordell Hull, iniciaram negociações que resultaram na conclusão, nos cinco anos seguintes, de nada menos que vinte acordos; durante a Segunda Grande Guerra, outros 12 acordos foram negociados e aprovados pela parte norte-americana. Dos 25 países latino-americanos, 14, entre os quais o Brasil, firmaram com os EUA, entre 1935 e 1951, “tratados de reciprocidade comercial”.

O Reciprocal Trade Agreements Act (RTA), de 1934, foi sucessivamente renovado em 1937, em 1940, e em 1943, sendo posto em discussão, em cada oportunidade, o princípio da delegação de autoridade ao Presidente da República para negociar concessões tarifárias, a respeito do qual divergiam as bancadas dos partidos políticos. Ocorre que a autoridade para negociar reduções tarifárias outorgada pela lei de 1934 tinha duração limitada a três anos. O programa foi, porém, mantido ao longo do tempo,

graças a prorrogações e/ou revisões periódicas da legislação básica. Ao todo, entre 1934 e 1962, quando se aprovou o Trade Expansion Act, procedeu-se à discussão e aprovação de 12 instrumentos legislativos sobre a condução do comércio externo norte-americano. Ademais, enquanto o debate parlamentar revelava um crescente apoio suprapartidário à regra básica de se fixar tarifas alfandegárias através de negociações internacionais, tornava-se cada vez mais aguda a discussão em torno dos métodos que deveriam ser desenvolvidos no bojo da lei comercial com o fito de salvaguardar os interesses dos grupos econômicos que poderiam ser afetados por concessões tarifárias.

O principal objetivo do RTA era indubitavelmente promover a exportação dos produtos norte-americanos. O próprio preâmbulo do documento menciona a necessidade de se superar a crise industrial “by expanding foreign markets for the products of the U.S.”. Assim, a autoridade delegada ao Presidente para negociar acordos de comércio em bases de reciprocidade só se justificava à luz da consecução da meta exposta na lei e apenas quando o Executivo pudesse determinar que “existing duties or other import restrictions of the U.S. or any foreign country are unduly burdening and restricting the foreign trade of the U.S.”. De acordo com os dispositivos legais, o Presidente não dispunha de autoridade para proceder a reduções unilaterais, across the board, da tarifa norte-americana.

Vigia o RTA quando, em setembro e outubro de 1943, funcionários especializados dos EUA e do Reino Unido reuniram-se em Washington para analisar as possibilidades de elaboração de (1) uma convenção multilateral que estabelecesse um código de conduta para o comércio internacional, e (2) uma nova organi-

zação internacional desenhada para implementar esse código. A despeito do fato de que a parte norte-americana ainda projetasse o futuro do comércio internacional em termos de uma versão ampliada do seu programa de acordos recíprocos, convieram os participantes quanto a um esboço de código em que todas as formas de restrições não-tarifárias seriam proibidas de forma absoluta. A única exceção consistia em se autorizar restrições quantitativas em situações críticas de balanço de pagamentos. Quaisquer outras distorções da livre interação das forças de mercado, tais como subsídios à exportação, deveriam ser eliminadas, ou, como no caso de comércio realizado por empresas estatais, ajustadas aos princípios de mercado livre. Permaneceriam em vigor as tarifas, a serem progressivamente reduzidas através de negociações, e eliminadas, pela via da negociação, as alíquotas tarifárias discriminatórias, como a Commonwealth Preference.

Nos últimos meses de 1944, uma proposta para a redução automática das tarifas através de uma fórmula pré-estabelecida ainda constava dos projetos norte-americanos de uma convenção sobre política comercial, mas já na segunda metade do ano seguinte, diante das perspectivas remotas de sua aceitação pelo Congresso, foi ela finalmente abandonada. Como, porém, houvessem avançado as tratativas entre especialistas norte-americanos e britânicos, decide o Departamento de Estado publicar, em dezembro de 1945, um documento intitulado “Propostas para a Expansão do Comércio Mundial e do Emprego”, incluindo um conjunto detalhado de propostas a serem consideradas por uma conferência internacional sobre comércio e emprego. O mesmo Departamento de Estado anuncia, na ocasião, haver convidado 14 países, entre os quais o Brasil, para participar de uma rodada de negociações multilaterais com o objetivo de um acordo comer-

cial multilateral. Já em abril de 1946, por ocasião da Primeira Sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, a delegação norte-americana apresenta uma resolução prevendo a convocação de uma “Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego”, à qual incumbiria elaborar uma Carta para uma Organização Internacional do Comércio (OIC) e conduzir negociações para uma redução global de tarifas. Para realizar os trabalhos preparatórios da conferência é criado um comitê, cuja tarefa consiste em examinar a proposta contida numa “Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations”, versão revisada das propostas que haviam sido desenvolvidas em torno do diálogo anglo-americano iniciado em 1943.

Em síntese, a “Suggested Charter” continha quatro regras básicas, a saber, (1) conceder tratamento em base de nação mais favorecida ao comércio de todos os membros, excetuadas as antigas preferências ainda vigentes, (2) não elevar qualquer preferência autorizada pela exceção anterior acima do nível vigente em julho de 1939 ou julho de 1946, prevalecendo a data em que o nível fosse mais baixo, (3) negociar com outros membros a redução de tarifas e a eliminação de preferências admitidas, e (4) não aplicar restrições quantitativas seja para exportações seja para importações, exceto em casos e condições estipulados na Carta.

Por ocasião da primeira sessão do Comitê Preparatório (CP) da Conferência (Londres, outubro-novembro de 1946), é criado um Comitê de Redação, que viria a produzir o primeiro projeto completo de um Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), necessário, nos termos do relatório do CP, para preservar o valor das concessões tarifárias a serem negociadas multilateralmente

na segunda sessão do CP, em Genebra. Tratava-se, por conseguinte, de (1) finalizar um projeto de Carta da OIC que serviria de base para uma conferência das Nações Unidas sobre comércio e emprego, e (2) conduzir as negociações que resultariam em compromissos nacionais específicos quanto à aplicação de níveis tarifários máximos para produtos selecionados. A esses compromissos deveria justapor-se o Acordo Geral, no fundo uma coletânea de princípios sobre política comercial a serem consignados na futura Carta da OIC.

Dezoito países latino-americanos participaram da Conferência de Havana, mas sua atuação se concentrou na defesa de certos princípios fundamentais que justificassem a adesão das economias em desenvolvimento à OIC. A única proposta apresentada pelo Brasil, cujo representante, J. Garrido Torres, ocupou a presidência da Comissão de Desenvolvimento Econômico e Reconstrução, dizia respeito ao aperfeiçoamento dos mecanismos que permitissem a um Estado adotar medidas para favorecer seu desenvolvimento econômico, a qual veio a dar origem à reformulação do Artigo XVIII do Acordo Geral. Especulou-se que os países latino-americanos tinham interesse em mostrar-se pouco conciliatórios nas negociações de Havana para, eventualmente, obter maiores vantagens dos EUA na Nona Conferência Interamericana, a realizar-se em Bogotá. William A. Brown, em particular, insinua que, por vezes, parecia haver uma espécie de obstrucionismo por parte do grupo latino-americano, cujos membros, em sua maioria, não se apressavam a comprometer-se com um convênio de caráter comercial antes de saber o que poderiam esperar da Conferência de Bogotá, especialmente em matéria de assistência norte-americana para o desenvolvimento econômico da região.

No curso dos quase cinquenta anos de vigência do GATT, buscaram os EUA, fosse no plano bilateral, fosse no âmbito das rodadas de negociações multilaterais, extrair do Brasil (e de outras partes contratantes adeptas do modelo de substituição de importações) concessões tarifárias, e, em especial, a eliminação das medidas restritivas justificáveis por razões de colapso ou ameaça de colapso no balanço de pagamentos, nos termos do Artigo XVIII:B do Acordo Geral.

A parte norte-americana desde os anos 1950 e mais particularmente nos anos 1960, através da Rodada Dillon (1960-1961) e da Rodada Kennedy (1963-1967), embora reconhecendo as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento em abrir seus mercados para bens que concorriam com vantagem com os produtos de suas indústrias nascentes, apontava para o interesse global em promover um certo equilíbrio entre os benefícios da aplicação da cláusula da nação mais favorecida e a obrigação de admitir maior participação das importações de produtos industriais nos mercados consumidores do hemisfério sul. Era forçoso assentir, porém, que países como o Brasil tinham pouco ou nenhum incentivo para liberalizar seus mercados, uma vez que seus parceiros industrializados não se mostravam sensíveis às demandas por melhores condições de acesso para produtos de seu interesse exportador, onerados por tarifas altas, escalada tarifária, restrições quantitativas, recurso abusivo a medidas antidumping e direitos compensatórios.

Na verdade, a participação brasileira nas cinco primeiras rodadas de negociações tarifárias que se realizaram entre 1947 e 1961 terá sido consentânea ao perfil de exportador de algumas (poucas) commodities (café, açúcar, cacau) cuja oferta viria a ser regulada

por acordos negociados sob a égide da UNCTAD, expressão das aspirações dos países em desenvolvimento quanto a uma ordem internacional mais justa, que favorecesse o progresso social das sociedades mais pobres. A postura de países como o Brasil poderia ser então qualificada como de “autoexclusão”, na medida em que os produtos de seu interesse não eram objeto de negociação e, sendo o processo conduzido através da metodologia de pedidos e ofertas, estava afastada a obrigação de reduzir e/ou consolidar tarifas. As tentativas de se definir um regime internacional para o comércio de produtos de base se frustram com a completa recuperação da economia europeia e o estabelecimento da CEE. A introdução da Política Agrícola Comum (PAC) com seus variable levies e medidas de apoio interno se constituiu em fator adicional para a falta de resultados na esfera multilateral no que tange à agricultura, barrando as expectativas de países cujas receitas cambiais dependiam de suas exportações agrícolas.

Esse quadro não se modifica fundamentalmente nem na segunda metade dos anos 1960 – quando se aprova na Rodada Kennedy (1964-1967), com a inserção da dimensão desenvolvimentista no Acordo Geral, uma Parte IV, relativa ao tratamento especial e diferenciado para países do Sul – nem nos anos 1970, com a adoção, no âmbito da Rodada Tóquio (1973-1979), de uma Cláusula de Habilitação que permitiria aos países desenvolvidos, ao abrigo de sistemas gerais de preferências tarifárias, tratar os países em desenvolvimento de forma mais favorável que as demais partes contratantes.

Ironicamente, a disposição manifestada pelos principais parceiros de atender a algumas das preocupações do Grupo dos 77 coincide com o início do longo período de restrições discrimi-

natórias aplicadas ao comércio de têxteis e confecções, que tem continuidade com a negociação do chamado Acordo Multifibras (AMF) e seus vários protocolos de prorrogação.

As relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos, nos anos 1970, se desenrolaram no plano bilateral, com esforços no sentido de buscar atender a demandas de setores específicos norte-americanos, e sobretudo no palco das negociações multilaterais, através de consultas, reuniões informais, e eventualmente do precário mecanismo de solução de controvérsias do GATT. As tratativas bilaterais nunca produziram resultados concretos, mas terão servido para manter um módico de confiança suficiente para evitar ações unilaterais que prejudicassem os crescentes fluxos de comércio nos dois sentidos. Mas, praticamente durante toda a década de 80, as dificuldades econômicas com que o País teve que se defrontar, agravadas pela resistência tanto do setor privado quanto do próprio governo a quaisquer compromissos de liberalização decorrentes de acordos comerciais, contribuíram decisivamente para que os dois parceiros entrassem em rota de colisão, culminando com a aplicação de sanções unilaterais pelos EUA, ao amparo da Seção 301 de sua Lei de Comércio de 1974, por alegada falta de proteção de direitos de propriedade intelectual, tema em negociação no âmbito da Rodada Uruguai.

O bom desempenho do GATT em suas primeiras quatro décadas se deveu, em larga medida, à supremacia econômica e à disposição dos EUA para liderar o processo de liberalização. No entanto, a preponderância norte-americana, bem como sua política de acomodação dos interesses dos aliados europeus, acabaram resultando em seletividade contrária aos direitos de acesso de países como o Brasil. Alguns deles puderam avançar em seus

projetos de industrialização, explorando até o limite suas estratégias baseadas na substituição de importações. O aumento das exportações de produtos industriais por parte do Japão e de outros países asiáticos e latino-americanos gera modificações importantes nos padrões de produção e comércio, aumentando, com isso as pressões dos EUA por reciprocidade, exigida pelos setores mais competitivos da economia: serviços e alta tecnologia. O Brasil e outros, por seu turno, ressentiam-se (1) da multiplicação de “acordos de restrição voluntária”; (2) da proliferação de medidas de defesa comercial; (3) de sucessivas prorrogações e extensões das quotas para têxteis e confecções; e (4) da perda de mercados de exportação devido às vendas subsidiadas de produtos agrícolas pelos EUA, ao abrigo da Lei Agrícola, e pela CEE, nos termos da Política Agrícola Comum.

As tensões características da década de 1980 só se desanuviam nos seus estertores, com a proximidade do fim da Guerra Fria, a queda do muro de Berlim e também com o entendimento, sobretudo por parte de Brasil e Índia, de que o crescimento econômico e uma maior e melhor inserção na economia global não adviriam de políticas e medidas destinadas a substituir importações, proteger indústrias, subsidiar exportações.

Assim, na etapa final da Rodada Uruguai, demandantes até então insuspeitos empenham-se em fechar acordos e assumir compromissos que deveriam habilitá-los a transformar suas economias, com aumento de produtividade em setores carentes e fortalecimento dos institutos reguladores da atividade comercial. Além do que, pela criação da OMC e, em especial, de um Órgão de Apelação de natureza quasi-judicial, dota-se o sistema multilateral de comércio de suficiente autoridade para garantir não ape-

nas o cumprimento das regras, mas também o restabelecimento do equilíbrio entre direitos e obrigações em caso de violação dessas regras. Os resultados da Rodada Uruguai representam o triunfo legal definitivo sobre as medidas restritivas unilaterais e as restrições “voluntárias” à exportação que grassaram nos anos 1980 para sustentar preços de indústrias que perderam competitividade diante de novas condições de concorrência.

No que diz respeito ao Brasil, ao cumprir o objetivo de estabilizar a economia com a drástica redução da inflação e a proteção da moeda, o Plano Real criou também as condições para que o comércio externo pudesse crescer e se desenvolver de acordo com as regras multilateralmente aceitas, lançando-se o país, de boa fé, juntamente com seus parceiros do Mercosul, no processo de conformação de uma Área de Livre Comércio (ALCA), resposta da Administração democrata de Bill Clinton à demanda de vários países da América do Sul por condições de acesso ao “mercado de última instância” semelhantes às obtidas pelo México nos termos do North American Free Trade Agreement (NAFTA), desde 1º de janeiro de 1994. Ativismo político-ideológico combinado com um mix de demandas ambiciosas e ofertas modestas acabaram por inviabilizar, após quase dez anos de trabalhos árduos em frentes que espelhavam os mandatos negociadores da Rodada Uruguai, um projeto cujo texto nunca deixou de estar colcheteado do princípio ao fim, traduzindo as profundas diferenças de agenda entre países já mais liberalizados e os que ainda estavam dando passos na direção de uma economia mais aberta.

Indicadores macroeconômicos favoráveis nos primeiros anos do século XXI, a expansão do agronegócio, o crescimento espetacular da demanda chinesa e o boom das commodities concorreram

para o aumento das trocas do Brasil com seus parceiros, tanto os mais recentes quanto os tradicionais. É verdade que, com o tempo, foi-se progressivamente reduzindo a participação das exportações brasileiras no mercado norte-americano, reflexo da baixa produtividade da indústria manufatureira nacional. Entretanto, produtos processados e semiprocessados baseados em recursos naturais encontraram mercado nos EUA, consolidando-se entre os dois países um interessante comércio intrafirmas em setores como o automobilístico e o de aviação civil. Independentemente da falta de um acordo de livre comércio entre os EUA e o Brasil, as relações comerciais se solidificam graças aos investimentos diretos norte-americanos no país, os quais aumentaram para US\$ 3,4 bilhões (38%) no primeiro semestre de 2020.

Números recentes indicam que, no ano passado, a China foi destino de quase um terço (31,3%) das exportações nacionais, seguida dos Estados Unidos (11,1%), bem à frente da Argentina (4,2%). Do lado importador, 21,7% do comércio procede da China, seguida de muito perto dos EUA (18%) e de muito longe da Argentina (5,5%). A balança comercial bilateral tem variado nos últimos anos, mas, ao contrário do que ocorre com a China, parece haver uma tendência à geração de superávits por parte dos EUA: em 2021, as trocas bilaterais alcançaram máxima histórica com as importações de vacinas e a valorização tanto de commodities quanto de insumos industriais. Analistas avaliam que o comércio bilateral continue aquecido em 2022.

Do ponto de vista da economia política, parece improvável que o presidente Joe Biden, no que diz respeito ao comércio – e por pressão dos (1) sindicatos, (2) excluídos dos “benefícios da

globalização” e (3) dos desempregados – abrace uma política comercial ao estilo do Partido Republicano pré-Trump. E se, em algum momento, se elevarem os custos de produção das smokes-tack industries, não hesitará em recorrer a alguma medida de proteção contra importações de qualquer procedência. A rigor, olhando em retrospecto, o presidente Donald Trump não terá sido nem mais nem menos protecionista do que qualquer predecessor seu. Foi, sim, violatório, unilateral e discriminatório com relação à China, além de violatório e unilateral com relação aos supridores de produtos siderúrgicos e alumínio. Biden, por seu turno, acena com subsídios à indústria e favorecimento da produção local de maneira a dinamizar a economia, mas não se pode dizer, a esta altura, até que ponto tais políticas afetarão adversamente o comércio. Alguma medida pode violar, por exemplo, o Acordo de Compras Governamentais da OMC, tão defendido e promovido pelos EUA no passado.

De um ponto de vista sistêmico, desde os anos 2010, os EUA deixam de atuar como líderes e promotores de maior abertura do comércio e garantes de um sistema comercial baseado em regras. A ascensão da China como potência comercial, as pressões políticas internas e o questionamento do processo de globalização levam os EUA a um menor engajamento em fazer avançar negociações internacionais de comércio. A última iniciativa comercial dos EUA, o Trans-Pacific Partnership Agreement – visto como uma tentativa de conter o poder comercial da China – assinado em fevereiro de 2016, foi abandonado pelo presidente Trump, em janeiro de 2017, e deixou de ser ratificado por seus membros. Na OMC, os EUA iniciam, já em 2016, um bloqueio a novas nomeações do Órgão de Apelação, o que leva a sua paralisia a partir do final de 2019.

Seja no âmbito multilateral, seja no regional ou no bilateral, a atuação dos EUA deixou de ser de liderança em prol de um sistema comercial aberto e previsível. O que não significa, contudo, que os EUA tenham abandonado o foro multilateral, nem que se tenham voltado somente para o plano interno. Os EUA continuam a ser o maior importador e o segundo maior exportador de mercadorias.

Todas as contas feitas, é de se prever que, não devendo sofrer maiores alterações, no futuro, as características das relações comerciais entre Brasil e EUA, caberia intensificar-se a cooperação bilateral em áreas como (1) boas práticas regulatórias; (2) relançamento de processo negociador de acordos para (a) evitar a dupla tributação e (b) promoção e proteção dos investimentos; (3) cooperação no foro multilateral com vistas a liberalizar o comércio de bens agropecuários; e (4) mobilização do setor privado para o encaminhamento de propostas de entendimentos de caráter econômico-comercial que não necessitem de aprovação parlamentar. É claro que o relacionamento bilateral só se beneficiará de medidas liberalizantes bem como da aceitação de obrigações no âmbito internacional (por exemplo, no contexto de uma acessão à OCDE) por parte do Brasil.

Entre 1978 e 1990, o país participou de cinco painéis, sendo dois estabelecidos para resolver disputas com os EUA: o primeiro relativo à cobrança de direitos compensatórios impostos a partidas de calçados de procedência brasileira entre janeiro de 1980 e 1981, e o segundo, como terceira parte interessada, sobre restrições impostas pelos EUA a importações de açúcar refinado e não-refinado, em violação ao Artigo XI:1 do Acordo Geral.

A ASCENSÃO DA CHINA

A China que emerge do imediato pós-guerra coopera com os aliados e outros países engajados na construção de um ordenamento internacional para o comércio de bens, e se inclui entre os 23 países signatários do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), capítulo de política comercial da Carta de Havana sob cuja égide se realizam, ao longo de quase cinco décadas, rodadas de negociações multilaterais, a princípio unicamente tarifárias, e, com o tempo, cada vez mais abrangentes. Todavia, pouco mais de um ano após a entrada em vigor do GATT, a revolução comunista, liderada por Mao Tsé-tung, provoca uma ruptura na cooperação inaugurada em Genebra, e a República Popular da China (RPC) se retira do acordo provisório para só dele voltar a se aproximar em julho de 1986, poucos meses antes do lançamento da Rodada Uruguai.

Reformas políticas iniciadas em princípios dos anos 1980, acompanhadas por política e medidas orientadas para o mercado, levaram a China a (1) firmar acordos comerciais regionais, (2) obter status de observador no GATT e (3) requerer sua (re) acessão ao Acordo Geral. Em resposta, foi criado, em março de 1987, um Grupo de Trabalho (GT), composto por todas as partes contratantes interessadas, para examinar a solicitação chinesa e negociar os termos da (re)acessão do país.

Os trabalhos do GT se desenvolveram ao longo de quinze anos, tendo sido concluídos em 10 de novembro de 2001, com a aprovação formal, pelos membros da Organização Mundial do Co-

mércio (OMC) reunidos na conferência ministerial de Doha, de um acordo sobre os termos da acessão da RPC. No dia seguinte, a RPC assina o referido acordo, e deposita seu instrumento de ratificação junto ao Diretor-Geral da Organização, da qual se torna o 143º membro.

O Protocolo de Acessão da China, assim como o relatório do GT, a lista de tarifas consolidadas e a relação dos compromissos de liberalização em matéria de serviços, (1) representam a aceitação, por parte da totalidade dos membros da OMC, da letra e do espírito do regime comercial chinês, (2) refletem os resultados das negociações bilaterais sobre acesso a mercados de bens e de serviços levadas a cabo sobretudo na fase final dos trabalhos do GT, e (3) expressam os ganhos alcançados pelas partes no que respeita às regras a vigorar no comércio com a China.

A China, depois de mais de meio século, reingressa no sistema multilateral de comércio, já sob o comando de Jiang Zemin, sucessor de Deng Xiaoping e herdeiro das transformações econômicas que habilitaram o País a buscar a segurança jurídica oferecida por um contrato baseado na cláusula de nação mais favorecida (NMF). Seu regime comercial, como o da grande maioria dos membros da OMC, revelava alguns bolsões de proteção, tais como barreiras tarifárias e não-tarifárias, quotas, controle de preços, comércio administrado, subsídios. Nas negociações com o lado brasileiro, os chineses atenderam apenas parcialmente aos pedidos de concessões para produtos de nosso interesse exportador, sendo que até hoje podem chegar a 50% as tarifas aplicadas a bens agrícolas. É especialmente notória a prática da escalada tarifária, pela qual, no caso da soja, as importações de grão recolhem alíquota de 3% enquanto as de farelo e óleo são

taxadas em 5% e 9%, respectivamente. As tarifas aplicadas pela China em bases NMF aos produtos agrícolas exportados pelo Brasil figuram, na média, entre 10% e 20%.

Um número de fatores concorreu, porém, para que, a despeito das barreiras assinaladas, viesse a relação comercial entre Brasil e China expandir-se de forma exponencial ao longo dos últimos quinze anos. No ano de 2001, o fluxo comercial bilateral era de nada mais que US\$ 3,2 bilhões, sendo a China o quarto principal destino das nossas exportações. Mas ao longo da década, o robusto crescimento de uma economia com (1) escassos recursos naturais, (2) acelerada industrialização e urbanização, (3) maior participação no comércio global – impacta significativamente a demanda por matérias primas e semimanufaturados, elevando de forma igualmente expressiva os preços das commodities primárias.

Por seu turno, o Brasil, cujo agronegócio assume, ao longo da década, importância crítica na nossa balança comercial, torna-se supridor confiável de alimentos indispensáveis para atender à demanda de uma classe média consumidora em plena expansão.

De resto, dada a evidente complementaridade entre as economias chinesa e brasileira, não surpreende que já em 2009 a China ultrapassasse os Estados Unidos como o principal destino das exportações brasileiras.

Vista a partir de uma ótica, por assim dizer, industrialista, essa complementaridade não beneficiaria o Brasil, eis que a falta de diversificação das exportações brasileiras contrasta com a diversidade das exportações chinesas para o Brasil, sendo, nesse sen-

tido desejável que a China compre “produtos com maior valor agregado” de procedência brasileira. Ignora-se, porém, a existência de oferta exportável de manufaturas competitivas, haja vista o declínio na produtividade de uma indústria que, por falta de qualidade e de preço, tem perdido participação não apenas nos mercados vizinhos, mas no próprio mercado doméstico.

É bem verdade que as exportações brasileiras para a China estão concentradas em número bastante reduzido de produtos (soja, minério de ferro, petróleo, proteína animal, celulose), mas são produtos em que predomina uma combinação determinante de preço, qualidade e volume, fazendo com que o país asiático assuma relevância estratégica para a produção brasileira de *commodities* primárias.

Se, em 2017, as exportações brasileiras para a China haviam superado a soma das exportações para os EUA e para a Argentina (segundo e terceiro principais destinos), em 2020 e, também, em 2021, as vendas para a China superaram a soma das destinadas à União Europeia, aos EUA, ao Mercosul e ao Japão. No ano que passou, a China foi destino de quase um terço (31,3%) das exportações nacionais (US\$ 87,751 bilhões), pouco abaixo do recorde (32%) registrado em 2020. Também do lado das importações a China aparece, em 2021, como o principal parceiro, à frente dos EUA, da Argentina, da Alemanha e da Índia. O Brasil já se situa entre os sete maiores parceiros comerciais da China, e entre os três maiores no Ocidente, atrás apenas de EUA e Alemanha.

Além do Brasil, excluindo Taiwan e Hong Kong, apenas Austrália, Coreia do Sul, Japão, Malásia e Chile ostentam superávit

comercial com a China. Entre 2017 e 2021, o País acumulou saldo comercial da ordem de US\$ 161 bilhões. Em 2021, chegou a US\$ 40,1 bilhões, alto em termos absolutos, mas baixo em termos relativos. Isso porque, em conta corrente, esse saldo, que atingiu um pico de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2007, caiu para quase zero em 2018, subiu para 2% em 2020, ter-se-á mantido nesse nível em 2021, e tende ao equilíbrio. (Países como Alemanha, Suíça e Países Baixos têm superávits globais muito mais altos em termos relativos, ou seja, como proporção do PIB).

Em meados de janeiro último, o governo chinês anunciou que o PIB do país crescera 8,1% em 2021, maior patamar em uma década, embora parte desse crescimento tenha se dado no primeiro semestre do ano. Na verdade, a crer na avaliação do diretor do National Bureau of Statistics chinês, a economia do país estaria pressionada por três fatores: contração da demanda, choque de oferta e enfraquecimento das expectativas. Assim, caso não surtam efeito as medidas tomadas pelo governo para estancar uma eventual desaceleração e estabilizar a economia, pode o comércio com o Brasil ser prejudicado, alimentando as críticas que fazem alguns setores quanto ao peso da China na balança comercial brasileira.

Caso, porém, como antecipa Kai-fu Lee, referência em inteligência artificial (IA), a China venha a liderar o mundo em manufatura avançada, com IA promovendo melhorias em automação, os robôs atingindo patamares mais altos, e sendo empregados em mais cenários – é de se esperar um futuro ainda promissor para o pujante agronegócio brasileiro. A China busca diversificar suas fontes supridoras de *commodities* agrícolas

e minerais, mas as tendências demográficas e mesmo econômicas favorecem a demanda por produtos em que o preço é fator determinante. Mais preocupantes, pelo momento, são as recorrentes dificuldades derivadas de interferência no mercado, falta de transparência das agências de vigilância sanitária e fitossanitária e, em menor medida, interesses propriamente protecionistas. A inoperância do Órgão de Apelação da OMC pode dar margem a violações – a rigor, por qualquer membro – e a disputa com os EUA pressiona os operadores chineses a importar similares menos competitivos. A verdade, porém, é que, *rebus sic stantibus*, a China depende do Brasil como fornecedor confiável dos produtos cuja participação no mercado do país asiático está claramente consolidada.

No que diz respeito a produtos, agrícolas ou industriais, com maior valor agregado, afigura-se indispensável um esforço para a construção de marcas, ou, como mínimo, de uma “reputação de país”. Em se tratando de produtos diferenciados, para os quais o preço não é fator determinante, são necessários pesquisa e investimento em *marketing*.

Levantamento recente do Conselho Empresarial Brasil-China dá conta do estado da arte no que respeita aos investimentos chineses no Brasil. Dadas as suas necessidades de suprimento e a ampla disponibilidade de capital, desde 2012 vem a China investindo no Brasil com o triplice propósito de (1) apoiar o comércio de *commodities*, (2) vender serviços de construção, e (3) tirar proveito do mercado doméstico nacional. Há, como é natural, nesse processo, *lobbies* de bancos e de empresas de construção, mas não motivação política. De uma maneira geral, tem sido plenamente exitosos e mutuamente vantajosos os investimentos

em infraestrutura, por meio de concessões ou *project finance*, que precisam pagar-se por si mesmos.

Estima-se que o estoque de investimentos chineses no Brasil varie entre US\$ 60 e US\$ 80 bilhões de dólares, sendo que as grandes empresas que operam no mercado brasileiro dizem estar satisfeitas e interessadas em expandir.

Em síntese, num cenário de equilíbrio entre reformas e crescimento do gigante asiático, e com a perspectiva de a “fábrica do mundo” seguir demandando o que o Brasil tem a oferecer a preços competitivos, pode-se prever, pelo menos para o curto prazo, que a parceria se mantenha vigorosa. O Brasil precisa, porém, aumentar a sua produtividade e a sua competitividade em número mais diversificado de setores para que seu comércio se torne um verdadeiro “negócio da China”.

A PARCERIA EUROPEIA

O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a então Comunidade Econômica Europeia em 24 de maio de 1960, data em que o Embaixador Augusto Frederico Schmidt apresentou credenciais a Jean Rey, membro da primeira Comissão da CEE encarregado das relações exteriores, e que viria a ser o primeiro Presidente da Comissão unificada das três Comunidades Europeias – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica, mais conhecida como EURATOM.

Criada em 1951, por iniciativa de Robert Schuman, com o objetivo de implantar um mercado comum para o carvão e para o aço, a CECA se constituiu na primeira instituição internacional cujos poderes eram exercidos, por delegação de seus membros, por uma Alta Autoridade de caráter supranacional. Seu êxito foi um dos fatores determinantes para o lançamento das negociações que levariam à assinatura do Tratado de Roma de 1957, certidão de nascimento da Comunidade Econômica Europeia. Um outro tratado, igualmente assinado em Roma, no mesmo dia, previa a criação da EURATOM, órgão a princípio independente, mas cujo braço executivo fundiu-se aos da CECA e da CEE em 1967 para formar a Comunidade Europeia (CE).

A representação brasileira funcionou inicialmente em Paris, como um apêndice da Delegação junto à UNESCO. Não tardou, porém, que se estabelecesse uma representação diplomática permanente, com sede em Bruxelas: por decisão tomada no final do

Governo de Juscelino Kubitschek, em 23 de janeiro de 1961, foi criada a Delegação do Brasil junto à CEE, sob a chefia do Embaixador Rubens Ferreira de Mello. Por decreto de 22 de maio de 1963 foram ampliadas as atribuições da representação brasileira para as três comunidades com a criação da Missão do Brasil junto às Comunidades Europeias.

O Tratado de Roma, ambicioso projeto de integração econômica que sucede a exitosa implementação do Plano Marshall, tinha por objetivo “lançar as bases de uma união crescentemente mais estreita entre os povos da Europa.” Visava especificamente a eliminação das tarifas e das barreiras não-tarifárias entre os países membros e a formação de um mercado comum, ensejando o livre movimento de pessoas, serviços e capital. A CEE, união aduaneira dotada de uma tarifa externa comum (TEC), compunha-se de um número de elementos inovadores, incluindo a Política Agrícola Comum (PAC), a Política Comercial Comum e uma política de transportes comum. Para adequar-se às obrigações e aos procedimentos previstos nos Artigos XXIV e XXVIII do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, a CEE teve que se engajar num exercício de renegociações tarifárias lançado em 1960, a Rodada Dillon, concluída um ano depois com resultados modestos.

Antes mesmo de concluída essa quinta rodada negociadora, realizada com base em laborioso processo de oferta e demanda item por item, tornava-se clara a necessidade de uma sexta rodada, capaz de lidar, através de uma abordagem mais abrangente, com os desafios que emergiam da formação de uma CEE (e também de uma Associação Europeia de Livre Comércio, a EFTA) bem como do ressurgimento europeu como parceiro comercial de

grande porte. A Rodada Kennedy, cuja agenda refletia o mandato recebido pelo Presidente norte-americano para negociar nos termos do *Trade Expansion Act of 1962*, visava primordialmente o fortalecimento das relações comerciais entre os EUA e a CEE, acreditando alguns setores que o estabelecimento de uma parceria comercial transatlântica evoluiria, no longo prazo, para a criação de uma comunidade econômica entre as duas partes.

Já as relações comerciais entre a CEE e o Brasil, desenvolvendo-se ao amparo dos acordos sobre produtos de base e também, embora muito precariamente, no âmbito do GATT, ressentiam-se das restrições aplicadas aos bens de interesse exportador nacional, na forma de tarifas altas, escalada tarifária, picos tarifários, além dos mecanismos de sustentação de preços e diferentes medidas não-tarifárias praticadas sob a égide da Política Agrícola Comum. A parte brasileira, por seu turno, desprovida de qualquer incentivo para oferecer concessões no seu próprio mercado, seguia as orientações do modelo cepalino e depois unctadiano, protegendo a indústria nacional, estimulando a produção e a exportação por meio de subsídios discriminatórios, priorizando benefícios eventualmente resultantes de um tratamento especial e diferenciado, e justificando suas políticas ao amparo do Artigo XVIII do Acordo Geral.

A década crítica de 1970, que praticamente se inicia e se encerra entre os dois choques de petróleo, lançamento e conclusão da Rodada Tóquio de Negociações Comerciais Multilaterais (1973-1979), é rica em tentativas e resoluções de reforma da Ordem Econômica Internacional e a própria sétima rodada de NCMs apresenta como um dos seus principais resultados o acordo sobre Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e

Maior Participação dos Países em Desenvolvimento, nos termos do qual as partes contratantes desenvolvidas eram autorizadas a não aplicar a cláusula de nação mais favorecida na implementação de Sistemas Gerais de Preferência (SGPs).

Os SGPs, unilaterais e sujeitos a estritas limitações, asseguraram, sobretudo às ex-colônias europeias na África e na Ásia, uma limitada reserva de mercado para algumas monoculturas e pequenas empresas industriais, mas pouco ou nada contribuíram para que melhorassem substancialmente as condições de acesso aos mercados por parte de países como o Brasil. Mais grave ainda, a crise da dívida que caracterizou quase toda a década de 1980 provocou um recrudescimento do protecionismo nos mais diferentes quadrantes e escancarou as deficiências e insuficiências de um sistema multilateral que havia conhecido inegáveis progressos desde a sua instalação, mas que carecia de uma reforma substancial para que se cumprissem os objetivos de expansão do comércio internacional com benefícios para todas as partes.

Tão insatisfatórios foram os resultados da Rodada Tóquio que, já por ocasião da Conferência Ministerial de 1982, mobilizavam-se alguns setores altamente competitivos dos EUA e da CEE para o lançamento de uma nova rodada, mais abrangente e ambiciosa, incluindo regras inovadoras sobre serviços, propriedade intelectual e investimentos. Praticamente todo o mundo em desenvolvimento, antecipando uma divisão de trabalho internacional em que as economias desenvolvidas passariam a dominar o comércio de produtos de maior conteúdo tecnológico e as demais estariam condenadas a suprir seus parceiros ricos com matérias primas de baixo custo, se opuseram à iniciativa,

mas trataram de se preparar para o que inevitavelmente viria a ocorrer quatro anos mais tarde, em Punta del Este: o lançamento da Rodada Uruguai.

Pela Declaração Ministerial de Punta del Este foram definidos nada menos que 14 áreas de negociação, incluindo os chamados “temas novos” mas também os considerados prioritários para os países em desenvolvimento, tais como produtos tropicais, produtos baseados em recursos naturais, têxteis e confecções, e agricultura. Na segunda metade dos anos 1980, a crise da dívida ainda não estava superada e foram precisos mais três ou quatro anos para que se aliviassem as tensões resultantes (1) das pressões pela aplicação dos compromissos políticos de *standstill* e *rollback* que tinham sido assumidos em Punta del Este, (2) da imposição de medidas restritivas a título de sanção pela alegada falta de proteção dos direitos de propriedade intelectual em países como o Brasil, e (3) do recurso aos arranjos de restrição voluntária (VRAs) de maneira a oferecer proteção a indústrias que tinham dificuldades para se ajustar às novas condições de concorrência. Mas já no próprio ano de 1986, a disposição de um grupo de nações exportadoras de produtos agrícolas de lograr resultados expressivos no âmbito do grupo negociador de agricultura traduziu-se na criação do Grupo de Cairns, uma iniciativa australiana cuja influência no texto do Acordo sobre Agricultura não deve ser subestimada.

Ganhos expressivos de produtividade no setor agropecuário por parte de membros líderes do Grupo de Cairns serviram como incentivo fundamental para cobrar reforma de políticas agrícolas e maior integração da agricultura às regras do GATT. Mas o espetacular aumento da produção agropecuária dentro

do espaço europeu fez com que os esforços do Grupo de Cairns, com o apoio dos EUA, esbarrassem em obstáculos de toda natureza. Afinal, o abrangente sistema de metas de produção e os mecanismos de comercialização concebidos para administrar o comércio agrícola dentro da CE e com o resto do mundo cumpria plenamente os objetivos de (1) fomentar condições de mercado agrícola estáveis; (2) assegurar padrão de vida digno para os trabalhadores no campo; (3) manter preços razoáveis para os consumidores; (4) aumentar a oferta de alimentos; e (5) melhorar a produtividade do trabalho.

A PAC, na verdade, responde a diversas demandas de índole não-comercial, e mais bem de ordem política, social, até cultural e forçosamente eleitoral. Nos países em que parte substancial do território constitui área agricultável, são praticamente permanentes as pressões no sentido de sustentar preços, mesmo que as medidas aplicadas impliquem em custos elevados para a sociedade como um todo. A implementação da PAC entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990 ensejou ampla ruptura dos mercados globais, eis que a oferta exportável da massa de produtos alimentícios produzidos a cada ano tinha que ser necessariamente subsidiada, prejudicando assim os produtores e exportadores eficientes de tais produtos.

Graças ao empenho das forças favoráveis a uma maior liberalização do comércio agrícola, foi possível chegar a um entendimento, na segunda metade de 1992, em torno de um conjunto de novas regras e compromissos em matéria de (1) acesso a mercados, (2) apoio doméstico, e (3) competição em terceiros mercados. Três itens inicialmente propostos pelo DG do GATT tiveram que ser revistos pelos negociadores da CE, que, em encontro com

delegação norte-americana na residência oficial de Blair House, Washington, D.C., lograram o assentimento dos EUA para a aprovação do que viria a ser o primeiro instrumento multilateral capaz de pôr em marcha uma reforma de longo prazo e a liberalização do comércio agrícola.

O Acordo sobre Agricultura da OMC, por mais que tenha contribuído para reduzir tensões e distorções no comércio do setor, não é mais que um passo intermediário para ulteriores avanços na busca pela eliminação, ao menos no âmbito do direito comercial, das políticas, medidas e práticas que, de há muito, deixaram de ser aplicadas a outros setores produtivos. Daí a expectativa criada a partir da assinatura do Tratado de Marraqueche quanto ao aprofundamento das negociações agrícolas, tema de especial interesse para um país como o Brasil, que, por um conjunto de circunstâncias, assume progressivamente uma liderança na produção e exportação de proteína animal e de energia na forma de combustíveis fósseis e renováveis. Por parte, porém, de um projeto de integração europeia cada vez mais fortalecido em termos de número de sócios e de produção e comércio de bens e serviços, tratava-se, a partir de 1995, de administrar a compra de suprimentos a preços não inferiores aos do mercado regional, o que se obtém pelos já conhecidos mecanismos da PAC.

Nunca foi, por conseguinte, intenção da parte europeia engajar-se em exercício negociador à margem da OMC com o objetivo de criar uma efetiva área de livre comércio, incluindo todos os setores produtivos e, portanto, em consonância com o Artigo XXIV do Acordo Geral assim como com o Entendimento sobre Interpretação do Artigo XXIV do GATT 1994. O processo negociador visando a um inédito acordo birregional

entre a já então União Europeia e o Mercosul, lançado em Madri, em 1995, correspondia a aspirações bem diferentes de um lado e do outro do Atlântico, refletia a confiança, de uma parte como da outra, em que os mercados integrados estimulariam investimentos, contribuiria decisivamente para maior institucionalização do bloco sul-americano e ofereceria aos agentes econômicos a segurança jurídica indispensável para que pudessem operar de forma previsível, em cumprimento às regras e disciplinas bilateralmente acordadas.

Inúmeros fatores concorreram, porém, para que o texto de um Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia só viesse à luz do dia em 28 de junho de 2019, quando já se haviam esgotado os esforços para encaminhar a bom termo uma rodada de negociações comerciais multilaterais, a Rodada Doha, cujo ambicioso mandato agrícola fora torpedeado, já a partir de 2003, por disputas de caráter mais político do que comercial, desconfianças recíprocas e uma preferência quase que generalizada pelo *status quo*.

Triunfo da Comissão Europeia e fruto dos esforços do lado brasileiro (e, em menor medida, dos seus sócios) no sentido de reinventar o Mercosul, aprimorando-o institucionalmente e dotando-o de obrigações jurídicas destinadas a proporcionar-lhe ganhos de produtividade, o texto segue, há mais de dois anos, no estágio de *legal scrubbing*, sem qualquer perspectiva de ser submetido, no futuro previsível, à consideração do Conselho Europeu.

Apesar de a União Europeia continuar a ser o segundo parceiro comercial do Brasil, atrás apenas da China, tende o comércio bilateral a decrescer, especialmente pela importância cada vez

maior que vêm assumindo as trocas com a parte chinesa e os investimentos diretos da China no País. Apesar, igualmente, de o acordo birregional cobrir, no papel, a maior parte do setor industrial e praticamente todo o setor agrícola do Mercosul, bem como a virtual totalidade do setor industrial da UE, é improvável que se alterem, ainda que minimamente, as condições de acesso a mercados tanto de um lado quanto de outro. Isso porque (1) as tarifas industriais europeias já são suficientemente baixas e as preferências previstas dificilmente impulsionarão exportações do bloco sul-americano; (2) a oferta agrícola europeia é suficientemente modesta para produzir qualquer impacto em termos de preços, já que os produtos de maior interesse exportador para o Mercosul, todos “sensíveis” pelos padrões da PAC, estão sujeitos a quotas tarifárias e não afetam a produção agroalimentar da EU; e (3) a maior parte das tarifas industriais do Mercosul serão eliminadas em até 10 anos, sendo que os “sensíveis”, em 15 anos.

Oficialmente considerado como elemento estratégico para uma maior e melhor inserção brasileira na economia internacional e nas cadeias globais de valor, além de sua importância para a consolidação de ganhos institucionais, de regulamentação e de modernização econômica, o Acordo Mercosul-UE vem enfrentando, desde setembro de 2019, cenário político desafiador, diante (1) da realização de eleições nacionais na França, presidente de turno da UE, em abril do ano em curso, (2) dos resultados das eleições gerais na Alemanha, em setembro de 2021, e da participação do Partido Verde na coalizão de governo, e (3) da crescente prioridade atribuída na Europa à agenda de sustentabilidade.

Nesse contexto, todo e qualquer acordo comercial já negociado pela Comissão se defronta com o objetivo de concretização de objetivos maximalistas na área ambiental, o qual inviabiliza um instrumento legitimamente capaz de fortalecer a cooperação econômica. Uma demanda crescente por maior integração entre as políticas ambiental e social e a política comercial europeia, potencializada (1) pela pandemia de COVID-19, (2) por preocupações sobre a resiliência de cadeias produtivas, e (3) por apelos de cunho efetivamente protecionista (*onshoring* e *nearshoring*), – afeta diretamente as perspectivas de aprovação do Acordo Mercosul-UE pelo Conselho Europeu.

Como o quadro ambiental no Mercosul, e no Brasil, em particular, é visto com desconfiança e, ademais, apontado como contrário às expectativas de transição verde criadas pelo Acordo de Paris e a COP-26, é de se prever que o impasse se perpetue e que o Mercosul, nessas condições, caia (uma vez mais) no que poderíamos chamar de “armadilha negocial”, em razão da qual nenhum avanço institucional é alcançado por falta de reciprocidade na adoção das obrigações contratuais.

Todas as contas feitas, ganha o Brasil em empenhar-se na redução do desmatamento na Amazônia, independentemente de os esforços nesse sentido serem considerados suficientes pela parte europeia para seguir em frente com o texto do acordo negociado. Ganha também em definir um programa de liberalização autônoma, em benefício próprio e de todos os seus parceiros comerciais e não apenas um país ou região. Ganha, igualmente, em apoiar as ações em curso no sentido de reformar a OMC de maneira a restaurar o sistema de solução de controvérsias da organização e tornar o sistema multilateral de comércio mais

equitativo, mais inclusivo e benéfico para todos os membros. Ganha, finalmente, em monitorar a compatibilidade das novas políticas e normativas europeias, como, por exemplo, a imposição unilateral de uma taxa de carbono para bens alegadamente produzidos em áreas desmatadas, sob pena, aí sim, de perder participação em mercados em consequência de aumento de custos e da necessidade de investimentos adicionais por parte de produtores e exportadores.

O DILEMA MERCOSUL

O Mercosul, cujas origens mais remotas remontam ao histórico aperto de mãos entre os Presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, da Argentina, na segunda metade dos anos 1980, constituiu uma evolução natural do processo de aproximação entre duas economias emergentes, dispostas a deixar para trás as desavenças e disputas políticas e comerciais e caminhar juntas rumo a um espaço econômico comum, mais aberto também ao intercâmbio extrazona.

Pelo Tratado de Assunção, firmado em 1991 pelos altos mandatários de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, previa-se (1) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, (2) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos, (3) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e (4) o compromisso de harmonizar legislações nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Desdobramentos políticos e econômicos favoráveis ao aprofundamento do projeto de integração regional, tais como o lançamento do Plano Real, a conclusão exitosa da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais e a bem-sucedida diplomacia presidencial nos governos do Brasil e da Argentina na segunda metade da década, fizeram com que o bloco evoluísse satisfatoriamente a partir do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994.

Unanimemente e desde sempre considerado como um marco inovador na história do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto foi, para todos os fins práticos, a primeira – e talvez única – oportunidade em que os sócios do bloco acordaram reduzir suas tarifas unilateralmente, fixando-as em patamar inferior ao que, enquanto membros da OMC, se comprometiam a cobrar.

Só para dar um exemplo, a tarifa para veículos automotores, consolidada em 35% ao cabo de um prazo de dez anos, passava a ser da ordem de 20%, maior nível da recém-acordada Tarifa Externa Comum (TEC). Tamanho foi o impacto da tarifa efetivamente praticada sobre o comércio importador de automóveis que as autoridades do recém-eleito governo Fernando Henrique Cardoso, alegando ameaça de desequilíbrio no balanço de pagamentos, determinou a elevação da tarifa e não só para automóveis mas também para bens de capital e eletrônicos, entre outros, aos níveis consolidados da Lista III da OMC.

Sob a proteção de uma TEC que lhe proporcionava competitividade em face das importações de bens industriais de outras procedências, parte das manufaturas brasileiras pôde ocupar expressivas fatias de mercado nos países vizinhos, ao mesmo tempo em que o Brasil era abastecido por alimentos de que carecia a preços de mercado, sem pagar tarifa.

Entre 1994 e 1998, apesar do câmbio altamente valorizado, floresceu o comércio intrazona e o Brasil foi capaz de honrar todos os compromissos negociados na Rodada Uruguai, menos um: o contido no Acordo de TRIMS (Trade Related Investment Measures), pelo qual só os países que já tivessem regimes especiais violatórios das regras sobre investimentos relacionados

ao comércio (como era o caso da Argentina) eram autorizados a manter tais regimes por um período de cinco anos. Essa é a origem do primeiro regime automotivo brasileiro, que nunca chegou a ser levado a pannel na OMC, em razão do esforço bem sucedido da nossa diplomacia comercial em obter dos Estados Unidos, da União Europeia, do Japão e da Coreia um *waiver* branco para o regime.

Passados, porém, quatro anos de crescimento e benefícios mútuos, crises endógenas e exógenas se sucederam, exceções à TEC e ao livre-comércio dentro da área se multiplicaram e restrições tiveram de ser aceitas “voluntariamente”, de modo que a integração sob a égide do Mercosul foi-se tornando um *mix* de difícil caracterização, haja vista o regime especial em vigor para o setor automotivo, destinado a proteger os investimentos externos na indústria argentina, e a falta de uma política comercial comum.

Na verdade, para todos os fins jurídicos, o Mercosul nunca deixou de ser um acordo de complementação econômica ao amparo da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE-18), aceito como tal pelo GATT e, depois, pela OMC. Notificado simultaneamente nos termos da cláusula de habilitação e do artigo XXIV do Acordo Geral, o ACE-18 nunca foi objeto de renegociação de concessões ao abrigo do Artigo XXVIII do GATT, eis que cada país-membro do bloco mantém a sua própria lista de concessões tarifárias consolidadas.

As crises cambiais endógenas e exógenas de 1998 prejudicaram substancialmente o comércio intrabloco. Com o tempo, (1) a exclusão de setores da área de livre comércio, (2) a crescente

participação da China nos mercados de bens manufaturados da América do Sul, e (3) as perfurações da TEC fazem com que o Mercosul se afaste progressivamente do ideal com que fora concebido: o do exemplo de regionalismo aberto, mais bem inserido nos fluxos do comércio internacional e em conformidade com as regras multilaterais de comércio. O que para muitos no Brasil constituía o principal objetivo de um mercado único com tarifa externa comum, qual seja, desfrutar da vantagem de isenção tarifária nos mercados de produtos industriais da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, passa a ser motivo de progressiva frustração. A penetração das importações chinesas faz com que se intensifiquem as pressões sobre algumas indústrias da região, cuja produtividade já começava a declinar, exigindo dos governos políticas e medidas destinadas a protegê-las da concorrência externa. Para o Brasil, em particular, a queda da produtividade na indústria fez com que o Mercosul perdesse importância como destino das suas exportações de manufaturas, ao mesmo tempo em que os parceiros do bloco passam a privilegiar o comércio com a China, com outros países asiáticos e com os mercados tradicionais (EUA e UE).

O novo século se abre para a região com a perspectiva de *aggiornamento* do sistema iniciado pelo GATT em 1947, com o lançamento de uma rodada de negociações imprevista – a Rodada Doha – e, logo adiante, com o chamado *boom* das commodities e o aumento espetacular da demanda chinesa pelos produtos em que a região sempre fora competitiva, e cuja oferta exportável crescera significativamente de maneira justamente a atender às necessidades asiáticas em matéria de proteína animal e vegetal, minérios e petróleo.

O Mercosul no século XXI, enredado em sucessivas divergências entre os sócios, desperdiçando recursos escassos na busca de soluções para questões de política interna sem se consolidar, nem se aprofundar, suscita dúvidas e indagações acerca de sua relevância e utilidade. Não se trata, naturalmente, de ignorar a singular importância política do bloco para o fortalecimento das bases de relacionamento bilaterais e plurilaterais na América do Sul, o que, por si só, justificaria, ou melhor, compensaria com folga o parcial insucesso do processo de integração comercial. Em outras palavras, as limitações do comércio praticado dentro do Mercosul e o grau de proteção efetiva aplicado aos bens e serviços importados vêm constituindo o preço a pagar pela capacidade desenvolvida pelos governos para manter o diálogo aberto, idealmente franco e construtivo.

A Argentina, há anos, se vê obrigada a recorrer a medidas restritivas, até contra o próprio Brasil, seja para evitar déficits na sua balança comercial, seja para favorecer supridores mais competitivos, seja ainda para proteger sua indústria têxtil, calçadista, siderúrgica, entre outras. Isso não significa que se tenha reduzido a dependência de alguns setores que, só por razões de custos, opõem-se a qualquer reforma da TEC, bloqueando, dessa forma, qualquer avanço no processo de integração global, menos pela expectativa de ganhos de acesso a mercados para produtos do seu interesse exportador do que pela necessidade de fortalecimento institucional do ACE-18.

Importa assinalar, a propósito, que, nos termos do texto de acordo negociado com a União Europeia, o Mercosul assume obrigações que ainda teriam de ser internalizadas, como, por exemplo, a revogação da dupla cobrança da TEC. Não parece evidente – a

julgar pelo tratamento dado a produtos agropecuários e mesmo a automóveis na forma de quotas tarifárias, um antigo eufemismo para restrições quantitativas proibidas pelo Acordo Geral – haver ganhos recíprocos em matéria de acesso a mercados nem no curto, nem no médio prazo.

No ano em que o Tratado de Assunção completou 30 anos, uma proposta brasileira de melhor integrar o bloco às cadeias globais de valor encontrou resistência por parte da Argentina e também dos setores domésticos contrários à liberalização e favoráveis ao *status quo*. Não obstante, nossas necessidades, em termos de retomada de crescimento, geração de emprego e renda, redução da pobreza e das desigualdades sociais, estão a exigir uma reforma da política comercial que nos leve a uma maior e melhor inserção no sistema multilateral de comércio.

Propõe-se, nesse sentido, que sejam eliminadas as distorções da TEC, seguindo um programa de liberalização autônoma que possibilite um gradual ajuste às novas condições de concorrência, sem que isso se constitua em obrigação nos termos das regras multilateralmente acordadas. Importa esclarecer que para o GATT, carta magna do comércio internacional, e para a OMC, garante do respeito à cláusula da nação mais favorecida, nunca existiu uma TEC do Mercosul. Do ponto de vista legal, o que conta para a comunidade das nações representadas na OMC é a tarifa consolidada, não sendo intenção do Brasil alterar a Lista III. Na hipótese de impasse dentro do bloco com relação a uma reforma abrangente da TEC ou se um exercício nesse sentido não chegar a bom termo, deveria o país optar por carreira solo, mantendo, porém, seu mercado aberto a Argentina, Paraguai e Uruguai. Se o Brasil não reduz a sua tarifa – sem necessariamente

te consolidá-la –, deixa de credenciar-se para entabular negociações significativas extrazona; se aceita o *status quo* e privilegia o Mercosul como espaço exitoso de concertação política, mas não de integração comercial, corre o risco de seguir seriamente deficitário em termos de produtividade do trabalho, sem perspectivas de desenvolvimento sustentável no médio e no longo prazos.

Em resumo, há um preço a se pagar para que o Brasil siga bancando a TEC e a base política do Mercosul. Em dado momento, o Mercosul foi para o Brasil simultaneamente um projeto comercial e de política externa regional e internacional. Hoje, impõe-se uma avaliação dos custos e benefícios do Mercosul, sopesados com o interesse de uma política comercial que apoie um esforço de ganho de competitividade, crescimento econômico e geração de empregos para o Brasil.

A CENTRALIDADE DA OMC

Sonhavam os idealizadores da Carta de Havana integrar o chamado “mundo livre” num sistema de direitos e obrigações capaz de fazer valer a lei das vantagens comparativas em benefício de todos os povos. Seus ambiciosos propósitos se refletiram no acordo constitutivo de uma Organização Internacional do Comércio (OIC), resultado de memorável maratona de discussões realizadas entre novembro de 1947 e março de 1948. Já, porém, em 1945, os Estados Unidos haviam proposto a negociação, entre *like-minded countries*, de um tratado comercial visando a redução das – altas – tarifas em vigor para bens de toda natureza.

Aceito o desafio, e simultaneamente aos trabalhos no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, dispuseram-se 23 países (entre os quais o Brasil), em outubro de 1947, a assinar um acordo provisório, base inicial da cooperação internacional a vigorar, a partir de janeiro de 1948, até à ratificação da Carta de Havana.

O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o GATT, nada mais era, portanto, do que o capítulo de política comercial da OIC, e seu Protocolo de Aplicação Provisória (PPA) incluía uma *grandfather clause* nos termos da qual a Parte II do Acordo seria aplicada “to the fullest extent not inconsistent with existing legislation”. A urgência em apoiar com módica segurança jurídica a necessidade de reduzir barreiras ao comércio transatlântico foi que determinou a entrada em vigor, já em janeiro de 1948, daquele simples foro negociador, sustentado por partes contra-

tantes assistidas por um secretário executivo baseado em Genebra, comandado por um britânico que servira como secretário executivo da Conferência de Havana.

Assim, por 46 anos e até a conclusão exitosa da Rodada Uruguai, o GATT, com todas as suas limitações, logrou, com a multilateralização da cláusula da nação mais favorecida, pôr em xeque as *beggar-thy-neighbour policies* que haviam contribuído para aprofundar e prolongar a Grande Depressão dos anos 30 – identificada como uma das causas da Segunda Guerra – e estabelecer regras básicas, capazes de garantir, embora precariamente, os ganhos de liberalização alcançados pelas negociações tarifárias e, com o tempo, também pelas não-tarifárias.

A entrada em vigor da Organização Mundial do Comércio (OMC), em janeiro de 1995, é, assim, um divisor de águas na história da cooperação internacional. Na verdade, os resultados da Rodada Uruguai foram amplos, profundos e, em certa medida, revolucionários. O acordo firmado em Marraquexe por 123 países criara a OMC e dera base jurídica sólida ao Sistema Multilateral de Comércio (SMC). A extinção das derrogações históricas, a obrigatoriedade de subscrição de todos os acordos por todos os membros, a instituição de um mecanismo compulsório de solução de controvérsias – constituíam um conjunto de mudanças de largo alcance que transformaram a face do SMC.

A Rodada Uruguai apresentou resultados importantes em todas as áreas, tais como (1) liberalização de produtos industriais, (2) acordos específicos para serviços e propriedade intelectual, (3) aperfeiçoamento das normas relativas a barreiras não-tarifárias, com a consequente proibição de *voluntary restraint*

arrangements e demais medidas de área cinzenta. Mais significativamente ainda, o mecanismo de solução de controvérsias passou por uma reforma estrutural: o sistema anterior, baseado no consenso, foi substituído por um mecanismo quase judicial, com dois níveis de adjudicação e decisões mandatórias.

Ao final, foram atendidas demandas tanto das economias mais avançadas quanto dos países em desenvolvimento mais atuantes, não significando com isso que o pacote tenha sido considerado perfeitamente equilibrado. A agricultura, por exemplo, apesar de finalmente incorporada ao arcabouço legal da OMC, não foi propriamente liberalizada. Criaram-se regras específicas, menos rigorosas do que as que aplicáveis ao comércio de manufaturas, e as condições efetivas de acesso a mercados mudaram pouco nos principais mercados importadores. O acordo de Blair House preservou ampla margem de manobra para os subsídios europeus e norte-americanos, eliminando os limites por produtos. Apenas em concorrência nas exportações, isto é, exportações para terceiros mercados, as disciplinas negociadas tiveram um impacto mais evidente.

O vasto elenco de restrições não-tarifárias vigente no Brasil desde 1974 se mantivera praticamente inalterado, até março de 1990, quando foram anunciadas, entre outras medidas, a extinção do controle administrativo representado pelos programas das empresas importadoras e a redução ou eliminação de vários regimes especiais de importação. Meses depois, na esteira do chamado Plano Collor 2, foi apresentado um cronograma de redução tarifária em ritmo mais acelerado, fixando-se, ao mesmo tempo, um maior declínio da tarifa média e reduzindo-se, de forma acentuada, a dispersão tarifária.

Na verdade, antes mesmo de concluída a Rodada Uruguai, o Brasil e outros países de renda média, escaldados com a sangria de anos e anos de sacrifícios simplesmente para pagar os juros da dívida externa, sem contar com financiamento externo nem para investimentos para modernizar seu parque produtivo, passam a repensar seus modelos econômicos, e refletem numa nova retórica seu genuíno engajamento no esforço de privilegiar o GATT ou o que dele adviria como referência básica para a condução das transações de comércio exterior, inclusive com relação ao mecanismo de solução de controvérsias entre as partes.

Confiante em que a normalização de suas relações com a comunidade financeira internacional o libertaria da armadilha de ter que gerar megassuperávits comerciais com a política de minidesvalorizações cambiais e severas restrições às importações, o país (1) decide desinvocar o Artigo XVIII:B do Acordo Geral, (2) dá início à discussão de uma lei de propriedade intelectual, e até (3) constata que poderá assumir compromissos de liberalização em alguns setores de serviços, sem criar especiais dificuldades seja para a concorrência seja para a economia. Ao mesmo tempo, na falta de qualquer incentivo para consolidar na esfera multilateral tarifas a níveis mais próximos aos que viriam a ser acordados na composição de uma Tarifa Externa Comum para o Mercosul, o Brasil recorre ao *ceiling binding*, pelo qual parte substancial das alíquotas tarifárias industriais e mesmo agrícolas, suspeitas de subsidiação na origem, é consolidada ao nível de 35% *ad valorem*, criando-se assim um colchão de segurança para eventuais elevações de tarifa, sem ferir compromissos assumidos no âmbito multilateral.

Com a implementação do Plano Real entre março e julho de 1994, registram-se avanços significativos rumo à estabilidade macroeconômica, confirmando-se ao mesmo tempo a opção liberalizante, consubstanciada na negociação de uma TEC para os Estados membros do Mercosul. Entre fins de 1994 e princípios de 1995, abre-se uma nova era para a história do comércio internacional e, em especial, para a projeção do Brasil em diferentes esferas que poderiam ser chamadas de “geocomerciais”. No âmbito sub-regional, o Mercosul caminha na direção de uma união aduaneira, com o desenho de uma TEC em níveis próximos das médias internacionais e uma personalidade jurídica própria, que se afirmaria em diferentes processos negociadores e deveria se constituir em exemplo de regionalismo aberto, com espetacular crescimento do comércio intrazona e expansão das trocas de bens e serviços com terceiros países. No espaço hemisférico, é lançado na Cúpula de Miami o plano de se conformar, até o ano de 2005, uma Área de Livre Comércio para as Américas, a ALCA, envolvendo todas as economias do continente à exceção de Cuba, e almejando a redução progressiva das barreiras ao comércio ao amparo de regras eventualmente mais fortalecidas do que as do GATT e/ou dos acordos da OMC. No círculo mais amplo, o multilateral, entra em funcionamento, em 1º. de janeiro de 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC), novo marco jurídico-institucional de caráter permanente criado pela Rodada Uruguai para abrigar o GATT revisto e atualizado desde a sua criação, os novos acordos negociados desde então, e *last but not least*, um sistema unificado de solução de controvérsias. (Meses depois é também assinado um acordo de cooperação regional Mercosul-União Europeia, sob cuja égide seriam lançadas, em 1999, no Rio de Janeiro, negociações visando a criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos).

Mas à medida que avançavam as negociações comerciais – de resto, de forma bastante lenta, com todo tipo de incerteza sobre seus resultados finais – (1) a economia brasileira se estabilizava num patamar alto de preços e salários, (2) a redução do custo das importações de uma maneira geral não afetava a indústria, (3) a elevação do preço das exportações dos bens primários favorecia o agronegócio, e (4) faltavam, em suma, os incentivos para uma nova rodada de liberalização autônoma que pudesse se traduzir em melhor distribuição da renda, melhores condições de acesso do consumidor de baixa renda ao mercado doméstico e preços mais baixos para insumos industriais. E os impasses de toda natureza que acabaram por inviabilizar a conformação de uma ALCA e atrasar indefinidamente a conclusão de um acordo Mercosul-CE fizeram com que a única arena em que poderiam vir a ser alcançados objetivos substanciais em matéria de acesso a mercados para produtos agrícolas fosse a OMC.

Ora, quando a OMC entrou em vigor, havia a consciência de que ainda faltava muito a fazer em termos de liberalização. E textos acordados previam negociações em agricultura, serviços e TRIPs. Só que antes mesmo que essas negociações tivessem início, propuseram os europeus o lançamento de uma nova rodada, a Rodada do Milênio, com o argumento de que apenas uma ampla cobertura de temas poderia oferecer as oportunidades de barganhas que permitiriam uma liberalização efetiva e sustentável. Em síntese, a UE não pretendia fazer concessões em agricultura sem receber compensações adicionais em outras áreas.

Sob o impacto do atentado de setembro de 2001 e, em grande medida, como reação da comunidade das nações às tentativas de ruptura levadas a cabo por grupos terroristas, é lançada a Ro-

dada Doha, com ênfase no desenvolvimento econômico global e um muito ambicioso mandato para as negociações agrícolas. Mas uma série de fatores concorre para travar, a partir de 2003, o seu progresso. A emergência de novos atores cria uma dinâmica diferente nas negociações em termos de círculos decisórios, requisitos de transparência e expectativas. A República Popular da China acede à OMC na mesma Conferência Ministerial de Doha que lançou a homônima rodada de negociações. Além disso, o contexto geopolítico na primeira década do século torna-se menos propício para a diplomacia multilateral do que nos anos 1990. E mais adiante, a crise financeira e econômica iniciada em 2008 tem impacto significativo sobre a disposição dos países de assumir compromissos capazes de reduzir sua autonomia para a condução da política econômica. Finalmente, a politização das discussões relativas ao cumprimento do mandato agrícola com a formação de grupos de viés mais ideológico do que propriamente econômico-comercial complica inexoravelmente a busca de consensos e faz com que a opção pelo *high moral ground* prevaleça sobre a necessidade de traduzir em textos acordados os objetivos definidos na Conferência Ministerial de Doha.

A falência da Rodada de Doha pesa como uma hipoteca sobre o sistema multilateral de comércio na medida em que suscita dúvidas sobre sua aptidão para enfrentar as questões remanescentes do passado, o chamado *unfinished business*, e de se adaptar aos desafios do futuro. Isso não obstante, e apesar de suas lacunas e imperfeições, a OMC é inegavelmente uma história de sucesso. É que, embora o Sistema Multilateral de Comércio baseado nas regras acordadas nas negociações da Rodada Uruguai tenha deixado de avançar em consequência da interrupção dos trabalhos em Genebra, seguem os agentes econômicos em todo o mundo

conscientes de que, sendo o comércio a única atividade econômica capaz de gerar riqueza, (1) as disputas entre governos, legítimas ou político-ideológicas, não devem representar um obstáculo ao crescimento das trocas, e (2) quanto menos custosas as transações comerciais, maiores os ganhos em termos de renda e de empregos nos setores eficientes.

Na verdade, tanto (1) o GATT quanto (2) o *acquis* de mais de 50 anos de vigência do Acordo Geral e mais (3) o *aggiornamento* em que consistiu a Rodada Uruguai – estão em pleno vigor e as regras multilateralmente acordadas, assim como os compromissos de liberalização assumidos pelos membros da OMC, são, de uma maneira geral respeitados. O próprio mecanismo de solução de controvérsias, embora desprovido de seu “tribunal superior”, continua cumprindo o papel de proporcionar às partes em litígio os meios para que cheguem a uma solução mutuamente satisfatória ou a uma determinação para que as medidas consideradas violatórias sejam revogadas.

O sistema multilateral de comércio se ressentiu, sim, (1) das desavenças que foram se acumulando ao longo das conferências ministeriais que se seguiram à de Doha quanto ao cumprimento do mandato negociador, particularmente para a agricultura, e (2) da política comercial unilateralista e violatória executada pela administração Trump com o objetivo não apenas de restringir, pela imposição de tarifas proibitivas, importações de procedência chinesa, mas ainda de sustentar preços de insumos e bens intermediários, como produtos siderúrgicos e alumínio.

Na verdade, mais impactante até do que a reação norte-americana ao crescimento da participação da China no comércio in-

ternacional, atribuída por Trump e o Representante Comercial dos EUA (USTR) às políticas, medidas e práticas de um modelo econômico considerado *unfair* e estatizante, foi destituir o sistema de solução de controvérsias da OMC de um Órgão de Apelação cujas decisões mandatórias ocasionalmente se sobrepunham a disposições legais ou regulatórias norte-americanas, especialmente na aplicação de direitos antidumping a importações procedentes de *non-market economies*. De resto, as razões avançadas pelo USTR para a destituição do Órgão de Apelação têm a ver justamente com práticas e o próprio modelo de produção vigentes na China.

Como quer que seja, apesar dos abusos cometidos na era Trump, aos EUA nunca deixou de interessar um sistema multilateral de comércio mais aberto e menos discriminatório, mas, ao mesmo tempo, capaz de por em xeque os avanços da produtividade chinesa em setores cobertos pela OMC e também em áreas fora do escopo e da cobertura da organização. Daí a dificuldade em submeter a discussões em Genebra um plano de reforma que não constitua um inaceitável retrocesso com relação aos acordos em vigor e simultaneamente “contenha” a China, a rigor tão cumpridora ou descumpridora dos compromissos assumidos multilateralmente quanto qualquer outro membro.

Num contexto de incerteza e indefinição, caberia ao Brasil (1) reafirmar seu inequívoco comprometimento com o fortalecimento do sistema multilateral de comércio através de reformas urgentes na estrutura institucional da OMC; (2) participar ativamente das *structured discussions* sobre comércio e sustentabilidade, iniciadas em novembro de 2020, visando *inter alia* destacar o papel central do setor agrícola na promoção do desen-

volvimento sustentável, e, em especial, os impactos ambientais dos subsídios agrícolas; e (3) reorientar as negociações acerca do tratamento a ser dispensado ao comércio de produtos agrícolas no sentido de atender a necessidades de segurança alimentar e sustentabilidade, que se contrapõem a políticas e medidas que distorcem os mercados e prejudicam os produtores e exportadores eficientes de tais produtos.

Com um lastro histórico de participação no SMC baseado em normas internacionais e apego à solução pacífica de disputas, o Brasil está particularmente bem situado para contribuir de forma ativa para as discussões sobre a reforma da estrutura institucional da OMC. Essas discussões deverão necessariamente cobrir o restabelecimento e aperfeiçoamento do mecanismo de solução de controvérsias e a possibilidade de coexistência, no sistema multilateral, de acordos de aplicação geral com acordos de participação limitada. Atualmente, diversas “iniciativas conjuntas” servem de base para negociações entre grupos de membros da OMC. Essas negociações versam sobre temas variados e de diferente repercussão econômica, como o comércio eletrônico e a economia digital, o papel das micro, pequenas e médias empresas, a facilitação de investimentos e a sustentabilidade ambiental.

Acordos de aplicação limitada não são estranhos à história do SMC. De fato, durante a Rodada Tóquio, nos anos 1970, foram firmados acordos plurilaterais, chamados “Códigos”, sobre temas como antidumping, subsídios e medidas compensatórias, carne bovina e produtos lácteos. Desde o estabelecimento da OMC, contudo, iniciativas plurilaterais só prosperaram excepcionalmente, como o Acordo sobre Tecnologia de Informação

(ITA), de caráter tarifário, e acordos setoriais na área de serviços, sempre aplicados multilateralmente. As negociações atuais, contudo, são de caráter normativo e a questão da aplicação não-discriminatória, conforme a Cláusula da Nação Mais Favorecida, segue em aberto.

A discussão sobre a reforma da estrutura institucional da OMC é de fato necessária e urgente. Cabe ao Brasil se engajar de forma criativa e construtiva nessa discussão, aportando ideias, tabulando propostas e construindo consensos.

A RELEVÂNCIA DO GRUPO DOS 20 (G20)

Criado em 1999 como foro de diálogo entre ministros da fazenda e presidentes de bancos centrais, o Grupo dos 20 se propunha discutir políticas públicas, visando à consecução de um objetivo premente: a estabilidade financeira internacional, ameaçada pelas condições econômicas globais emanadas da crise financeira que, entre 1997 e 1999, afetaram especialmente países de renda média, como, entre outros, o Brasil.

O G20 passou a se reunir nesse formato todos os anos, e, a partir de 2008, por iniciativa do Presidente George W. Bush no mais alto nível político, com o objetivo de coordenar uma reação global ao impacto da crise financeira que se deflagrara nos EUA e, por assim dizer, contaminara todas as economias. Ao se institucionalizar, a reunião de cúpula do G20 torna-se o principal instrumento de uma plataforma estratégica multilateral que reúne as economias mais desenvolvidas do globo (Austrália, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, EUA e União Europeia) e as conecta com as emergentes e assimiladas (Argentina, África do Sul, Arábia Saudita, Brasil, China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, México, Rússia e Turquia).

Nunca deixaram de constar dos comunicados do G20 referências à necessidade de se resistir às pressões protecionistas, em consonância com as regras multilateralmente acordadas, bem como de se promover investimentos em todos os quadrantes, de modo a tornar o Sistema Multilateral de Comércio (SMC) mais coeso,

menos discriminatório, mais aberto e mais próspero. Mas foi só em 2016 que se estabeleceu, por ocasião da presidência chinesa, o Grupo de Trabalho sobre Comércio e Investimentos, em cujo âmbito e em coordenação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), passaram a ser enfocadas questões cruciais para o fortalecimento do SMC.

Já em 2021, a presidência italiana tratou de incluir em sua agenda de trabalho temas propostos pela OCDE e cuja tradução no cotidiano vêm impactando fortemente o desempenho do comércio global, tais como comércio de serviços; facilitação de investimentos; e comércio e saúde pública, tendo como pano de fundo questões relativas a *level playing field* e sustentabilidade, além de incentivos à competitividade internacional de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Assim, em sua declaração de outubro último, o G20, reunido em nível de ministros de comércio e de investimentos, enfatizou, em primeiro lugar, o compromisso de levar a cabo uma reforma da OMC, considerada indispensável para a recuperação e fortalecimento das diferentes funções da organização. O tema da reforma da OMC havia sido objeto de discussões iniciais durante a presidência da Arábia Saudita, em 2020, sob a égide da chamada Iniciativa de Riade sobre o Futuro da OMC.

Comércio e sustentabilidade ambiental foi outro tópico proeminente na reunião de Sorrento, que abordou (1) a contribuição do SMC para a promoção da Agenda 2030 das Nações Unidas e suas Metas de Desenvolvimento Sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental. Ao reafirmar seu

apoio à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o G20 entende que as políticas de comércio exterior e de meio ambiente devem apoiar-se mutuamente e amparar a utilização ótima dos recursos naturais do planeta consoante os objetivos do desenvolvimento sustentável. Reafirma, nesse sentido, que medidas para combater a mudança climática devem ser compatíveis com as obrigações contraídas no GATT e na OMC. Essa afirmação é particularmente relevante, no momento em que países da União Europeia, em particular a França, discutem a introdução de medidas de fronteira para compensação de taxas de carbono.

O G20 se dispõe a trabalhar ativa e construtivamente com todos os membros da OMC com vistas a que a 12^a. Conferência Ministerial da Organização, que deveria ter sido realizada no final do ano mas foi adiada *sine die*, contribua decisivamente para aumentar a capacidade do SMC de enfrentar de forma coordenada e multifacetada os desafios representados pela pandemia da COVID-19 e os desastres naturais que vêm assolando diferentes regiões do planeta.

Sucedendo a Itália na presidência rotativa do G20, a Indonésia já adotou como lema, para os trabalhos a serem desenvolvidos em 2022, “Recover Together Recover Stronger”, fazendo, assim, da recuperação econômica global seu *leitmotif* para inspirar os membros do grupo na busca de medidas e soluções tendentes a superar uma crise sanitária que tem adversamente afetado os mais diversos aspectos da sociedade, especialmente a saúde pública, a educação e o comércio internacional. Para a presidência indonésia, o enfrentamento dos desafios assim como a necessidade de ação coletiva para que a economia global se recupere

e volte a crescer sustentavelmente repousam sobre três pilares: arquitetura sanitária global, transição energética sustentável e transformação digital. Garantir acesso equitativo às vacinas contra a COVID-19; promover o desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo pela participação de MPMEs e da economia digital; e envidar esforços para (1) fortalecer a cooperação no combate à corrupção, (2) facilitar o financiamento em infraestrutura, e (3) insistir em que a cooperação entre as nações se torne mais democrática e representativa.

Para o Brasil, ao qual caberá a presidência do Grupo entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, o plano de ação para a hora presente coincide basicamente com a agenda indonésia, mas enfatiza especificamente: (1) a promoção de debates, inclusive por meio de mandatos de pesquisa e de negociação na OCDE e na OMC, sobre a redução de subsídios em todos os setores, sobretudo o agrícola, o de combustíveis fósseis e o da pesca; (2) o apoio a uma maior utilização da bioenergia em nível global, com vistas ao aumento da captura de carbono e da participação de energias renováveis na matriz energética dos países; e (3) a ampliação do acesso à economia digital e da capacitação para seu uso, de modo a impulsionar a educação, as MPMEs e a inclusão social, particularmente de mulheres e de meninas.

De um foro concebido para a coordenação de políticas de estabilidade financeira no final dos anos 1990 – e reforçado pelas reuniões de chefes de governo a partir da crise de 2008 – o G20 passou a tratar de uma vasta gama de temas da agenda internacional. Ao deixar de lado o foco da estabilidade financeira – que foi indiscutivelmente útil no início dos trabalhos do Grupo e que levou a iniciativas importantes, como a criação

do “Financial Stability Board” na cúpula de Pittsburgh, em 2009 – o G20 hoje sofre de uma agenda demasiado ampla. As reuniões preparatórias para as cúpulas, em vez de serem um foro para discussão e coordenação política, se tornaram exercícios de mera redação de declarações anuais que pouco ou nada fazem avançar a agenda proposta.

Evidentemente, ao reunir anualmente ao redor de uma mesa os líderes das principais economias, para uma discussão que se quer franca e direta, o G20 tem utilidade que vai além de foros nos quais líderes simplesmente proferem discursos. Seria necessário refletir, contudo, sobre uma agenda mais enfocada, sobre propostas concretas, que possam fazer avançar a busca de soluções para os desafios da economia mundial.

ACESSÃO À OCDE

Quando, em agosto de 2017, o CEBRI Breaking News #9 abordou o tema “A Agenda e os Desafios da Adesão do Brasil à OCDE” em debate que reuniu Sandra Rios, Carlos Márcio Cozendey, José Augusto Fernandes, Marcello de Moura Estevão e Paulo Velasco, – seis pré-candidaturas a membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estavam sendo examinadas pelo Conselho da organização: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. A última dessas pré-candidaturas a ser apresentada fora a do Brasil.

Dois anos depois, o embaixador Cozendey, representante do Brasil perante a OCDE desde março de 2018, publicava, nos Cadernos de Política Exterior do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da FUNAG, artigo intitulado “O pedido de acesso do Brasil à OCDE: onde estamos”, no qual (1) explica como funciona a acesso à Organização, (2) descreve o processo de cooperação do Brasil com a entidade, (3) aclara o significado da frase no comunicado conjunto dos presidentes Bolsonaro e Trump que se segue à indicação de apoio à acesso do Brasil à OCDE, (4) passa em revista os méritos que derivam do engajamento do Brasil com a Organização, e (5) conclui que o processo de acesso “não obriga o Brasil a um alinhamento com políticas de interesse dos membros da OCDE, [tratando-se de obra] necessariamente coletiva, que passa pelos mecanismos democráticos de construção de consensos e visões majoritárias.”

Em janeiro do corrente ano, o Secretário-Geral da OCDE, Matthias Cormann dirigiu ao Presidente Jair Bolsonaro carta em que comunica “a decisão do Conselho da OCDE de abrir discussões de adesão com o Brasil com base na Estrutura para Consideração de Membros em Potencial de 2017, incluindo os quatro critérios-chave no Relatório Noboru de 2004, nomeadamente, mentalidade semelhante, ator relevante, benefício mútuo e considerações globais.” Em resposta, o Presidente da República, ao garantir “que o Brasil está pronto para iniciar o processo de adesão à OCDE”, confirmou a “disposição [brasileira] para trabalhar com os membros da OCDE por todo esse processo de modo a alcançar convergência com os padrões e práticas da OCDE, à luz de nossa adesão aos valores, princípios e prioridades compartilhados e expressos na Declaração sobre a Nova Visão, no 60º aniversário da OCDE, e na Declaração Ministerial do Conselho de 2021.”

Ao aceitar formalmente o Brasil como candidato à acessão, os membros da OCDE, hoje em número de 38, definem, por proposta do Secretário-Geral um *accession roadmap*, cujo primeiro item consiste na apresentação de um memorando inicial por parte do candidato. Esse documento deve conter a posição do país em relação aos instrumentos do patrimônio normativo (*acquis*) da Organização (mais de 250 declarações, recomendações e decisões). O país indicará se entende que já cumpre o previsto em cada um desses instrumentos, o que tenciona fazer para cumpri-lo, se for o caso, ou que tipo de reservas e exceções tenciona solicitar. No *accession roadmap* são identificados os comitês regulares da OCDE incumbidos de examinar, com base em estudos preparados pelo secretariado com o apoio de consultores especializados, as políticas do país candidato em suas

respectivas áreas de competência. Podem os comitês pedir ao país que modifique sua legislação e suas práticas de maneira a adequá-las ao *acquis* da OCDE e à prática dos membros, sendo ainda previsíveis solicitações específicas, eventualmente resultantes de disputas bilaterais pendentes. É, finalmente, facultado ao Conselho levantar para exame e discussão temas de natureza política, como democracia, direitos humanos ou *rule of law*.

Cada comitê, à medida que considere a legislação e as práticas do país candidato conformes ao patrimônio normativo da Organização, encaminha ao Conselho uma *formal opinion*. Se o Conselho decide, por consenso, que o conjunto de tais pareceres é aceitável, convida então o país candidato a aceder à Organização. O passo seguinte consiste na elaboração de um protocolo de acesso a ser aprovado pelas autoridades competentes do país candidato, conforme sua legislação. Ratificado o protocolo, o país torna-se membro pleno da Organização. Todo o extenso processo de negociação e ajustes de legislação e práticas costuma levar atualmente de três a cinco anos a partir da aceitação da candidatura.

O Brasil coopera com a OCDE desde os anos 1990, tendo-se tornado membro pleno do Comitê do Aço em 1994 e sido objeto de programa específico de cooperação desde 1998. Tem sido contínua e crescente, a partir de então, a participação do país em comitês e grupos de trabalho, programas e atividades pontuais. Em 2007, o Brasil se torna “um dos parceiros do engajamento ampliado”, o que facilita sua participação nas atividades da Organização e leva o secretariado e os comitês a procurar aumentar seu envolvimento em diferentes instâncias da entidade e a elaboração de *peer reviews* relacionadas ao País. Cinco

anos mais tarde, como resultado do exame do relacionamento da OCDE com não-membros, os países do “engajamento ampliado” passaram a ser considerados *key partners*.

Assinado em 2015 (e ratificado quatro anos depois), um Acordo de Cooperação entre o Brasil e a OCDE formalizou o relacionamento do País enquanto país não-membro, tendo sido estabelecido, mais adiante, um programa de trabalho composto de 126 atividades, efetivamente desenvolvidas ao longo do biênio 2016/2017. Finalmente, em maio de 2017, por comunicação dos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda, é feito pedido formal de início do processo de acessão à Organização.

Antes mesmo da apresentação do pedido de acessão do Brasil, foi levado a cabo pelo Grupo Interministerial sobre OCDE, exercício abrangente de avaliação preliminar do *acquis* da OCDE, tendo sido consultados os diferentes órgãos do governo sobre (1) se havia alguma incompatibilidade entre a legislação brasileira e o instrumento legal do *acquis* em questão, e, (2) se o órgão considerava que o instrumento em exame estava de acordo com a política então seguida (ou que o órgão entendia deveria ser seguida). Com base nas respostas àquele primeiro ciclo de consultas, foram feitas solicitações de adesão a um número de instrumentos específicos. Ao longo de 2018 e 2019, foram os pedidos brasileiros sendo gradativamente aceitos, sendo que, em meados de 2019, o país já fora aceito em 77 instrumentos, cerca de um terço do total. Pedidos pendentes eram em número de 62.

Ficava clara, de toda forma, ao formalizar o pedido de acessão, a expressão de que o País não somente estava preparado para iniciar o processo de acessão, como pretendia utilizar o relacio-

namento com a OCDE como indutor de reformas e aperfeiçoamento das gestões pública e privada. Nesse sentido, pode a aspiração brasileira de ingressar na Organização ser interpretada como sinal inequívoco para os agentes econômicos de todos os quadrantes de que tenciona aproximar suas políticas e práticas às dos membros, fortalecendo, nesse processo, seu arcabouço macroeconômico e regulatório.

No momento em que recebe a carta-convite da OCDE de fins de janeiro do corrente, o Brasil se encontra “aderido” a 104 dos 251 instrumentos vigentes. Agora, são menos de cinquenta os pedidos pendentes, entre os quais os da área de políticas sobre meio ambiente, objeto de bloqueio por parte da França em 2019. Quanto à participação brasileira nos trabalhos da Organização, já é superior a 30 o número de órgãos, ao nível de comitê ou equivalente, de que o país é membro formal, ou seja, na qualidade de *participant* (ou observador) ou *associate* (categoria de não-membro que é membro pleno de um órgão). Contando os órgãos de que participamos como *invitees* assim como os grupos de trabalho a eles subordinados, o número é bem maior. O Brasil é hoje o país não-membro de maior participação nas atividades da Organização e o de maior convergência com seu patrimônio normativo. Com o início do processo de acessão, os principais desafios para o Brasil (e para os demais convidados) situam-se em três áreas, comumente apontadas como as mais complexas por implicar a necessidade de mudanças legislativas e/ou institucionais, quais sejam, integridade e combate à corrupção, códigos de liberalização de fluxos de capital e de intangíveis, e meio ambiente.

Como o Brasil já é signatário da Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Estrangeiros em Transa-

ções Internacionais, tendo submetido sua legislação e suas práticas às diferentes fases de *peer review*, não se antecipam maiores dificuldades nessa área. Quanto aos códigos de liberalização, foi tempestivamente pedida acessão aos dois instrumentos pertinentes, estando prestes a ser completado o processo negociador a respeito. Finalmente, no que toca aos 40% dos instrumentos do *acquis* que pertencem à área de políticas sobre meio ambiente ou produtos químicos, o país já apresentou pedido de acessão a 37 instrumentos específicos, tendo realizado, em 2015, um exercício de *peer review* de suas políticas nessa área. Embora tal pedido tenha sido negado pela França, que tampouco está de acordo com que o Brasil se torne *participant* do comitê competente, o Brasil, nos termos da carta-resposta do Presidente da República ao Secretário-Geral da OCDE, “[tem mostrado] consistentemente [seu] compromisso com as metas do Acordo de Paris (...) e na recente COP26, quando nos juntamos a outras nações na meta de zerar as emissões globais de gases de efeito estufa até 2050, por meio de profundas reduções de emissões possibilitadas por investimentos públicos e privados.” Nesse contexto, “o Brasil está comprometido em adotar e implementar completamente políticas públicas em linha com suas metas climáticas, tomando ações efetivas, incluindo ‘trabalhar coletivamente para parar e reverter perda florestal e degradação do solo até 2030 enquanto entrega desenvolvimento sustentável e promove uma transformação rural inclusiva’, como previsto na Declaração de Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, do qual o Brasil é signatário.”

Muitos são os argumentos elencados por especialistas em favor da acessão do Brasil à OCDE. Trata-se, em primeiro lugar, de um espaço privilegiado para que governos e formuladores de

políticas públicas possam intercambiar experiências e boas práticas nas mais diversas áreas e discutir o aperfeiçoamento dessas políticas públicas com base em dados técnicos, evidências e análises sólidas, com particular atenção para tendências e novos fatores com possível impacto sobre a ação governamental. Ora, o engajamento crescente com a Organização tem facultado ao país acesso ao conhecimento técnico e às boas práticas derivadas dessas discussões, em prol do aperfeiçoamento da qualidade das políticas públicas no Brasil e da eficiência do governo como um todo. Além de propiciar elementos técnicos para subsidiar discussões internas sobre várias áreas que tem sido ou venham a ser objeto de reforma (previdência, tributação, ajuste fiscal, liberalização comercial, desburocratização da economia etc.), um maior engajamento com a OCDE, e consequente alinhamento com as boas práticas em vigor nas principais economias, podem influenciar positivamente agentes econômicos em geral, particularmente investidores e formadores de opinião. Se, pois, em síntese, o engajamento *per se* nas atividades da OCDE traz vantagens em múltiplas áreas, há um benefício adicional na participação como membro pleno: aumentar significativamente o peso do país na definição das prioridades e linhas de ação da organização, cujo papel como um dos centros de gestão da economia internacional e como agenda *setter* é plenamente reconhecido.

Conforme previsto, o processo de acessão do Brasil à OCDE só deverá se completar no curso do próximo mandato presidencial, ao qual caberá dar-lhe seguimento, sob pena de o País perder a oportunidade de auferir, na capacidade de membro pleno, os seguintes ganhos, ressaltados no artigo do embaixador Cozendey: (1) influência ampliada na elaboração de normas; (2) participação na gestão da Organização via Conselho,

Orçamento, e participação no Secretariado: (3) cobertura automática pelos estudos da OCDE e inclusão sistemática nas bases de dados que permitem comparações de políticas e resultados com outros países; (4) participação em esquemas de reconhecimento mútuo; (5) possibilidade de aceder à Agência Internacional de Energia; e (6) consolidação de ambiente favorável aos negócios comparável aos dos países mais desenvolvidos. Instrumento apto a contribuir para o avanço de reformas com o objetivo de melhorar a gestão pública e elevar a produtividade da economia, o processo de acesso serve ainda como avaliação crítica da condução das políticas públicas nacionais, visando o seu aperfeiçoamento. O Brasil não se obriga, pelo exercício que ora se inicia, a se alinhar com políticas de interesse dos membros da OCDE, e o protocolo de acesso assim como todas as modificações resultantes do processo que impliquem mudanças na legislação terão que ser necessariamente submetidas à aprovação parlamentar.

Recommendations on foreign trade policy

INTRODUCTION

This document summarizes our recommendations for Brazil's foreign trade policy based on the debates organized and on the papers published by the CEBRI International Trade and Global Economy Program and on the critical mass accumulated in the course of several months.

The proposals are based on the principle Brazil should strengthen its relations with its major trade partners (US, China, European Union and Mercosur) and its role in economic governance entities (WTO, OECD and G20). The recommendations herein seek to contribute to the debate regarding Brazil's foreign trade policy and to help Brazilian society and Government make wise choices in the coming years.

The diversity of our trade partners and export and import mix has always been an asset for Brazil. The underlying assumption in our recommendations is that trade relationships must be non-exclusive and open and must operate in support of economic, social and sustainable development. That partner and product diversity gains importance in an unstable international scenario because more open, diversified and regulated foreign trade helps Brazilian penetration in international markets.

In addition to this introduction, this document is organized in seven chapters summarizing the International Trade and Global Economy Program's recommendations for Brazilian foreign policy.

In chapter one we focus on Brazil-US trade relations, which have varied in recent years but seem to tend to generate surpluses in favor of the US. We believe that to improve bilateral relations, Brazil should intensify bilateral cooperation in some strategic areas and generally deregulate trade and commit to trade-related obligations at the international level (for instance, those associated with OECD accession).

In chapter two we look at Brazil-China trade. We feel that if China manages to balance reforms and growth and if the “workshop of the world” continues to demand what Brazil has to offer at competitive prices, the partnership between the two countries will remain vigorous, at least in the short term. But Brazil must enhance its productivity and competitiveness across more industries if its trade with China is to remain lucrative.

Foreign policy involving the European Union is the subject of chapter three, which posits, among other observations, that our relationship with the European Union will improve considerably if Brazil commits to effectively curb deforestation in the Amazon, regardless of whether the EU deems those efforts sufficient to move forward with the agreement already negotiated. The bilateral relationship will be further upgraded if Brazil engages in a unilateral trade deregulation program that benefits Brazil itself and all its trade partners and not just one country or region.

At a certain time the Mercosur economic bloc simultaneously was a trade and a regional and international foreign policy project for Brazil. Chapter four will discuss the costs and benefits of Mercosur and how the bloc can contribute to a trade policy

conducive to greater competitiveness, economic growth and job creation for Brazil.

The WTO is the subject of chapter five, where we argue that Brazil must (1) reaffirm its unwavering commitment to buttressing the multilateral trade system through urgent WTO institutional reform; (2) actively participate in the structured discussions on trade and sustainability started in November 2020, aiming to, “inter alia”, highlight the agricultural sector’s key role in promoting sustainable development, and, in particular, the environmental impacts of agricultural subsidies; and (3) refocus negotiations on how the trade in agricultural products can meet food security and sustainability needs, in contrast to policies and measures that distort markets and harm efficient producers and exporters of those products.

Brazil will chair the G-20 from December 2023 to November 2024 and in chapter six we posit that Brazil’s immediate action plan basically coincides with the Indonesian agenda but specifically requires: (1) promoting debate, including through research and negotiation mandates within the OECD and the WTO, on the reduction of subsidies across all sectors, especially for agriculture, fossil fuels and fisheries; (2) support for greater use of bioenergy at a global level, for increased carbon capture and renewable energy participation in the international energy mix; and (3) greater access to the digital economy and to digital skills in order to boost education, MSME performance and social inclusion, particularly for women and girls.

Finally, chapter seven is dedicated to discussing Brazil’s presence in the OECD. There are many arguments in favor of Bra-

zil's accession to the OECD. To begin with, it is a privileged arena for governments and public policy makers to exchange experiences and good practices in the most diverse areas and to discuss how to improve those public policies based on technical data, solid evidence and analyses, with particular attention to the trends and new facts that may affect government action. The OECD's role as an international economy management center and agenda setter is widely recognized. Brazil's engagement in OECD activities in itself brings a wide array of benefits and full membership will significantly increase Brazil's capacity to shape the OECD's priorities and actions.

US PROTAGONISM

In the 1920s and 1930s, despite the economic and trade chaos resulting from World War I, governments in some significant trading countries engaged in the negotiation of bilateral agreements contemplating lowering tariffs and other barriers to trade so as to bolster and deregulate the reciprocal exchange of goods.

Those agreements included detailed obligations covering a range of trade policy issues, partly to protect the value of tariff concessions and partly just to ensure the benefits of such obligations for trade at large. However, that time period was to be marked mainly by the proliferation of all kinds of restrictions, in what economic literature refers to as “beggar-thy-neighbor” policies that peaked in the United States with the statute known as the Smoot-Hawley Tariff Act.

When it came into force, in June 1930, the Smoot-Hawley Tariff Act raised US customs duties to their highest level ever and effectively put paid to League of Nations initiatives to promote a “tariff truce” between major trading countries in an effort to reverse the virtual demolition of the foundations of economic liberalism in the aftermath of the 1929 crisis.

On the contrary, and as more than a thousand US economists predicted in a protest against the Smoot-Hawley Tariff Act, countries such as France, Italy, Canada, Mexico and Spain took similar action and 26 others imposed quantitative restrictions and exchange controls.

In February 1932, the United Kingdom abandoned free trade by adopting a general tariff; a few months later, Commonwealth members met in Ottawa and created an imperial preference system through which British leadership completely reconfigured its tariff profile.

Not until 1934, when the Reciprocal Trade Agreements Act inspired by Secretary of State Cordell Hull was enacted, did the US begin negotiations that led to the completion of no less than twenty agreements in the following five years; another 12 were negotiated and approved by the US during World War II. Fourteen out of 25 Latin American countries, Brazil included, signed “trade reciprocity treaties” with the US between 1935 and 1951.

The President’s authority to negotiate tariff concessions under the original 1934 Reciprocal Trade Agreements Act (RTA) expired after three years and at each renewal, in 1937, 1940 and 1943, opinion broke along party lines. But the program was maintained over time thanks to periodic extensions and/or reviews in the underlying legislation. Altogether, between 1934 and 1962, when the Trade Expansion Act was passed, 12 pieces of legislation on US foreign trade were discussed and passed. Furthermore, while the political debate showed growing bipartisan support for the ground rule that customs tariffs should be set through international negotiations, the political debate around the tools trade law should use to safeguard the interests of the economic groups affected by tariff concessions turned increasingly acrid.

The main purpose of the RTA undoubtedly was to promote the export of US products. The preamble to the very act mentions

the need to overcome the industrial crisis “by expanding foreign markets for the products of the U.S.”. It follows that the authority delegated to the President to negotiate trade agreements on a reciprocity basis could be justified only if the goal set out in the law was achieved and only if the Executive could show that “existing duties or other import restrictions of the U.S. or any foreign country are unduly burdening and restricting the foreign trade of the U.S.”. No statute gave the President authority to reduce US tariffs unilaterally and across the board.

The RTA was still in effect when US and British expert officials met in Washington, in September and October 1943, to discuss (1) a multilateral convention establishing a code of conduct for international trade, and (2) a new international organization designed to implement that code. Despite the US vision of the future international trade system as an expanded version of its reciprocal agreement program, participants agreed on a draft code strictly banning all types of non-tariff restrictions. The only exception was the authorization to enforce quantitative restrictions in critical balance of payments circumstances. All other distortions to the free interaction of market forces, such as export subsidies, should be eliminated, or, as in the case of trade through government-owned enterprises, aligned with free market principles. Tariffs would remain in force but were to be progressively reduced through negotiations, and discriminatory tariff rates such as the Commonwealth Preference were to be eliminated through negotiations.

A preset automatic tariff reduction formula could still be found in US bills for a trade policy convention drafted in late 1944 but any such formula had been abandoned by the second

half of the following year given its meager chance of acceptance by Congress. However, as negotiations between US and British experts advanced, the Department of State decided in December 1945 to publish a document entitled “Proposals for the Expansion of World Trade and Employment” including detailed proposals to be considered at an international conference on trade and employment. The Department of State then invited 14 countries, Brazil included, to participate in a round of multilateral negotiations for a multilateral trade agreement. As early as April 1946, during the First Session of the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), the US delegation proposed a resolution convening a “United Nations Conference on Trade and Employment” to draft the Charter for an International Trade Organization (ITO) and to conduct negotiations for a global reduction in tariffs. A committee created in preparation of the conference was tasked with reviewing the proposal contained in the “Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations”, a revised version of the proposals developed around the Anglo-American dialog started in 1943.

In summary, the “Suggested Charter” contained four basic rules, namely, (1) granting most-favored-nation status to the trade of all members, except for earlier preferences still in force, (2) capping all preferences authorized under the exception above at the lower between the July 1939 and July 1946 levels, (3) negotiating with other members to reduce tariffs and to eliminate permitted preferences, and (4) not enforcing quantitative restrictions on exports or imports, except in the circumstances stipulated in the Charter.

During the first session of the Preparatory Committee (PC) for the Conference (London, October-November 1946), a Drafting Committee was created to prepare the first complete draft of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The PC report proposed to preserve the value of tariff concessions to be negotiated multilaterally at the second PC session in Geneva. It was then a matter of (1) finalizing the draft ICO Charter that would serve as basis for a United Nations conference on trade and employment, and (2) negotiating specific national commitments to cap tariff levels for selected products. Those commitments would be replaced by the General Agreement, basically a collection of trade policy principles to be set out in the future ICO Charter.

Eighteen Latin American countries appeared at the Havana Conference but their participation focused on defending certain core principles for the accession of developing economies to the ICO. The only proposal put forward by Brazil, whose representative J. Garrido Torres chaired the Economic Development and Reconstruction Commission, aimed to improve the mechanisms that allowed a State to take action in furtherance of its economic development, which led to the review of Article XVIII in the General Agreement. Latin American countries reportedly had an interest in showing themselves inflexible during the Havana negotiations so as to potentially extract greater concessions from the US in the Ninth Inter-American Conference, to be held in Bogotá. William A. Brown, in particular, suggests the Latin American group at times seemed to engage in some obstructionism. Most Latin American countries were not quick to commit to any trade agreement before knowing what they could expect from the Bogotá Conference, especially in relation to US assistance for the region's economic development.

During the almost fifty years the GATT remained in place, the US sought, either at the bilateral level or in multilateral negotiation rounds, to extract from Brazil (and from other parties to GATT that adhered to the import substitution model) tariff concessions and, in special, the elimination of restrictive measures acceptable under Article XVIII:B in the General Agreement in actual or threatened balance of payments collapse circumstances.

While recognizing the difficulties developing countries faced in opening up their markets to goods that could outcompete the products of their nascent industries, the US has since the 1950s and more particularly in the 1960s, through the Dillon Round (1960-1961) and the Kennedy Round (1963-1967), argued that it was in the global interest to find a certain balance between the benefits of using the most-favored-nation clause and the obligation to admit a greater share of industrial product imports in consumer markets in the southern hemisphere. But, truth be said, countries such as Brazil had little or no incentive to deregulate their markets because their industrialized partners were not sensitive to their requests for greater access for their export products, which were encumbered by high tariffs, tariff escalation, quantitative restrictions, abusive recourse to antidumping measures and countervailing duties.

Brazilian participation in the first five tariff negotiation rounds, occurred between 1947 and 1961, followed the course expected for an exporter of some (a few) commodities (coffee, sugar, cocoa) whose offer was to be governed by agreements negotiated under the aegis of the UNCTAD. The latter was an expression of the aspirations of developing countries for a fairer international order that would favor the social progress of poorer so-

cieties. Countries such as Brazil took a stance that could be referred to as “self-exclusion”. They saw no point in reducing and/or consolidating tariffs if the products they were interested in were not included in the negotiations and if the process was conducted under the order and offer method. The full recovery of the European economy and the establishment of the EEC frustrated the attempts to create an international regime for the trade in commodities. The introduction of the Common Agricultural Policy (CAP) with its variable levies and internal support measures further contributed to thwart multilateral efforts focusing on agriculture, foiling the expectations of countries whose foreign exchange earnings depended on their agricultural exports.

That scenario had not significantly changed by the second half of the 1960s – when the Kennedy Round (1964-1967) brought a development dimension to the General Agreement, Part IV, introducing a special and preferred treatment for Southern countries – or by the 1970s, when the Tokyo Round (1973-1979) approved a Qualification Clause that allowed developed countries to, within the general tariff preference systems, give developing countries favored treatment in relation to other parties to the agreement.

Ironically, the willingness shown by major partners to address some concerns of the Group of 77 coincided with the beginning of the long period of discriminatory restrictions enforced on the trade in textiles and clothing products, which continued with the negotiation of the so-called Multifiber Agreement (MFA) and its various extension protocols.

Trade relations between Brazil and the United States in the 1970s were conducted bilaterally, seeking to meet the demands of specific US sectors, and especially on the stage of multilateral negotiations, through consultations, informal meetings and sometimes using the precarious GATT dispute settlement mechanism. Those bilateral negotiations produced no concrete results but served to maintain a modicum of trust that sufficed to forestall unilateral action that could jeopardize the growing trade flows in both directions. But throughout most of the 1980s, Brazil's economic difficulties and the resistance of both businesses and the government to agree to any trade deregulation commitments decisively contributed to put both countries on a collision course, culminating in the enforcement of sanctions under Section 301 in the US 1974 Trade Act for Brazil's alleged failure to protect intellectual property rights, a topic under negotiation within the framework of the Uruguay Round.

The GATT's good performance in its first four decades was largely due to US economic supremacy and willingness to lead the deregulation process. But US preponderance and accommodation of the interests of its European allies ultimately jeopardized the access rights of countries such as Brazil. Some managed to press ahead with their industrialization programs, using their import substitution strategies to the limit. The growing export of industrial products from Japan and other Asian and Latin American countries significantly altered manufacture and trade patterns, thus increasing US pressure for reciprocity, especially by the most competitive industries: services and high technology. Brazil and other countries resented (1) the multiplication of "voluntary restraint agreements"; (2) the proliferation of trade defense measures; (3) successive time extensions and

expansions of quotas for textiles and clothing products; and (4) the loss of export markets due to subsidized sales of agricultural products by the US under the Agricultural Act and by the EEC under the Common Agricultural Policy.

The tensions that marked the 1980s only loosened as the decade drew to its close, the end of the Cold War approached, the Berlin Wall fell and certain countries, Brazil and India in special, came to understand that economic growth and deeper and better participation in the global economy would not stem from policies and actions aiming to substitute imports, protect industries and subsidize exports.

And so the final stage of the Uruguay Round saw “unsuspected” countries endeavor to close agreements and to make commitments that could potentially enable them to transform their economies by raising productivity in lagging industries and by buttressing their trade regulation frameworks. Furthermore, the creation of the WTO and of its quasi-judicial Appellate Body in particular gave the multilateral trade system not only teeth to enforce rules but also authority to reestablish the balance between rights and obligations when rules were breached. The results of the Uruguay Round represent the final legal triumph over the unilateral restrictive measures and “voluntary” export restrictions often used in the 1980s to support prices for industries whose competitiveness lagged in the new scenario.

Brazil’s Real Plan not only successfully stabilized the economy and dramatically reduced inflation but also laid the groundwork for foreign trade to grow and develop in alignment with multilateral rules. Brazil and its Mercosur partner countries joined

in good faith the effort to form the Free Trade Area (FTAA) the democrat Bill Clinton Administration envisaged in response to the demand of several South American countries for access to the “market of last resort” at conditions similar to those Mexico enjoyed since January 1, 1994 under the North American Free Trade Agreement (NAFTA). After almost ten years of hard work on fronts that mirrored the negotiating mandates of the Uruguay Round, political and ideological activism combined with a mix of ambitious demands and modest offers ultimately rendered unfeasible a project whose words never ceased to be bracketed from beginning to end, showing the profound differences in the agendas of countries that were further along the road to deregulation and of those then still taking their first steps towards a more open economy.

Favorable macroeconomic conditions in the early years of the 21st century, the expansion of agribusiness, the spectacular growth in China’s demand and the commodities boom contributed to increase Brazil’s trade both with newer and traditional partners. It is true that over time Brazilian exports took a diminishing share of the US market, in reflection of the low productivity of Brazilian industry. However, processed and semi-processed natural resource-based products found a market in the US and an interesting intra-firm trade in industries such as automobile and civil aircraft consolidated between the two countries. Despite the absence of a US-Brazil free trade agreement, trade between them flourished thanks to direct US investment in Brazil, which grew to US\$ 3.4 billion (38%) in the first half of 2020.

Recent figures indicate that last year China was the destination of almost a third (31.3%) of Brazilian exports, followed by the

United States (11.1%) and well ahead of Argentina (4.2%). On the import side, 21.7% of trade comes from China, followed very closely by the US (18%) and very distantly by Argentina (5.5%). The bilateral trade balance has fluctuated in recent years, but, contrary to what happens with China, tends to lean in favor of the US: in 2021, bilateral trade reached an all-time high with vaccine imports and the appreciation of both commodities and industrial inputs. Analysts expect bilateral trade to remain strong in 2022.

From an economic policy perspective, President Joe Biden seems unlikely to embrace a pre-Trump Republican-style trade policy because of pressure from (1) trade unions, (2) those excluded from the “benefits of globalization” and (3) the unemployed. And if at some point the production costs of smokestack industries rise, he will not hesitate to resort to some measure of protection against imports from any source. Strictly speaking and in retrospect, President Donald Trump was no more or less protectionist than any of his predecessors. He did unilaterally breach trade rules to harm China specifically and suppliers of steel and aluminum products more generally. Biden, in turn, speaks of subsidizing industry and favoring local production in order to boost the economy, but one cannot now say to what extent those policies will adversely affect trade. Some of those measures may breach, for example, the WTO Government Procurement Agreement, which the US passionately defended and promoted in the past.

From a systemic point of view, the US has since the 2010s ceased to promote greater trade openness and to act as leader and guarantor of a rules-based trade system. China’s rise as a

trade power, domestic political pressures and challenges to the globalization process have sapped US commitment to advancing international trade negotiations. The latest US trade initiative, the Trans-Pacific Partnership Agreement, signed in February 2016 and seen as an attempt to curb China's trade power, was abandoned by President Trump in January 2017 and was not ratified by its members. As early as in 2016 the US began blocking new appointments to the WTO Appellate Body, causing it to be paralyzed since late 2019.

Whether at the multilateral, regional or bilateral level, the US has ceased to act as champion of an open and predictable trade system. But that does not mean the US has abandoned the multilateral arena or shifted its focus only to domestic issues. The US remains the largest importer and the second largest exporter of goods.

At the end of the day, it is reasonable to expect that Brazil-US trade relations will suffer no major change so that bilateral cooperation should be intensified in areas such as (1) good regulatory practices; (2) relaunch of negotiations for agreements (a) to avoid double taxation and (b) to promote and protect investments; (3) cooperation in multilateral forums to deregulate trade in agricultural goods; and (4) mobilization of the business sector to put forward proposals for economic and trade understandings that do not require congressional approval. And the deregulation of Brazilian trade and Brazil's commitment to trade-related obligations at the international level (for example, those associated with OECD accession) will have nothing but positive effects on bilateral relations.

Brazil participated in five panels between 1978 and 1990, two of which were established to resolve disputes with the US: the first regarding countervailing duties imposed on Brazilian footwear exports between January 1980 and 1981, and the second, as interested third party, on restrictions imposed by the US on imports of refined and unrefined sugar, in breach of Article XI:1 of the General Agreement.

CHINA'S RISE

In the immediate aftermath of World War II, China cooperated with the Allies and other countries to build an international system for the trade in goods and was one of the 23 signatory countries of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The GATT was the trade policy chapter of the Havana Charter under which, over nearly five decades, were held multilateral negotiations at first only on tariffs, and later on an increasing array of issues. However, just over a year after the GATT became effective, the communist revolution led by Mao Zedong disrupted the cooperation inaugurated in Geneva. The People's Republic of China (PRC) withdrew from the provisional agreement, to reapproach it again only in July 1986, a few months before the Uruguay Round was launched.

The political reforms initiated in the early 1980s and the ensuing market-oriented policies and actions prompted China to (1) join regional trade agreements, (2) obtain observer status in the GATT, and (3) apply for its (re)accession to the General Agreement. A Working Group (WG) was created in March 1987, including all interested parties to the agreement, to review China's application and to negotiate the conditions for its (re)accession.

The WG's activities spanned fifteen years and culminated with the formal approval, on November 10, 2001 by World Trade Organization (WTO) members gathered at the ministerial conference in Doha, of an agreement on the PRC's terms of accession. On the following day, the PRC signed that agreement and filed

its instrument of ratification with the WTO Director-General, thereby becoming its 143rd member.

China's Accession Protocol, the WG report, the list of consolidated tariffs and the list of deregulation commitments regarding services (1) represent the acceptance by all WTO members of the letter and spirit of China's trade regime, (2) reflect the results of bilateral negotiations on access to markets for goods and services developed mainly in the final phase of the WG's work, and (3) express the gains achieved through the rules that would govern trade with China.

China rejoined the multilateral trade system after more than half a century, by then under the command of Jiang Zemin, successor of Deng Xiaoping and heir to the economic transformations that enabled the country to seek the legal security offered by a contract based on the most favored nation clause (MFN). Its trade regime, like that of the vast majority of WTO members, contained some protection pockets, such as tariff and non-tariff barriers, quotas, price controls, administered trade, subsidies. In its negotiations with Brazil, China accepted only some requests for concessions for our export products and to this day tariffs on agricultural goods can go as high as 50%. China is well known for engaging in tariff escalation, whereby duties on the import of soy products, for example, go from 3% for beans to 5% for meal and to 9% for oil. China's average duties on Brazilian agricultural exports range from 10% to 20% on a MFN basis.

But despite the barriers mentioned above, a number of factors concurred to cause the Brazil-China trade to balloon exponentially over the last fifteen years. The bilateral trade flow amount-

ed to no more than US\$ 3.2 billion in 2001, when China was the fourth main destination for our exports. But in the course of the decade, the robust growth of an economy with (1) scarce natural resources, (2) accelerated industrialization and urbanization, (3) greater participation in global trade - significantly impacted the demand for raw materials and semi-manufactured goods and significantly raised prices for primary commodities.

Brazil, whose agribusiness assumed over the decade critical importance for our trade balance, became a reliable supplier of foodstuffs indispensable to meet the demand of a consumer middle class growing at a fast clip.

Given the evident complementarity between the Chinese and the Brazilian economies, it is no surprise that as early as in 2009 China surpassed the United States as the main destination for Brazilian exports.

Seen from a, so to speak, industrialist perspective, that complementarity does not benefit Brazil because the limited diversity of Brazilian exports contrasts with the range of Chinese exports to Brazil. Under that perspective, it is desirable that China comes to buy “high added value products” from Brazil. But that ignores the existence of an exportable offer of competitive manufactured goods, given the diminished productivity of an industry whose poor quality and pricing have caused it to lose share not only in neighboring markets but in the domestic market as well.

It is true that Brazilian exports to China are concentrated in a very small number of products (soy, iron ore, oil, animal protein,

cellulose) but those products involve a decisive combination of price, quality and volume, giving China strategic importance for Brazilian primary commodity producers.

In 2017, Brazilian exports to China exceeded the sum total of exports to the US and to Argentina (second and third main destinations) and in 2020 and again in 2021, sales to China exceeded the sum total of those to the European Union, to the US, to Mercosur and to Japan. China last year received almost a third (31.3%) of Brazilian exports (US\$87.751 billion), slightly below the record level (32%) reached in 2020. On the import side, China was our main partner in 2021, ahead of the US, Argentina, Germany and India. Brazil already ranks among China's seven largest trade partners and among the three largest in the West, trailing only the US and Germany.

In addition to Brazil and excluding Taiwan and Hong Kong, only Australia, South Korea, Japan, Malaysia and Chile have a trade surplus with China. Between 2017 and 2021, Brazil's accumulated trade balance added to some US\$ 161 billion of which US\$ 40.1 billion achieved in 2021, representing a large absolute figure but a small relative one. That because, having peaked at 10% of Gross Domestic Product (GDP) in 2007, the current account balance fell to almost zero in 2018, rose to 2% in 2020, remained at this level in 2021 and tends to remain flat. (Countries such as Germany, Switzerland and the Netherlands show much higher global surpluses in relative terms, that is, as a proportion of GDP).

In mid-January 2022, the Chinese government reported 8.1% GDP growth in 2021, the fastest in a decade, although part of

this growth occurred in the first half of the year. In fact, according to the head of China's National Bureau of Statistics, the country's economy is under pressure from three sides: contraction in demand, supply shock and worsening expectations. If the government's efforts to curb a potential slowdown and to stabilize the economy are not successful, trade with Brazil could be harmed, fueling criticism from some sectors about China's weight in the Brazilian trade balance.

If, however, as Kai-fu Lee, an artificial intelligence (AI) scholar anticipates, China takes the lead in advanced manufacturing in an AI-enhanced world where improved robots reach higher performance levels and are employed in ever more tasks, the future will remain promising for Brazil's dynamic agribusiness. China seeks to diversify its sources of agricultural and mineral commodities, but demographic and even economic trends favor demand for products in which price is the decisive factor. More worrying, for the moment, are the recurrent difficulties caused by market interference, poor transparency of sanitary and phytosanitary certification agencies and, to a lesser extent, outright protectionist interests. The inoperation of the WTO Appellate Body may open the door to breaches – strictly speaking, by any member – and the dispute with the US puts pressure on Chinese operators to import similar but less competitive products. The truth, however, is that, “*rebus sic stantibus*”, China depends on Brazil as a reliable supplier of products whose share of the Chinese market clearly is consolidated.

With regard to products, agricultural or industrial, with higher added value, an effort to build brands, or, at the very least, a

“country reputation” is key. Research and investment in marketing are necessary to create differentiated products for which price is not a decisive factor.

A recent survey by the Brazil-China Business Council reports the state of the art regarding Chinese investments in Brazil. Given its supply needs and ample availability of capital, China has since 2012 invested in Brazil with the triple purpose of (1) supporting commodity trading, (2) selling construction services, and (3) taking advantage of the Brazilian domestic market. That process naturally involves lobbies by banks and construction companies, but shows no political motivation. Overall, investments in infrastructure through concessions or project finance, which have to pay for themselves, have been wholly successful and mutually beneficial.

The Chinese investment stock in Brazil is estimated at US\$ 60 billion to US\$ 80 billion and major companies operating in Brazil report they are satisfied and willing to expand.

In summary, we believe that if China manages to balance reforms and growth and if the “workshop of the world” continues to demand what Brazil has to offer at competitive prices, the partnership between the two countries will remain vigorous, at least in the short term. But Brazil must enhance its productivity and competitiveness across more industries if its trade with China is to remain lucrative.

THE EUROPEAN PARTNERSHIP

Brazil established diplomatic relations with the then European Economic Community on May 24, 1960, when Ambassador Augusto Frederico Schmidt presented his credentials to Jean Rey, member of the first EEC Commission in charge of foreign relations and who would later become the first President of the unified Commission of the three European Communities – the European Coal and Steel Community (ECSC), the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community, better known as EURATOM.

Created in 1951 at Robert Schuman’s initiative to implement a common market for coal and steel, the ECSC was the first international institution whose powers were exercised, by delegation from its members, by a supranational High Authority. Its success was a key driver to launch the negotiations that would lead to signing the 1957 Treaty of Rome, the birth certificate of the European Economic Community. Another treaty, also signed in Rome on the same day, created EURATOM, originally an independent body but whose executive arm merged in 1967 with its ECSC and EEC counterparts to form the European Community (EC).

The Brazilian representation office initially operated out of Paris as an appendix to the Delegation to UNESCO. But it was not long before a permanent diplomatic representation was established in Brussels: the Brazilian delegation to the

EEC was created on January 23, 1961, at the close of the Juscelino Kubitschek Administration, and Ambassador Rubens Ferreira de Mello was appointed its first leader. A decree dated May 22, 1963 expanded the Brazilian representation to the three communities creating the Brazilian Mission to the European Communities.

The Treaty of Rome, an ambitious economic integration project that followed the successful implementation of the Marshall Plan, sought to “lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe.” It specifically aimed at the elimination of tariffs and of non-tariff barriers between member countries and the formation of a common market within which people, services and capital could freely move. The EEC, a customs union with a common external tariff (CET), encompassed a number of innovative elements including the common agricultural policy (CAP), the common trade policy and a common transportatio policy. In order to comply with the obligations and procedures set out in Articles XXIV and XXVIII in the General Agreement on Tariffs and Trade - GATT, the EEC had to engage in a tariff renegotiation exercise launched in 1960, the Dillon Round, completed a year later with modest success.

Even before the completion of that fifth negotiation round, which involved a laborious item-by-item horse-trading process, it became obvious that a sixth and more comprehensive round would be needed to address the challenges stemming from the formation of the EEC (and also of the European Free Trade Association, EFTA) as well as from Europe’s resurgence as a major trade partner. The Kennedy Round, whose agenda

reflected the US President's mandate to negotiate under the Trade Expansion Act of 1962, focused primarily on strengthening US-EEC trade relations. Some even thought that the establishment of a transatlantic trade partnership would in the long run evolve into the creation of an economic community joining those two parties.

Trade relations between the EEC and Brazil, on the other hand, developed under the commodity agreements and also, although very precariously, under the GATT and resented the restrictions enforced on Brazilian exports in the form of high tariffs, tariff escalation, tariff peaks, price support mechanisms and other non-tariff measures associated with the Common Agricultural Policy. Brazil then had no incentive to offer concessions in relation to its domestic market and, following ECLAC and later Unctad model guidelines, evoked Article XVIII in the General Agreement to create discriminatory subsidies and special and differential treatments to protect its domestic industry and to stimulate production and export.

The critical 1970s, which effectively began and ended with the two oil shocks, the launching and completion of the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations (1973-1979), saw a wealth of attempts and resolutions to reform the International Economic Order. Indeed, a major result of the seventh MTN round was the agreement on Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, under which developed countries were authorized not to use the most favored nation clause in the implementation of General Systems of Preference (GSP).

The unilateral and strictly restricted GSPs created limited captive markets for monoculture and minor industrial products mainly from former European colonies in Africa and Asia. They did little or nothing to substantially improve market access conditions for countries like Brazil. Worse still, the debt crisis that marked most of the 1980s sparked a resurgence of protectionism far and wide and exposed the deficiencies and inadequacies of a multilateral system that had made undeniable progress since its inception but had not been reformed to expand international trade to the benefits of all parties.

The results of the Tokyo Round were so unsatisfactory that as early as in the 1982 Ministerial Conference some highly competitive industries in the US and in the EEC were mobilizing to launch a new, more comprehensive and ambitious round including groundbreaking rules on services, intellectual property and investments. Anticipating an international division of labor in which developed economies would dominate the trade in high-technology goods and other countries would be doomed to supply their rich partners with low-cost raw materials, virtually the entire developing world opposed the initiative but rushed to prepare for what would inevitably happen four years later, in Punta del Este: the launch of the Uruguay Round.

The Punta del Este Ministerial Declaration defined no less than 14 areas of negotiation, including so-called “new topics” but also those deemed priorities for developing countries, such as tropical products, natural resource-based products, textiles and clothing products, and agriculture. By the second half of the 1980s the debt crisis was still not over and it would take

another three or four years to dispel tensions stemming from (1) pressure to activate standstill and rollback political commitments made in Punta del Este, (2) the imposition of restrictive measures as sanctions for the alleged poor protection of intellectual property rights in countries such as Brazil, and (3) the use of voluntary restriction arrangements (VRAs) to protect industries that found it difficult to adjust to new competitive conditions. But already in 1986, the willingness of a group of agricultural product-exporting countries to achieve significant results within the framework of the negotiating group on agriculture led to the creation of the Cairns Group, an Australian initiative whose influence on the language in the Agreement on Agriculture should not be underestimated.

Significant productivity gains in the agricultural sector by leading members of the Cairns Group served as a key incentive to demand agricultural policy reform and greater integration of agriculture into GATT rules. But the spectacular increase in European agricultural output raised all kinds of obstacles to the efforts of the Cairns Group, which the US supported. After all, the comprehensive system of production targets and marketing mechanisms designed to manage agricultural trade within the EC and with the rest of the world fully met the purposes of (1) fostering stable agricultural market conditions; (2) ensuring a decent standard of living for rural workers; (3) maintaining reasonable prices for consumers; (4) increasing the supply of foodstuffs; and (5) improving labor productivity.

The CAP is shaped by various non-trade issues of political, social, even cultural, and, inevitably, electoral nature. In countries

where a substantial part of the territory is arable land, pressure to support prices is all but permanent, even when that support entails high costs for society at large. The implementation of the CAP between the mid-1980s and early 1990s widely disrupted global markets because the subsidies that had to be given to the exportable offer of foodstuffs produced each year harmed efficient producers and exporters of those products.

Thanks to the effort of forces in favor of deregulating agricultural trade, an understanding was reached in the second half of 1992 on new rules and commitments on (1) market access, (2) domestic support, and (3) competition in third markets. Three items initially proposed by the GATT DG had to be reviewed by EC negotiators and, in a meeting at the Blair House official residence in Washington, DC, the US delegation assented to what would become the first multilateral instrument that could set in motion the long-term reform and deregulation of agricultural trade.

The WTO Agreement on Agriculture, as much as it contributed to reducing tensions and distortions in agricultural trade, is nothing more than an intermediate step towards further progress in the effort to eliminate, at least from trade law, certain policies, measures and practices that have long ceased to be used in other production sectors. Hence the expectation that the Marrakesh Agreement would spark a renewed effort to negotiate agricultural trade. That was a topic of special interest to a country such as Brazil, which gradually became a leading producer and exporter of animal protein and energy in the form of fossil and renewable fuels. The European integration project was gathering strength in terms of the number of participants

and of the production of and trade in goods and services and beginning in 1995, well-known CAP tools were used to manage the purchase of foodstuffs at prices not below those seen in the regional market.

European negotiators never engaged in any non-WTO negotiation effort to effectively create a free trade zone encompassing all production sectors and thus in alignment with Article XXIV in the General Agreement as well as with the Understanding on the Interpretation of Article XXIV of GATT 1994. The negotiations launched in Madrid in 1995 for an unprecedented biregional agreement between the by then European Union and Mercosur involved very different aspirations on either side and reflected the confidence, on both sides of the Atlantic, that integrated markets would stimulate investments, give a decisive stimulus for the South American bloc to further integrate and offer economic players the legal certainty necessary for them to operate in a predictable manner and in compliance with the rules and regulations both sides agreed to.

Numerous factors contributed for the final draft of the Association Agreement between Mercosur and the European Union to be completed only on June 28, 2019. By then, the efforts to bring to fruition a round of multilateral trade negotiations, the Doha Round, had already been exhausted. As early as in 2003, the ambitious agricultural mandate of the Doha Round had been derailed by disputes that were more political than trade-related, by mutual distrust and an almost universal preference for the “status quo”.

A triumph of the European Commission and the result of efforts on the Brazilian side (and, to a lesser extent, of its partners) to redesign Mercosur to improve its institutional framework and create legal obligations aimed at enhancing productivity, the agreement has been in the legal scrubbing stage for more than two years and shows no prospect of being submitted to the European Council in the foreseeable future.

Although the European Union continues to be Brazil's second largest trade partner, after China, bilateral trade shows a downward trend especially because of the growing importance of trade with China and of China's direct investments in Brazil. While the biregional agreement on paper also encompasses most of Mercosur's industrial sector and virtually all its agricultural sector, as well as virtually all the EU's industrial sector, access conditions to both markets are unlikely to change in any degree. That because (1) European industrial tariffs already are sufficiently low and the preferences envisaged will hardly boost exports from the South American bloc; (2) the European agricultural offer is too modest to have any price impact since Mercosur's major export products are all deemed "sensitive" under CAP and are thus subject to tariff quotas and do not affect EU agrifood production; and (3) most of Mercosur's industrial tariffs will be eliminated in up to 10 years, and "sensitive" ones in 15 years.

Officially considered a strategic element for Brazil's insertion in the international economy and in global value chains and an important driver of institutional, regulatory and economic modernization, the Mercosur-EU Agreement has since September 2019 been facing a challenging political scenario as

sociated with (1) the April 2022 national elections in France, country that currently chairs the EU, (2) the general elections in Germany, in September 2021, and the Green Party's ensuing participation in the governing coalition, and (3) the increasing priority given in Europe to the sustainability agenda.

The fact that any and all trade agreements negotiated earlier by the Commission now have to satisfy extended environmental objectives severely degrades their capacity to strengthen economic cooperation. The growing demand for greater integration between environmental and social policies and European trade policy, fueled (1) by the COVID-19 pandemic, (2) by concerns about the resilience of supply chains, and (3) by protectionist appeals (onshoring and nearshoring), directly affects the prospects of approval of the Mercosur-EU Agreement by the European Council.

Because the environmental scenario in Mercosur, and in Brazil in particular, is viewed with suspicion and deemed to clash with the expectations for a green transition created by the Paris Agreement and by COP-26, the impasse is likely to continue. Mercosur may then (once again) fall into what may be called a “negotiation trap”, in which the negotiating parties cannot agree on their reciprocal obligations and no institutional progress can be achieved.

At the end of the day, Brazil will gain by committing to more effectively curb deforestation in the Amazon, regardless of whether the EU deems those efforts sufficient to move forward with the agreement already negotiated. Brazil will also gain by engaging in a one-sided trade deregulation program

that benefits Brazil itself and all its trade partners and not just one country or region. Brazil stands to further gain by supporting ongoing actions to reform the WTO to restore its dispute settlement system and to make the multilateral trade system more equitable, inclusive and beneficial to all members. Finally, Brazil will gain by keeping a close eye on new European policies and regulations, such as the unilateral imposition of a carbon tax on goods allegedly produced in deforested areas, otherwise Brazil may lose market share due to increased production and export costs and to the additional investments required.

THE MERCOSUR DILEMMA

Mercosur, whose most remote origins date back to the historic handshake between Brazilian President José Sarney and Argentine President Raul Alfonsín in the second half of the 1980s, was a natural evolution of the rapprochement between two emerging economies willing to leave behind political and trade disagreements and disputes and to walk together towards a common economic space open to extra-zone trade.

The Treaty of Asunción, signed in 1991 by the Presidents of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, called for (1) the free movement of goods, services and factors of production between those countries, (2) the establishment of a common external tariff and the adoption of a common trade policy in relation to third countries or groups of countries, (3) the coordination of macroeconomic and sectoral policies, and (4) the commitment to harmonize legislation in the relevant areas so as to strengthen the integration process.

Political and economic developments such as the implementation of Brazil's Real Plan, the successful completion of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations and positive Brazilian and Argentinian presidential diplomacy favored deeper regional integration in the second half of the decade, causing the bloc to develop satisfactorily after the Ouro Preto Protocol was signed in December 1994.

Unanimously and always seen as an innovative milestone in the history of Mercosur, the Ouro Preto Protocol was, for all practical purposes, the first – and perhaps only – opportunity where bloc members agreed to unilaterally reduce their tariffs to levels below those they had committed to as WTO members.

To illustrate, the highest tariff for motor vehicles, consolidated to 35% in the course of ten years, was lowered to around 20% under the Common External Tariff (CET). The impact of that tariff on automobile imports was such that the recently elected Fernando Henrique Cardoso administration used the alleged peril to the balance of payments as grounds to raise to WTO List III levels tariffs not only on automobiles but also on capital, electronics and other goods.

Protected by a CET that made them more competitive in relation to industrial goods imported from other sources, some Brazilian manufactures managed to take significant market shares in neighboring countries while Brazil at the same time purchased the foodstuffs it lacked at market prices, paying no tariff.

Despite overvalued currencies, between 1994 and 1998 intra-zone trade flourished and Brazil was able to honor all commitments negotiated in the Uruguay Round but one: that contained in the TRIMS Agreement (Trade Related Investment Measures), whereby only those countries (such as Argentina) that already had special regimes in breach of trade-related investment rules were allowed to maintain them for another five years. That is the origin of Brazil's first Automotive Industry Tax Regime, which was never referred to a WTO panel thanks to the success of our

trade diplomacy in obtaining a “white waiver” from the United States, the European Union, Japan and Korea.

But after four years of mutual growth and benefits, further Mercosur integration was thwarted by internal and external crises, by exceptions to the CET, by “voluntary” restrictions to intrabloc free trade such as those raised to protect foreign investment in the Argentinian automotive industry and by lack of a common trade policy.

In fact, for all legal purposes Mercosur has never ceased to be an economic complementation agreement under the umbrella of the Latin American Integration Association (LAIA), the Economic Complementation Agreement no. 18 (ECA-18), accepted as such by the GATT and subsequently by the WTO. The ECA-18 was notified simultaneously under the enabling clause and Article XXIV in the General Agreement and the concessions involved were never renegotiated under Article XXVIII in the GATT, so that each bloc member maintains its own list of consolidated tariff concessions.

Internal and external currency crises in 1998 significantly hindered intrabloc trade. With time, (1) the exclusion of certain industries from the free trade area, (2) China’s growing share of the South American market for manufactured goods and (3) the exceptions to the CET caused to Mercosur to progressively veer away from the ideal it had been designed to achieve: an open regional bloc well-connected to international trade flows under multilateral trade rules. What many in Brazil saw as the main goal of a single market under a common external tariff, that is, to use the tariff exemption to capture the market for industrial

products in Argentina, Paraguay and Uruguay, was progressively frustrated. The penetration of imports from China put pressure on some industries in the region whose productivity was already in decline, leading them to demand from their governments protection from external competition. The decline in industrial productivity in Brazil, in particular, diminished Mercosur's importance as a destination for Brazilian manufactured exports just as bloc members began privileging trade with China, with other Asian countries and with traditional partners (US and EU).

As the new century opened, an unforeseen round of negotiations – the Doha Round – seemed to herald the modernization of the system born in 1947 with the GATT just as commodities boomed on the back of the spectacular increase in Chinese demand for products in which Mercosur had always been competitive and whose exportable supply had grown significantly precisely to meet Asia's needs (animal and vegetable protein, minerals and oil).

Successive disagreements between partners and the waste of scarce resources in the search for solutions to internal policy issues have prevented Mercosur from strengthening or further integrating in the 21st century, raising doubts on and challenges to its significance and usefulness. One could posit, however, that Mercosur's very important political role in buttressing bilateral and multilateral relations in South America justifies or even more than offsets the partial failure of the trade integration process. In other words, the limitations on trade and the degree of actual protection against imported goods and services existing within Mercosur are the price to pay for the capacity the relevant governments developed to maintain an open, ideally frank and constructive, dialog.

Argentina has for years been forced to resort to restrictive measures, against Brazil even, either to avoid trade balance deficits or to favor more competitive suppliers or to protect its textile, footwear and steel industries, among others. That could not resolve the fragility of some industries which for cost reasons alone oppose every attempt at reviewing the CET, thereby blocking any progress in Mercosur's integration with global trade flows, less through improved access to its export markets than through the institutional strengthening of ECA-18.

Under the agreement negotiated with the European Union, Mercosur will assume obligations that will have to be internalized, for example, to repeal the double collection of the CET. The treatment given to agricultural products and even to automobiles in the form of tariff quotas, an old euphemism for quantitative restrictions banned under the General Agreement, indicates the absence of reciprocal market access gains in the short or medium term.

The proposal Brazil put forward in the 30th year of the Treaty of Asunción to better integrate the bloc into global value chains met with resistance from Argentina and also from domestic sectors opposed to deregulation and in favor of the "status quo". But to rekindle growth, create jobs and income and reduce poverty and social inequalities, we must review our trade policy so as to expand and improve Brazil's participation in the multilateral trade system.

We then propose removing the distortions in the CET as part of a unilateral deregulation program, regardless of any multilateral obligations, that can help Brazil gradually adjust to the new

competitive reality. Let us not forget that neither the GATT, the key charter of international trade, nor the WTO, the enforcer of the most favored nation clause, has ever recognized a Mercosur CET. From a legal standpoint, what counts for the community of countries represented in the WTO is the consolidated tariff, and Brazil has no intention to alter List III. In the event of an impasse within the bloc regarding a comprehensive CET review or if an exercise in that direction is not successful, Brazil should prefer to fly solo but keeping its market open to Argentina, Paraguay and Uruguay. If Brazil does not reduce its tariff – without necessarily consolidating it – Brazil will have no credibility to join significant negotiations unrelated to Mercosur; if Brazil accepts the “status quo” and privileges Mercosur as a successful arena for political but not for trade integration, Brazil’s labor productivity will likely remain poor and its prospects for sustainable development will be lackluster in the medium and long term.

In short, there is a price to pay if Brazil continues to support the Mercosur CET and its political base. At a certain time Mercosur simultaneously was a trade and a regional and international foreign policy project for Brazil. Brazil must now review the costs and benefits of Mercosur and how the bloc can contribute to a trade policy conducive to greater competitiveness, economic growth and job creation.

THE CENTRALITY OF THE WTO

The designers of the Havana Charter dreamed of integrating the so-called “free world” into a system of rights and obligations capable of enforcing the law of comparative advantages for the benefit of all peoples. Their ambitious goals were reflected in the agreement that created the International Trade Organization (ITO), the result of a memorable discussion marathon occurred between November 1947 and March 1948. But as early as in 1945, the United States had proposed the negotiation, between “like-minded countries”, of a trade treaty to reduce the – high – tariffs then in force for all kinds of goods.

Twenty-three countries (Brazil included) accepted the challenge and, simultaneously with work on the United Nations Conference on Trade and Employment, signed a provisional agreement in October 1947 that operated as a framework for international cooperation from January 1948 and until the Havana Charter was ratified.

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was nothing more than the ITO trade policy chapter and its Interim Application Protocol (IAP) included a grandfather clause under which Part II of the Agreement would be activated “to the fullest extent not inconsistent with existing legislation”. The urgency in providing a modicum of legal certainty to the effort to lower barriers to transatlantic trade was the driver for the activation, in January 1948, of that simple negotiation forum supported by

contracting parties assisted by a Geneva-based executive secretary and led by a Briton who had served as executive secretary to the Havana Conference.

For the 46 years until the successful completion of the Uruguay Round, the GATT managed, despite its limitations and thanks to the multilateralization of the most favored nation clause, to neutralize the beggar-thy-neighbor policies that had helped intensify and prolong the Great Depression of the 1930s – one of the causes of World War II – and to set out basic rules that could guarantee, even if precariously, the gains achieved through tariff and later also through non-tariff negotiations.

The activation of the World Trade Organization (WTO) in January 1995 is, therefore, a watershed in the history of international cooperation. The results of the Uruguay Round were broad, profound and, to a certain extent, revolutionary. The agreement signed in Marrakech by 123 countries to create the WTO provided a solid legal framework for the Multilateral Trading System (MTS). The termination of historical derogations, the requirement for all members to sign all agreements and the creation of a compulsory dispute settlement mechanism were far-reaching innovations that changed the face of the MTS.

The Uruguay Round produced significant results in all areas, such as (1) deregulation of trade in industrial products, (2) specific agreements on services and intellectual property, (3) improved regulation of non-tariff barriers and ban of voluntary restraint arrangements and other gray-area measures. More importantly, the dispute settlement mechanism was deeply reviewed: the previous consensus-based system was replaced by

a quasi-judicial mechanism with two adjudication levels whose decisions are mandatory.

At the end of the day, requests submitted both by very advanced economies and by major developing countries were satisfied, which does not mean the package was perfectly balanced. Agriculture, for example, was not properly deregulated although it was ultimately incorporated into the WTO legal framework. Specific rules were created, less stringent than those applicable to trade in manufactured goods, but access conditions to major import markets changed little. The Blair House agreement left ample room for European and US subsidies, eliminating product limits. Negotiated disciplines had a more significant impact only on export competition, that is, exports to third markets.

The vast array of non-tariff restrictions in force in Brazil since 1974 remained virtually unchanged until March 1990, when the government announced, among other actions, the termination of administrative controls represented by importer programs and the restriction or termination of various special import regimes. Months later, in the wake of the so-called Collor Plan 2, a fast-track tariff reduction program was announced at the same time further cutting the average tariff and sharply reducing tariff dispersion.

Even before the completion of the Uruguay Round, after years and years of sacrifices just to pay interest on their foreign debt and without access to international funding and to foreign investments to modernize their industries, Brazil and other middle-income countries reviewed their economic policies and engaged in a genuine effort to use the GATT, or whatever was

to come from it, as the basic reference for their foreign trade negotiations, including a dispute settlement mechanism.

Brazil was confident that the normalization of its relations with the international financial community would free the country from the trap of having to produce enormous trade surpluses by keeping its currency depreciated and severely restricting imports. Based on that assumption, Brazil (1) decided to waive Article XVIII:B in the General Agreement, (2) opened discussions on an intellectual property law, and even (3) indicated it could commit to deregulate some services, if that did not create significant competitive or economical difficulties. But Brazil had no incentive to agree, in multilateral negotiations, to consolidate tariffs at levels close to those that would be agreed to when defining a Common External Tariff for Mercosur. Brazil then resorted to “ceiling binding” for a significant portion of its industrial tariffs and even some for agricultural ones, consolidating at 35% “ad valorem” the tariff for products suspected to be subsidized at their origin. That provided a safety cushion for tariffs to be increased in the future without breaching any multilateral commitment.

With the implementation of the Real Plan between March and July 1994, Brazil made great strides towards macroeconomic stability and at the same time confirmed its choice for trade deregulation, embodied in the CET negotiated by Mercosur member states. Between late 1994 and early 1995, a new era dawned for international trade and, in particular, for Brazil’s projection into different spheres that may be generally designated “geotrade”. At the subregional level, Mercosur moved towards a customs union with a CET at levels close to international averages and

with its own legal personality. Mercosur was expected to assert itself in different negotiating processes and to set an example for open regionalism, with spectacular growth in intrazone trade and increased trade in goods and services with third countries. At the hemispheric level, the Miami Summit launched a plan to establish by 2005 a Free Trade Area of the Americas (FTAA) involving all economies in the continent but Cuba and aiming at the progressive reduction of barriers to trade under potentially bolder rules than those applicable under the GATT and/or under WTO agreements. At a wider, multilateral, level, the World Trade Organization (WTO) initiated its operations on January 1, 1995. The WTO was created by the Uruguay Round as a new and permanent legal and institutional framework to subsume the GATT, as reviewed and updated since its inception, and all new post-GATT agreements, and, last but not least, to operate a unified dispute settlement system. (Months later, the Mercosur and the European Union signed a regional cooperation agreement and in 1999 negotiations began in Rio de Janeiro to create a free trade area between the two blocs).

But as trade negotiations advanced – quite slowly and under a cloud of uncertainty about their final results – (1) the Brazilian economy stabilized at high price and wage levels, (2) lower costs for imports generally did not affect industry, (3) higher export prices for primary goods benefited agribusiness, and (4) there was no incentive to engage in a new round of unilateral deregulation that could translate into better income distribution, better domestic market access conditions for low-income consumers and lower prices for industrial inputs. Multiple deadlocks ultimately made the creation of the FTAA unfeasible and indefinitely delayed the completion of a Mercosur-EC agreement. The

WTO remained the only forum where to negotiate substantial access to markets for agricultural products.

When the WTO opened up for business, its members knew much remained to be done in terms of deregulation and that the agreed upon arrangements called for negotiations on agriculture, services and TRIPs. But before those negotiations began, European countries proposed a new round, the Millennium Round, under the argument that only negotiations encompassing a broad range of topics could offer the bargaining opportunities required to achieve significant and sustainable deregulation. In short, the EU had no intention to make concessions in agriculture without getting additional compensation in other areas.

In the wake of the September 2001 attacks and, to a large extent, in reaction to terrorist attempts at disruption, the international community launched the Doha Round focusing on global economic development and with a very ambitious mandate for agricultural negotiations. But a number of elements blocked its progress from 2003 onwards. The emergence of new players changed decision-making circles, transparency requirements and expectations, affecting the dynamics of negotiations. The People's Republic of China acceded to the WTO at the same Ministerial Conference in Doha that launched the homonymous round of negotiations. Moreover, the geopolitical context of the first decade of the century was less conducive to multilateral diplomacy than the 1990s. And further on, the financial and economic crisis started in 2008 significantly affected the willingness of countries to assume commitments that could reduce their economic policy latitude. Finally, the politicization of discussions on the agricultural mandate and the formation of

groups along ideological rather than economic and trade lines did not make the road to consensus any easier and caused the option for the moral high ground to prevail over the effort to translate into agreements the objectives defined at the Doha Ministerial Conference.

The failure of the Doha Round weighed heavily down on the multilateral trade system insofar as it cast doubt on its ability to face the lingering issues of the past, the so-called “unfinished business”, and to adapt to the challenges of the future. That said, and despite its shortcomings and imperfections, the WTO undeniably is a success story. That because, although the interruption of the Geneva effort stopped the progress of the Multilateral Trading System based on the rules agreed to in the Uruguay Round, economic players worldwide continue to know that, since trade is the only economic activity that can create wealth, (1) disputes between governments, whether legitimate or political and ideological, should not be an obstacle to trade growth, and (2) the less costly trade is, the greater the gains in income and jobs in efficient sectors.

Indeed, (1) the GATT, (2) the “acquis” stemming from the 50+ year-life of the General Agreement and (3) the modernization brought by the Uruguay Round are in full force. And both the multilaterally agreed to rules and the deregulation commitments of WTO members are generally respected. The dispute settlement mechanism, although lacking a “supreme court”, continues to provide the parties in dispute with the means to reach a mutually satisfactory solution or to revoke measures deemed in breach of the rules.

The multilateral trade system does feel the consequences (1) of the disagreements accumulated in the course of the ministerial conferences that followed Doha to fulfill the negotiating mandate, particularly for agriculture, and (2) of the Trump administration's unilateral trade policy seeking, in breach of trade rules, not only to restrict imports from China through prohibitive tariffs but also to sustain prices for inputs and intermediate goods such as steel and aluminum products.

The US strategy to strip the WTO dispute settlement system of an Appellate Body whose mandatory rulings occasionally overrode US statutory or regulatory provisions, especially in the application of antidumping duties to imports from non-market economies, had a deeper impact than the US reaction to China's growing participation in international trade, which Trump and the US Trade Representative (USTR) attributed to China's allegedly unfair and state-centered policies, measures and practices. Moreover, the USTR's reasons to emasculate the Appellate Body are associated with China's practices and very production model.

Be that as it may and despite the abuses of the Trump administration, the US has never ceased to be interested in a more open and less discriminatory multilateral trade system that could at the same time curb China's productivity gains in sectors both inside and outside the WTO's remit. The conundrum lied in putting up for discussion in Geneva a reform plan that did not constitute an unacceptable regression in relation to current agreements and at the same time could "contain" China, which, strictly speaking, is no less or more prone to breach multilateral commitments than any other member.

Given the uncertain and unclear scenario, Brazil must (1) reaffirm its unwavering commitment to buttressing the multilateral trade system through urgent WTO institutional reform; (2) actively participate in the structured discussions on trade and sustainability started in November 2020, aiming to, “inter alia”, highlight the agricultural sector’s key role in promoting sustainable development, and, in particular, the environmental impacts of agricultural subsidies; and (3) refocus negotiations on the treatment to be given to trade in agricultural products in order to meet food security and sustainability needs, in contrast to policies and measures that distort markets and harm efficient producers and exporters of those products.

Thanks to its long participation in a MTS based on international rules and its traditional preference for peaceful dispute resolution, Brazil is well poised to actively contribute to discussions on WTO institutional reform. Said discussions must cover the reactivation and improvement of the dispute settlement mechanism and the coexistence within the multilateral system of general-application and limited-participation agreements. A number of “joint initiatives” are now available as basis for negotiation by groups of WTO members regarding diverse issues with varying degrees of economic impact such as e-commerce and the digital economy, the role of micro-, small- and medium-sized enterprises, investment facilitation and environmental sustainability.

Limited-application agreements are not unheard of in the MTS. Indeed, during the Tokyo Round in the 1970s plurilateral agreements referred to as “Codes” were signed on topics such as antidumping, subsidies and compensatory measures, beef and dairy products. But since the activation of the WTO, plurilateral

initiatives have prospered only exceptionally, for example, the tariff-related Agreement on Information Technology (AIT) and sectoral agreements on services, all multilateral. Current negotiations are rule-centered and the issue of non-discriminatory application in compliance with the Most Favored Nation Clause remains pending.

WTO institutional reform is indeed necessary and urgent. Brazil must creatively and constructively engage in this debate, bringing ideas, discussing proposals and building consensus.

THE SIGNIFICANCE OF THE GROUP OF 20 (G20)

Created in 1999 as a forum for dialog between finance ministers and central bankers, the Group of 20 proposed to discuss public policies and aimed to achieve a pressing objective: international financial stability, threatened by the global economic conditions emanating from the financial crisis that from 1997 to 1999 affected mainly middle-income countries, Brazil included.

At President George W. Bush's initiative, the highest political echelons participated in the 2008 G20 annual meeting to coordinate a global response to the impact of the financial crisis that had erupted in the US and contaminated all economies. Once institutionalized, the G20 summit became the key instrument for a multilateral strategic platform that brings together the most developed economies in the world (Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the United Kingdom, the US and the European Union) and connects them with emerging and similar ones (Argentina, South Africa, Saudi Arabia, Brazil, China, India, Indonesia, South Korea, Mexico, Russia and Turkey).

G20 communiqués never fail to mention the need to resist protectionist pressures, in line with multilateral agreements, and to promote investments in all areas in order to make the Multilateral Trading System (MTS) more cohesive, less discriminatory, more open and more prosperous. In 2016, when China was chairing the G20, the Working Group on Trade and Investment was created to focus on key issues to strengthen the MTS in

coordination with the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the World Trade Organization (WTO) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

In 2021, during the Italian presidency, certain issues with strong effects on global trade were introduced to the G20 agenda at the OECD's initiative: trade in services; investment facilitation; and trade and public health, against the backdrop of promoting a “level playing field”, sustainability and the international competitiveness of micro-, small- and medium-sized enterprises (MSMEs). In its declaration during the October 2021 trade and investment ministerial summit, the G20 emphasized, firstly, its commitment to reform the WTO as necessary to restore and strengthen WTO capabilities. Its reform was initially discussed in 2020, during the Saudi presidency, through the Riyadh Initiative on the Future of the WTO.

Trade and environmental sustainability was another salient topic in the Sorrento meeting, which addressed the contribution of the MTS to promote the United Nations 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals across their three dimensions: economic, social and environmental. When reaffirming its support for the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the G20 stated that foreign trade and environmental policies must mutually support each other and support the optimal use of the planet's natural resources in alignment with the sustainable development goals. The G20 thereby reaffirmed that combatting climate change must be consistent with the obligations agreed to under the GATT and at the WTO level. That affirmation is particularly significant now that Euro-

pean Union countries, France in particular, are discussing the introduction of border measures to offset carbon taxes.

The G20 stands ready to actively and constructively work with all WTO members so that the 12th WTO Ministerial Conference, which should have occurred in late 2021 but was postponed “sine die”, will decisively contribute to enhance the MTS’ capacity to offer a coordinated and multifaceted response to the challenges posed by the COVID-19 pandemic and by the natural disasters now ravaging the globe.

Succeeding Italy in the rotating presidency of the G20, Indonesia adopted as its motto for 2022, “Recover Together Recover Stronger”, making the global economic recovery its “leitmotif” to inspire G20 members to find measures and solutions to overcome the health crisis that has adversely affected many aspects of society, especially public health, education and international trade. Indonesia believes the G20’s response to those challenges and the collective action required to restore global growth rest on three pillars: global health architecture, sustainable energy transition and digital transformation. Ensure equitable access to COVID-19 vaccines; promote sustainable and inclusive economic development through MSME participation and the digital economy; and strive to (1) strengthen cooperation in the fight against corruption, (2) facilitate infrastructure financing, and (3) insist that cooperation between nations become more democratic and representative.

Brazil will chair the G20 from December 2023 to November 2024 and we posit that Brazil’s immediate action plan basically coincides with the Indonesian agenda but specifically requires:

(1) promoting debate, including through research and negotiation mandates within the OECD and the WTO, on the reduction of subsidies across all sectors, especially for agriculture, fossil fuels and fisheries; (2) support for greater use of bioenergy at a global level, for increased carbon capture and renewable energy participation in the international energy mix; and (3) greater access to the digital economy and to digital skills in order to boost education, MSME performance and social inclusion, particularly for women and girls.

Initially designed as a forum to coordinate financial stability policies in the late 1990s – with direct participation of heads of government after the 2008 crisis – the G20 has widened its focus to include a wide range of topics in the international agenda. Having widened its original focus on financial stability – which early on was undoubtedly useful and led to important initiatives such as the creation of the Financial Stability Board in the 2009 Pittsburgh summit – the G20 today suffers from an overly broad scope. Summit preparation meetings no longer are forums for political discussion and coordination and merely serve to draft annual declarations that do little or nothing to advance the proposed agenda.

By annually bringing together around a table leaders of major economies for discussions intended to be frank and direct, the G20 serves a useful purpose that goes beyond providing leaders with speech opportunities. But a more focused agenda is needed to put forward concrete proposals that can advance the search for solutions to the challenges of the world economy.

ACCESSION TO THE OECD

When, in August 2017, CEBRI Breaking News #9 addressed the topic “The Agenda and Challenges of Brazil’s Accession to the OECD” in a debate with Sandra Rios, Carlos Márcio Cozendey, José Augusto Fernandes, Marcello de Moura Estevão and Paulo Velasco, – six pre-candidacies for full membership in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) were under consideration by the OECD Council: Argentina, Brazil, Bulgaria, Croatia, Peru and Romania. Brazil’s pre-candidacy was the last to be submitted.

Two years later, ambassador Cozendey, Brazil’s representative to the OECD since March 2018, published in the Foreign Policy Journal of the FUNAG International Relations Research Institute an article entitled “Brazil’s request for accession to the OECD: where do we stand?”. He therein (1) explained how the accession process works, (2) described Brazil’s cooperation with that organization, (3) clarified the meaning of the phrase in the joint communiqué by Presidents Bolsonaro and Trump that followed the announcement of US support for Brazil’s accession, (4) reviewed the merits of Brazil’s engagement with that organization, and (5) concluded that accession “does not bind Brazil to align with policies in the interest of OECD members, [it] inevitably [is a] collective effort that involves democratic mechanisms to build consensus and majority opinions.”

In January 2022, OECD Secretary-General Mathias Cormann wrote to President Jair Bolsonaro to report that “the OECD

Council decided to open accession discussions with Brazil on the basis of the 2017 Framework for Consideration of Prospective Members, including the four key criteria in the 2004 Noboru Report namely like-mindedness, significant player, mutual benefit and global considerations.” In his response, President Bolsonaro stated that “Brazil is ready to initiate the OECD accession process” and confirmed Brazil’s “willingness to work with OECD members throughout this process to achieve convergence to OECD standards and practices, in light of our adherence to the shared values, principles and priorities expressed in the 60th Anniversary New Vision Statement and the 2021 Ministerial Council Statement.”

Upon formal acceptance of Brazil’s candidacy for accession, OECD members (now 38) established at the Secretary-General’s initiative an accession roadmap whose first item is the submission of an initial memorandum by the candidate. That document must explain Brazil’s position in relation to the Organization’s body of regulatory instruments (“acquis”) encompassing more than 250 declarations, recommendations and decisions. Brazil will indicate what instruments it already complies with, what it intends to do to comply with any pending instrument or what reservations and exceptions it intends to submit. The accession roadmap will name the regular OECD committees tasked with reviewing, based on studies prepared by the secretariat with the support of expert consultants, the candidate country’s policies relevant to each committee’s areas of competence. The committees may ask candidates country to modify their statutes and practices so as to adjust them to the OECD “acquis” and to its members’ practices and may make specific requests, potentially associated with pending bilateral disputes. Finally, the Council

is empowered to review and discuss political issues, such as democracy, human rights or the rule of law.

As each committee finds the relevant candidate country's statutes and practices to comply with the OECD "acquis", it will submit its formal opinion to the Council. If the Council decides by consensus that all such opinions are acceptable, it will invite that candidate country to accede to the organization. The next step is the preparation of an accession protocol to be approved by the candidate country's competent authorities in accordance with its law. Once the protocol is ratified, the country becomes a full member of the organization. The entire process to negotiate accession and to adjust statutes and practices usually takes three to five years from acceptance of the candidacy.

Brazil has been cooperating with the OECD since the 1990s and became a full member of its Steel Committee in 1994. A specific cooperation program with Brazil exists since 1998. Brazil has since then continuously and increasingly participated in specific committees and working groups, programs and activities. Brazil's "expanded engagement" has since 2007 facilitated its participation in OECD activities and led the latter's secretariat and committees to act to increase Brazil's involvement at several levels within the organization and to prepare peer reviews on the country. Five years later and in result of a review of the OECD's relationship with non-members, "expanded engagement" countries became key partners.

The Brazil-OECD Cooperation Agreement signed in 2015 (and ratified four years later) formalized Brazil's relationship as non-member country. A work program was later devised com-

prising 126 activities, all completed in 2016-2017. Finally, in a letter signed in May 2017 by the Ministers of Foreign Affairs and of Finance, Brazil formally requested to initiate the OECD accession process.

Before the submission of its request for accession, Brazil's Interministerial Group on the OECD comprehensively reviewed the OECD "acquis" in coordination with other government bodies to find (1) any inconsistencies between Brazilian statutes and the corresponding "acquis" instrument, and (2) if the relevant body deemed each instrument to be consistent with the policy then followed (or that that body felt should be followed). Based on the responses to that first consultation cycle, Brazil submitted requests for adherence to a number of specific instruments. Brazilian requests were gradually accepted throughout 2018 and 2019 and by mid-2019, the country had been accepted in 77 instruments, about a third of the total. Sixty-two remained pending.

The submission of its formal accession request clearly showed that Brazil not only was prepared to initiate the accession process but also planned to use its relationship with the OECD as a driver to reform and improve government and non-government management. Brazil's wish to join the OECD can then be interpreted as an unequivocal sign to all economic players that Brazil intends to bring its policies and practices closer to those of OECD member countries and to thereby strengthen its macroeconomic and regulatory framework.

When the OECD invitation letter was received in late January 2022, Brazil had "adhered" to 104 of 251 applicable instru-

ments. Less than fifty requests now remain pending, including those pertaining to environmental policies, blocked by France in 2019. As for participation in OECD activities, Brazil is now a formal member at the participant (or observer) or associate (category for non-members that are full members of a body) level in more than 30 committees or equivalent bodies. That figure will be much higher if the bodies in which Brazil participates as invitee and the working groups that report to them are counted. Brazil currently is the non-member country with the greatest participation in OECD activities and the one with the greatest convergence with its “acquis”. As the accession process advances, Brazil’s main challenges (and for other invitees) lie in three areas widely seen as the most complex because they require legislative and/or institutional changes, namely, integrity and anti-corruption, codes for the deregulation of capital and intangibles flows, and the environment.

As Brazil already is a signatory to the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Transactions and has submitted its statutes and practices to the different peer review stages, no significant hurdle is expected in this area. Brazil has timely requested accession to the two instruments pertaining to deregulation codes and the negotiation process is about to be completed. Finally, with regard to the 40% of “acquis” instruments pertaining to environmental or chemicals policies, Brazil requested accession to 37 specific instruments and in 2015 a peer review of its policies relevant to that area was completed. Although the request was denied by France, which also rejected Brazilian membership in the pertinent committee, and quoting President Bolsonaro’s letter to the OECD Secretary-General, Brazil has “consistently shown [its] commit-

ment to the goals of the Paris Agreement, not least at the recent COP26, when we joined other nations in the goal of achieving global net-zero greenhouse gas emissions by 2050 through deep emissions reductions enabled by public and private investments. In this context, Brazil is committed to adopting and fully implementing public policies in line with its climate goals, taking effective actions to translate this objective on the ground, including ‘working collectively to halt and reverse forest loss and land degradation by 2030 while delivering sustainable development and promoting an inclusive rural transformation’, as provided for in the Glasgow Leaders Declaration on Forests and Land Use, which Brazil undersigned.”

Scholars raise many arguments in favor of Brazil’s accession to the OECD. To begin with, it is a privileged arena for governments and public policy makers to exchange experiences and good practices in the most diverse areas and to discuss how to improve those public policies based on technical data, solid evidence and analyses, with particular attention to the trends and new facts that may affect government action. Brazil’s growing engagement with the OECD has given Brazil access to technical expertise and good practices that contribute to improve the quality of Brazilian public policies and of the Brazilian government as a whole. Greater engagement with the OECD will provide technical elements to support the domestic debate on various issues that require or may require reform (social security, taxation, fiscal adjustment, trade deregulation, de-bureaucratization of the economy, etc.). And the ensuing alignment with good practices seen in major economies may positively influence economic players in general and investors and opinion-makers in particular. The OECD’s role as an international economy man-

agement center and agenda setter is widely recognized. Brazil's engagement in OECD activities in itself brings a wide array of benefits and full membership will significantly increase Brazil's capacity to shape the OECD's priorities and actions.

Brazil's accession to the OECD is expected to be completed only during the next presidential administration. If the incoming president fails to take that process to fruition, Brazil will lose the opportunity to obtain, as full member, the following gains mentioned in ambassador Cozendey's article: (1) greater influence in drafting OECD rules; (2) participation in OECD management via its Council, Budget, and participation in the Secretariat; (3) automatic coverage in OECD studies and inclusion in databases that can be used to compare Brazilian policies and results with those of other countries; (4) participation in mutual recognition schemes; (5) potential accession to the International Energy Agency; and (6) consolidation of a business-friendly environment comparable to those of highly-developed countries. The accession process can contribute to improve government management, to raise the productivity of the economy and to enhance public policies through their critical review. Accession will not bind Brazil to align with policies in the interest of OECD members. The accession protocol and all reviews that entail changes to statute will be subject to congressional approval.

AUTORES | AUTHORS



JOSÉ ALFREDO GRAÇA LIMA

Vice-Presidente do Conselho Curador do CEBRI. Diplomata de carreira aposentado e advogado/consultor licenciado da Levy&Salomão Advogados. Serviu na Delegação Permanente do Brasil em Genebra como Secretário durante a Rodada Tóquio (1974-1977), como Conselheiro nos primeiros anos da Rodada Uruguai (1986-1988), e como Representante Permanente Adjunto junto ao GATT (1991-1994).

Na capacidade de Subsecretário-Geral para Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior (1998-2002) foi responsável por todas as negociações comerciais bilaterais, plurilaterais, birregionais e multilaterais do Brasil e do Mercosul. Designado, em 2002, Representante Permanente junto às Comunidades Europeias, serviu em Bruxelas por quatro anos, antes de exercer as funções de Cônsul-Geral em Nova York (2005-2008) e em Los Angeles (2008-2012).

Foi ainda, entre 2014 e 2016, Subsecretário-Geral de Política II (Ásia e Pacífico) e, como tal, Sherpa do BRICS e ponto focal do IBAS. Professor titular de Organizações Econômicas Internacionais no Instituto Rio Branco entre 2013 e 2016, presidiu a banca examinadora do Curso de Altos Estudos do mesmo IRBr de 2016 a 2019. O Embaixador Graça Lima serviu em quatro painéis da OMC, três dos quais como presidente, e foi eleito, em agosto de 2020, árbitro do Arranjo Provisório de Arbitragem-Apelação (MPIA) da OMC.

Vice-Chairman of the Board of Trustees of CEBRI. Retired career diplomat and licensed lawyer/consultant at Levy&Salomão Advogados. He served in the Permanent Delegation of Brazil in Geneva as Secretary during the Tokyo Round

(1974-1977), as Counselor in the early years of the Uruguay Round (1986-1988), and as Deputy Permanent Representative to the GATT (1991-1994).

As Under-Secretary-General for Integration, Economic and Foreign Trade Affairs (1998-2002) he was responsible for all bilateral, plurilateral, bi-regional and multilateral trade negotiations in Brazil and Mercosur. Appointed Permanent Representative to the European Communities in 2002, he served in Brussels for four years, before serving as Consul General in New York (2005-2008) and Los Angeles (2008-2012).

He was also, between 2014 and 2016, Under-Secretary-General for Policy II (Asia and Pacific) and, as such, Sherpa of the BRICS and focal point of IBSA. Professor of International Economic Organizations at the Rio Branco Institute between 2013 and 2016, he chaired the examining board of the Higher Studies Course of the same IRBr from 2016 to 2019. Ambassador Graça Lima served in four WTO panels, having chaired three of them, and was elected in August 2020 arbitrator of the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) of the WTO.

VICTOR DO PRADO

Senior Fellow do CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais). Ex-Diretor do Conselho e do Comitê de Negociações Comerciais da OMC. Ocupou a posição de Presidente do Comitê de Subsídios da OMC. Atuou como painelistas em diversos casos no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias. Foi diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Assumiu a cadeira de Diplomacia Econômica da PSIA - Paris School of International Affairs da SciencesPo, Paris.

Victor do Prado is Senior Fellow of the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). He is Former Director of the WTO Council and Trade Negotiations Committee. He held the position of Chair of the WTO Subsidies Committee. He has served as a panelist in several cases within the Dispute Settlement Body. He was a career diplomat at the Ministry of Foreign Affairs of Brazil. He assumed the chair of Economic Diplomacy at PSIA-Paris School of International Affairs at SciencesPo, Paris.

CONSELHO CURADOR | BOARD OF TRUSTEES

Presidente do Conselho Curador

| Chairman

José Pio Borges

Presidente De Honra

| Honorary Chairman

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

| Vice-Chairmen

José Alfredo Graça Lima

Jorge Marques de Toledo Camargo

Fundadores

| Founders

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Daniel Klabin

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

Marcus Vinicius Pratini

de Moraes

Maria do Carmo (Kati) Nabuco

de Almeida Braga

Roberto Teixeira da Costa

Eliezer Batista da Silva

(in memoriam)

Luciano Martins de Almeida

(in memoriam)

Luiz Felipe Palmeira Lampreia

(in memoriam)

Luiz Olavo Baptista

(in memoriam)

Sebastião do Rego Barros

(in memoriam)

Walther Moreira Salles

(in memoriam)

Vice-Presidentes Eméritos

| Vice-Chairmen Emeriti

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

| Trustees Emeriti

Izabella Teixeira

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Rubens Ricupero

Winston Fritsch

Conselheiros

| Trustees

Ana Toni

André Lara Resende

André Clark

Armando Mariante

Armínio Fraga

Cláudio Frischtak

Clarissa Lins

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Francisco Müssnich

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcos Galvão

Paulo Hartung

Pedro Henrique Mariani

Renato Galvão Flôres Júnior

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Sergio Amaral

Tomas Zinner

Vítor Hallack

ASSOCIADOS | MEMBERS

Aegea	
Air Products	
Alterra	
Australian Embassy in Brazil	
BAMIN	
Banco Bocom BBM	
BASF	
BAT Brasil	
Bayer	
BMA Advogados	
BRF	
Bristow	
Brookfield Brasil	
CCCC/Concremat	
Chinese Embassy in Brazil	
Consulate General of Ireland, São Paulo	
Consulate General of Mexico in Rio de Janeiro	
CTG Brasil	
Dynamo	
EDF Norte Fluminense	
EDP	
Elektrobras	
Embassy of Switzerland in Brazil	
Embraer	
ENEVA	
ENGIE Brasil	
Equinor	
ExxonMobil	
FCC S.A.	
Furnas	
Galp	
Grupo Lorentzen	
Grupo Ultra	
Haitong	
Huawei	
	IBÁ
	IBRAM
	Icatu Seguros
	Instituto Clima e Sociedade
	Itaú Unibanco
	Klabin
	Light
	Machado Meyer
	Mattos Filho Advogados
	Microsoft
	Museu do Amanhã
	Neoenergia
	Netherlands consulate-general in Rio de Janeiro
	PATRI
	Petrobras
	Pinheiro Neto Advogados
	Promon Engenharia
	Prumo Logística
	Repsol Sinopec
	Royal Norwegian Consulate in Rio de Janeiro
	Sanofi
	Santander
	Shell
	Siemens
	Siemens Energy
	SPIC Brasil
	State Grid
	Suzano
	Total E&P do Brasil
	Unilever
	Vale
	Weirano Advogados
	Vinci Partners

EQUIPE | TEAM

DIRETORIA | EXECUTIVE BOARD

Diretora-Presidente | CEO

Julia Dias Leite

Diretora de Relações Externas | Director of External Affairs

Carla Duarte

Diretora de Projetos | Director of Projects

Luciana Gama Muniz

Diretor Acadêmico | Academic Director

Feliciano Sá Guimarães

Diretora Administrativa Financeira | Administrative Financial Director

Ana Paula Marotte

PROJETOS | PROJECTS

Diretora Adjunta de Projetos | Deputy Director of Projects

Marianna Albuquerque

Coordenadores de Projetos | Project Coordinator

Léa Reichert

Paulo Robilloti

Barbara Brant

Thais Jesinski Batista

Analistas de Projetos | Project Analyst

Eduardo Neiva Souza

Larissa Vejarano

Estagiário

| Intern

Daniel Fontes

RELAÇÕES EXTERNAS | EXTERNAL AFFAIRS

Diretora Adjunta de Relações Externas

| Deputy Director of External Affairs

Fernanda Araripe

Diretora Adjunta de Captação de Projetos

| Deputy Director of Fundraising

Maria Eduarda Marques

Coordenadora de Parcerias

| Partnership Coordinator

Cintia Reschke Borba Hoskinson

Coordenador de Relações Institucionais

| Institutional Relations Coordinator

Fernando Mattos

EQUIPE | TEAM

Coordenador de Projetos Especiais

| Special Projects Coordinator

Caio Vidal

Analista de Projetos Especiais

| Special Projects Analyst

Lucas Bilheiro

Assistente de Parcerias

| Partnership Assistant

Beatriz Pfeifer

COMUNICAÇÃO E EVENTOS

| COMMUNICATIONS AND EVENTS

Gerente de Eventos

| Events Manager

Nana Villa Verde

Analista de Eventos

| Events Analyst

Adriano Andrade

Analista de TI

| IT Analyst

Eduardo Pich

Assistente de Eventos

| Events Assistant

Isabella Ávila

Assistente de Comunicação

| Communications Assistant

Daniele Thomaselli

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

| ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL

Gerente Administrativa-Financeira

| Administrative-Financial Manager

Fernanda Sancier

Analista Administrativo

| Administrative Analyst

Bruno Garcia

Analista Financeiro

| Financial Analyst

Eliana Mello

FICHA TÉCNICA | CREDITS

Tradução

| Translation

Andrei Winograd

Revisão de texto

| Editing

Wilma R. d' Oliveira Kroff

Projeto Gráfico

| Graphic Design

[Marijaguar Studio]

Mariana Jaguaribe L. Resende

Assistente Design

| Design Assistant

Heloisa Sato

Copyright © 2022

© CEBRI | Centro Brasileiro de Relações Internacionais

<https://www.cebri.org/>

Todos os direitos reservados.

cebri.org.br | cebri@cebri.org.br**LinkedIn** CEBRI | **Facebook** /cebrionline | **Twitter** @cebrionline**Instagram** @cebrionline | **Youtube** /CEBRionline

R. Marquês de São Vicente, 336 | Gávea | Rio de Janeiro | RJ | 22451-044 | +55 (21) 2206-4400

PENSAR
TO THINK
DIALOGAR
TO DIALOGUE
DISSEMINAR
TO DISSEMINATE
INFLUENCIAR
TO INFLUENCE

#2 THINK TANK BRASIL | BRAZIL
#2 THINK TANK AMÉRICA LATINA | LATIN AMERICA

SOBRE O CEBRI

O CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS É O THINK TANK REFERÊNCIA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL, O SEGUNDO DA AMÉRICA DO SUL E CENTRAL. É UMA INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS, APARTIDÁRIA E INDEPENDENTE QUE HÁ 24 ANOS SE DEDICA À PROMOÇÃO DO DEBATE PLURAL E PROPOSITIVO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. ESTÁ ESTRUTURADO A PARTIR DE 14 NÚCLEOS TEMÁTICOS, VOLTADOS A CONTRIBUIR PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS E À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM ESTE OBJETIVO. COM MAIS DE 100 ASSOCIADOS DOS MAIS RELEVANTES SEGMENTOS, A REDE DO CEBRI REÚNE E MOBILIZA ESPECIALISTAS DE ÁREAS DE ATUAÇÃO E LINHAS DE PENSAMENTO DIVERSAS, ALÉM DE ORGANIZAÇÕES EM TODO O MUNDO.

ABOUT CEBRI

THE BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS (CEBRI) IS THE REFERENCE THINK TANK FOR FOREIGN AFFAIRS IN BRAZIL AND THE SECOND BEST THINK TANK IN SOUTH AND CENTRAL AMERICA. AN INDEPENDENT, NON-PARTISAN AND NON-PROFIT INSTITUTION, FOR 24 YEARS CEBRI HAS BEEN PROMOTING A PLURAL AND PROPOSAL-ORIENTED DEBATE ABOUT BRAZIL'S FOREIGN POLICY. IT IS STRUCTURED AROUND FOURTEEN THEMATIC PROGRAMS THAT CREATE POSITIVE CONTRIBUTIONS AND RECOMMENDATIONS FOR POLICY MAKING AND THE COUNTRY'S INTERNATIONAL AGENDA. CEBRI'S DIVERSE NETWORK COMPRISES MORE THAN 100 MEMBERS FROM A BROAD RANGE OF SECTORS, AND GATHERS SPECIALISTS FROM VARIOUS FIELDS OF EXPERTISE AND THOUGHT, AS WELL AS PARTNER INSTITUTIONS FROM AROUND THE WORLD.

“

Em dado momento, o Mercosul foi para o Brasil simultaneamente um projeto comercial e de política externa regional e internacional. Hoje, impõe-se uma avaliação dos custos e benefícios do Mercosul, sopesados com o interesse de uma política comercial que apoie um esforço de ganho de competitividade, crescimento econômico e geração de empregos para o Brasil.

”

At a certain time Mercosur simultaneously was a trade and a regional and international foreign policy project for Brazil. Brazil must now review the costs and benefits of Mercosur and how the bloc can contribute to a trade policy conducive to greater competitiveness, economic growth and job creation.