

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 517

A Organização Mundial de Comércio

João Paulo G. Leal

SETEMBRO DE 1997

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 517

A Organização Mundial de Comércio

João Paulo G. Leal *

Brasília, setembro de 1997

* *Pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) e doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Antônio Kandir*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Luís Fernando Tironi
Luiz Antonio de Souza Cordeiro
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lobo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 160 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone (061) 315.5336 — Fax (061) 315.5314
E-Mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone (021) 212.1140 — Fax (021) 220.5533
E-Mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	7
2	A ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO	12
3	A POLÍTICA DE DEFESA COMERCIAL	20
4	OUTROS ACORDOS MULTILATERAIS SOBRE O COMÉRCIO DE BENS	37
5	OS <i>NOVOS TEMAS</i>	52
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

**É permitida a reprodução deste texto, desde
que obrigatoriamente citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais
são rigorosamente proibidas.**

SINOPSE

Em meio à abertura da economia brasileira às importações e, conseqüentemente, ao surgimento de problemas relacionados a práticas desleais de comércio e à necessidade de reestruturação produtiva, empresas e autoridades governamentais encontram-se atualmente sujeitas a regras mais rígidas — estabelecidas pela Rodada Uruguaí do GATT, e em vigor sob a proteção da Organização Mundial de Comércio (OMC). Este trabalho apresenta uma síntese dos acordos firmados, e aponta seus principais efeitos sobre as políticas industrial e de comércio exterior do Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A Rodada Uruguai do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) teve início em 20 de setembro de 1986, com a Declaração de Punta del Este (oficialmente denominada *Ministerial Declaration on the Uruguay Round*), e foi concluída em 15 de abril de 1994, durante o *Ministerial Meeting of the Trade Negotiations Committee*, em Marrakesh, com a assinatura da *Ata Final da Rodada Uruguai* (*Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations*).

As principais questões ou desafios colocados durante as negociações da Rodada Uruguai são sintetizados, por exemplo, por Schott (1990), que reflete as opiniões de vários analistas (Hathaway, Cline, Hufbauer, Messerlin, Krugman, Maskus, Hudec, Jackson, entre outros). Para Schott, o primeiro desafio era dotar o sistema internacional de comércio de regras e instrumentos que levassem à observância mais estrita dos princípios multilaterais de comércio, em oposição ao unilateralismo ou ao regionalismo que vinham sendo a tônica das relações comerciais e que, por conseguinte, minavam a confiança nas práticas multilaterais.¹ Alguns dos principais países envolvidos, com destaque para os EUA [Bhagwati (1991) e Bello & Holmer (1991)], vinham protestando contra um suposto desequilíbrio, na prática das relações comerciais, entre os direitos e os deveres de um conjunto grande e, sobretudo, importante de países em desenvolvimento (*free-riders*).

Em outros termos, havia um descontentamento crescente (por parte daqueles países) decorrente de práticas consideradas desleais ou injustas (*unreasonable*), adotadas pelos países em desenvolvimento (especialmente o Japão), e da incapacidade de, segundo os princípios multilaterais de comércio,

¹ “The first challenge is to renew confidence in the efficacy of the multilateral disciplines of the GATT and to provide viable alternative to unilateral actions and to bilateral and regional trading arrangements (primarily by the United States and the European Community)” [Schott (1990, p. 4)].

coibir e buscar a cessação de tais práticas. A adoção de medidas unilaterais para lidar com a questão estaria, portanto, justificada *a priori*.

No entanto, ao mesmo tempo, havia uma queixa semelhante por parte dos países em desenvolvimento contra a exclusão, de fato, de certos setores das disciplinas do GATT, vale dizer, o comércio de produtos agrícolas e de têxteis, além do próprio exercício de força representado pelas medidas unilaterais relacionadas ao comércio.

Por outro lado, havia grande expectativa, principalmente por parte dos EUA, quanto à necessidade de o GATT incorporar ou disciplinar novas áreas. De acordo com Schott (1990, p.5), o problema residia na progressiva irrelevância do GATT, à medida que mudanças ocorridas no comércio internacional tendiam a magnificar a importância dos serviços e dos investimentos em suas relações com o comércio: *“The second challenge for the Uruguay Round is to make the GATT system more relevant and responsive to the changing nature and scope of international commerce [...] especially the problems of sunrise industries (such as microelectronics and telecommunications) and the barriers confronted by firms engaged in trade and investment in goods and services on a world scale”*.

Mais detalhadamente, Schott (1990) apresenta uma lista dos principais pontos críticos das negociações da Rodada Uruguai. Com relação ao *enforcement* dos princípios multilaterais, destacam-se:

a) a incorporação do comércio de produtos agrícolas à disciplina do GATT, com a redução dos subsídios às exportações e domésticos ao setor, a eliminação de barreiras não-tarifárias e a progressiva liberalização das importações (*market access*);

b) o fim do MFA (*Multi-Fibre Arrangement*) e a incorporação do setor ao GATT;

c) a regulamentação mais rígida e extensiva das compras governamentais, com a ampliação do número de setores e atividades sujeitas ao *Government Procurement Code* negociado durante a Rodada Tóquio, e sua extensão a todos os países signatários e a todas as esferas de governo;

d) o disciplinamento das ações de salvaguarda, com base em alegações de problemas no balanço de pagamentos (exclusivo dos países em desenvolvimento), ou em alegações de dano à indústria, por meio da exigência de medidas de reestruturação industrial e do banimento de acordos voluntários de restrição às exportações (*voluntary export restraints*), compensados pelo relaxamento do conceito de dano; e

e) o disciplinamento dos códigos anti *dumping* e anti-subsídios, com ampliação do escopo de subsídios proibidos, definição de critérios mais rígidos para o cálculo da margem de *dumping*, limitação dos acordos de preços mínimos e outros termos de compromisso, e reforço das disciplinas contra *circumventions*.

Quanto aos novos temas, são enfatizados os seguintes pontos:

a) na área de serviços, o estabelecimento de direitos e obrigações que asseguram acesso ao mercado e tratamento nacional;

b) na área de investimentos, o fim de exigências quanto ao conteúdo local, ao desempenho exportador, ao saldo comercial, etc., e o tratamento dos incentivos ao investimento direto externo de acordo com as regras sobre subsídios; e

c) na área de propriedade intelectual, a provisão de proteção contra o comércio de bens falsificados (*counterfeiting*) e a apropriação indevida de tecnologias protegidas por patentes e *copyrights*, além da subordinação de fármacos e de novas áreas, como a biotecnologia, às regras de propriedade intelectual e da limitação das condições para o licenciamento compulsório de direitos estabelecidos.

Com relação às três novas áreas, Schott (1990) sugere que as regras deveriam ser aplicadas com o *conditional most favored nation* (isto é, aplicáveis em bases multilaterais somente aos países signatários), porque essa seria a fórmula que permitiria a implementação de regras mais rígidas. Também afetando as

três novas áreas, além do comércio de bens, o autor sugere que seja permitida a vinculação entre direitos e deveres de todas as áreas cobertas pelo GATT, ou seja, seria permitida a exigência de compensação ou a suspensão de um direito referente a certa(s) área(s) pelo não-cumprimento de deveres estabelecidos em outra área.

E m síntese, propunha-se a ampliação do escopo do GATT, seja pela incorporação (de fato) de vários setores e práticas às regras do Acordo, seja pelo estabelecimento de novas áreas a serem cobertas, além da adoção de regras mais rígidas para todo o Acordo.

A United Nations Conference on Trade and Development — UNCTAD (1994a, p.124-125), refletindo a posteriori sobre os resultados da Rodada Uruguai, conclui que: *“developing countries, in particular, will be faced with a dramatic increase in the level of their obligations as most have emerged from the Round with a much higher level - in some case across-the-board - of tariff bindings, particularly in agriculture; they have also accepted new obligations flowing from the revisited Tokyo Round Codes which previously had been accepted by a minority of developing countries only, as well as new obligations with respect to the broad scope of measures covered by the General Agreement on Trade in Services and particularly stringent obligations in the area of intellectual property rights. The Agreement will substantially reduce the flexibility which developing countries have enjoyed under the multilateral trading system with respect to their trade policies and in certain areas previously considered to fall in the domestic policy sphere. These obligations are somewhat mitigated, however, by the provisions on differential and more favorable treatment, which offer a more substantial degree of flexibility to the least developed countries in particular”.*

A análise feita a seguir, dos vários Acordos, Entendimentos e Declarações e Decisões Ministeriais incorporadas à Ata Final da Rodada Uruguai, procura refletir sobre os principais pontos críticos envolvidos (mencionados anteriormente), os quais colocavam sob risco as negociações e, conseqüentemente, as perspectivas do sistema internacional de comércio herdado do II Pós-Guerra. Ao mesmo tempo, serão analisados os impactos dos resultados alcançados sobre o Brasil (em sua política industrial e de comércio exterior).

Tem-se uma percepção muito difundida acerca das ameaças que o fracasso da Rodada Uruguai traria para o Brasil, as quais foram sintetizadas pelo embaixador Rubens Ricupero (1994, p. 18-19) nos seguintes termos: “O Brasil é um dos países que mais teriam a perder com um eventual fracasso, que não esteve longe de materializar-se, da Rodada Uruguai. Nosso comércio internacional é diversificado. Nossas exportações são compostas por uma pauta extensa de produtos e distribuem-se de forma equilibrada, sem concentração específica, entre nossos principais parceiros comerciais (EUA, Europa, América Latina e Ásia), cada um representando pouco mais ou pouco menos do que 20% do total. Dependemos da existência e do fortalecimento de um conjunto estável de regras de comércio internacional. Não temos qualquer interesse na substituição do sistema multilateral por blocos regionais excludentes, nem pelo chamado *comércio administrado*, tentação sempre presente nas conversações entre líderes do mundo desenvolvido e que tem como princípio balizador do comércio não as regras como as do GATT, mas sim metas quantitativas a serem cumpridas”.

Porém, antes de iniciar a análise proposta, faremos, a seguir, uma breve exposição do conteúdo da Ata Final da Rodada Uruguai, visando facilitar a discussão posterior.

A Organização Mundial de Comércio (OMC) foi constituída por um Acordo Constitutivo (*Agreement Establishing the World Trade Organization*), pelas Declarações e Decisões Ministeriais e pelo Entendimento sobre os Compromissos em Serviços Financeiros, todos anexos à Ata Final (os Acordos firmados são apresentados no quadro 1). As Declarações e Decisões Ministeriais totalizam doze textos legais.

O Acordo Constitutivo da OMC (denominado aqui apenas como o Acordo OMC) é composto por quinze Artigos e quatro Anexos. O Anexo 1 é subdividido em outros três Anexos. O Anexo 1A contém os

Acordos **M**ultilaterais de **C**omércio de **B**ens (*Multilateral Agreements on Trade in Goods*). O **A**nexo **1B** estabelece o **A**cordo **G**eral sobre **C**omércio de **S**erviços (*General Agreement on Trade in Services*). O **A**nexo **1C** contém o **A**cordo sobre **A**spectos dos **D**ireitos de **P**ropriedade **I**ntellectual **R**elacionados ao **C**omércio (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Os **A**nexos **2** e **3** referem-se, respectivamente, ao **E**ntendimento **R**elativo a **N**ormas e **P**rocedimentos sobre **S**olução de **C**ontrovérsias (*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*), e ao **M**ecanismo de **E**xame de **P**olíticas **C**omerciais (*Trade Policy Review Mechanism*). **F**inalmente, o **A**nexo **4** contém os quatro **A**cordos **P**lurilaterais de **C**omércio (*Plurilateral Trade Agreements*).

QUADRO 1
A cordos da Rodada Uruguai

Acordo Constitutivo da Organização Mundial de Comércio — Anexos

Anexo 1A: Acordos Multilaterais de Comércio de Bens

Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio — 1994

Acordo sobre Agricultura

Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

Acordo sobre Têxteis e Vestuário

Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio

Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT — 1994

Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT — 1994

Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque

Acordo sobre Regras de Origem

Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações

Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Acordo sobre Salvaguardas

Anexo 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

Anexo 1C: Acordos/Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relativos ao Comércio

Anexo 2: Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias

Anexo 3: Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais

Anexo 4: Acordos de Comércio Plurilaterais

Fonte: Decreto nº 1355, de 30/12/94.

Exceção feita aos Acordos Plurilaterais, os demais Acordos, Entendimentos, Declarações e Decisões Ministeriais fazem parte de um todo que deve ser aceito e implementado pelos países signatários da OMC.² Dos 125 países que participaram formalmente da Rodada Uruguai, 111 assinaram a Ata Final e 104 aderiram à OMC. Os sete países que não aderiram naquele momento à OMC, incluindo EUA e Japão, não o fizeram por estarem impedidos por suas respectivas legislações nacionais.

2 A ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO

O Acordo Constitutivo da OMC é, como se mencionou, composto por 15 Artigos e 4 Anexos. Neste capítulo, faz-se referência aos Artigos que dão propriamente forma à OMC. Adicionalmente, discute-se o Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (Anexo 2 do Acordo OMC), uma vez que este complementa, ainda que sujeito a disposições específicas dos demais Acordos, o arcabouço institucional da OMC.

2.1 Aspectos Institucionais da OMC

As principais funções da OMC³ são (Artigo 3): a) zelar

² “(...) the participants, in signing the Final Act, made a commitment to place the entire package of the Uruguay Round results before their competent national authorities, which, according to their respective domestic constitutional procedures, would act with the aim of approving or ratifying it” [UNCTAD (1994b, p. 7)].

³ **No preâmbulo do Acordo OMC, as partes signatárias reconhecem como objetivos fundamentais: elevar os níveis de vida, de renda e de demanda efetiva, a obtenção do pleno emprego, o aumento da produção e do comércio de bens e serviços, permitindo, ao mesmo tempo, a utilização ótima dos recursos mundiais e o respeito ao objetivo de um desenvolvimento sustentável, buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas ne-**

pela aplicação, administração e funcionamento dos Acordos Multilaterais firmados (Anexos 1, 2 e 3) e servir de quadro jurídico para a aplicação, administração e funcionamento dos Acordos Plurilaterais (Anexo 4); b) administrar o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (Anexo 2) e o Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais (Anexo 3); e c) cooperar com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento visando alcançar maior coerência na formulação de políticas econômicas em escala mundial.

cessidades e interesses, segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Ademais, é necessário realizar esforços positivos para que os países em desenvolvimento, especialmente os de menor desenvolvimento relativo, obtenham uma parte do incremento do comércio internacional que corresponda às necessidades de seu desenvolvimento econômico. Como enfatiza a UNCTAD (1994b, p. 9), questões substantivas como estas são tratadas unicamente no preâmbulo do Acordo. Além da introdução dos serviços no texto, o preâmbulo inova ao mencionar a necessidade do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente.

Os Acordos firmados no âmbito da OMC, exceto os Acordos Plurilaterais (Anexo 4), como o já se mencionou, fazem parte de um todo indissolúvel. Os signatários devem, portanto, aceitá-los e implementá-los integralmente (Artigo 2).⁴

A estrutura organizacional da OMC é apresentada no quadro 2. A Conferência Ministerial é composta por representantes de todos os membros (em nível ministerial) e deve reunir-se ao menos a cada dois anos. Cabe à Conferência Ministerial desempenhar as funções da OMC. A Conferência Ministerial deve estabelecer, além de outros Comitês que julgar necessários, o Comitê de Comércio e Desenvolvimento (responsável especificamente pelo exame das disposições em favor dos países de menor desenvolvimento), o Comitê de Restrições por Motivo de Balanço de Pagamentos e o Comitê de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos. Poderão participar desses Comitês representantes de todos os membros.

O Conselho Geral é composto por representantes de todos os membros e deve reunir-se sempre que se fizer necessário (nos intervalos entre as Conferências Ministeriais, o Conselho Geral deve cumprir as suas funções). O Conselho Geral deve orientar a constituição dos Conselhos para o Comércio de Bens, para o Comércio de Serviços e para os Aspectos dos Direitos de Propriedade In-

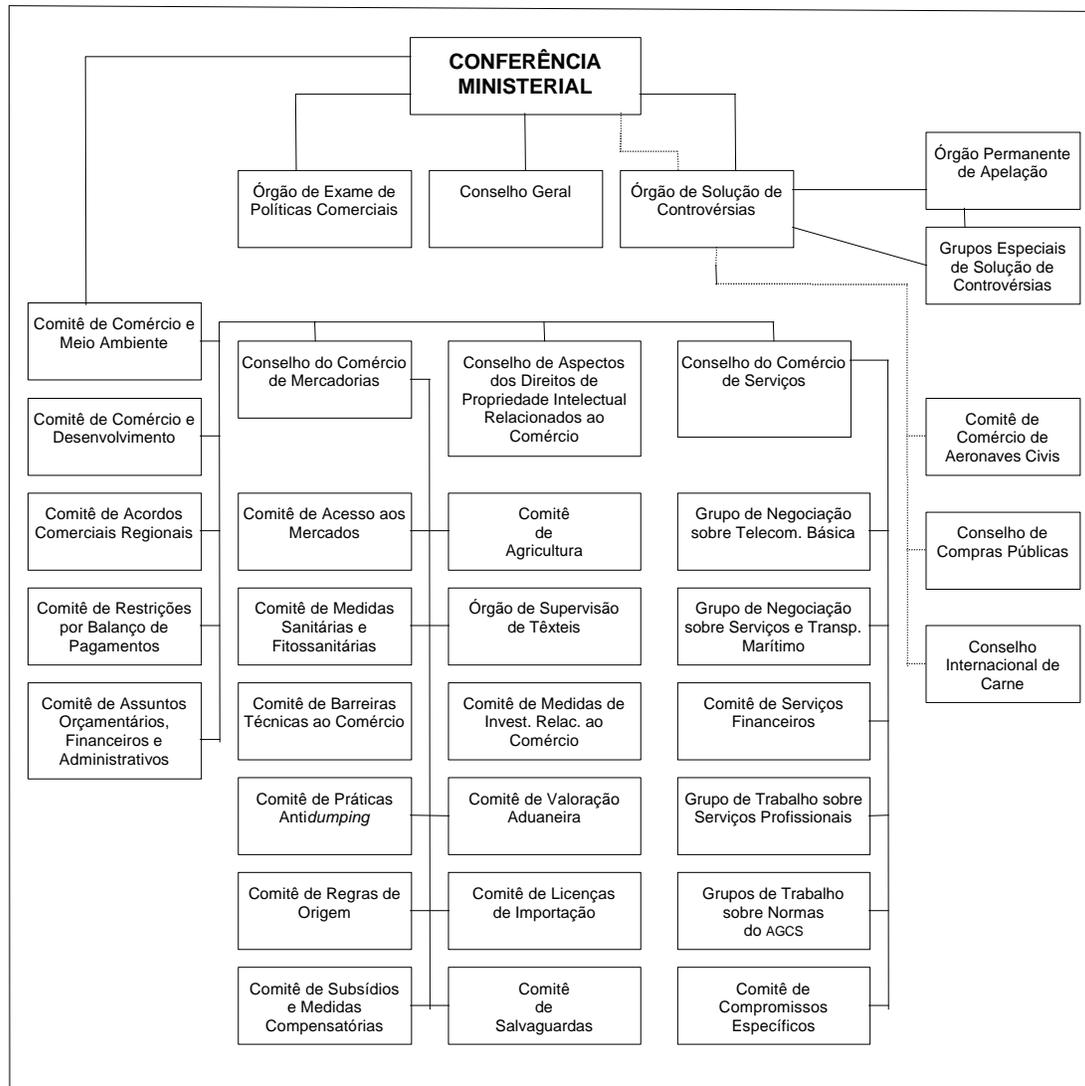
⁴ O Acordo OMC e os Acordos Multilaterais podem, conforme o Artigo 13 do Acordo OMC, não se aplicar a dois membros quaisquer, se um deles, no momento em que se torna membro, não aceitar sua aplicação. Essa prerrogativa só pode ser invocada pelos membros originários da OMC (a definição de membro originário é dada adiante) que tenham feito uso do Artigo XXXV do GATT 1947 (partes contratantes do GATT 1947 têm o direito de não aplicar integral ou parcialmente direitos estabelecidos a novos membros daquele Acordo). A Conferência Ministerial pode rever a aplicação do Artigo 13 a pedido de qualquer membro.

telectual Relacionados ao Comércio, formados por representantes nomeados por quaisquer membros. Cada Conselho reunir-se-á quando necessário. Os órgãos estabelecidos por força dos Acordos Plurilaterais devem informar sobre suas atividades ao Conselho Geral. O Conselho Geral é ainda responsável pela atribuição de funções adicionais aos Comitês criados pela Conferência Ministerial.

A Secretaria da OMC é estabelecida pela Conferência Ministerial, que indica seu Diretor-Geral e suas atribuições.

O processo decisório adotado pela OMC mantém a prática das decisões por consenso (na verdade, o consenso não pressupõe a aprovação de todas as partes envolvidas, mas a inexistência de qualquer manifestação formal em contrário). Não havendo consenso, as decisões são tomadas por votação (cada membro da OMC responde por um voto e, no caso das Comunidades Europeias, pelo número de estados-membros). As regras de decisão variam muito conforme a matéria ou a atribuição da OMC em questão.

QUADRO 2 Estrutura da OMC



Fonte: Elaboração própria a partir de imagem da *home page* da OMC.

Interpretações sobre o Acordo OMC ou sobre os Acordos Multilaterais são de competência exclusiva da Conferência Ministerial ou do Conselho Geral, e a aprovação da matéria depende da aprovação de três quartos dos membros.

A derrogação de uma obrigação (*waiver*) de um membro só pode ser decidida pela Conferência

Ministerial, com a aprovação de três quartos dos membros.

Alterações ao Acordo OMC e aos Acordos Multilaterais de Comércio (Anexo 1) podem ser propostas por qualquer membro ou pelo respectivo Comitê da Conferência Ministerial. A decisão, quando não obtido o consenso, pode ser aprovada por dois terços dos votos.⁵

Alterações aos Anexos 2 e 3 (Entendimento sobre Solução de Controvérsias e Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais) podem ser propostas por qualquer membro à Conferência Ministerial. A decisão relativa a alterações ao Anexo 2 é tomada por consenso e aplica-se a todos os membros da OMC.

Alterações em Acordos Plurilaterais são regidas pelas respectivas disposições. A Conferência Ministerial, decidindo por consenso e a pedido dos membros de um Acordo, pode transformá-lo em Acordo Plurilateral ou Multilateral, conforme o caso.

Decisões sobre o acesso de novos membros ao Acordo OMC e Acordos Multilaterais são tomadas pela Conferência Ministerial (por dois terços dos votos), que estabelece os termos de acesso. O acesso a um Acordo Plurilateral é decidido pelas regras específicas do Acordo. São considerados

⁵ No entanto, há exceções. Alterações no próprio processo decisório (Artigo 9) só são aprovadas pela aceitação de todos os membros. A mesma regra aplica-se a alterações nos artigos 1 e 2 do Anexo 1A, no artigo 2:1 do Anexo 1B, e no artigo 4 do Anexo 1C, que tratam do *Most Favourit Nation (MFN) principle*. Outras alterações no Acordo OMC e nos Anexos 1A e 1C, que promovem a modificação de direitos e obrigações dos membros, são inicialmente aplicáveis apenas aos membros que as aceitaram (dois terços dos votos). A Conferência Ministerial deve decidir por três quartos dos votos se os demais membros, que não acataram a decisão no prazo estipulado pela Conferência, podem ou não permanecer com o membros da OMC. O mesmo se aplica a alterações referentes às partes I, II e III do Anexo 2.

membr os originários da OMC as partes contratantes do GATT 1947 e as Comunidades Europeias signatárias da Ata Final.

2.2 O Entendimento sobre Solução de Controvérsias

O ESC (Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos sobre Solução de

Controvérsias — *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*) é de fundamental importância para a OMC, porque abrange os procedimentos de solução de controvérsias de todos os Acordos firmados, exceto disposições específicas dos respectivos Acordos (discutidas no capítulos ou itens respectivos), e, principalmente, porque tem a atribuição de tornar mais efetiva a aplicação das regras estabelecidas pela OMC.

Para tanto, segundo Hudec (1990), duas questões principais deveriam ser equacionadas: os procedimentos para formação dos painéis de solução de controvérsias e o tratamento dado aos casos de não-violação de direitos.

Sobre a segunda questão, o Artigo XXIII do GATT 1947 autoriza a investigação para determinar se uma medida, embora não infrinja obrigações legais de um Acordo, anula (*nullify*) ou prejudica (*impair*) os benefícios decorrentes ou impede a obtenção de qualquer objetivo do Acordo. Em caso positivo, nem o GATT 1947 nem o artigo 26 do ESC estabelecem mecanismos — exceto o próprio peso e o contrangimento políticos da decisão da OMC — que obriguem a modificação da medida em questão ou autorizem a exigência de compensação ou a suspensão de concessões por parte da parte prejudicada. Como foi apontado pela UNCTAD (1994b, p. 219), “*in cases of non-violation, the party applying the measure objected to may con-*

*tinue to keep it in force even if it is under considerable pressure to withdraw it or to offer compensation”.*⁶

Com relação à primeira questão levantada por Hudec, procedimentos para formação de Painéis, ou melhor, os procedimentos para a solução de controvérsias são iniciados com um pedido formal de consulta de um membro (requerente) a respeito de uma medida qualquer (adotada por outro membro) que seja considerada lesiva a seus direitos.⁷ O pedido deve ser respondido pelo membro que teve a medida contestada num prazo máximo de dez dias, e os entendimentos propriamente ditos devem iniciar-se no período de trinta dias (ambos os prazos são contados a partir do recebimento da solicitação).

Se esses prazos não forem respeitados ou se não for solucionada a controvérsia após, no máximo, sessenta dias do recebimento da solicitação, o requerente pode pedir ao OSC o estabelecimento de um Painel (*Panel*) de solução de controvérsias.⁸

Antes do ESC, a formação de um Painel dependia da aprovação consensual dos membros (inclusive

⁶ Hudec (1990, p. 196) afirma que: “if the GATT did not offer a way of adjudicating these situations in a multilateral forum, including the power to alter GATT legal relationships in response to them, the stronger governments would simply impose their own adjustment unilaterally”. A recíproca também é ainda mais verdadeira. Os países mais poderosos podem adotar tais medidas sem que as partes afetadas, e mais fracas, tenham sequer as ações de caráter unilateral com o forma de remediar a situação.

⁷ A rigor, esses procedimentos dizem respeito aos casos de violação ou não de direitos. Todavia, faz-se referência no texto somente ao primeiro tipo de caso pelas razões já discutidas. Todos os pedidos de consulta devem ser notificados ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), cujas funções são exercidas pelo Conselho Geral da OMC. O OSC, por sua vez, deve informar ao(s) Conselho(s) e Comitê(s) pertinente(s) sobre as consultas em curso.

⁸ Os prazos são mais exíguos quando envolvem produtos perecíveis ou casos de urgência: dez dias para início das consultas e vinte dias para a formação do Painel, ambos contados a partir do recebimento da solicitação.

das partes envolvidas). Assim, a parte contestada detinha o poder de veto sobre a continuidade ou não dos procedimentos. Ademais, a composição do Painel, suas regras de funcionamento e a própria aplicação de seus resultados dependiam da aprovação da parte contestada. Se a formação do Painel não fosse bloqueada, no mínimo, os procedimentos protelatórios poderiam estender-se quase indefinidamente. Como coloca Hudec (1990, p. 181), *“in short, the defendant has the power to block the dispute settlement process at any point”*.⁹

Os novos procedimentos estabelecidos pelo ESC tornaram automática a formação do Painel e deram maior agilidade e menor poder à parte contestada nas demais etapas do processo de solução de controvérsias. Embora as decisões por consenso tenham sido mantidas, tem-se agora a inversão da regra, ou seja, o Painel é formado automaticamente por solicitação da parte interessada, exceto se o OSC decidir, por consenso, não o fazer. A própria manifestação do requerente garante a formação do Painel (num prazo mínimo de quinze dias após a solicitação de seu estabelecimento).

Os Painéis são compostos por três indivíduos, escolhidos pelo Secretariado da OMC entre representantes de um membro, representantes nos Conselhos ou Comitês, entre outros. Não havendo

⁹ Hudec (1990, p. 182-183) acrescenta que os EUA devem receber provavelmente as piores notas com relação à procrastinação das soluções de controvérsias. *“For example, in a case challenging the US tax device called domestic international sales corporations (DISC), which lasted from 1972 to 1984, the United States refused to proceed unless companion cases involving other countries were tried at the same time, and unless the panel included tax experts. In Nicaragua’s 1985 complaint against a politically inspired US trade embargo, the United States would not accept panel until Nicaragua agreed in advance that the GATT could not examine national security claims. The United States did the same thing in three 1988 complaints: in an EC complaint about certain US sugar restrictions, the United States would not agree to a panel because of alleged EC foot-dragging in another case; in a Brazilian complaint about US Section 301 retaliation, the United States insisted on agreement that Section 301 itself could not be examined by the panel; finally, in an EC complaint about Section 301 retaliation, the United States refused to accept creation of a panel unless the European Community agreed to adjudicate the scientific basis of the EC antihormones regulation at issue, in the code forum chosen by the United States”*.

concordância entre as partes quanto à composição do Painel, o Diretor-Geral a determina no período de vinte dias, a contar de seu estabelecimento. O artigo 12:8 do ESC recomenda que seja respeitado o prazo de seis meses (ou três meses, para casos especiais, como os produtos perecíveis) entre a constituição do Painel e a divulgação de seu relatório final. Não sendo possível cumprir os prazos referidos, os integrantes do Painel devem justificar-se por escrito ao osc, e sob nenhuma hipótese o prazo final pode ultrapassar nove meses.

“The automatic nature of the panel report approval process is enshrined in Article 16:4 [...] Within 60 days after the circulation of a panel report to the members, the report will be adopted at a DSB meeting unless one of two things happens: either a party to the dispute formally notifies the DSB of its decision to appeal, or the DSB decides by consensus not to adopt the report” [UNCTAD (1994b, p. 212)].

O Órgão Permanente de Apelação foi criado pelo ESC como contrapartida aos prazos mais exíguos e ao maior automatismo conferido aos procedimentos de solução de controvérsias. É composto por nove indivíduos, mas apenas três deles são designados pelo osc para cada caso de apelação. Seus procedimentos, até a conclusão de seus trabalhos, não devem ultrapassar sessenta dias, a contar da data da apelação, e, no máximo, podem estender-se a noventa dias. O relatório do Órgão de Apelação deve ser acatado pelo osc — exceto por decisão consensual — e as partes interessadas não podem recorrer.

Caso os resultados do Painel ou do Órgão de Apelação concluam sobre a incompatibilidade de uma medida, suas recomendações devem ser acatadas pela parte afetada. O osc pode conceder um

prazo razoável (*reasonable*)¹⁰ para que as referidas recomendações sejam implementadas.

O descumprimento das recomendações permite que a OMC conceda a autorização para exigências de compensação ou da suspensão de concessões por parte da parte prejudicada. A compensação é, em princípio, voluntária, isto é, caso haja impossibilidade de cumprir as recomendações, são estabelecidas, voluntariamente, compensações ao requerente. Mas a compensação pode ser requerida por este e envolver qualquer área coberta pelo ESC¹¹ (*cross retaliation procedures*). Ademais, segundo a UNCTAD (1994b, p. 214):

“if no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the expire of the reasonable period of time, any party that has invoked the dispute settlement procedures may request the DSB for authorization to suspend the application to the member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements [...] There are three successive stages in determining the suspension. The complaining party should first seek to apply it with respect to the same sector or sectors in which a violation or nullification or impairment has been found. If the complainant feels that it is not practicable or effective to do so, it may seek the suspension in other sectors under the same agreement. Thirdly, if this also is not practicable or effective, and the circumstances are serious enough, the suspension may be sought under another covered agreement”.

A suspensão é automática e concedida pelo OMC em, no máximo, trinta dias após o pedido de suspensão. A parte prejudicada pode, no entanto, pedir uma revisão (*arbitration*). “This procedure is a further check on any danger of abusive use of the faculty to suspend concessions [...] The arbitration will be carried out by

¹⁰ **P or prazo razoável entende-se: a) o prazo proposto pelo membro afetado, desde que aprovado pelo OMC; b) um prazo mutuamente acordado entre as partes em controvérsia no período de 45 dias da data de adoção das recomendações; ou c) um prazo arbitrado compulsoriamente no período de noventa dias da data de adoção das recomendações.**

¹¹ **O ESC (A pênndice 1) abrange os seguintes acordos: Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Mercadorias (Anexo 1A); Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Anexo 1B); Acordo sobre Aspectos de Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Anexo 1C); Acordos Comerciais Plurilaterais (Anexo 4).**

the original panel if the members are available, or by an arbitrator (either an individual or a group) appointed by the Director-General of the wto” [UNCTAD (1994 b, p. 217).

Deve-se notar que todos os procedimentos adotados para a solução de controvérsias, desde o início das consultas até a autorização para a suspensão de obrigações, são realizados em bases multilaterais, isto é, apenas mediante o conhecimento e a aprovação do osc. Indo além, o artigo 23:2 do ESC estabelece explicitamente que os signatários do Acordo não deverão determinar unilateralmente sobre a natureza de qualquer medida (em caso de violação ou não-violação), ao mesmo tempo em que deverão acatar o prazo razoável, estipulado conforme as regras mencionadas, para que o membro implemente as recomendações e observe os procedimentos estipulados pelo osc quanto à adoção de medidas compensatórias.

O disposto sobre controvérsias a respeito de não-violações de direitos, e a permissão para suspensão de direitos que envolvam outros setores que não apenas o objeto da controvérsia, devem ser encarados de forma dúplice por parte dos países em desenvolvimento — aí incluído o caso particular do Brasil. Em princípio, quaisquer dispositivos ou omissões que dêem melhores condições para adoção de medidas unilaterais ou discricionárias, em que o poder de barganha do Brasil é menor que o de países desenvolvidos, não são bons, segundo a perspectiva brasileira.

No primeiro caso, ao mesmo tempo em que os EUA, por exemplo, podem ser alvo de não-violações de seus direitos e agir unilateralmente contra isso, podem igualmente ser sujeitos de não-violações. Quanto à *cross-retaliation*, de acordo com avaliação da UNCTAD (1994 a, p.164), “*the concept of cross-sectoral retaliation was strongly opposed by many developing countries at earlier stages of the negotiations [...] It appear to some, however, that cross-retaliation could actually strengthen the position of developing countries, in that retaliation in the area of intellectual property rights or in certain services sectors would be taken seriously by the major trading countries*”.

Não obstante essas ressalvas, é inegável o aprimoramento dos procedimentos relativos a soluções de controvérsias. O disposto no artigo 23 do ESC,¹² os prazos mais exíguos e o maior automatismo das aprovações cerceiam a liberdade para a adoção de medidas unilaterais e de exercícios de poder. Sob esse aspecto, os resultados alcançados são favoráveis ao Brasil e aos países em desenvolvimento em geral. Porém, não há dúvidas de que eventuais infrações cometidas pelo governo brasileiro podem vir a ser motivo de controvérsia (sem entrar no mérito da questão, o caso do regime automotivo exemplifica bem esse ponto). Em outros termos, mesmo que com um alcance menor do que o ganho proporcionado pelo ESC, houve, inegavelmente, uma diminuição do grau de liberdade para o exercício de políticas industriais e de comércio exterior por parte de todos os membros da OMC e, em particular, daqueles com menor poder de barganha no cenário internacional.

3 A POLÍTICA DE DEFESA COMERCIAL

As chamadas políticas de defesa comercial estão contidas nos Acordos sobre *Dumping* (Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e sobre Salvaguardas. Os dois primeiros Acordos referem-se a medidas contra práticas comerciais consideradas desleais,

¹² Segundo Goyos Jr. (1994, p. 146), “este dispositivo é um flagrante ataque à pioneira e singularmente infame legislação dos EUA denominada Super 301. Todavia, somente o futuro dirá se este dispositivo de grande alcance e de fundamental importância para o direito internacional será observado pelos EUA”.

enquanto que as salvaguardas¹³ referem-se à proteção conferida à indústria afetada negativamente pelo comércio praticado de acordo com as regras estabelecidas.

Maior ênfase será conferida aqui à discussão dessas políticas, não só porque constituem a parte mais visível da OMC, mas sobretudo porque parecem ser de interesse do governo e de setores ligados ao comércio no Brasil. A abertura brasileira ao comércio, com a eliminação de grande parte das restrições não-tarifárias às importações e redução significativa das tarifas, trouxe à tona a importância e os limites quanto ao uso das medidas de proteção à atividade interna contra práticas comerciais desleais ou não.

Por outro lado, vale destacar desde já que as regras para implementação de medidas de defesa comercial (discutidas adiante) tornaram-se, em geral, muito mais complexas. Seja pela tendência à intensificação do uso de medidas de defesa comercial, em função do grau maior de exposição da produção doméstica ao comércio internacional, seja pela complexidade das regras estabelecidas, a defesa dos produtores domésticos contra práticas desleais de comércio ou prejuízos sérios causados pelo aumento imprevisto das importações requer um grau sensivelmente mais elevado de capacitação das autoridades responsáveis pela implementação das referidas medidas: capacitação em termos de disponibilidade de recursos humanos e materiais e em termos de qualidade desses recursos, dada a complexidade das regras estabelecidas.

¹³ As medidas de salvaguarda têm, na verdade, um escopo mais abrangente, isto é, estas incluem: a) ações de salvaguarda por razões de balanço de pagamentos (Artigo XII do GATT); b) por razões de saúde pública (Artigo XX do GATT); c) por razões de segurança (Artigo XXI do GATT); e d) medidas aplicadas por razões de dano à indústria doméstica (Artigo XIX do GATT).

Nesse sentido, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) foi reestruturada, com a criação do Departamento de Defesa Comercial (DECOM), responsável pela investigação e determinação de qualquer medida de defesa comercial. A mudança de natureza institucional revela, desde logo, a correta percepção da nova problemática colocada para o governo brasileiro.¹⁴

3.1 O Acordo sobre Salvaguardas

O Artigo XIX do GATT 1947 estabelece que: “action

can be taken ‘to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession’ when the following criteria and conditions are met: as a result of ‘unforeseen’ developments, the product in question is imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten ‘serious injury’ to domestic producers of like or directly competitive products. The suspension of an obligation or the withdrawal or modification of a concession must be limited to the extent and the time necessary to prevent or remedy the injury caused or threatened” [UNCTAD (1994b, p. 41)]. Qualquer ação de salvaguarda deve, obrigatoriamente, ser tomada em bases multilaterais (isto é, de acordo com o princípio de nação mais favorecida) e oferecer compensação a qualquer membro que o desejar.

O parágrafo anterior encerra grande parte das contradições das regras sobre salvaguardas. Além de problemas bastante objetivos quanto à

¹⁴ Em artigo publicado em *O Estado de São Paulo*, 30/6/96 (“Abertura e Defesa Comercial”), o secretário da SECEX/MICT, Maurício Costa, afirma que: “se, por um lado, a maior exposição da indústria brasileira à concorrência internacional permite induzir ao aumento de qualidade e produtividade dos setores domésticos, por outro, pode deixá-la em posição relativamente mais vulnerável às práticas desleais de comércio”. Os novos instrumentos de defesa comercial “prevêem procedimentos anti-dumping, de medidas compensatórias e de salvaguardas, cujo rigor e especificidade passaram a requerer análises mais complexas que em 1995, com a utilização de metodologias e procedimentos mais transparentes”. A adequação por parte do governo à nova realidade vem sendo realizada por meio da capacitação do quadro técnico do DECOM, após a mencionada reestruturação da SECEX.

definição de dano grave (*serious injury*) aos produtores domésticos, a aplicação de medidas de salvaguarda em bases multilaterais (com o oferecimento de compensação às partes prejudicadas) tornavam o referido instrumento pouco funcional. Muitas vezes, o dano não é causado pelo conjunto das importações, mas, especificamente, pela importações de um único país (ou de um grupo reduzido de países). A generalização de uma ação de salvaguarda criava, portanto, uma área de conflito entre um número de países maior que o necessário, e maior exigência de compensação).

Mesmo quando o dano ou a ameaça de dano é causado pelo conjunto das importações, a compensação coloca um grave problema interno. Ao proteger determinado setor, as autoridades governamentais devem eleger o setor ou os setores que serão objeto da compensação, isto é, que serão desprotegidos.

A insatisfação¹⁵ com as regras existentes, por outro lado, fez prosperar os acordos voluntários de restrição às exportações, os quais são *ilegais* de acordo com as regras do GATT, ou são eufemisticamente denominados *extra-GATT*, porque são negociados bilateralmente ou entre um conjunto restrito de

¹⁵ “According to GATT sources, in the period 1980-1987, 35 Article XIX actions were resorted to in all (19 involving tariff increases and 16 non-tariff measures). By contrast, as of April 1988, 191 restraint arrangements were in force covering such sectors as automobiles and transport equipment, steel and steel products, electronics, temperate-zone agricultural products, textiles (outside MFA), footwear, and machine tools. Nearly 80 per cent of those actions were taken by the EC, the United States and Canada” [UNCTAD (1994b, p. 42, nota 33)].

países.¹⁶ Nesse caso, o uso da força política e do peso econômico dos países envolvidos é preponderante na determinação dos resultados alcançados.

O artigo 2 do Acordo sobre Salvaguardas (*Agreement on Safeguards*) — constituído por um preâmbulo, quatorze artigos e um anexo — reitera as condições necessárias para a aplicação de medidas de salvaguarda contidas no Artigo XIX do GATT 1947, bem como a exigência de não-discriminação. O Artigo XI proíbe quaisquer medidas de natureza voluntária. A eliminação progressiva das medidas existentes¹⁷ (o que exclui o Acordo Multifibras, cuja eliminação segue regras próprias) acontecerá num prazo não superior a quatro anos a contar da entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC. Permite-se, no entanto, que uma única medida, livremente escolhida, seja mantida até o final de 1999.

Mais detalhadamente, o artigo 2 inova, no entanto, ao mencionar o aumento das importações em termos absolutos ou como proporção da produção nacional como condição necessária à aplicação de medidas de salvaguarda. Além de conferir maior precisão ao texto legal,

¹⁶ Não obstante, em 1960, foi legalmente instituído no GATT o conceito de *market disruption*, “to deal with the problems of imports of textiles from the so-called ‘low cost’ suppliers other than dumped or subsidized imports [...] Since then, this concept has been one of the basic premises of the MFA” (*Multi-Fibre Arrangement*) [UNCTAD (1994b, p. 43, nota 40)]. O conceito é definido pela combinação dos seguintes fatores: a) aumento rápido e substancial das importações de determinado produto proveniente de um número reduzido de países; b) o preço do produto importado é bastante inferior ao preço do produto similar produzido localmente (mas não como o resultado de *dumping* ou subsídios); e c) há sério dano ou ameaça de dano como decorrência dessas importações.

¹⁷ A UNCTAD sustenta que o referido artigo tem uma brecha, trata-se do rodapé do artigo que estabelece que uma quota de importação aplicada como medida de salvaguarda pode, por mútuo acordo, ser administrada pelo país exportador. Para a UNCTAD (1994b, p. 48), um “import quota administered by an exporting-member government, however, has many of the characteristics of a VER” (*voluntary export restraint*).

tem-se também o amparo para a adoção de medidas de salvaguarda para setores *decadentes*, isto é, setores que, por terem diminuída a produção doméstica, vêem o crescimento relativo da participação das importações, embora estas não tenham crescido ou até tenham diminuído, em termos absolutos.

O artigo 4 estabelece claramente a necessidade de se demonstrar a relação de causalidade entre o aumento das importações (em termos absolutos ou relativos) e o prejuízo grave (ou ameaça deste) à indústria doméstica. Em outros termos, para a aplicação de medidas de salvaguarda, não basta o crescimento das importações, pois é necessário que exista dano à indústria doméstica e que este seja realmente causado pelas importações.¹⁸

As medidas que venham a ser adotadas devem ser estritamente as necessárias para remediar o dano causado pelo aumento das importações, e não devem ultrapassar o prazo de quatro anos, prorrogáveis, se justificado, por mais quatro anos (artigo 7). Podem ser adotadas restrições quantitativas,¹⁹ tarifárias ou uma combinação de ambas. Como regra geral, restrições quantitativas devem ser não-discriminatórias, ou seja, as quotas de importação devem ser estabelecidas de forma negociada ou, quando isso não for possível,

¹⁸ É admitida a aplicação provisória de medidas de salvaguarda (artigo 6) apenas a partir de fortes indícios de dano e de causalidade entre o dano e o aumento das importações. Medidas provisórias só podem ser de natureza tarifária e não podem ultrapassar duzentos dias de vigência.

¹⁹ No caso de restrições quantitativas, estas não podem implicar redução das importações a um nível inferior à média das importações efetuadas nos últimos três anos, a menos que se demonstre claramente a necessidade de se estabelecer um nível diferente para remediar ou prevenir a ameaça de dano.

com base nas importações realizadas no passado recente.²⁰

Contudo, o artigo 5:2b do Acordo criou a figura intermediária entre a discriminação e a não-discriminação, a chamada *quota modulation*. O estabelecimento de quotas de importação por outros critérios que não os já mencionados pode ocorrer somente nos casos de dano (e não ameaça de dano) se: a) as importações provenientes de certos membros aumentarem desproporcionalmente em relação às importações totais do produto em questão; b) as razões para o afastamento dos critérios gerais são justificadas; e c) as condições para tal afastamento são equitativas para todos os exportadores do produto em questão.²¹

Sobre outro ponto importante e motivo de insatisfação com as regras antes vigentes: a exigência de compensação a todos os membros que se sentiram prejudicados pela adoção de uma medida de salvaguarda, o artigo 8 reitera tal exigência. Se não houver a compensação, o país exportador tem o direito de suspender concessões equivalentes, respeitados os prazos previstos no artigo. Todavia, o direito à suspensão não poderá ser exercido nos três primeiros anos de vigência da medida de salvaguarda.

²⁰ Sob nenhuma condição, países em desenvolvimento poderão ser objeto de uma ação de salvaguarda se as importações dele provenientes forem inferiores a 3% do total importado, desde que os países em desenvolvimento com participação individual inferior a 3% tenham, coletivamente, menos de 9% das importações totais. Os países em desenvolvimento gozam ainda da prerrogativa de poder prorrogar a duração de uma medida de salvaguarda além do limite máximo já mencionado.

²¹ As importações de certos produtos têxteis provenientes da China, Coréia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Panamá estão, desde junho de 1996 até maio de 1999 (um período de três anos no qual os parceiros comerciais afetados não poderão exigir compensação — ver próximo parágrafo), sujeitas a quotas de importação para salvaguardar os produtores domésticos.

Por fim, destaca-se que foi criado o Comitê de Salvaguardas, subordinado ao Conselho para o Comércio de Bens, com a atribuição de zelar pela observância das regras estabelecidas (toda ação de salvaguarda deve, desde o início das investigações, ser comunicada ao Comitê). As regras para solução de controvérsias seguem as normas gerais do ESC.

Em síntese, a aplicação de medidas de salvaguarda foi *facilitada*, porque os requisitos de compensação deixaram de ser exigidos nos três anos iniciais de vigência de uma ação qualquer, mas manteve-se como regra geral o princípio de não-discriminação (caso contrário, os acordos de restrição voluntária seriam legitimados). Mais precisamente, foi introduzido o conceito de *quota modulation*, que permite, sob condições mais estritas, a adoção de medidas de salvaguarda seletivas. Foram estabelecidas definições mais precisas sobre prejuízo sério e ameaça de prejuízo sério, e prazos mais rígidos de investigação e de vigência de medidas de salvaguarda. Por outro lado, foram proibidos programas de restrição às exportações de caráter voluntário e estabelecido um prazo máximo (quatro anos) para a extinção dos programas em vigor (com a exceção mencionada).

Os aperfeiçoamentos mencionados devem reverter o quadro de relativo desuso das medidas de salvaguarda, ao passo que ações anti-*dumping* e anti-subsídios — que vinham sendo preferidas por não envolverem requerimentos de compensação e por serem discricionárias — tendem a estar sob uma disciplina mais rígida, com o ser discutido adiante.

Recentemente, o governo brasileiro adotou, entre outras medidas de salvaguarda que afetam outros setores, a elevação da alíquota de importação incidente sobre brinquedos (de 20% para 70%) com o forma de salvaguardar a produção doméstica. A medida aplica-se a todos os parceiros comerciais, excetuando-se as importações provenientes

de países do MERCOSUL. Todavia, o prazo de vigência da nova alíquota de importação (de julho até o final de 1996) tem suscitado severas críticas, tanto internas quanto externas.

No âmbito externo, a União Européia, com o apoio dos EUA e de Hong-Kong, fez uma solicitação formal de explicações por intermédio da OMC (*O Estado de São Paulo*, 19/07/96, "País terá de justificar à OMC restrições a brinquedos importados"). Internamente, as críticas centram-se no suposto protecionismo da referida medida. Sueli Caldas (*O Estado de São Paulo*, 13/07/96, "Um Natal Espertamente Protegido") afirma: "O que mais intriga na polêmica elevação da alíquota de importação para brinquedos é a sensação de que o pedido da indústria foi fundamentado menos em argumentos de violação das regras do comércio internacional e mais em dificuldades econômicas conjunturais (não exclusivas desse setor industrial), e na esperteza de livrar-se da concorrência estrangeira em duas datas em que há expansão na venda de brinquedos: o Dia da Criança e o Natal. Essa sensação é fortalecida pelo precedente de igual pedido ter sido negado, há pouco menos de um ano, pelo mesmo Comitê Consultivo de Defesa Comercial que agora o aprovou".

Cumpre esclarecer que o instrumento de salvaguarda não trata de casos de "violação das regras do comércio internacional" e que não é injustificado por basear-se em "dificuldades econômicas" do setor. Talvez, a crítica mais contundente refira-se à exigüidade do prazo concedido para que a indústria doméstica reestruture-se. Todavia, a crítica de Caldas é estranhamente corroborada pelo ministro Francisco Dornelles, segundo o qual a "abertura continua, mas não vamos permitir práticas desleais de comércio" (*O Estado de São Paulo*, 03/07/96, "Brinquedo importado vai pagar 70% de imposto").

3.2 O Acordo sobre Antidumping

O *dumping*, assim com o certos tipos de subsídios, é condenado como o prática desleal de comércio. Por essa razão, as regras anteriores ao Acordo Antidumping (*Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994*) resultante da Rodada Uruguai continham certa dose de liberalidade, pois permitiam a seleção das empresas/países e não demandavam medidas de compensação à(s) parte(s) afetada(s). Assim, as ações *antidumping* eram preferidas em relação, por exemplo, às medidas de salvaguarda. Muitos países acusam os principais usuários das medidas *antidumping* de usarem -nas com o elemento de pressão, ao buscar desde acordos de preços até acordos de restrição voluntária das exportações.²²

O sentido geral do Acordo firmado foi o de melhor precisar os termos, definições e procedimentos existentes, tornando-os mais rígidos. Por certo, a consecução dos objetivos almejados foi em muito facilitada pela modificações introduzidas no Acordo sobre Salvaguardas, aí incluídas a proibição e a eliminação progressiva dos acordos *voluntários* de restrição às exportações. Em outros termos, medidas que efetivamente eram de salvaguarda eram conduzidas com ações *antidumping*, seja pelas falhas daquelas, seja pelas omissões destas.

Por *dumping* entende-se a venda de um produto no mercado de terceiros a um preço menor que aquele usualmente praticado no mercado do país exportador. Para a aplicação de um direito *antidumping* faz-se necessário não só a comprovação do *dumping*, com o também a determinação do dano ou da ame-

²² Segundo Messerlin (1990, p. 108-109), “two-thirds of the voluntary export restraints imposed by the European Community and the United States between 1980 and 1987 have been negotiated in the context of antidumping actions”. Trebilcock & Howse (1995, p. 99-100) apontam que as “main changes [introduzidas no Acordo] reflect a growing tension between developed countries, especially the USA and the EU, which bring a substantial percentage of all antidumping actions, and NICs and developing nations who are typically defenders rather than complainants”.

ação de dano causado pelas importações a preços de *dumping* aos produtores do país importador.

Uma investigação com vistas à aplicação de um direito anti*dumping* só pode ser iniciada por meio de uma petição²³ por escrito da indústria doméstica ou em seu nome (artigo 5).²⁴ Por indústria doméstica entende-se a totalidade ou um subconjunto representativo dos produtores nacionais do produto similar, isto é, o produto idêntico ou substituto próximo do produto importado a preços de *dumping*.²⁵ A representatividade dos peticionários é assim definida: a) quando os peticionários responderem por 50% da produção somada dos produtores do produto similar que manifestarem formalmente seu apoio ou sua rejeição à petição

²³ A petição deve conter a demonstração bem fundamentada do *dumping*, do dano e da relação causal entre as importações a preços de *dumping* e o dano alegado, bem como todas as informações necessárias para que as autoridades competentes formem seu juízo sobre a petição em tela, como, por exemplo, preços de venda do produto no mercado do país exportador; preços e volumes de exportação a preços de *dumping* e provenientes de outros países/produtores; informações sobre o(s) peticionário(s) com o evolução da capacidade produtiva instalada e ociosa; evolução das vendas físicas e preços de venda para os mercados interno e externo; evolução dos estoques e do nível de emprego, etc. Cabe às autoridades competentes examinar a correção das informações fornecidas.

²⁴ Havendo comprovação suficiente do *dumping*, do dano e da causalidade, as autoridades competentes podem iniciar uma investigação por iniciativa própria.

²⁵ O território nacional pode ser subdividido ou regionalizado se: a) os produtores venderem toda ou quase toda a produção na região; e b) se a demanda da região for suprida em proporção substancial pelos produtores nela localizados. Nesse caso, as investigações e, eventualmente, a aplicação de direitos anti*dumping*, ficam circunscritos aos produtos destinados àquela região. Por outro lado, quando dois ou mais países tiverem atingido certo nível elevado de integração, a indústria doméstica será considerada o conjunto das indústrias nacionais.

(exclui-se, portanto, do universo de cálculo os produtores que não manifestarem sua posição); e b) quando os peticionários responderem por, no mínimo, 25% da produção total do produto similar.

Deverá ser rejeitada a petição ou encerrada a investigação que determinar que a margem de *dumping* (ver adiante) é inferior a 2% do preço de exportação (margem *de minimis*). O mesmo deve ocorrer caso o volume das importações (a preços de *dumping*) provenientes de um único país seja inferior a 3% das importações totais do produto similar. Caso mais de um país esteja arrolado na petição, devem ser encerradas as investigações se as importações agregadas totalizarem menos de 7% das importações totais.

A determinação da existência do *dumping* é feita pela comparação dos preços praticados comumente no mercado do país exportador (*valor normal*) e dos preços de exportação para o país em questão. A diferença entre os dois é denominada margem de *dumping* e sobre essa diferença, com o percentagem do preço de exportação, aplica-se o critério *de minimis*.

O valor normal é calculado por uma das três formas apresentadas a seguir (com base na Circular SECEX n.º 21, de 2/4/96):

a) Tratando-se de um país com economia predominantemente de mercado, para a determinação do valor normal são considerados os preços praticados nas vendas internas do país exportador. O uso desse critério está condicionado também a que tais vendas constituam pelo menos 5% das exportações para o país em questão (não se esclarece se o percentual é calculado considerando-se as vendas físicas ou em valor [UNCTAD (1994b, p. 74)]).

b) Tratando-se de um país com economia predominantemente de mercado, mas com vendas internas inferiores a 5%, o valor normal pode ser calculado com base nos preços de exportação para

um terceiro país, ou com base num valor construído, isto é, o custo de produção mais as despesas administrativas e de distribuição, e os lucros auferidos. Preferencialmente, os itens utilizados para o cálculo do valor construído devem referir-se a dados reais do exportador.

c) Tratando-se de um país cuja economia não seja predominantemente de mercado, pode-se adotar um dos procedimentos antes descritos, tendo-se, por referência, um terceiro país de economia de mercado.

Para efeito de comparação do valor normal com o preço de exportação, devem ser adotados todos os procedimentos que confirmam maior justiça à comparação. Por exemplo, os respectivos preços devem referir-se ao mesmo nível de comércio, preferencialmente *ex fabrica*, com indicação da metodologia e das fontes de dados para obtenção do preço *ex fabrica*. Devem ser utilizadas as médias ponderadas dos valores normais e dos preços de exportação, ou a comparação deve ser feita com base nos valores apurados em cada transação. A conversão dos preços para a mesma moeda deve ser calculada preferencialmente pela taxa de câmbio vigente no momento da transação.

Sobre o dano (ou ameaça de dano) e sua relação causal, há procedimentos igualmente minuciosos. De modo geral, a análise baseia-se na evolução das importações (crescimento absoluto e relativo) a preços de *dumping*, no comportamento dos preços do produto similar no mercado doméstico (comparação com os preços das importações a preços de *dumping* e evolução temporal), e na situação econômico-financeira dos produtores domésticos (evolução do volume de vendas, dos lucros, da ocupação da capacidade instalada, etc.). Os fatores mencionados não podem ser, isolada ou mesmo conjuntamente, considerados como suficientes para a determinação do dano (ou ameaça do dano) e da relação de causalidade. Deve-se considerar, *inter alia*, a evolução das importações proveni-

entes de outros países, as mudanças no padrão de consumo, a existência de práticas restritivas ao comércio e à concorrência por produtores nacionais; o progresso tecnológico que venha ocorrendo e a eficiência da indústria nacional.²⁶

Para a determinação de ameaça de dano, ademais, a análise deve basear-se em fatos e não em meras conjecturas. Mais precisamente, é necessário verificar: a) a significativa taxa de crescimento da disponibilidade de produtos importados, como indicativo do provável aumento substancial nas importações; b) a elevada capacidade ou o potencial de exportação dos países exportadores; c) os elevados estoques do produto sob investigação; e d) os preços de exportação, quando forem tão baixos que deprimam os preços domésticos e aumentem a demanda por novas importações.

Ao longo de todo o processo de instrução da investigação, que deve ser concluído em doze meses e não pode superar, sob qualquer hipótese, dezoito meses (artigo 5), é necessária a garantia de amplo acesso às informações e direito de defesa a todas as partes interessadas (artigo 6:14). Para que não haja a contestação (sobre a solução de controvérsias, ver adiante) das determinações realizadas, as autoridades competentes, além de zelar pelo acesso às informações e pelo direito de defesa, de-

²⁶ Quando as importações a preços de *dumping* de mais de um país estiverem em consideração, a análise do dano não pode ser feita cumulativamente (ou seja, em princípio, deve-se determinar a existência ou não de dano provocado pelas importações de cada país individualmente), a menos que: a) as margens de *dumping* e os volumes de importações de cada país respeitem os critérios *de minimis*; e b) haja concorrência entre os diferentes exportadores entre si e entre eles e a produção doméstica do produto similar.

vem fazer publicar de forma circunstanciada todas as suas determinações.²⁷

A qualquer momento, pode-se suspender o processo se o exportador assumir, voluntariamente, o compromisso (considerado satisfatório) de rever os preços praticados. Apesar da ressalva (artigo 8) de que os exportadores não deverão buscar ou aceitar compromissos de preços que impliquem elevação injusta de preços (superior à margem de *dumping* presumida e/ou superior ao necessário para cessar o dano à indústria doméstica), esse instrumento é um precedente perigoso no sentido da realização de acordos *voluntários*.

Direitos provisórios anti*dumping* poderão ser estabelecidos se, no curso da investigação, as autoridades competentes considerarem que os direitos provisórios são necessários para impedir que ocorra ou que se agrave o dano existente, isto é, pressupõe-se a determinação preliminar do *dumping*, do dano e da causalidade. Além disso, deve-se garantir oportunidade adequada de defesa às partes interessadas ou, mais precisamente, não podem ser aplicados direitos provisórios antes de transcorridos sessenta dias do início das investigações. Os direitos provisórios devem ser impostos

²⁷O artigo 12:3 do Acordo estabelece que: “Cada um de tais avisos informará, ou dele constará por meio de informe em separado, com suficiente pormenor, as determinações e conclusões estabelecidas sobre cada matéria de fato e de direito que se tenha considerado com o relevante pelas autoridades investigadoras. Todos esses avisos e informes serão encaminhados ao Membro ou Membros cujos produtos tenham sido objeto de determinação ou compromisso, e também às outras partes interessadas de cujo interesse se tenha conhecimento” (Decreto nº 1355). O artigo 13 estabelece que: “Todo Membro cuja legislação nacional contenha disposições sobre medidas anti*dumping* deverá manter tribunais arbitrais, administrativos ou ligados ao judiciário, ou, ainda, prever procedimentos com vista a, *inter alia*, realizar pronta revisão das medidas administrativas relativas às determinações finais e às revisões das determinações” (Decreto nº 1355).

preferencialmente na forma de garantia — depósito em dinheiro ou certificado em montante igual ao direito arbitrado —, e não podem ultrapassar quatro meses.

Os direitos definitivos não devem ultrapassar o período necessário para fazer cessar o dano à indústria doméstica. A revisão dos direitos aplicados pode ser feita por iniciativa própria das autoridades competentes ou por pedido de qualquer uma das partes interessadas. Além disso, a aplicação de um direito anti*dumping* não pode ultrapassar o prazo de cinco anos (*sunset clause*), a menos que, em revisão circunstanciada, iniciada em data anterior ao término daquele prazo, haja a determinação de que a extinção do direito deve levar à reincidência do *dumping*, do dano e de sua causalidade.

Além dos direitos de consulta e revisão das determinações no âmbito das autoridades competentes do país que está aplicando o direito anti*dumping*, o Acordo, com a criação do Comitê sobre Prática Antidumping, prevê que todas as medidas provisórias ou definitivas sejam comunicadas ao referido Comitê. Eventuais controvérsias sobre a aplicação de direitos anti*dumping* são regidas pelo disposto no ESC.

Da análise aqui feita, parece ficar claro que o novo acordo sobre *dumping* estabeleceu procedimentos, em geral, muito rígidos. Com a determinação do *dumping*, do dano (ou ameaça de dano) e da causalidade, mais os mecanismos de revisão que foram criados (aí incluído todo o processo de instrução das investigações), definiram-se práticas e regras mais rígidas de atuação. O sentido geral das mudanças observadas pode ser resumido com o uma tentativa de coibir abusos que vinham sendo verificados na aplicação de direitos anti*dumping*, que, assim, não eram usados para a compensação contra práticas desleais, e tornavam-se um instrumento unilateral e seletivo de proteção à produção doméstica.

As restrições introduzidas a possíveis arbitrariedades são, em geral, positivas para os países com menor poder no cenário internacional, como é o caso do Brasil. Permanecem, todavia, alguns pontos *em aberto*, por onde podem ser reintroduzidos os mecanismos de pressão ou de força.

O primeiro, que, a rigor, não diz respeito ao Acordo em questão, refere-se ao mecanismo de solução de controvérsias. A imposição de um direito (provisório ou definitivo) *anti-dumping*, ou mesmo a mera investigação de *dumping*, tende a reduzir significativamente o volume de importações (o prazo estimado de investigação é, segundo o próprio Acordo, de um ano). A contestação do processo, no âmbito do *osc*, toma, no mínimo, seis meses e não mais que nove meses (como já se mencionou). Assim, tem-se um período de dezoito a 21 meses, no qual as exportações podem ser severamente restringidas.

Em segundo lugar, como se destacou, o compromisso de preços pode induzir a aceitação de um *mau acordo* pelo país exportador, especialmente se este for a parte fraca da negociação.

Outro ponto importante, que não foi regulamentado pelo Acordo, refere-se às chamadas *circumventions* — práticas que podem vir a ser adotadas pelos países exportadores sujeitos a direitos *anti-dumping* (visando burlá-los). De acordo com Goyos Jr. (1994, p. 79-80), os “direitos *anti-dumping* são normalmente aplicados a um produto específico claramente definido e produzido por uma determinada empresa em um país específico. Conseqüentemente, a prática tem registrado casos em que o produtor trata de burlar os critérios antes descritos de tal forma que as características do produto, produtor e/ou país de produção sejam diversas daquelas indicadas na ordem *anti-dumping*”.

Por outro lado, os países em desenvolvimento que estão abrindo suas economias ao comércio internacional há pouco tempo, como o Brasil, têm, principalmente como demandantes de investiga-

ções *anti-dumping* (mas também como objeto dessas investigações), de se prepararem para enfrentar um emaranhado de procedimentos bastante minuciosos e rígidos, apesar de seus aparatos institucionais inexperientes e, provavelmente, com escassez de recursos humanos e materiais frente ao número crescente de investigações que se antevê. Assim, é fundamental a rápida capacitação dos recursos humanos e a adequação das instituições brasileiras para que usufruam integralmente do direito de defesa contra práticas comerciais desleais.

3.3 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias O Artigo XVI do GATT 1947 estabelece que os membros que mantenham qualquer forma de subsídios para aumentar as exportações ou reduzir as importações de determinado produto: “shall notify the CONTRACTING PARTIES in writing of the extent and nature of the subsidization, of the estimated effect of the subsidization on the quantity of the affected product or products imported into or exported from its territory and of the circumstances making the subsidization necessary”. As partes afetadas, isto é, que tenham seus interesses seriamente prejudicados ou ameaçados de o serem em decorrência de tais subsídios, podem requerer consultas com o intuito de limitar ou eliminar o dano ou a ameaça de dano.

E especificamente sobre os subsídios a produtos agrícolas, o referido Artigo estabelece que “contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product, account being taken of the shares of the contracting parties in such trade in the product during a previous representative period, and any special factors (...) which may have affected or may be affecting such trade in the product”.²⁸

²⁸ Segundo a UNCTAD (1994b, p. 90), em 1958, os países desenvolvidos assumiram o compromisso de não manter quaisquer subsídios à exportação de produtos industrializados.

Em síntese, percebe-se que as disciplinas erigidas ainda sob os auspícios do GATT 1947 eram bastante tênues. Os resultados da Rodada Tóquio não modificaram substancialmente esse quadro. Primeiro, porque o código anti-subsídios restringia-se aos países signatários. Segundo, porque várias áreas e/ou setores não foram disciplinados — por exemplo, o setor agrícola ou os subsídios mantidos por esferas governamentais subfederais.

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, resultante da Rodada Uruguai, doravante designado por Acordo, buscou, em linhas gerais, dirimir as limitações mencionadas. Desde logo, vale lembrar que as regras estabelecidas pelo Acordo são aplicáveis a todos os países signatários da OMC. Esse passo, sem dúvida importante para o estabelecimento de disciplinas verdadeiramente multilaterais, não foi, todavia, acompanhado por melhorias substantivas em questões mais específicas, como o será discutido adiante. Para essa discussão deve-se ter presente que grande parte dos subsídios existentes refere-se ao setor agrícola, e são aplicados principalmente por países da União Européia e pelos EUA, cujas disciplinas foram estabelecidas em Acordo próprio (ver seção 3.1 deste estudo).

A definição de subsídio (artigo 1) envolve um duplo critério: há um subsídio desde que haja alguma contribuição financeira²⁹ por parte do governo ou órgão público, e desde que essa contribu-

²⁹ Entendida como: a) a transferência direta de fundos ou potenciais transferências de fundos ou obrigações; b) a renúncia a receitas públicas (excetuando-se as isenções de impostos ou taxas em favor de produtos destinados à exportação e que seriam recolhidos obrigatoriamente nas vendas internas); c) o fornecimento de bens ou serviços públicos além daqueles destinados à infraestrutura geral; e d) qualquer forma de sustentação de preço ou de receita.

iação acarrete algum tipo de vantagem a seu beneficiário.

Todavia, a existência de um subsídio, conforme a definição do artigo 1, não significa, *a priori*, a infração das regras estabelecidas. Os subsídios são classificados com o *proibidos, recorríveis e irrecorríveis*.

São *proibidos* todos os subsídios que: a) estejam vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente, quer com o parte de um conjunto de condições (o Anexo I ao Acordo fornece um lista ilustrativa dos subsídios à exportação — ver quadro 3); e b) estejam vinculados, de fato ou de direito, ao uso preferencial de produtos nacionais, em detrimento de produtos importados, individualmente ou com o parte de um conjunto de condições.

Os subsídios *recorríveis* são aqueles que causam dano à indústria, a anulação ou o prejuízo de vantagens existentes, ou grave dano³⁰ aos interesses referentes a outro membro. Adicionalmente, esses subsídios devem ser *específicos* (todos os subsídios proibidos são específicos por definição).

Sobre a especificidade do subsídio, o artigo 2 prevê que: a) o subsídio é considerado específico

³⁰ O dano grave é caracterizado pela existência de um subsídio cujo montante total excede 5% do valor das vendas do beneficiário (não se esclarece se o valor das vendas inclui ou não impostos e taxas incidentes), ou se um subsídio é destinado a cobrir prejuízos operacionais (exceto se não-recorrentes) ou dívidas para com o governo. Adicionalmente, o dano grave é caracterizado sempre que, por força do subsídio concedido: i) a importação é limitada ou impedida; ii) o produto doméstico exportado limite ou impeça a exportação de um membro para um terceiro país; iii) haja a significativa redução do preço, a contenção do aumento de preços ou a perda de participação no mercado do produto similar produzido por um membro; ou iv) haja um aumento sustentado da participação (no mercado mundial) de determinado produto primário ou de base comparado com a participação média nos últimos três anos (artigo 6:2).

se for acessível, de direito ou de fato, apenas a determinadas empresas ou produtos; b) a especificidade é garantida pela inexistência de critérios objetivos sobre o acesso ao ou o montante do subsídio, isto é, critérios não-automáticos, que favoreçam determinadas empresas; e c) são específicos os subsídios circunscritos a empresas localizadas em determinada região geográfica.

Os subsídios *irrecorríveis*³¹ são os não-específicos ou os específicos destinados a: a) assistência às atividades de pesquisa, desde que limitados a 75% dos custos de pesquisa industrial ou a 50% dos custos de atividades pré-competitivas de desenvolvimento; b) assistência a uma região economicamente desfavorecida, desde que sejam não-específicos no âmbito da região;³² c) assistência à adaptação às novas exigências ambientais, desde que a referida assistência seja não-recorrente, limitada a 20% do custo total de adaptação, não cubra custos de reposição do investimento e os subsídios sejam não-específicos do ponto de vista das empresas sujeitas às novas regras. Os subsídios irrecorríveis que venham a ser mantidos por um membro devem ser notificados antecipadamente ao Comitê para Subsídios e Medidas Compensatórias, criado pelo Acordo (artigo 24).

³¹ Conforme o artigo 31, a definição de subsídios irrecorríveis será reexaminada após cinco anos da data de entrada em vigor do Acordo OMC.

³² Pretende-se que a política de incentivos à indústria automobilística a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estaria justificada no princípio de assistência a regiões economicamente desfavorecidas (*O Estado de São Paulo*, 8/8/96, "MP de carros dispensará índice de nacionalização"). Todavia, parece que essa pretensão não é justificada, uma vez que subsídios para o desenvolvimento regional só são irrecorríveis se não-específicos em termos setoriais.

QUADRO 3

Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação

- a) Subsídios (diretos à empresa ou à produção) condicionados ao desempenho exportador.
- b) Esquemas de retenção de divisas ou quaisquer práticas similares que envolvam bônus às exportações.
- c) Custos de transporte interno e externo, oferecidos pelo ou por imposição do governo, mais favoráveis para as exportações.
- d) Produtos e serviços, oferecidos pelo ou por imposição do governo, com preços ou condições de pagamento mais favoráveis para as exportações.
- e) Isenção, remissão ou diferimento, total ou parcial, de impostos diretos (impostos sobre lucros, salários) ou sociais incidentes sobre as exportações (ver nota de rodapé 27).
- f) Concessão de deduções para o cálculo da base de incidência dos impostos diretos (relacionada à exportação ou ao desempenho exportador).
- g) Isenção ou remissão de impostos indiretos sobre a produção e distribuição de produtos exportados, além daqueles praticados sobre a produção e distribuição de produto similar vendido para o consumo interno (ver nota de rodapé 27).
- h) Isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos sobre etapas anteriores de bens ou serviços utilizados na fabricação de produtos para exportação, além da isenção, remissão ou diferimento dos impostos indiretos equivalentes, quando destinados à venda no mercado interno (ver nota de rodapé 27).
- i) Remissão ou devolução de direitos de importação (impostos e taxas incidentes sobre importações) além daquelas praticadas sobre insumos importados que sejam consumidos no fabrico do produto a ser exportado.
- j) Programas governamentais de garantia de crédito ou de seguro à exportação, cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas.
- k) Concessão governamental de créditos à exportação a taxas inferiores às taxas de captação dos respectivos recursos, ou pagamento da totalidade ou de parte dos custos creditícios dos exportadores.

1) Qualquer outra despesa para o orçamento público que constitua subsídio no sentido do Artigo XVI do GATT 1994.

Fonte: Síntese do Anexo I do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Quando há suspeita da existência de um subsídio, qualquer que seja,³³ o membro que se julga afetado pode iniciar procedimentos visando remediar tal situação. Esses procedimentos dividem-se em dois: consultas no âmbito da OMC com o membro que esteja concedendo o subsídio ou investigações pelas autoridades nacionais competentes (que também envolvem consultas) para a determinação de medidas compensatórias.

Os procedimentos de consulta são estabelecidos pelos artigos 4, 7 e 9 do Acordo, que tratam, respectivamente, dos subsídios proibidos, recorríveis e irrecurríveis. Nos três casos, os pedidos de consultas devem conter claras alegações sobre o subsídio suposto e o dano causado à indústria doméstica.

Mesmo no caso de um subsídio irrecurrível, se este for considerado pelo Comitê, após as consultas entre as partes, como responsável por sérios efeitos danosos à indústria de um membro e de difícil reparação, o Comitê pode recomendar, ao outorgante do subsídio, sua modificação. Não sendo seguida a recomendação em até seis meses, o Comitê deve autorizar o requerente a adotar as contramedidas consideradas necessárias e suficientes.

Nos casos que envolvam a alegação de subsídios proibidos ou irrecurríveis, as consultas entre as partes interessadas devem chegar a um resultado satisfatório após trinta ou sessenta dias do início

³³ Excetuando-se os subsídios vigentes antes da entrada em vigor do Acordo, os quais têm um período de três anos para serem adequados às regras estabelecidas e que, nesse prazo, não podem ser questionados.

das consultas, respectivamente. Ultrapassados esses prazos, a parte que se julga prejudicada pode requerer ao *osc* o estabelecimento de um Painel de solução de controvérsias. O Painel deve, a menos que o *osc* determine por consenso não o fazer, ser imediatamente constituído (no caso dos subsídios proibidos) ou ser constituído em quinze dias (no caso dos recorríveis).

O Painel, com o auxílio por solicitação do Grupo Permanente de Especialistas (artigo 24), deve determinar sobre a existência ou não do subsídio (em noventa dias, se o Painel foi formado para a discussão de um subsídio proibido, ou 120 dias, quando se tratar de um subsídio recorrível) e, em caso afirmativo, fazer suas recomendações. O relatório do Painel será acatado pelo *osc* num prazo máximo de trinta dias, a não ser que o *osc* decida (por consenso) não o fazer ou que a parte interessada decida recorrer ao Órgão de Apelação. Este deve pronunciar-se em trinta ou sessenta dias (para subsídios proibidos ou recorríveis), e somente o *osc* pode decidir, em consenso, pelo acatamento ou não da decisão.

As recomendações estabelecidas pelo *osc* devem ser cumpridas no prazo estabelecido pelo Painel ou pelo Órgão de Apelação (no caso de subsídios proibidos, enquanto que o prazo máximo, no caso dos recorríveis, é de seis meses); não o sendo, o *osc* deve autorizar a adoção das contramedidas apropriadas.

As investigações sobre a existência de certo subsídio, de dano à produção doméstica e da causalidade do dano podem ser iniciadas por petição escrita apresentada pela indústria nacional ou em seu nome (cuja definição segue as regras relativas ao Acordo sobre *Antidumping*). Para fins de investigação e, posteriormente, de aplicação de medidas compensatórias, as autoridades competentes devem considerar a existência de subsídio (sujeito ao critério *de minimis* de 1% e à exigência de que as importações subsidiadas não sejam des-

prezíveis), a com provação do dano grave ou ameaça de dano grave à indústria nacional, bem como a causalidade entre as importações subsidiadas e o dano (ou ameaça de dano) causado à indústria doméstica.³⁴

O exame do dano³⁵ deve basear-se em provas positivas de que: a) o volume de importações subsidiadas aumentou significativamente em termos absolutos ou relativos; b) houve decorrente efeito depressivo sobre os preços do produto similar no mercado doméstico; e c) além do efeito sobre os preços, as importações subsidiadas tiveram outros efeitos sobre os produtores domésticos, entre os quais, a redução dos níveis de produção, de vendas, de *market share*, de rentabilidade e do grau de utilização da capacidade produtiva instalada.

As investigações podem ser terminadas a qualquer momento, se, mediante aprovação das autoridades competentes, o governo do membro exportador assumir compromisso voluntário de fazer cessar o dano causado à indústria doméstica do membro importador, por meio da: a) eliminação ou redução do subsídio existente; ou b) elevação do preço de exportação, com a concordância do exportador.

³⁴ Todas as partes interessadas devem ser notificadas do início das investigações. Ademais, qualquer determinação, preliminar ou final, deve ser tornada pública. A legislação nacional deve conter disposições no sentido de assegurar a existência de tribunais ou procedimentos judiciais para a pronta revisão dos atos administrativos que venham a ser adotados.

³⁵ A determinação de ameaça de grave dano será feita com base em fatos e não apenas em alegações ou possibilidades remotas. A ameaça de dano deve ser iminente e determinada a partir, entre outras considerações: da evolução das importações do produto subsidiado, da capacidade ociosa existente entre os exportadores e dos estoques existentes do produto investigado. Nos casos de ameaça de dano, a aplicação de medidas provisórias deve ser decidida com especial cuidado.

Se houver a determinação preliminar do subsídio, do dano e da relação de causalidade, as autoridades competentes podem estabelecer (não antes de sessenta dias do início das investigações) medidas compensatórias em caráter provisório (quatro meses), de forma que (depósitos em espécie no montante do subsídio estimado provisoriamente) não ultrapassem o necessário à cessação do dano causado. O mesmo se aplica aos direitos definitivos: não serão maiores que o valor dos subsídios comprovados. O período de vigência, limitado em princípio à existência do subsídio e do dano, não deve ultrapassar cinco anos, a menos que as autoridades competentes determinem o contrário.

O avanço mais substantivo do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias — um extensivo conjunto dos Acordos multilaterais — foi estabelecer regras às quais se subordinam todos os participantes da OMC. Adicionalmente, o Acordo ampliou significativamente o escopo dos subsídios sujeitos à disciplina da OMC. Além de reafirmar a proibição dos subsídios relativos ao comércio, estabeleceram-se regras mais restritivas ao uso de subsídios específicos (irrecorríveis, se restritos a poucas atividades, e recorríveis, se causarem dano ou ameaça de dano, anulação ou prejuízo de vantagens existentes ou grave dano aos interesses de outro membro). O Acordo também estabeleceu procedimentos mais ágeis para a solução de controvérsias e regras mais rígidas para a aplicação de medidas compensatórias.³⁶

Algumas omissões importantes envolvem as *circumventions*, já discutidas quando da análise do Acordo Antidumping, e os subsídios eventualmente concedidos pelos governos (ou agências) municipais ou estaduais. A rigor, o artigo 1 do Acordo não é

³⁶ A UNCTAD (1994b, p. 105) sintetiza os resultados do Acordo da forma que se segue: “*In the final analysis, the successful implementation of the Agreement will depend on collective will of its members*”.

omisso, pois a definição de subsídio não traz nenhuma diferenciação quanto à esfera de governo; ou seja, tem-se, na verdade, uma dificuldade muito grande em determinar a existência de subsídios concedidos nesses níveis, o que penaliza principalmente países com piores condições de acesso às informações.

Contudo, a principal resultante do Acordo, no que diz respeito aos impactos sobre a política industrial e de comércio exterior do Brasil, refere-se à virtual condenação de qualquer política de natureza vertical, que envolva, como em geral envolve, alguma espécie de subsídio explícito ou implícito pelo governo.

4 OUTROS ACORDOS MULTILATERAIS SOBRE O COMÉRCIO DE BENS

O Anexo 1A do Acordo OMC, que trata do comércio de bens, além dos Acordos relacionados à defesa comercial discutidos anteriormente, engloba vários outros Acordos. A seguir, são discutidos mais detalhadamente o Acordo sobre a Agricultura (item III.1) e o Acordo sobre Têxteis e Vestuário (item III.2). O item III.3 analisa, de forma muito geral, os demais Acordos: Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas ao Comércio, Valoração Aduaneira, Inspeção Pré-Embarque, Regras de Origem e Procedimentos para o Licenciamento de Importações. O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio, embora faça parte do Anexo 1A, é discutido adiante no capítulo 4, dedicado aos chamados *novos temas*.

4.1 O Acordo sobre Agricultura

O Acordo sobre Agricultura, alcançado durante as negociações da Rodada Uruguai, representa um passo importante no sentido da aplicação ao setor das regras gerais válidas para as demais mercadorias. Trata-se, todavia, de um primeiro passo ou de um processo, como reconhece o artigo 20 do Acordo: “os Membros concordam que as negociações para a continuidade de tal processo [de redução progressiva e substancial dos subsídios e da proteção ao setor] serão iniciadas um ano antes do término do período de implementação” (Decreto nº 1355 de 30/12/94).

As principais iniciativas do Acordo são a redução progressiva do apoio interno aos subsídios às exportações do setor e a *tarifação* (conversão em equivalente tarifário) das medidas não-tarifárias de proteção ao setor. Por outro lado, o Acordo estabelece, durante seu período de implementação, um instrumento especial de salvaguardas e a suspensão das regras do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, no que se refere ao comércio de produtos agrícolas.

O Acordo tem como um dos seus pontos fundamentais a exigência de que quaisquer formas de proteção ao setor agrícola sejam convertidas em um equivalente tarifário, ficando proibida, daí em diante, a manutenção ou o restabelecimento daquelas formas de proteção (artigo 4:2).³⁷ De acordo com a UNCTAD (1994a, p. 133), “these tariff rates [...] are to be reduced by 24 per cent over a 10-year period by developing countries and by 36 per cent over a six-year period by developed countries. These reductions are calculated on a simple average

³⁷Trata-se de “restrições quantitativas à importação, taxas variáveis, preços mínimos, licenças discricionárias de importação, medidas não-tarifárias mantidas por empresas de comércio estatal, restrições voluntárias de exportação, e medidas de fronteira similares que não sejam direitos alfandegários propriamente ditos” (nota do artigo 4:2).

basis, with a minimum rate of reduction of 10 per cent for each tariff line for developing countries and of 15 per cent for developed countries”.

Ainda segundo a UNCTAD (1994a, p. 133), a tarifação resultará, para muitos produtos em muitos países desenvolvidos, em alíquotas entre 200% e 500%, de forma que, apesar dos compromissos de redução assumidos, a tarifa resultante ainda seria muito elevada ou mesmo proibitiva. Como forma de contornar tal limitação, foram adotados compromissos de acesso mínimo (*minimum access*), isto é, os membros devem manter quotas tarifárias, de início, equivalentes a 3% do consumo doméstico de cada produto (evoluindo até 5% do consumo doméstico, no sexto ano de implementação do Acordo), sujeitas a impostos de importação substancialmente menores. “*These tariff quotas will not necessarily provide duty-free access but should be at substantially reduced rates*” [UNCTAD (1994a, p. 134)].

O segundo ponto fundamental do Acordo consiste nos compromissos de redução do apoio interno concedido aos produtores agrícolas de produtos específicos ou aos produtores agrícolas em geral (artigo 6). O apoio interno compreende todas as medidas em favor de produtores agrícolas, expressas em termos de uma Medida Agregada de Apoio Total (MAA TOTAL). Esta é o resultado da soma da Medida Agregada de Apoio (MAA) e da Medida Equivalente de Apoio (MEA). A primeira é uma mensuração (em termos monetários) de toda forma de apoio à produção agrícola, seja o concedido em função de um produto agrícola em favor dos produtores do produto agrícola básico,³⁸ seja o apoio não-específico (em termos do produto beneficiado) fornecido aos produtores agrícolas em geral (cálculo especificado no Anexo 3 do Acordo). A MEA é a medida monetária do apoio concedido aos produtos agrícolas (específico ou não em termos de produto) que não pode ser calculada de

³⁸ Por produto agrícola básico entende-se o produto no estágio mais próximo possível ao da primeira venda.

acordo com a metodologia da MAA (cálculo especificado no Anexo 4 do Acordo).

Ao longo do período de implementação do Acordo (seis anos para países desenvolvidos e dez anos para os em desenvolvimento), serão considerados cumpridos os compromissos assumidos se, em cada ano, o MAA TOTAL não ultrapassar o correspondente nível de compromisso anual ou final consolidado, conforme especificado na parte IV da Lista de Compromissos de cada membro. Segundo a UNCTAD (1994b, p. 99), os membros comprometeram-se a reduzir o apoio interno ao longo dos respectivos períodos de implementação do Acordo em 20%, no caso de países desenvolvidos, e 13,3%, no caso de países em desenvolvimento (os países menos desenvolvidos não assumiram compromissos sobre essa matéria). Em ambos os casos, os compromissos de redução tomam por base (período-base) a média do apoio total concedido entre 1986 e 1988.

Deve-se notar que os compromissos de redução do apoio interno não são aplicados a cada produto, mas referidos à média do apoio concedido a todo o setor. Ademais, há exceções importantes no que se refere aos compromissos de redução do apoio interno.

Primeiramente, não se considera para efeito do cálculo do MAA TOTAL: a) o apoio por produto específico que não ultrapassar 5% do valor total da produção; b) o apoio não especificado por produto que não ultrapassar 5% do valor da produção agrícola total. Esses critérios *de minimis*, quando referentes a países em desenvolvimento, são de 10%.

Em segundo, os pagamentos diretos vinculados à limitação da produção não estão sujeitos aos compromissos de redução se: a) estiverem baseados em área e produção fixas; b) forem realizados em relação a 85% ou menos do nível de produção de base; e c) no caso de pagamentos relativos a rebanhos, forem vinculados a um número fixo de cabeças.

Em terceiro, os países em desenvolvimento contam com a prerrogativa de considerar isentas do cálculo de MAA TOTAL: i) as medidas governamentais de estímulo ao desenvolvimento agrícola ou rural; ii) os subsídios ao investimento no setor; iii) os subsídios aos insumos agrícolas disponíveis aos produtores de baixa renda; e iv) os incentivos à diversificação da produção, com vistas à substituição de culturas narcóticas ilícitas.

Por fim, são passíveis de isenção do cálculo do MAA TOTAL as medidas que: i) não causam efeitos distorcivos sobre o comércio, nem efeitos na produção ou, se causam, tais efeitos são mínimos; ii) são concedidas por intermédio de programa governamental financiado de forma a não implicar transferências dos consumidores; e iii) não implicam sustentação de preços aos produtores (o Anexo 2 do Acordo traz condições mais específicas e detalhadas sobre serviços gerais mantidos ou financiados pelo governo, estoques públicos, ajuda alimentar, pagamentos diretos a produtores, apoio desvinculado da renda, participação financeira do governo em programas de seguro de renda, pagamentos a título de auxílio em caso de desastres naturais, assistência para ajuste estrutural e pagamentos relativos a programas ambientais e à assistência regional).

A terceira disciplina erigida pelo Acordo refere-se aos subsídios à exportação de produtos agrícolas (artigo 9). Ao contrário do enfoque dado pelo Acordo sobre Subsídios, que simplesmente proibiu os subsídios à exportação, o Acordo em questão classificou-os como sujeitos ou não aos compromissos de redução. Estão sujeitos: i) os subsídios diretos subordinados ao desempenho exportador; ii) a comercialização de estoques públicos não-comerciais para exportação a preço inferior ao do produto similar destinado ao mercado doméstico; iii) os pagamentos para exportação financiados por medidas governamentais; iv) os subsídios para redução dos custos de comerciali-

zação; v) as tarifas de transporte interno ou embarque para exportação estabelecidas ou impostas pelo governo a preços inferiores daqueles referentes às vendas para o mercado doméstico; e vi) os subsídios a produtos agrícolas subordinados à incorporação a produtos exportados.

Essas formas de subsídio à exportação devem ser reduzidas, ao longo dos dez anos do início de vigência do Acordo, em 24% em valor e 14% em termos de volume, no caso de países em desenvolvimento. Os mesmos percentuais são, respectivamente, 36% e 21%, num período de seis anos, para os países desenvolvidos. “*Unlike the commitments on domestic subsidies, these commitments are laid out in detailed schedules, indicating the budget outlay and quantity commitment for each year of the implementation period on a sectorial basis*” [UNCTAD (1994a, p. 134)]. Os países em desenvolvimento, durante o período de implementação do Acordo, estão desobrigados da obediência ao disposto nas letras d e e anteriormente descritas, desde que tais subsídios não sejam aplicados de maneira a eludir os compromissos de redução.

São esses os três pontos (fundamentais) do Acordo que implicam tentativa de disciplinamento do setor agrícola. A estes contrapõem-se a suspensão das regras do Acordo sobre Subsídios que seriam aplicáveis aos produtos agrícolas (exceto para subsídios às exportações), e as salvaguardas especiais criadas para o setor.

O artigo 13 do Acordo estabelece que: a) as medidas de apoio interno isentas dos compromissos de redução, conforme o disposto pelo Anexo 2, são consideradas, durante os períodos de implementação (países desenvolvidos e em desenvolvimento), subsídios não-acionáveis, não estando sujeitas a medidas compensatórias ou a ações baseadas em anulação ou prejuízo de benefícios concedidos a outros membros; b) as medidas de apoio interno sujeitas aos compromissos de redução estão isentas da imposição de direitos compensatórios, exceto se houver uma determinação positiva de dano ou ameaça de dano, sendo utilizada a de-

vida moderação para a abertura de investigações para a imposição de direitos compensatórios, e estão isentas de ações baseadas na anulação ou no prejuízo de benefícios concedidos a outros membros, desde que não concedam apoio a um produto específico em montante superior ao fixado para o ano de 1992; c) os subsídios às exportações, em conformidade com o disposto nesse Acordo, estão sujeitos a direitos compensatórios apenas se houver a determinação de dano ou ameaça de dano baseada no volume das importações e no efeito sobre os preços domésticos, utilizando-se a devida moderação para a abertura de investigações.

A imposição de salvaguardas especiais é limitada exclusivamente às restrições de natureza tarifária. O uso desse instrumento deve obedecer a condições e limites bastante específicos, mencionados a seguir, conforme dispõe o artigo 5 do Acordo.

Pode-se aplicar uma medida de salvaguarda especial, na forma de tarifa adicional que não pode ultrapassar um terço da tarifa usualmente empregada, se o volume das importações for maior que o *nível de gatilho* estabelecido segundo as oportunidades de acesso ao mercado do produto específico. O nível de gatilho será de: a) 125%, quando as importações responderem por até 10% do consumo interno (oportunidade de acesso); b) 110%, quando as importações responderem por até 30% do consumo interno; e c) 105%, quando a oportunidade de acesso for maior que 30%. O nível de gatilho é alcançado quando as importações, em determinado ano, forem maiores que $x\%$ (nível de gatilho) das importações dos três anos precedentes, descontada a variação do consumo interno.

A condição alternativa para a aplicação de uma salvaguarda especial é que o preço da mercadoria importada seja inferior ao *preço de gatilho*, sendo esse o preço médio do produto específico no período 1986 — 1988, respeitadas as seguintes condições: a) nenhuma tarifa adicional pode ser aplicada se o

preço, em determinado ano, for apenas 10% menor que o preço de gatilho; b) quando a diferença entre o preço corrente e o preço de gatilho estiver entre 10% e 40%, pode-se aplicar uma tarifa adicional correspondente a um terço dessa diferença; c) quando a diferença estiver entre 40% e 60%, a tarifa adicional corresponde a 50% dessa diferença, mais 10% referentes ao item b; d) quando a diferença estiver entre 60% e 75%, a tarifa adicional pode corresponder a 70% dessa diferença, mais 20% referentes aos itens b e c; e e) quando a diferença for superior a 75%, a tarifa adicional é 90% dessa diferença, mais 30,5% correspondentes aos itens b, c e d.

O artigo 17 do Acordo cria o Comitê de Agricultura, ao qual deve-se notificar, por exemplo, quaisquer medidas de salvaguarda que venham a ser aplicadas. O Comitê é responsável também (artigo 18) pelo exame dos “progressos realizados na implementação dos compromissos negociados no âmbito do programa de reforma da Rodada Uruguai”, ou seja, deve exercer um papel de vigilância em relação ao cumprimento dos compromissos assumidos. O ESC disciplina os casos de controvérsia que, eventualmente, possam ocorrer.

É inequívoco o sucesso das negociações alcançadas com o Acordo sobre Agricultura, no sentido de um primeiro passo para o estabelecimento de disciplinas mais rígidas para o setor. Tendo-se em conta que os principais usuários dos subsídios à agricultura são, principalmente, EUA e Comunidade Européia,³⁹ os resultados alcançados devem ser vistos como basicamente positivos para os países em desenvolvimento, de modo geral, e para o Brasil, em particular. Não obstante, com o se des-

³⁹ Os compromissos assumidos pelos EUA farão com que, ao longo dos seis anos de implementação, o montante de MAA TOTAL seja reduzido de US\$ 23 bilhões para US\$ 19 bilhões e, no caso da Comunidade Européia, de ECUS 73 bilhões para 61 bilhões de ECUS [UNCTAD (1994b, p. 99-100)].

tacou anteriormente, há alguns pontos no Acordo que ensejam certa preocupação quanto à efetividade, isto é, quanto ao alcance, em termos estritamente quantitativos, dos compromissos assumidos. Nos termos da UNCTAD (1994a, p. 101), e referindo-se especificamente às medidas de apoio doméstico, “*to the extent that there were no credible multilateral controls on domestic supports in the pre-Uruguay Round period, the new discipline, however modest, is a step in the direction of dismantling entrenched trade-distorting policies in the agricultural sector, while accommodating the conflicting concerns and interests of WTO members*”.

Vale reiterar os seguintes pontos principais: a) o processo de tarifação e a redução das tarifas resultantes não representa a criação de oportunidades significativas de acesso ao mercado dos países desenvolvidos, não somente pelos percentuais de redução previstos, mas também porque a redução deve ser feita na média dos produtos envolvidos; b) os compromissos de redução do apoio interno também são calculados como uma média e não são aplicados produto a produto. Além disso, permitem exceções importantes, como as medidas destinadas a reduzir a produção; e c) as condições para aplicação de salvaguardas especiais são bastante abrangentes, dado o nível reduzido de comércio que serve de base para a aplicação dos níveis de gatilho.

4.2 O Acordo sobre Têxteis e Vestuário

O setor de artigos têxteis e de vestuário foi, ao longo de sucessivos Acordos, excluído das regras aplicadas às demais mercadorias (ver nota de rodapé 15). Desde o *Short-Term Cotton Arrangement*, de 1961, passando pelo *Long-Term Cotton Arrangement*, de 1962, até o *Multi-Fibre Arrangement (Arrangement Regarding International Trade in Textiles)*, denominado MFA, de 1974, houve a progressiva ampliação de escopo em termos de países e produtos envolvidos, com a aplicação de restrições quantitativas às importações dos referidos produtos.

No contexto das negociações da Rodada Uruguai, o MFA tornou-se, ao lado do setor agrícola, uma espécie de moeda de troca. Mais precisamente, em vários momentos das negociações, a aceitação, principalmente, do disciplinamento das chamadas novas áreas pelos países em desenvolvimento esteve condicionada aos resultados alcançados nas negociações sobre têxteis e vestuário.

Se havia certo consenso sobre a necessidade de aplicar ao setor as regras estabelecidas para as demais mercadorias, havia posições muito divergentes sobre a forma pela qual seria cumprido esse objetivo genérico. De acordo com a UNCTAD (1994b, p. 114), os países em desenvolvimento propunham que certos produtos, como “*children’s clothing, products of vegetable fibres and silk blends, hand-woven fabrics and products made thereof*”, deveriam ser imediatamente liberalizados, isto é, integrados à disciplina do GATT. Além disso, propunham que as restrições existentes sobre outros produtos deveriam ser progressivamente eliminadas — em cada etapa, determinados produtos seriam integrados — simultaneamente à ampliação das quotas de importação existentes. Os EUA, por exemplo, propunham o estabelecimento de uma quota-global. O comércio *dentro* da quota seria livre de restrições, mas o acesso seria limitado aos países que integravam o MFA em 1992. A taxa de crescimento da quota seria negociada multilateralmente, de forma que, ao longo de dez anos, haveria a completa liberalização do sistema: além do controle da velocidade de integração do setor, haveria um controle ainda maior pela alocação da quota a diferentes produtos.

Os resultados das negociações, sintetizados a seguir, mostram um avanço substantivo no sentido da integração do setor às regras da OMC. Isto é, estabeleceu-se uma data-limite, na qual as restrições mantidas sob os auspícios do MFA serão eliminadas. No entanto, o processo de transição será feito com muito controle, sobretudo em termos de

produtos liberalizados, por parte dos países importadores.

O Acordo sobre Têxteis e Vestuário tem por escopo os produtos apresentados no Anexo ao Acordo. Segundo a UNCTAD (1994b, p. 129): “it covers the whole universe of textile and clothing products in Section XI of the HS Code (excluding fibres), including many products that have never been specifically restricted under the MFA in any importing country [...] In addition, the Annex includes items from certain other Sections of the HS Code. These products are not, strictly speaking, textile products, but have some textile components, e.g. soft luggage, footwear uppers, umbrellas, seat belts, etc.”

As regras de transição são estabelecidas no artigo 2, segundo o qual, na data de entrada em vigor do Acordo OMC, pelo menos 16% do volume total de importações (realizadas em 1990) serão incorporadas ao GATT 1994. Para cada membro, os produtos a serem incorporados referem-se àqueles sujeitos a restrições previstas em acordos bilaterais ao amparo do MFA, desde que notificadas ao Órgão de Supervisão de Têxteis — OST (estabelecido pelo artigo 8) no prazo máximo de sessenta dias a contar da entrada em vigor do Acordo OMC.⁴⁰

Há liberdade de escolha dos produtos a serem incorporados, desde que incluam itens dos seguintes grupos: *tops* e fios, tecidos, confecções e vestuário. Os produtos ainda sujeitos a restrições passam por um período de transição, em que, ao longo de três etapas, serão progressivamente integrados ao GATT 1994. Em adição, os produtos

⁴⁰ As restrições devidamente notificadas são as únicas consideradas para efeito das regras de transição, o que inclui as restrições mantidas ao largo do disposto pelo MFA. Nesses casos, desde que notificados no prazo referido, o Acordo estabelece dois procedimentos: a) as restrições devem ser incorporadas ao GATT 1994 no prazo máximo de doze meses (contados a partir da entrada em vigor do Acordo OMC); ou b) eliminadas progressivamente até, no máximo, janeiro de 2005, de acordo com um programa específico apresentado ao OST. Quaisquer restrições não-notificadas devem ser imediatamente eliminadas.

remanescentes, isto é, não-integrados, devem ter suas quotas de importação ampliadas segundo as taxas de crescimento previstas no Acordo.

A primeira etapa será concluída no 37^o mês de vigência do Acordo OMC, quando pelo menos 17% do volume total de importações (realizadas em 1990) serão incorporados ao GATT 1994 (os produtos serão selecionados segundo o disposto no parágrafo anterior). A segunda e a terceira etapa serão concluídas, respectivamente, no 85^o e no 121^o mês de vigência do Acordo OMC, com a incorporação de 18% e do percentual restante.⁴¹

Ao longo da primeira etapa, as restrições mantidas sobre os produtos remanescentes devem ser diminuídas em 16% a.a., ou seja, as quotas de importação, por exemplo, serão aumentadas anualmente em 16%, além da taxa prevista, se houver, pelos respectivos acordos bilaterais. Assim, em janeiro de 1998, os produtos remanescentes terão suas quotas ampliadas em não menos que 81%. Nas etapas subseqüentes, as taxas anuais de crescimento previstas são 25 e 27%, aplicadas sobre as restrições vigentes ao final da primeira e da segunda etapa, respectivamente.

A progressiva liberalização do setor pode, no entanto, ser acompanhada por medidas especiais de salvaguarda, aplicáveis somente aos produtos não-integrados e durante o período de transição (além deste, vigora o disposto no Acordo sobre

⁴¹ O texto do artigo 2:8 não deixa claro se esses percentuais incidem cumulativamente ou não. Não sendo cumulativo, o volume de importações restante em janeiro de 2005 seria, obviamente, 72%. A UNCTAD (1994b, p. 129) aponta que os percentuais são cumulativos aritmeticamente, isto é, restariam 49% das importações em volume para serem liberalizadas em 2005.

Salvaguardas).⁴² A aplicação dessas medidas é condicionada à determinação de que as importações aumentaram em tal proporção que estão causando ou ameaçando causar prejuízo grave à produção doméstica (é necessário estabelecer a relação de causalidade entre ambos).

Os procedimentos que visam à imposição de uma salvaguarda especial ou transitória prevêm a realização de um pedido de consulta entre os membros envolvidos; se, no prazo máximo de sessenta dias após o pedido de consulta, não se chegar a um entendimento mútuo, o membro interessado pode restringir as importações (a um nível não inferior ao das importações efetivas durante o período de doze meses anteriores, contados a partir de dois meses antes do pedido de consulta). A restrição não deve ultrapassar o período de um ano.

Não somente em relação às salvaguardas transitórias, qualquer membro pode solicitar ao OST o exame de qualquer medida considerada prejudicial aos seus interesses. O OST deve pronunciar-se preferencialmente no prazo de trinta dias e os membros “procurarão aceitar inteiramente toda recomendação do OST” (artigo 8:9).

O Acordo expirará em janeiro de 2005, quando o comércio dos produtos sob regência estará integralmente subordinado às regras estabelecidas pela OMC.

Fez-se menção à ampliação do escopo de produtos cobertos pelo Acordo, em relação ao MFA, para efeito da aplicação das regras de transição. Como destaca a UNCTAD (1994b, p. 129): “*the inclusion of unrestricted items inflates the volume of total imports which forms the base for the integration programme. This will enable the developed importing countries to meet the integration percentage re-*

⁴² Mesmo os membros que não tenham mantido restrições ao amparo do artigo 2, mas participem do MFA, têm o direito de invocar o princípio de salvaguarda transitória, desde que comunicada a intenção aos OST no prazo de sessenta dias da entrada em vigor do Acordo OMC.

quired by the Agreement with the inflated volume of imports, and to avoid liberalizing the existing MFA restrictions during the earlier stages of the integration”.

Outro ponto controverso do Acordo, no sentido de ser potencialmente prejudicial aos interesses dos países exportadores, refere-se à liberdade de definição dos produtos a serem integrados, paulatinamente, ao GATT 1994. Exige-se que os produtos selecionados sejam pertencentes a todos os grupos de produtos (*tops* e fios, tecidos, confecções e vestuário), mas não há nenhuma determinação quanto às proporções específicas. Assim, os países importadores retêm unilateralmente a possibilidade de liberalizar as importações de produtos pouco sensíveis ou que, individualmente, representam pouco na pauta de importações, mas que, conjuntamente, atendam ao percentual mínimo exigido para cada etapa. Adicionalmente, há também a possibilidade de aplicar medidas de salvaguarda às importações de produtos não-integrados ao GATT 1994.

Esses fatores ilustram a cautela que prevaleceu na elaboração das regras do período de transição, favorável aos países importadores. Os países em desenvolvimento, principais interessados na rápida liberalização das exportações, têm a certeza quanto à data do término do Acordo, mas, até lá, resta um grande poder de arbítrio por parte dos países exportadores.

4.3 Outros Acordos Os Acordos a serem discutidos sinteticamente nesta seção fazem parte de um conjunto de medidas de natureza técnica e/ou administrativa reguladoras do comércio internacional. O tratamento conferido a esses Acordos — tratados conjuntamente com o *outros Acordos* — embora justificado a seguir, possivelmente mascara sua verdadeira importância. Por referirem-se ao cotidiano ou às minúcias dos procedimentos de importação e exportação, ao mesmo tempo em que, por essa razão, têm menor visibilidade, podem restringir em muito o comércio.

Cabe notar, no entanto, que esses Acordos, apesar de grau de detalhamento alcançado nas negociações da Rodada Uruguai, inspiram-se nos chamados princípios gerais estabelecidos pela OMC, o que permite o tratamento sintético aqui conferido. Entre esses princípios, vale destacar: i) a não-discriminação (as regras estabelecidas são as mesmas para todos os membros); ii) o tratamento nacional (as regras não podem ser mais restritivas em relação ao produto importado do que em relação ao produto fabricado localmente); iii) a transparência (as regras devem ser de conhecimento geral e quaisquer mudanças devem ser prontamente comunicadas aos membros); e iv) a harmonização (as regras devem, sempre que possível, basear-se em normas aceitas internacionalmente).

Antecipando as conclusões que são comuns a todos os Acordos em questão, observa-se que, devido ao estabelecimento de regras, procedimentos e requerimentos de notificação mais rígidos, as obrigações dos países em desenvolvimento, como o Brasil, aumentaram sobremaneira,⁴³ seja na observância das disciplinas adotadas, seja na vigilância da legislação de terceiros. Não obstante, com base no princípio geral de que o estabeleci-

⁴³ É comum a todos os Acordos em questão a existência de um artigo ou cláusula estabelecendo um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento. Tem-se, por exemplo, com relação ao Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o preceito segundo o qual os membros considerarão as necessidades dos países em desenvolvimento na elaboração e aplicação das referidas medidas. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio estabelece (artigo 12): “embora possam existir normas, guias e recomendações internacionais, os países em desenvolvimento, em face das suas condições socioeconômicas e tecnológicas particulares, podem adotar certos regulamentos (...) destinados a preservar a tecnologia autóctone, e métodos e processos de produção compatíveis com suas necessidades de desenvolvimento”.

mento de regras mais precisas beneficia justamente os países com menor poder de barganha e com menor acesso às informações, tem-se que, em geral, os resultados desses Acordos são amplamente positivos.

4.3.1 Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias estabelece que os membros da OMC podem adotar quaisquer medidas dessa natureza para a proteção da vida humana, animal e vegetal, desde que não ultrapassem os limites do necessário para a consecução dos objetivos mencionados. Em outros termos, as medidas que venham a ser implementadas não podem se constituir num obstáculo desnecessário ao comércio internacional, além do que seja necessário para fazer valer os estritos propósitos de proteção da vida humana, animal e vegetal.

O Acordo é regido pelo princípio da não-discriminação. As medidas não podem discriminar injustificadamente entre os membros do Acordo e devem basear-se preferencialmente em princípios cientificamente comprovados.⁴⁴ Ao lado da não-discriminação, outro princípio geral válido para o Acordo é o da harmonização. Sempre que possível, as medidas sanitárias e fitossanitárias devem refletir normas, guias e recomendações internacionais. Adicionalmente, o Acordo invoca o princípio da transparência, ao estipular que os membros devem notificar as medidas existentes e suas alterações (o Anexo B ao Acordo detalha as regras para garantir maior transparência). O princípio de tratamento nacional está con-

⁴⁴ Quando não houver a observância estrita de princípios científicos comumente aceitos, as medidas adotadas devem ter caráter provisório (baseadas nas informações disponíveis) e devem ser revistas quando houver detalhamento do conhecimento existente.

tido no Artigo 2 do Acordo, o qual estabelece que qualquer norma não deve ser mais restritiva do que a congênere aplicada à produção doméstica. Por fim, há o princípio da equivalência, ou seja, os membros devem aceitar medidas de outros membros como equivalentes às suas, exceto se houver alguma justificativa para não fazê-lo.

Além das regras sobre as medidas em si, o Acordo observa que os procedimentos de controle, inspeção e homologação não devem constituir-se em barreiras adicionais ao comércio. O Anexo C ao Acordo menciona, *inter alia*, que “tais procedimentos sejam realizados e concluídos sem demoras indevidas e de forma não menos favorável aos produtos importados do que aos produtos nacionais similares”.

Conforme o artigo 5:8, qualquer membro do Acordo que entenda que determinada medida fere seus direitos (no sentido de não estar baseada em princípios científicos, de ser discriminatória ou de ser mais restritiva ao comércio do que o necessário) pode solicitar explicações ao membro que está aplicando a referida medida, que deve fornecer as explicações necessárias. O Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, criado pelo Acordo (artigo 12), é o foro de consultas que busca o maior grau de harmonização possível, com o incentivo ao uso de normas, guias e recomendações internacionais.⁴⁵ Qualquer controvérsia é regida pelo ESC. Quando houver temas técnicos que tornem necessária a formação de um Painel, o ESC deve buscar a assessoria de peritos.

4.3.2 Barreiras Técnicas ao Comércio

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio dispõe sobre regulamentos e normas técnicas que incidem ou interferem no comércio internacional. Não estão incluídas as medidas de nature-

⁴⁵ O Comitê revisará a operação e a implementação do Acordo três anos após sua entrada em vigor.

za sanitária ou fitossanitária (disciplinadas em Acordo específico), tampouco as especificações ou normas estabelecidas pelo governo ou órgãos governamentais para suas compras (cujas regras, em bases plurilaterais, são dadas pelo Acordo de Compras Governamentais).

Os princípios que regem o Acordo são semelhantes aos do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, isto é, incluem a não-discriminação, o tratamento nacional, a transparência, a equivalência e a harmonização. Sobre a equivalência, o Acordo estipula, especificamente, que os membros devem, sempre que possível, aceitar a certificação técnica de outros membros (emitida pelo governo central ou federal). Princípios pouco diversos regem a equivalência, quando certificada por instituições públicas locais e não-governamentais.

O Acordo estabelece que as normas técnicas devem basear-se em objetivos legítimos, entendendo-se por isso, *inter alia*: imperativos de segurança nacional, prevenção de práticas enganosas, proteção da saúde humana, animal e vegetal; e proteção ao meio ambiente.

Foi criado, pelo Acordo, o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio, foro legítimo para os procedimentos de consulta entre os membros. A solução de controvérsias é regida pelo ESC.

4.3.3 Valoração Aduaneira

O Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994, que trata dos critérios de valoração aduaneira, dispõe que o valor aduaneiro é o valor de transação, isto é, o preço efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria. O artigo 8 estabelece os ajustes que podem ser feitos ao valor da transação, desde que estejam a cargo do comprador e não sejam computados no valor efetivamente pago. Esses ajustes são compostos por: i) comissões e corretagens, excluídas as comissões de compra; ii) custos de embalagem; iii) materiais, compo-

nentes e partes; ferramentas, matrizes e moldes; bem como o projetos de engenharia (pesquisa, desenvolvimento e planos e esboços) que tenham sido fornecidos pelo importador para serem utilizados na produção para a exportação; e iv) *royalties* ou outros direitos de licença a cargo do comprador.

Além disso, o referido artigo estabelece que deve constar da legislação de cada membro a inclusão ou não (para fins de valoração aduaneira) dos custos de transporte até o local de importação, dos gastos relativos ao manuseio da mercadoria importada e dos custos de seguro.

Havendo vinculação entre o exportador e o importador, conforme estabelecido pelo artigo 15, o valor de transação é, em princípio, aceito, mas sujeita-se à demonstração, pelo importador, por solicitação das autoridades competentes, de que o valor da transação é muito próximo: a) do valor de exportação, do mesmo exportador e para o mesmo país (o que envolve compradores não-vinculados); b) do valor de exportação de mercadorias idênticas ou similares exportadas por outros exportadores para o mesmo país importador (artigo 5); ou c) do valor de exportação computado com base nos custos de produção, caso inexistam quaisquer vendas para o país importador (artigo 6).

4.3.4 Inspeção Pré-Embarque

O Comitê de Valoração Aduaneira, constituído ao amparo do artigo 18 do Acordo, tem por finalidade facilitar as consultas (entre os membros) relacionadas aos procedimentos de valoração aduaneira. As controvérsias que venham a ocorrer serão solucionadas conforme disposto pelo ESC. Caso haja a formação de um Painel, este contará com o apoio do Comitê Técnico de Valoração Aduaneira (artigo 18).

O Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque define (artigo 1) que as atividades regulamentadas pelo Acordo são todas as relacionadas à verificação de

qualidade, quantidade, preço e classificação aduaneira da mercadoria a ser exportada.

Os princípios que regem o Acordo são o de não-discriminação e o de transparência. Os procedimentos de inspeção são bastante detalhados e as regras estabelecidas visam, sobretudo, impedir que sejam utilizados como um obstáculo desnecessário ao comércio internacional.

Tem-se, por exemplo, que, sob o princípio da transparência, as entidades encarregadas de realizar a inspeção pré-embarque (isto é, terceiros que são contratados pelo membro para realizar a tarefa de inspeção) devem fornecer ao exportador, quando do contato inicial entre eles, a relação de todas as informações necessárias para a inspeção. Não serão exigidas informações adicionais, exceto se o exportador for comunicado até o momento do agendamento da data de inspeção.

Garante-se o sigilo das informações fornecidas. É proibida a solicitação de informações técnicas não publicadas ou patenteadas, licenciadas ou não reveladas publicamente, sobre preços internos e custos de produção, e sobre níveis de lucro, entre outras. Os procedimentos de inspeção não podem provocar atrasos indevidos no embarque das mercadorias.

A verificação de preços, para fins de inspeção pré-embarque, deve pautar-se pela comparação justa entre o preço de exportação e o preço de venda da mercadoria idêntica ou similar no mercado interno. Para tanto, deve-se considerar o nível, o volume e o prazo de venda, entre outros fatores que possam influir no preço e, ao mesmo tempo, desconsiderar eventuais descontos concedidos nas vendas internas.

Os problemas que venham a ocorrer devem ser preferencialmente solucionados entre os exportadores e as entidades de inspeção pré-embarque. Não o sendo, após dois dias da apresentação da queixa, a questão pode ser submetida a um exame

independente, levado a cabo por uma comissão de peritos nomeada por uma entidade constituída pelas organizações das entidades de inspeção e dos exportadores. O exame deve estar concluído num prazo máximo de oito dias úteis, a contar da data de solicitação do exame. Os resultados encontrados devem ser obrigatoriamente acatados pelas partes em litígio. Os procedimentos de consulta e de solução de controvérsias entre membros são regidos pelo ESC.

4.3.5 Regras de Origem As regras de origem — procedimentos para determinação do país de origem de uma mercadoria — são de fundamental importância, por exemplo, para a aplicação de direitos anti*dumping* e anti-subsídios, e atuam como uma forma de evitar certas práticas de *circumvention*, embora não eliminem a totalidade dos casos possíveis.

A norma geral que rege o Acordo estabelece que uma mercadoria é originária de um país se tiver sido totalmente produzida ou se tiver passado pela última transformação substancial naquele país. A transformação é considerada substancial se, *inter alia*, dela resultar a alteração da classificação aduaneira da mercadoria em questão.

O Acordo sobre Regras de Origem está sujeito a um processo de revisão — previsto no seu artigo 9 — que deve buscar, basicamente, a harmonização das regras existentes. Até a conclusão desse processo, cujo prazo deve ser fixado pela Conferência Ministerial, o Acordo estabelece (artigo 2) que as regras existentes não devem constituir e nem serem utilizadas como instrumento impeditivo do comércio, seja por implicarem exigências desnecessárias, seja por serem de natureza discriminatória. Adicionalmente, tais regras devem ser positivas e comunicadas amplamente a todos os membros.

4.3.6 Procedimentos para o Licenciamento de Importações

O Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Im-

portações define tais procedimentos como o medidas de natureza administrativa (exceto as de aduana) que atuem com o uma autorização prévia para a realização de um a importação.

Deve-se notar que o Acordo não restringe a aplicação da exigência de licenciamento somente aos produtos passíveis de serem licenciados. Dito de outra forma, não há qualquer regra relativa ao número ou ao tipo de produtos que restrinja a aplicação de procedimentos de licenciamento. Os princípios gerais do Acordo referem-se ao procedimentos em si, tais como a não-discriminação (em termos de países afetados) e a transparência. Também nesse nível de generalização, estabelece-se que os procedimentos de licenciamento não podem constituir-se num óbice adicional ao comércio, além daquele já representado pela própria exigência do licenciamento.

O artigo 1 do Acordo, no entanto, apresenta critérios mais específicos: por exemplo, os formulários de pedido ou renovação de licença devem ser os mais simples possíveis; as importações licenciadas não serão recusadas por erros desprezíveis no valor ou na quantidade designada na licença, e o acesso às divisas necessárias para o pagamento de importações licenciadas deve ter as mesmas condições das importações dispensadas do licenciamento.

Os artigos 2 e 3 diferenciam o licenciamento automático e o não-automático das importações.⁴⁶ O

⁴⁶ Note-se que, como não há nenhuma restrição quanto ao número ou ao tipo de produtos sujeitos ao licenciamento, essa diferenciação é irrelevante, na prática, exceto se for considerada a pressão internacional decorrente da aplicação extensiva (a muitos produtos) da exigência de licenciamento e, principalmente, do licenciamento não-automático.

licenciamento é automático quando o pedido de licença for sempre aprovado (num prazo máximo de dez dias úteis), a importação puder ser realizada por qualquer pessoa física ou jurídica, e o pedido de licença puder ser apresentado com antecedência de um dia em relação à liberação aduaneira da mercadoria em questão.

O licenciamento é considerado não-automático quando não se verificar qualquer uma das condições supracitadas. Todavia, estará sujeito aos princípios gerais estabelecidos no artigo 1 e às regras específicas do artigo 3: i) devem ser fornecidas informações sobre a administração da restrição a qualquer membro que o desejar — quando for o caso, informações sobre o valor global da quota aplicada, bem como o sua distribuição por país fornecedor, por exemplo; ii) qualquer pessoa física ou jurídica pode solicitar o licenciamento: não há nenhuma discriminação, além da já contida na exigência do licenciamento; e iii) os pedidos de licenciamento, ressalvados os casos imprevistos, devem tramitar num prazo máximo de trinta dias, se julgados individualmente, ou de sessenta dias, se julgados conjuntamente. As consultas e a solução de controvérsias resultantes da aplicação do Acordo são regidas pelo ESC.

5 OS NOVOS TEMAS

A inserção dos chamados *novos temas*, isto é, das questões relacionadas ao investimento direto, ao comércio de serviços e aos direitos de propriedade intelectual no âmbito do GATT, com o inicialmente se pensou, ou da OMC, reflete um conjunto de mudanças observadas no comércio internacional. A importância crescente do comércio de serviços e a expansão dos fluxos de investimento direto, com o conseqüente aumento das transações — inclusive intrafirmas — de mercadorias e serviços, foram os principais determinantes da preocupação crescente com a fragilidade ou mesmo a au-

sência de normas que regulamentassem essas áreas.

Além disso, as áreas cobertas pelos novos temas compartilham a característica comum de constituírem-se em áreas em que os países desenvolvidos — principalmente os EUA — gozam de grandes vantagens competitivas. Daí o descontentamento em relação às regras vigentes e a pressão (exercida pelos EUA) no sentido do estabelecimento de normas mais rígidas.⁴⁷

Seja pelas divergências ocorridas no âmbito dos países desenvolvidos, seja pela resistência dos países em desenvolvimento quanto ao disciplinamento dos novos temas, os Acordos resultantes apresentam certa ambigüidade. Apesar disso, constituem-se, certamente, em pontos de partida fundamentais para a normatização cada vez mais rígida das áreas envolvidas, embora num horizonte temporal mais dilatado. Assim, as regras acordadas estabelecem períodos de transição.

É reconhecendo ou apontando esse caráter transitório que são discutidos, a seguir, os novos temas, procurando-se enfatizar a diminuição, desde já, dos graus de liberdade existentes para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento industrial, particularmente em áreas associadas à fronteira tecnológica.

⁴⁷ Certamente, o mesmo pode ser dito com relação às medidas de investimento relacionadas ao comércio (*trade-related investment measures* ou *TRIM*). Todavia, como notam Graham e Krugman (1990, p. 153-154), “pressure for limits on *TRIM* came initially from the United States”, mas, ao longo do processo de negociação da Rodada Uruguai, a posição dos EUA mudou radicalmente, no sentido de estabelecer regras mais rígidas contra o investimento estrangeiro. “One such measure was introduced into law, the Exon-Florio amendment to the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. This amendment gives the President limited power to block foreign acquisitions of us firms when the acquisition is judged to present a threat to national security. In 1990 there was still pressure on Congress to pass additional measures; one of these would amend the 1988 act to give the President explicit authority to impose performance requirements on foreign investors in us firms as a condition for not blocking the acquisition under Exon-Florio authority”.

5.1 O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio

Segundo a UNCTAD (1994b, p. 139), as negociações da Rodada Uruguai refletiram duas posições antagônicas. A primeira, encabeçada pelos EUA e pelo Japão, defendia a criação de um regime de investimento, no qual o direito ao estabelecimento seria peça fundamental, e o reconhecimento de que as medidas relacionadas ao comércio (*Trade-Related Investment Measures* — TRIM) têm sempre efeitos adversos sobre o comércio, devendo ser, por isso, proibidas. A segunda, que teve os países em desenvolvimento como principais defensores, propunha que as novas regras deveriam estar limitadas pelos Artigos do GATT já existentes, isto é, serem relacionadas estritamente ao comércio; e que deveria ser reconhecida a necessidade de um tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento.

Os países em desenvolvimento tiveram a seu favor, ainda segundo a UNCTAD (1994b, p. 137-138), um importante precedente, que foi a disputa, entre os EUA e o Canadá, em torno dos requerimentos impostos aos investidores estrangeiros pelo *Administration of the Foreign Investment Review Act* do Canadá, de 1982. Especificamente, as questões envolviam exigências de aquisição de produtos fabricados localmente, de produção local e de desempenho exportador.

O Painel de Solução de Controvérsias concluiu que a primeira exigência (conteúdo local) era inconsistente com o Artigo III do GATT (tratamento nacional); as outras duas (produção local e desempenho exportador), por não implicarem restrições à importação de bens, foram aceitas (não infringiam o Artigo III e o Artigo XI sobre a proibição de restrições quantitativas às importações). Adicionalmente, mediante solicitação da Argentina, o Painel estabeleceu que suas conclusões estavam relacionadas ao fato de os países envolvidos serem ambos desenvolvidos, e que qualquer disputa que envolvesse países em desenvolvi-

mento deveria levar em conta as provisões especiais do GATT para tais países.

Os resultados das negociações, discutidos adiante, refletiram os precedentes mencionados, bem como as mudanças observadas nas posições dos EUA, as divergências no interior do bloco dos países desenvolvidos e as resistências dos países em desenvolvimento e, por essas razões, limitaram-se a disciplinar as políticas de investimento cujos efeitos sobre o comércio são diretos.

O artigo 1 do Acordo menciona, explicitamente, que as regras estabelecidas aplicam-se “somente a medidas de investimento relacionadas ao comércio de bens”.⁴⁸ Mais precisamente, nenhum membro aplicará qualquer TRIM incompatível com os Artigos III e XI do GATT 1994 (respectivamente, os Artigos sobre tratamento nacional e proibição de restrições quantitativas às importações), conforme o artigo 2.

O quadro 4 reproduz resumidamente a lista ilustrativa de TRIM incompatíveis com o Acordo, segundo o Anexo ao Acordo. Nesse quadro são consideradas as exigências de conteúdo local, conteúdo importado e de desempenho exportador (incluindo certo saldo comercial) incompatíveis com o disposto no Acordo.

Para a aderência ao Acordo é estipulado um prazo de dois anos (no caso de países desenvolvidos), cinco anos — para países em desenvolvimento —, e sete anos, para os países menos desenvolvidos (nos dois últimos, os prazos são prorrogáveis por decisão do Conselho para o Comércio de Bens).

Todas as TRIM incompatíveis com o Acordo devem ser notificadas ao referido Conselho em no-

⁴⁸ Portanto, as medidas atinentes ao comércio de serviços e aos subsídios ao investimento estrangeiro, quando for o caso, são disciplinadas pelos respectivos Acordos.

venta dias da entrada em vigor do Acordo OMC.⁴⁹
Não são
admitidas mudanças (*standstill*) que impliquem maior grau de incompatibilidade nas TRIM notificadas.⁵⁰

⁴⁹ Além desse procedimento de notificação, por conta dos objetivos de transparência (artigo 6), os membros informarão ao Secretariado da OMC as publicações em que constam as TRIM existentes (aplicadas por qualquer esfera de governo). A pedido de qualquer outro membro, deve-se responder a pedidos de informação e consulta.

⁵⁰ As TRIM estabelecidas a menos de 180 dias da entrada em vigor do Acordo não são beneficiadas pelo período de aderência antes mencionado.

QUADRO 4

Lista Ilustrativa de TRIM Proibidas

TRIM incompatíveis com o Artigo III do GATT 1994:

- a) utilização de produtos de origem nacional, especificados em termos de produtos individuais, volume ou valor dos produtos, ou com o proporção do volume ou do valor da produção local;
- b) utilização de produtos importados limitada a uma proporção do volume ou do valor da produção local.

TRIM incompatíveis com o Artigo XI do GATT 1994:

- a) utilização de produtos importados restrita a uma proporção da produção local, ou a uma proporção do volume ou valor da produção destinada às exportações;
- b) utilização de produtos importados restrita em termos de acesso a divisas estrangeiras, com o um a proporção da entrada de divisas da empresa respectiva;
- c) requerimentos de exportação ou venda para a exportação especificados em termos de produtos individuais, volume ou valor dos produtos, ou com o proporção do volume ou do valor da produção local.

Fonte: Anexo ao Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (Decreto nº 1355, de 30/12/94).

O Acordo instituiu (artigo 7) o Comitê sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio, a quem cabe oferecer as oportunidades de consultas entre os membros, além das atribuições estipuladas pelo Conselho de Bens. Os procedimentos de consulta e solução de controvérsias são regidos pelo ESC.

O regime automotivo brasileiro e sua contestação na OMC (pelo Japão, pela Coreia do Sul e pela União Europeia)⁵¹ exemplificam não só os novos

⁵¹ Os EUA, por possuírem duas de suas três montadoras instaladas no Brasil, sendo que a terceira já tem investimentos anunciados no país, não teriam, em princípio, seus interesses afetados, e preferiram examinar o regime automotivo de acordo com sua própria legislação interna (com base na Seção 301 de sua Lei de Comércio). Ao proceder desse modo, a rigor, os EUA criaram menos embaraços para o governo brasileiro, ao estabelecer prazos mais largos para a tomada de qualquer decisão. “Na prática, a ação unilateral norte-americana adiou até o

limites ao exercício da política industrial, mas também as dificuldades encontradas pelo governo brasileiro em adaptar-se às regras mais restritivas estipuladas pela OMC.

O regime automotivo, ao vincular as importações sujeitas ao imposto de importação reduzido ao desempenho exportador e/ou à realização de investimentos (vale dizer, produção local), pode ser contestado por infringir o Artigo XI do GATT (proibição de restrições quantitativas às importações). De fato, da lista ilustrativa de TRIM proibidas pela OMC, consta a proibição de restrições às importações com o proporção da produção local ou com o proporção do volume ou valor da produção destinada às exportações.⁵²

Por outro lado, o Acordo sobre Medidas de Investimento, com o se mencionou, estipula um prazo de carência de cinco anos para que os países em desenvolvimento coloquem qualquer medida de investimento relacionada ao comércio em conformidade com o disposto no Acordo. O prazo referido é válido para medidas existentes antes da entrada em vigor da OMC e que tenham sido comunicadas no prazo máximo de noventa dias após a entrada em vigor.

fim do ano, pelo menos, a apresentação, na OMC, de uma queixa formal dos EUA contra a política brasileira, que Washington poderia apresentar já na próxima semana — dois meses depois de ter iniciado o processo formal de consultas com o país. Nesse sentido, parece ter atendido à reivindicação de Brasília” (*O Estado de São Paulo*, 6/10/96, “Ford e GM contestam posição da Casa Branca”). Por outro lado, a ação norte-americana mostra a manutenção dos mecanismos unilaterais de pressão e, conseqüentemente, a possibilidade de que atitudes dessa natureza sejam tomadas *a sério*, caso os interesses norte-americanos sejam verdadeiramente contrariados.

⁵² Vale enfatizar que não se está fazendo aqui qualquer juízo quanto ao regime automotivo, seja com o instrumento de política industrial, seja com o medida válida ou não segundo os princípios que regem o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio.

Ciente das regras acordadas no âmbito do Acordo, o governo brasileiro poderia ter-se antecipado aos fatos ao estabelecer, em lei, o regime automático antes da entrada em vigor da OMC (comunicando sua existência no prazo estipulado). Agindo desse modo, o regime automático tornar-se-ia inquestionável.

5.2 O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços As discussões sobre a regulamentação do comércio de serviços, no âmbito do GATT, tiveram por pano de fundo, de um lado, o interesse, principalmente dos EUA, no sentido do estabelecimento de disciplinas rígidas. A legislação doméstica dos EUA já estabelecia medidas unilaterais contra ações consideradas desleais por negarem oportunidades de acesso equivalentes às concedidas pelos EUA. De outro lado, os países em desenvolvimento e mesmo países desenvolvidos temiam sobretudo a vinculação entre os dois mercados — de bens e de serviços —, a qual decorreria da inclusão no GATT da área de serviços. Os países em desenvolvimento, em particular, desejavam que quaisquer regras que fossem estabelecidas deveriam reconhecer a supremacia dos objetivos de desenvolvimento nacional.

O Acordo sobre o Comércio de Serviços (referido com o *General Agreement on Trade in Services* — GATS) representa um meio termo ou uma solução de compromisso entre os vários interesses existentes. Em primeiro lugar, tal acordo foi um avanço, por estabelecer regras multilaterais e aplicáveis a todos os membros da OMC. Todavia, segmentos específicos de serviços foram excluídos do Acordo (como exceções). A vinculação entre o comércio de serviços e de mercadorias foi estabelecida, como já discutido com relação ao ESC. E, por fim, foram reconhecidas as necessidades e prerrogativas específicas dos países em desenvolvimento.

5.2.1 O Escopo do Acordo e seus Princípios Gerais

O artigo 1 do Acordo define *serviços* como “qualquer serviço em qualquer setor, exceto aqueles prestados no exercício da autoridade governamental”. Estes envolvem serviços não prestados em bases comerciais. Identificam-se quatro modalidades de prestação de serviços:

- a) do território de um membro ao território de outro membro (*cross-border supply*);
- b) no território de um membro aos consumidores de qualquer outro membro (*consumption abroad*);
- c) pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio de presença comercial no território de outro membro (*commercial presence*);
- d) pelo prestador de serviços de um membro, por intermédio da presença de pessoas naturais de um membro no território de outro membro (*presence of natural persons suppliers of services*).

Quaisquer medidas que afetem o comércio de serviços, assim definidos, estão sujeitas a princípios gerais, discutidos adiante (disposições sobre o princípio de nação mais favorecida, os casos de integração econômica, as questões de monopólio na prestação de serviços, as restrições ao comércio de serviços para proteger o balanço de pagamentos e as exceções gerais).

O GATS é regido pelo princípio de tratamento da nação mais favorecida (artigo 2), ou seja, qualquer medida aplicada a um membro não pode ser menos favorável àquela aplicada a qualquer outro membro. Todavia, são admitidas exceções, conforme disposto pelo Anexo ao artigo 2. Esse Anexo não estabelece regras sobre as exceções apresentadas na implementação do Acordo, exceto que não devem ultrapassar dez anos e que serão examinadas pelo Conselho para o Comércio de Serviços em, no máximo, cinco anos após a entrada em vigor do Acordo OMC. Como observa a UNCTAD (1994b, p. 172-173), “many exemptions could be put forward mainly to gain

advantages in the negotiations, which would undermine the functioning and credibility of the Agreement”.

Novas exceções poderão ser solicitadas após a entrada em vigor do Acordo. Nesses casos, o tratamento dispensado à solicitação é o previsto pelo parágrafo 3 do Artigo 9 do Acordo OMC, segundo o qual, em circunstâncias excepcionais, a Conferência Ministerial pode decidir, por três quartos dos votos, a concessão de derrogação de uma obrigação de um membro.

A aplicação do princípio de nação mais favorecida também não se estende aos acordos de liberalização celebrados entre membros. Nesse caso, exige-se (artigo 5)⁵³ que:

a) qualquer acordo tenha abrangência setorial substancial, em termos do número de setores envolvidos, do volume de comércio afetado e das modalidades de prestação de serviços incluídas;

b) o acordo estabeleça a eliminação de qualquer discriminação entre as partes (medidas discriminatórias já existentes e/ou proibição de novas medidas dessa natureza);

c) os provedores de serviços estabelecidos com o pessoas jurídicas, em conformidade com a legislação de um membro que seja parte do acordo particular, independentemente de sua origem, tenham o mesmo tratamento dos provedores de serviços originários do membro;

d) o acordo não implique elevação do nível global de barreiras ao comércio de serviços, com relação a outros membros que não tom em parte.

O artigo 8 do Acordo estabelece que “cada membro velará para que todo prestador de um serviço que goze de monopólio em seu território não atue

⁵³ Nos casos em que os membros de um acordo particular sejam países em desenvolvimento prevê-se maior flexibilidade na aplicação do disposto adiante, principalmente no descrito nas letras b e c.

(...) de maneira incompatível com as obrigações previstas”. Além disso, reconhece-se (artigo 9) que certas práticas podem limitar ou restringir a competição, mesmo que não sejam aquelas compreendidas pelos casos de monopólio na prestação do serviço. Deve-se, então, cuidar da eliminação de tais práticas, consideradas restritivas por qualquer membro do Acordo.

Em caso de dificuldades (ou ameaças) no balanço de pagamentos, o artigo 12 admite a adoção de restrições ao comércio de serviços, desde que não sejam discriminatórias entre membros do Acordo, não visem proteger determinado setor de serviços e não excedam o necessário para fazer frente aos problemas em questão, sendo, portanto, temporárias.

O comércio de serviços pode ser objeto de restrições que atendam aos seguintes objetivos (artigo 14):

- a) proteção à moral e à ordem pública;
- b) proteção da vida e da saúde de pessoas e de animais, e preservação de vegetais;
- c) prevenção de práticas dolosas ou fraudulentas;
- d) preservação do direito à privacidade dos indivíduos em relação à divulgação de informações;
- e) preservação das condições de segurança nacional (como serviços vinculados às Forças Armadas ou prestados em tempo de guerra).

5.2.2 As Disciplinas Específicas do

GATS

No momento de implementação do Acordo e em respeito aos princípios gerais mencionados, os membros devem assumir compromissos específicos, consolidados nas respectivas listas de compromissos. As listas especificam a data de entrada em vigor dos compromissos assumidos, as condições de acesso ao mercado

e as qualificações relativas ao tratamento nacional, entre outros com promissos adicionais.

As condições de acesso ao mercado (a menos que seja explicitamente exposto na lista de compromissos do membro) não podem implicar limitações quanto: a) ao número de prestadores de serviços; b) ao valor dos serviços prestados ou valor dos ativos necessários à prestação dos serviços; c) ao número de operações de serviços ou quantidade de serviços prestados; d) ao número de pessoas físicas empregadas na prestação de determinado serviço; e) à natureza jurídica necessária para que o prestador de serviços possa operar; e f) à participação do capital estrangeiro (artigo 16).

Com relação ao tratamento nacional, o artigo 17 estabelece que não se pode impor restrições a um serviço ou à prestação de um serviço de um membro externo, e estas também não podem ser menos favoráveis do que possíveis restrições aos serviços ou aos prestadores de serviços do próprio país. Qualquer exceção a esse princípio deve constar da lista de compromissos.

O GATS, seguindo o procedimento de negociações multilaterais do GATT, estabeleceu o prazo máximo de cinco anos para a realização da primeira rodada de negociações, durante a qual os compromissos assumidos serão negociados, para a progressiva liberalização do acesso ao mercado e do comércio de serviços.

Sobre as bases de negociação, dois pontos devem ser destacados. Primeiro, foi validado o princípio de *equilíbrio global de direitos e obrigações*, isto é, as negociações não devem ser conduzidas de forma que as concessões feitas sejam equivalentes às recebidas, em média, tendo em vista não somente o conjunto de países, mas também todos os setores envolvidos.

Segundo, foi assegurado aos países em desenvolvimento o direito a liberalizar menor número

de setores, de modalidades e em menor nível, a fim de aumentar, progressivamente, o grau de liberalização segundo o grau de desenvolvimento. Por outro lado, as concessões feitas pelos países em desenvolvimento a prestadores de serviços estrangeiros podem estar condicionadas ao acesso à tecnologia em bases comerciais, ou ao acesso ao mercado do país estrangeiro, por exemplo.

A qualquer momento, os membros podem modificar os compromissos assumidos (comunicando ao Conselho para o Comércio de Serviços a modificação pretendida com três meses de antecedência, no mínimo). Os membros que vierem a ter seus interesses afetados têm o direito de exigir compensação, e manterem um nível global de compromissos semelhante (quaisquer ajustes compensatórios devem ser estendidos aos demais membros). A modificação pretendida não pode ser introduzida até que os ajustes sejam implementados; caso contrário, qualquer membro afetado tem o direito de suspender concessões equivalentes. Os procedimentos de consultas e de solução de controvérsias são regidos pelo ESC.

Além das observações de caráter geral feitas anteriormente sobre o GATS, uma avaliação mais detalhada requereria a análise das listas de compromissos apresentadas, o que fugiria aos objetivos deste estudo (para uma síntese, ver UNCTAD, 1994b, p. 182-184). Da lista brasileira (Decreto nº 1 355), destacam-se as seguintes disposições (referentes a todos os setores):

a) *Movimentação de pessoas físicas* — Técnicos especializados e profissionais altamente qualificados podem trabalhar com contrato de trabalho temporário no Brasil. A proporção de, pelo menos, dois brasileiros para cada três empregados deve ser observada pelas pessoas jurídicas atuantes nas seguintes áreas: comunicações, transporte terrestre, estabelecimentos comerciais em geral, escritórios comerciais, seguros, publicidade, hotéis e restaurantes.

b) *Investimentos* — Qualquer investimento estrangeiro deve ser registrado no Banco Central do Brasil, pois é essa instituição que estabelece as regras relativas à remessa de lucros e expatriação de capital.

c) *Presença comercial* — O estabelecimento de presença comercial é regido pelas formas societárias previstas em lei.

Os compromissos setoriais assumidos são, entre outros:

a) *Serviços de arquitetura, de engenharia e planejamento urbano* — Empresas estrangeiras devem unir-se a empresas brasileiras; ao sócio brasileiro deve caber a direção.

b) *Serviços de publicidade* — O comércio transfronteiriço é limitado a um terço da metragem dos filmes ou superior, se utilizados recursos artísticos e estúdios brasileiros. A participação estrangeira é limitada a 49% do capital das empresas estabelecidas no Brasil; a direção deve caber aos sócios brasileiros.

c) *Seguros* — A presença comercial é estabelecida exclusivamente na forma de sociedade anônima, e cabe ao sócio estrangeiro, no máximo, 50% do capital social e um terço do capital votante.

d) *Bancos* — Não é permitido o estabelecimento de novas filiais e subsidiárias de instituições estrangeiras, bem como o aumento da porcentagem de participação de pessoas ou empresas estrangeiras no capital acionário das instituições brasileiras. Bancos controlados por estrangeiros podem participar, em base minoritária, de uma rede de caixas eletrônicos automáticos controlada por bancos brasileiros. O montante mínimo de capital investido e para o encaixe técnico é duas vezes o aplicável aos bancos brasileiros.

e) *Transporte rodoviário* — A participação estrangeira está limitada a um quinto das ações com direito a voto.

5.3. O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

Os chamados direitos de propriedade intelectual englobam uma série de

instrumentos legais, como as patentes, o *copyright*, as marcas comerciais, e a proteção aos responsáveis por inovações, pela produção intelectual, por desenhos industriais, entre outros resultados de atividades inovativas ou criativas. O uso desses instrumentos legais foi (e continua sendo) disciplinado por convenções internacionais, como a de Berna e a de Paris. A inclusão dessa área no âmbito do GATT — e a pressão, sobretudo dos EUA, pela incorporação dessa área ao GATT⁵⁴ — esteve associada ao fato de que o disposto naquelas convenções tinha, efetivamente, aplicação restrita, tanto em termos de países, quanto em relação aos mecanismos de controle. Como afirma a OCDE (1993, p. 25), “[*intellectual property is covered by international conventions, but not all GATT members are signatories. No common standard exists for some key elements (for example, duration of patents) and effective means are not provided for monitoring enforcement and settling disputes*]”.

Durante as negociações da Rodada Uruguai, os países em desenvolvimento opuseram-se fortemente à inclusão dos direitos de propriedade no âmbito do GATT (os chamados *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* ou TRIP): de um lado, pelo temor de que o estabelecimento de disciplinas mais rígidas — extensivas a todos os membros do GATT — limitasse a capacidade de geração endógena de tecnologia. De outro, pela possibilidade de vinculação das obrigações assumidas em outras partes do Acordo com o disposto com relação às TRIP.

⁵⁴ “The United States Trade and Tariff Act of 1984 tied the application of the generalized system of preferences (GSP) to developing countries to the willingness of those countries to provide ‘adequate and effective’ protection for IPRs. Section 301 of the Act allowed the President to limit trade from those countries in the case of unjustifiable or unreasonable trade practices. In 1988, the Omnibus Trade and Competitiveness Act extended this action further by authorizing the United States Trade Representative (through the so-called ‘Special 301’) to draw up a list of countries that had been given deadlines for an improvement of their IPRs protection and threatened them with sanctions should such improvements not occur” [UNCTAD (1994 b, p. 186)].

O segundo ponto, como mencionado anteriormente, ocorreu de fato. Quanto ao primeiro ponto, há posições muito divergentes. Não cabe aqui discutir essa questão, mas, apenas para colocar os termos do debate, pode-se mencionar que, enquanto alguns sustentam que a observação estrita dos direitos de propriedade limita a capacidade endógena de desenvolvimento de tecnologia, outros garantem que a regulamentação da área garante maior grau de difusão tecnológica.

Além dos pontos específicos a cada instrumento de proteção intelectual, o Acordo alcançado na Rodada Uruguai tem dois outros pontos considerados fundamentais: as disposições no sentido de conferir aos países em desenvolvimento um tratamento mais favorável, e criação das medidas de *enforcement* (questões discutidas adiante). Antes, faz-se uma breve exposição dos direitos estabelecidos ou regulamentados pelo Acordo.

5.3.1 Os Direitos de Propriedade Intelectual

As regras de patenteamento são estabelecidas na Seção 5 do Acordo. O artigo 27 estabelece que qualquer invenção, de produto ou de processo, independentemente da área de conhecimento, será patenteável, desde que constitua um conhecimento novo e passível de aplicação industrial. Para a concessão de uma patente não se pode fazer qualquer discriminação quanto ao local da invenção ou quanto ao fato de o produto resultante da patente ser importado ou local. O período de duração de uma patente não pode ser inferior a vinte anos, contado a partir da data do depósito.

Em casos de litígio, cabe à parte acusada de desrespeitar o direito de propriedade de terceiros provar que o processo utilizado por ela é diferente do processo patenteado. Nos termos do artigo 34 (*Ônus da Prova*), “os membros disporão que qualquer produto idêntico, quando produzido sem o consentimento do titular, será considerado, na au-

sência de prova em contrário, com o tendo sido obtido a partir do processo patenteado, pelo menos em uma das circunstâncias seguintes: a) se o produto obtido pelo processo patenteado for novo; b) se existir probabilidade significativa de o produto idêntico ter sido feito pelo processo e o titular da patente não tiver sido capaz, depois de empregar razoáveis esforços, de determinar o processo efetivamente utilizado” (Decreto nº 1355).

As exceções quanto à patenteabilidade referem-se a razões de proteção da vida humana, animal ou vegetal; de moral e ordem pública; e de preservação do meio ambiente. Além desses fatores, podem ser considerados não-patenteáveis: a) métodos diagnósticos, terapêuticos e cirúrgicos; b) plantas e animais, exceto microorganismos, e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas ou animais, exceto processos não-biológicos ou microbiológicos. As variedades vegetais devem, todavia, ser objeto de proteção, seja por meio de patentes, seja por um sistema *sui generis* de proteção.

O licenciamento compulsório de uma patente está sujeito a certas restrições (artigo 31), com o: a) o usuário proposto deve ter tentado previamente a autorização do titular da patente em bases comerciais razoáveis — o licenciamento compulsório não desobriga o pagamento dos direitos do titular da patente, calculados com base no seu valor econômico; b) em casos de emergência nacional ou em caso de uso público não-comercial da matéria patenteada; e c) o licenciamento compulsório deve ser não-exclusivo e, preferencialmente, limitado à produção para o mercado interno.

Os direitos de autor, ou *copyrights*, são estabelecidos na seção 1 do Acordo, seguindo a Convenção de Berna, com o revista em 1971, exceto no que tange à proteção a direitos morais, não previstos no Acordo. Programas de computador, obras literárias ou cinematográficas e bancos de dados (desde que, em função da seleção ou da disposição de

seu conteúdo, constituam uma obra intelectual) são exemplos de matérias passíveis de *copyrights*, os quais serão concedidos por um prazo não inferior a cinquenta anos.

Marcas comerciais ou *trademarks* (seção 2) são compreendidas como sinais ou combinação de sinais que distinguem um produto ou um serviço de outros quaisquer. O direito à marca pode ser conferido ao produto ou ao serviço que tenha sido distinguido pelo seu uso ao longo do tempo. Aos titulares de uma marca é conferido o uso exclusivo por um prazo não inferior a sete anos (prorrogável indefinidamente). O registro de uma marca só pode ser cancelado se for não utilizado por um prazo ininterrupto de três anos. Não é permitido o licenciamento compulsório de uma marca.

Designações geográficas (seção 3) que identificam um produto com o característico de um país-membro ou de uma região específica, o que lhe confere determinada qualidade ou reputação, não podem ser utilizadas quando o produto é originário de outra localização geográfica.

Desenhos industriais (seção 4), desde que novos ou originais, constituem outra forma de propriedade intelectual, garantindo-se, ao titular, o direito de impedir que terceiros produzam, vendam ou importem produtos que ostentem ou incorporem o desenho industrial protegido. O prazo de proteção é de pelo menos dez anos.

O Acordo criou um instrumento de proteção aos chamados *segredos industriais* (seção 7). Considera-se uma informação como confidencial se: a) não for conhecida em geral ou facilmente acessível a terceiros; b) tiver valor comercial pelo fato de ser confidencial; c) tiver sido tratada com o tal, isto é, objeto de preocupações razoáveis no sentido da manutenção do sigilo da informação.

As informações consideradas confidenciais ou secretas não podem ser divulgadas, adquiridas ou

utilizadas por terceiros sem o consentimento da pessoa física ou jurídica *proprietária* das informações em consideração.

5.3.2 Países em Desenvolvimento e Proteção à Propriedade Intelectual

O Acordo sobre TRIP dispõe como princípios gerais o tratamento nacional e o tratamento de nação mais favorecida. No entanto, reconhecendo-se “as necessidades especiais dos países de menor desenvolvimento, no que se refere à implementação interna de leis e regulamentos com a máxima flexibilidade, de forma a habilitá-los a criar uma base tecnológica sólida e viável”, concedem-se prazos especiais aos países em desenvolvimento para a aplicação desses princípios e de todas as regras específicas previstas. Como regra válida para todos os membros, os dispositivos criados pelo Acordo devem ser aplicados num prazo máximo de um ano a contar da entrada em vigor do Acordo OMC e, no caso de países em desenvolvimento, esse prazo é de cinco anos. Além disso, o Artigo 67 do Acordo roga que os países desenvolvidos cooperem técnica e financeiramente com os países em desenvolvimento.

Nos casos particulares em que a proteção paten-tária é conferida a setores tecnológicos não protegidos anteriormente (exceção feita aos produtos farmacêuticos e produtos químicos para a agricultura), os países em desenvolvimento podem adiar as disposições sobre patentes por um prazo adicional de cinco anos.

Em relação aos produtos farmacêuticos e produtos químicos para a agricultura (*pipeline*), o artigo 70, estabelece que qualquer membro que não conferir proteção aos referidos produtos na data de entrada em vigor do Acordo OMC deve criar, de imediato, um mecanismo para que os pedidos de patentes possam ser depositados, isto é, nesses casos não se aplicam os prazos especiais mencionados anteriormente.

A esses pedidos de patente serão aplicados os critérios de patenteabilidade previstos pelo Acordo, como se tais produtos fossem protegidos pelo membro. *“However, these patent applications will not have to be examined until after the expiration of the 10-year transitional period, as indicated above. During the total period between the filing of the application and the granting of the patent, the novelty of the application will be preserved as if the application had been examined on the date of filing of the application in that country (ie in accord with the normal provisions of patent law for testing novelty) and not when the examination actually took place (ie at the end of the transitional period). The patent so granted will last for the remainder of the patent term, calculated from the date of the filling of the application”* [UNCTAD (1994b, p. 195)].

Não obstante as disposições especiais para países em desenvolvimento, as regras de proteção aos direitos de propriedade intelectual criadas pelo Acordo tornaram-se mais rígidas, de forma que os países em desenvolvimento farão frente a um grau mais elevado de exigência ao final do período de transição previsto.

O sistema de proteção aos direitos de propriedade intelectual exige o estabelecimento (em lei) de procedimentos judiciais civis para proteção dos titulares de direitos de propriedade. Quanto às provas consideradas em casos de infração alegada a direitos estabelecidos, por exemplo, as autoridades judiciais têm o direito de determinar a apresentação de provas indicadas por uma das partes como necessárias à fundamentação de suas alegações, sem prejuízo da proteção às informações considerados sigilosas. Diante da negativa de apresentação das provas exigidas, as autoridades judiciais devem ter assegurada a competência para realizar determinações preliminares e finais, afirmativas ou negativas, com base nas informações disponíveis.

Medidas cautelares poderão ser determinadas pelas autoridades competentes para evitar, antecipadamente, a violação de um direito qualquer. O artigo 50 menciona, por exemplo, a adoção de medidas dessa natureza para “evitar a entrada nos canais comerciais sob sua jurisdição de bens, in-

clusive de bens importados, imediatamente após sua liberação alfandegária”.

Quaisquer leis, regulamentos, decisões judiciais e administrativas finais (de aplicação geral) deverão ser notificadas ao Conselho para TRIP, criado pelo Acordo (artigo 68). Decisões específicas devem ser comunicadas a qualquer membro que manifestar por escrito seu interesse nessa matéria em particular.

Os mecanismos de solução de controvérsias previstos pelo Acordo são aqueles estipulados pelo ESC. Adicionalmente, o artigo 64:2 estabelece que não serão considerados para efeito de solução de controvérsias, durante um prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor do Acordo OMC, os casos de não-violação do Acordo, isto é, os casos em que não ocorre a violação de obrigações legais, mas apenas a anulação ou prejuízo de benefícios decorrentes do Acordo, ou impedimento da obtenção de qualquer objetivo do Acordo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a conclusão da Rodada Uruguai do GATT, os diversos acordos assinados e a criação da Organização Mundial de Comércio, o sistema internacional de comércio passou a ser regido por disciplinas mais rígidas e tornou-se mais abrangente, com a inclusão de áreas que não eram tradicionalmente disciplinadas. As obrigações assumidas pelos países em desenvolvimento signatários da OMC tornaram-se proporcionalmente maiores, embora, seja no âmbito dos princípios gerais que regem a Organização, seja nos diversos acordos específicos, tenha sido preservado um tratamento mais favorável aos países em desenvolvimento, aos países subdesenvolvidos e aos países em transição para economias de mercado.

Cumpre enfatizar que, em geral, o tratamento mais favorável dispensado a esses países refere-

se mais à derrogação dos prazos de adequação às regras acordadas do que ao estabelecimento de disciplinas específicas, propriamente mais favoráveis e flexíveis. Em poucas palavras, num horizonte de tempo relativamente curto, está delineada a necessidade de integração completa e integral dos países em desenvolvimento às novas regras estabelecidas, em relação ao comércio de bens e de serviços, investimento, proteção à propriedade intelectual, etc.

Particularmente, o Brasil aderiu às novas disciplinas estabelecidas num momento de profundas transformações em sua economia. No plano macroeconômico, a estabilização econômica tem criado inúmeros desafios e oportunidades para a economia brasileira. No âmbito setorial ou microeconômico, a economia nacional vem, desde o início da década, buscando um grau maior de abertura comercial, financeira e produtiva com o exterior, e um grau menor de intervenção do Estado na economia, seja por meio da privatização de empresas estatais, seja por meio do desmonte dos instrumentos de política industrial.

A coincidência temporal dos dois movimentos — assunção de compromissos internacionais mais restritivos e disposição de abrir unilateralmente a economia ao exterior, com menor intervenção do Estado — demonstra, sem dúvida, a consistência dos objetivos e práticas governamentais. Resalvada a possibilidade de mudança na orientação da política do governo, surge, então, uma questão fundamental: a economia brasileira tem condições, macroeconômicas e setoriais, de adaptar-se — na velocidade requerida — ao grau maior de abertura ao exterior e de menor intervenção do Estado decorrentes de compromissos internacionais já assumidos?

Se a resposta for positiva, pode-se dizer que não haverá significativas restrições ou problemas relacionados aos compromissos assumidos junto à OMC e, conseqüentemente, as possibilidades de

conflito com os parceiros comerciais do Brasil serão relativamente pequenas. Não obstante, será imperiosa a adaptação do Brasil, isto é, dos órgãos de governo afeitos ao comércio exterior e às relações internacionais, às novas regras do sistema internacional de comércio. Trata-se de capacitar-se para: a) atuar eficaz e prontamente nos casos que envolvam eventuais práticas comerciais desleais dos parceiros comerciais brasileiros; e b) atuar ativamente junto à OMC e/ou diretamente com os parceiros comerciais brasileiros para inibir e remover eventuais barreiras ou práticas protecionistas que, em desacordo com a OMC, neguem direitos do Brasil ou firam seus interesses.

Mais precisamente, nesse cenário mais otimista, a ação requerida por parte do Estado poderá limitar-se a zelar por condições justas de acesso aos mercados estrangeiros para os produtos brasileiros, e a inibir práticas desleais de comércio de exportadores para o Brasil, em defesa da produção doméstica. No entanto, essas tarefas, consagradas no âmbito da própria OMC, estão muito longe de serem simples. A maior integração da economia brasileira com o comércio e o investimento estrangeiros e o estabelecimento de regras mais rígidas de defesa contra práticas desleais (subsídios e *dumping*), mais as condições injustas de acesso aos mercados estrangeiros (solução de controvérsias) exigem das autoridades governamentais muita capacitação técnica e disponibilidade de recursos humanos e materiais.

Como foi mencionado, as dificuldades encontradas pelo governo brasileiro na implementação de medidas relacionadas ao comércio de brinquedos e de automóveis ilustram a dimensão do problema a ser enfrentado. Por outro lado, as barreiras às exportações brasileiras — suco de laranja, açúcar, carne de frango, soja e café (Gazeta Mercantil, 29/11/96, “Barreiras derrubam exportação à metade”) — exemplificam as inúmeras frentes de disputa que devem ser abertas com inúmeras

ros parceiros comerciais para que os produtores brasileiros encontrem condições justas de acesso aos mercados estrangeiros.⁵⁵

Todavia, se a resposta à questão levantada for negativa (o Brasil não tem condições de adaptar-se às regras estabelecidas pela OMC nos prazos previstos, sem que seus interesses macroeconômicos e/ou setoriais sejam excessivamente prejudicados), os Acordos assumidos podem converter-se num ônus pesado para o exercício de políticas industriais e de comércio exterior de interesse nacional. Quanto mais ativas forem as políticas governamentais, maiores as restrições ou, ao menos, maior o potencial de conflitos no âmbito da OMC (ou, mais especificamente, entre os parceiros comerciais envolvidos).

Desde logo cumpre mencionar que o poder coercitivo da OMC é ainda limitado e, muitas vezes, os prazos previstos para a tomada de decisões (nos casos que envolvem resolução de disputas) são superiores ao imediatismo dos objetivos brasileiros relacionados a aspectos macroeconômicos ou mesmo de política industrial. Desse modo, o grau de restrição que a OMC representa deve ser visto com cautela.

De qualquer forma, o texto dos diversos acordos assinados, com o discutido nos capítulos anteriores, não deixa muitas dúvidas quanto à falta de liberdade para o exercício de políticas industriais ativas, de natureza vertical. Tome-se o caso dos subsídios que são proibidos, se relacionados ao comércio, ou recorríveis, se específicos setorialmente. Além desse, há ainda o caso do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao

⁵⁵ Ademais, como afirma Marcelo Paiva Abreu (*O Estado de São Paulo*, 26/6/96, "Prioridades da diplomacia econômica", "mesmo num país, como o Brasil, dotado de serviço diplomático eficiente, o efeito conjunto das agendas de negociações econômicas bilaterais, regionais e multilaterais é quase intolerável").

Comércio, que proíbe explicitamente mecanismos de incentivo à produção local (conteúdo importado) ou à exportação (desempenho exportador).

Vale lembrar que o tratamento mais favorável concedido aos países em desenvolvimento refere-se, principal e simplesmente, à derrogação dos prazos para cumprimento dos compromissos assumidos. Cumpre enfatizar também que a pressão unilateral por parte das grandes potências econômicas, como os EUA, faz parte das relações externas, e atua como um mecanismo adicional (corroborado ou não pela OMC) de restrição à autonomia da política industrial e comercial.

Em síntese, restrições severas à política industrial e de comércio exterior estão colocadas, ao menos potencialmente, conforme a efetividade da OMC e a disposição ou a necessidade de intervenção do Estado brasileiro. Os conflitos com a OMC ou com países específicos podem limitar-se aos contenciosos *tradicionais*, que envolvem condições de acesso aos respectivos mercados e defesa contra práticas desleais. Pode-se dizer que esse cenário corresponde à condução da política brasileira segundo uma concepção liberal, e à ausência de problemas macroeconômicos ou setoriais que tornem mandatária a intervenção do Estado. Outro cenário, de conflitos mais freqüentes e mais graves, pode ser traçado se os problemas mencionados ocorrerem e/ou se as diretrizes de política acentuarem a necessidade de uma política industrial e de comércio exterior ativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLO, J.H. & HOLMER, A.F. (1991)** The heart of the 1999 trade act: a legislative history of the amendments to Section 301. In: **BHAGWATI, J. & PATRICK, H.T. (eds.)** *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- BHAGWATI, J. (1991)** Aggressive unilateralism: an overview. In: **BHAGWATI, J. & PATRICK, H.T. (eds.)** *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- GOYOS Jr., D.N. (1994)** *A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai*. São Paulo, Observador Legal.
- HUDEC (1990)** Dispute settlement. In: **SCHOTT (ed.)** *Completing the Uruguay Round*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- MESSERLIN (1990)** Antidumping. In: **SCHOTT (ed.)** *Completing the Uruguay Round*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- OCDE (1993)** *Assessing the Effects of the Uruguay Round*. Paris, OCDE (Trade Policy Issue, 2).
- RICUPERO, R. (1994)** Notas sobre a Rodada Uruguai e seu impacto sobre o Brasil. *Boletim de Diplomacia Econômica*, n. 18, ago.
- SCHOTT (1990)** The Uruguay Round: what can be achieved? In: **SCHOTT (ed.)** *Completing the Uruguay Round*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- SCHOTT (ed.) (1990)** *Completing the Uruguay Round*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
- TREBILCOCK, M.J. & HOWSE, R. (1995)** *The Regulation of International Trade*. Londres, Routledge.
-

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (1994 a) *Trade and Development Report, 1994.* Nova Iorque, Organização das Nações Unidas.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (1994 b) *The Outcome of the Uruguay Round: an Initial Assessment.* Nova Iorque, Organização das Nações Unidas (Supporting Papers on the Trade and Development Report, 1994).

A PRODUÇÃO EDITORIAL DESTE VOLUME CONTOU COM O APOIO FINANCEIRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS DE PÓS — GRADUAÇÃO EM ECONOMIA — ANPEC.
