1776
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

DESAFIOS DA ACESSÃO DA RÚSSIA À OMC

Vera Thorstensen
Carolina Müller
Daniel Ramos

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1776

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, outubro de 2012

DESAFIOS DA ACESSÃO DA RÚSSIA À OMC*

Vera Thorstensen**
Carolina Müller***
Daniel Ramos***

* Este texto é produto do projeto Regulação do Comércio Global da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, professora doutora da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da Fundação Getulio Vargas (FGV-SP) e coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimento (CCGI).

*** Pesquisador do CCGI.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F10, F13, F50

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 O PROCESSO DE ACESSÃO À OMC 9

3 A NEGOCIAÇÃO PARA A ACESSÃO DA RÚSSIA 10

4 OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELA RÚSSIA NA ACESSÃO 13

5 A ACESSÃO DA RÚSSIA COMPARADA À ACESSÃO DA CHINA 37

6 CONCLUSÃO 42

REFERÊNCIAS 44

SINOPSE

O presente artigo pretende analisar os compromissos assumidos pela Rússia quando de sua acessão à Organização Mundial de Comércio (OMC), a fim de averiguar os impactos que esses podem trazer ao sistema multilateral de comércio.

A Rússia era a última grande economia que estava ausente da OMC e, para que sua acessão fosse aceita pelos membros da organização, submeteu-se a uma série de obrigações que concediam aos demais membros maior acesso ao mercado russo e visavam assegurar que o país conformaria seu sistema econômico às regras do sistema multilateral. Assim, foram estabelecidas obrigações em temas relacionados ao setor de petróleo e gás, à participação do Estado na economia, aos programas de subsídio e à observância das regras de propriedade intelectual. A partir da análise de tais compromissos, em conjunto a uma comparação com a acessão da China à OMC, em 2001, serão identificadas as principais características da economia russa que poderão ensejar desafios à sua plena participação no sistema multilateral.

Palavras-chave: OMC; acessão; Rússia; comércio internacional.

ABSTRACT[i]

This study aims to analyze the commitments undertaken by Russia at the moment of its accession to the World Trade Organization (WTO), in order to evaluate the impacts that these may have on the multilateral trading system.

Russia was the last main economy outside the WTO. In order to allow its accession to the organization, WTO members demanded a series of commitments that would grant them a larger access to the Russian market and would assure that the country would adapt its economic system to the rules of the multilateral trading system. The country undertook obligations related to the oil and gas sector, state presence in the economy, subsidy programs and enforcement of intellectual property rules. Based on the analysis of such commitments and comparing them with China's accession to the WTO, in 2001, the article shall identify the main features of Russian economy that may present a challenge to its full participation in the multilateral trading system.

Keywords: WTO; accession; Russia; international trade.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Com a acessão da Rússia à Organização Mundial do Comércio (OMC), o sistema multilateral de comércio encontra-se prestes a atingir sua vocação universal. A OMC conta atualmente com 157 membros e inclui todas as principais economias do mundo. Ademais, outros 26 Estados encontram-se hoje em processo de acessão.

A Rússia é uma das maiores economias do mundo, com um Produto Interno Bruto (PIB) de US$ 1.8 trilhão em 2011.[1] No mesmo ano, o país era o nono maior exportador mundial de bens, com US$ 522 bilhões, representando 2,9% das exportações mundiais; e o 17º maior importador de bens, com US$ 323 milhões, representando 1,8% do total de importações. Dentre os produtos exportados em 2010, 70,4% eram combustíveis e minérios, 20,2%, produtos manufaturados e 5,2%, produtos agrícolas. Os principais importadores dos produtos da Rússia foram: União Europeia (UE), com 52,2% do total; Ucrânia, com 5,8%; Turquia e China, com 5,1% cada. Dentre os produtos importados em 2010, 75,7% eram produtos manufaturados; 14,8%, produtos agrícolas e 5,3%, combustíveis e minérios. Os países que mais exportaram para a Rússia foram: UE, com 38,3%; China, com 15,7%; e Ucrânia, com 5,6%.

No comércio de serviços, a Rússia ocupou, em 2011, o 22º lugar entre os maiores exportadores mundiais, com US$ 54 bilhões, representando 1,3% das exportações mundiais; e o 15º lugar entre os maiores importadores mundiais, com US$ 90 bilhões, representando 2,3% do total de importações. Em 2010, o setor de transportes era responsável por 33,4% das exportações e 16,7% das importações, enquanto o setor de viagens correspondia a 20,1% das exportações e 36,7% das importações (OMC, 2012).

Os dados acima apontam para a importância da economia russa para o comércio internacional e a relevância de sua entrada na OMC. Dos Estados ainda em processo de acessão, a Rússia era o único que apresentava uma participação superior a 1% das exportações mundiais (OMC, 2012).

A OMC foi criada em 1994, incorporando o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), e é responsável pela regulação multilateral do comércio internacional.

1. US$ corrente. Fonte: World Bank Database.

Exige-se dos membros compromissos de acesso a mercados, impondo-se limites máximos para a aplicação de tarifas de importação e permitindo-se a participação de estrangeiros na prestação de serviços nos setores negociados. A OMC também estabelece como um de seus princípios fundamentais a não discriminação, de maneira que um membro não possa conferir a outro tratamento menos favorável que aquele conferido aos demais membros da OMC (cláusula da nação mais favorecida) ou a seus produtores domésticos (cláusula de tratamento nacional). Finalmente, a OMC dispõe de um mecanismo de solução de controvérsias (*Dispute Settlement Body*) cuja eficácia é amplamente reconhecida.

A ausência da Rússia na OMC resultava em discriminação contra seus produtos e em maior limitação aos mercados estrangeiros, o que prejudicava as exportações do país. Com a acessão, espera-se que o país obtenha ganhos significativos, uma vez que os membros da OMC deverão aplicar as regras do sistema multilateral de comércio e seus compromissos de acesso a mercados em face da Rússia. O Banco Mundial estima que em médio prazo os ganhos devam atingir cerca de 3% do PIB por ano, com um aumento salarial em torno de 5% e melhora na renda de 99% das famílias. No longo prazo, os ganhos devem atingir 11% do PIB por ano, com aumento salarial entre 13% e 17% (World Bank, 2012, p.2-3).

De outro lado, a Rússia também ofereceu compromissos de acesso a mercados e deverá observar as regras da OMC. Assim, foram exigidos da Rússia compromissos em uma série de temas relacionados ao comércio internacional. Com o objetivo de garantir também um acesso ao mercado russo e com fins de assegurar que a Rússia conformaria seu sistema econômico às regras do sistema multilateral, complexas negociações ocorreram entre os membros da OMC e a Rússia.

A partir das preocupações levantadas pelos membros, foram assumidos compromissos relativos ao setor de gás e petróleo, à participação do Estado na economia, aos programas de subsídios e à observância das regras de propriedade intelectual. Questiona-se, porém, se tais compromissos serão suficientes para garantir o respeito às regras do sistema multilateral.

O presente trabalho pretende analisar os compromissos assumidos pela Rússia para sua acessão à OMC e avaliar os impactos e desafios que a acessão pode trazer

ao sistema. Será feita uma comparação com o processo de acessão da China, a outra grande economia a entrar na organização após a sua criação e serão identificadas as principais características da economia russa que poderão ensejar desafios à sua plena participação na OMC.

2 O PROCESSO DE ACESSÃO À OMC

A OMC prevê, no Artigo XII do seu Acordo Constitutivo, o procedimento para a acessão à organização:

> 1. Poderá aceder a este Acordo, nos termos que convencionar com a OMC, qualquer Estado ou território aduaneiro independente que tenha completa autonomia na condução de suas relações comerciais externas e de outros assuntos contemplados neste Acordo e nos Acordos Comerciais Multilaterais. Essa acessão aplica-se a este Acordo e aos Acordos Comerciais Multilaterais a ele anexados.

O artigo deixa em aberto quais são as condições a serem impostas a um novo membro para que sua acessão seja aprovada. As negociações a que se refere o dispositivo devem abranger, no mínimo, a consolidação de tarifas de importação a serem aplicadas sobre o comércio de bens, compromissos sobre subsídios agrícolas e a liberalização de setores de serviços, em seus diferentes modos de prestação, mas também podem abordar outras questões que afetem o comércio internacional.

O Artigo XII não estabelece nenhum limite acerca dos termos que poderão ser convencionados entre os membros da OMC e o Estado acedente, o que levou alguns membros a imporem compromissos mais estritos que aqueles aplicáveis aos membros originais da Organização (WTO, 2007). Na prática, durante a acessão é feita uma ampla análise sobre a economia do Estado acedente, a fim de garantir a aplicação das regras da OMC. Desse modo, cada processo de acessão será único, apresentando uma série de compromissos específicos que visem conformar determinadas questões econômicas internas às regras de comércio internacional.

Os termos gerais do Artigo XII vêm permitindo uma análise cada vez mais aprofundada da economia do candidato à acessão. Essa abordagem resultou em processos de acessão extremamente complexos. O processo mais célere, na era OMC, foi o do Quirguistão, que levou dois anos e dez meses, enquanto as acessões de China

e Rússia levaram, respectivamente, 15 e 18 anos. Mesmo a acessão de países de menor desenvolvimento relativo tem se mostrado extensa: o Camboja levou dez anos para aceder, o Nepal levou quatorze anos e Samoa, treze anos.

A prática adotada, portanto, foi de negociações extensas, com a inclusão de obrigações específicas para cada membro (OMC, 1995). Entretanto, apesar das especificidades de cada processo de acessão, um padrão pode ser identificado no que tange às áreas que formam o escopo de análise do grupo de trabalho. De maneira geral, os relatórios do grupo de trabalho abordam: *i*) as políticas econômicas do novo membro; *ii*) a regulação para elaboração e implementação de tais políticas; *iii*) as políticas que afetam o comércio de bens; *iv*) o regime de propriedade intelectual relacionado ao comércio; *v*) as políticas que afetam o comércio de serviços; *vi*) transparência; e *vii*) acordos de comércio.

Em cada tema são apresentados: informações factuais sobre o estado acedente, questionamentos levantados pelos membros da OMC e as explicações e os eventuais compromissos assumidos pelo estado acedente sobre o referido tema.

Parte dessas obrigações específicas visa apenas esclarecer ou detalhar obrigações já existentes na OMC, enquanto outras ultrapassam as obrigações existentes nas regras multilaterais podendo ser caracterizadas como obrigações OMC-*plus*. São obrigações que excedem o escopo dos Acordos Multilaterais de Comércio, trazendo uma maior liberalização do que a acordada durante a Rodada Uruguai.

3 A NEGOCIAÇÃO PARA A ACESSÃO DA RÚSSIA

Já em 1990, a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) havia requisitado ao GATT *status* de observador, a fim de avaliar uma eventual acessão. A Rússia iniciou seu processo de acessão ainda na era GATT, em junho de 1993. A acessão era apoiada por parte do corpo político da Rússia, que visava reestruturar e reformar a economia do país após o fim da era soviética (Cooper, 2012, p.2).

O grupo de trabalho foi estabelecido no mesmo mês e contou com a participação de 65 membros,[2] o que demonstra a importância da acessão da Rússia para o comércio internacional. A participação no grupo de trabalho é aberta a todos os membros da OMC, mas apenas os membros que mantêm um comércio bilateral com o estado em acessão e que têm interesse em tal acessão costumam participar, geralmente cerca de dez a vinte membros (Aslund, 2010, p. 52).

Os memorandos contendo informações factuais sobre o regime de comércio exterior da Rússia foram apresentados no período de 1994 a 1997, com documentos adicionais sendo apresentados nos anos subsequentes. As ofertas iniciais sobre bens e serviços foram apresentadas em 1998 e 1999, respectivamente, quando as negociações de fato começaram.

As negociações são feitas em três vias: bilateral, plurilateral e multilateral. São concomitantes: as negociações bilaterais visam principalmente estabelecer compromissos de acesso a mercados; as negociações plurilaterais abrangem questões de apoio doméstico e subsídios à exportação no setor agrícola; e as negociações multilaterais costumam tratar dos termos da acessão, com as regras a serem impostas ao novo membro. Após o término das negociações, todos os acordos são multilateralizados e o grupo de trabalho aprova o pacote final de acessão.

O processo de negociação para a acessão da Rússia foi extremamente longo e bastante inconstante, com o país ora demonstrando grande interesse em acelerar as negociações, ora reticente em participar do sistema multilateral de comércio. Ademais, o interesse dos Estados Unidos e da UE em concluir as negociações também era menor se comparado à acessão da China (Zimmermann, 2007). Durante a década de 1990, a Rússia enfrentava graves crises, em especial a crise financeira de 1998, e a contração da economia, enquanto a China já apresentava significativo crescimento econômico.

Apenas em 2000, com o início da presidência de Putin, a acessão à OMC retomou importância. A entrada na organização era peça fundamental para a estratégia de reaquecer a economia, por meio da integração ao sistema internacional. Nesse período, também foi implementada uma série de leis necessárias para reformar o regime de comércio exterior e torná-lo consistente com as regras da OMC (Cooper, 2012).

2. Não houve participação individual dos membros da UE, mas apenas do bloco.

O ritmo das negociações diminuiu durante o segundo mandato de Putin, em consonância com a adoção de uma política mais protecionista, que incluía políticas de substituição de importações e a retomada de controle estatal sobre alguns setores da economia (Aslund, 2010, p. 55-56). Apesar do menor interesse na acessão à OMC, importantes negociações foram concluídas, dentre elas, os acordos bilaterais com a UE, em 2004, e os Estados Unidos, em 2006. Em 2009, grande parte dos acordos bilaterais com os demais membros do grupo de trabalho já havia sido assinada (Cooper, 2012, p. 4).

As negociações foram novamente prolongadas em razão da crise financeira de 2008 e devido ao anúncio, em 2009, da criação de uma união aduaneira entre Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão, todos em processo de acessão à OMC, o que demandou novos ajustes nos termos de acessão.

O último grande entrave à entrada da Rússia foi a forte oposição exercida pela Geórgia, já membro da OMC, em razão das disputas entre os dois países envolvendo os territórios de Abkhazia e Ossétia do Sul. Uma vez que a OMC adota a prática de consenso para a acessão de novos membros, a oposição da Geórgia ameaçava bloquear todo o processo. Um acordo finalmente foi assinado em novembro de 2011.

Em 17 de novembro de 2011, o pacote final de acessão, incluindo o relatório do Grupo de Trabalho – Working Party Report (WPR) – (OMC, 2011b) e as listas de compromisso de bens e serviços, foi aprovado pelo Grupo de Trabalho. Em dezembro do mesmo ano, o Protocolo sobre a Acessão da Federação Russa (Protocolo) foi aprovado pela Oitava Conferência Ministerial da OMC. No dia 23 de julho de 2012, a Rússia notificou à organização que o processo de ratificação fora completado. Trinta dias após a notificação à OMC, no dia 22 de agosto de 2012, a Rússia acedeu formalmente à OMC.

A acessão à OMC sempre foi tema controverso na Rússia, tendo enfrentado forte oposição durante todo o período de negociações, em especial pelo partido comunista. Diversos setores da indústria também se opuseram à acessão, que traria como consequência uma maior entrada de produtos estrangeiros manufaturados no mercado russo. Também se alegava que a pauta de exportação da Rússia era composta majoritariamente por *commodities,* que desfrutavam de fácil acesso ao mercado mundial, independentemente da participação na OMC, enquanto o setor manufatureiro não

necessitava atingir o mercado mundial, uma vez que a demanda interna crescia a um ritmo acelerado.

O setor agrícola, por sua vez, se opunha à redução dos subsídios agrícolas exigida pelos membros da OMC e questionava as exigências da organização no que se referia à imposição de medidas sanitárias e fitossanitárias. Algumas medidas de restrição e suspensão de importação por razões sanitárias e fitossanitárias, bem como os respectivos procedimentos de verificação exigidos, diferiam dos padrões internacionais e temia-se que houvesse questionamentos na OMC. O setor de serviços também se opunha, em especial, às exigências feitas nos temas de propriedade intelectual, vendas no varejo, telecomunicações, seguros e bancos, alegando se tratar de indústrias ainda nascentes, que não estariam prontas para a concorrência em nível mundial (Aslund, 2010).

Mesmo após a aprovação pela Conferência Ministerial da OMC da acessão da Rússia, ainda houve forte oposição por parte de setores da sociedade e a ratificação foi feita a menos de um mês do prazo final de 220 dias para aceitação, previsto no Protocolo. Na Câmara Baixa do Parlamento, a decisão foi tomada por 238 votos a favor e 208 contra a acessão (Parliament..., 2012), o que demonstra a resistência de parte da sociedade à entrada na OMC. Já na Câmara Alta a votação foi menos disputada, com 144 votos a favor do total de 166 (Russia..., 2012).

A oposição de alguns setores ao sistema multilateral de comércio pode trazer preocupações, no futuro, acerca da implementação, pela Rússia, das regras da OMC. Como será apresentado, para algumas questões específicas foi concedido um período de transição durante o qual o governo deve promover algumas adaptações. A oposição exercida por esses setores pode dificultar que as medidas necessárias sejam adotadas pelo governo, criando problemas de não conformidade com as regras da OMC.

4 OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELA RÚSSIA NA ACESSÃO

De acordo com seu Protocolo, a Rússia se torna um membro da OMC e se obriga a observar as normas constantes do Acordo da OMC, incluindo os dispositivos do próprio Protocolo e as obrigações constantes do parágrafo 1.450 do WPR, que passam a integrar o quadro regulatório da OMC. Desse modo, ao analisar as obrigações da Rússia, deve-se

verificar tanto as normas dos Acordos da OMC quanto os compromissos específicos contidos no WPR, consolidados no parágrafo 1450 e referidos no Protocolo.

As obrigações constantes no Protocolo e no WPR podem, inclusive, ser levadas ao Órgão de Solução de Controvérsias – Dispute Settlement Body (DSB) –, tal como ocorreu com a China, por exemplo, no caso *China – Raw Materials* (DS398). A possibilidade de questionamento no DSB, cuja eficácia é considerada um dos grandes avanços da OMC em relação ao GATT, traz maior força aos compromissos assumidos, garantindo melhor sua observância.

O Protocolo prevê que, exceto quando houver previsão em contrário no WPR, as obrigações presentes nos Acordos da OMC que preveem sua implementação após um determinado período, a contar da entrada em vigor do referido acordo, devem ser implementadas pela Rússia como se ela houvesse aceitado tal acordo na data de sua entrada em vigor, em 1995. Em outras palavras, considera-se que todos os prazos de transição já terminaram.

Desse modo, exceto em casos particulares previstos no WPR, a Rússia não desfrutará de um período de transição para a implementação das obrigações previstas pela OMC. Entende-se que as adaptações necessárias foram promovidas durante o período de negociação para a acessão, de maneira que um período adicional não seria necessário.

A quase totalidade dos compromissos específicos assumidos pela Rússia está prevista no WPR, havendo apenas uma referência no Protocolo. É interessante notar que esse difere do Protocolo de acessão da China, no qual é expresso um grande número de obrigações aplicáveis apenas à China. Ainda que obrigações similares sejam encontradas na acessão da Rússia e de outros estados, o Protocolo de acessão da China mostra-se singular por sua extensão. Em geral, os compromissos específicos estão previstos, em sua quase totalidade, apenas nos relatórios dos grupos de trabalho, conforme ocorreu com a Rússia.

O WPR apresenta informações sobre a economia russa, conforme demonstrado nos memorandos elaborados pelo governo, seguidas de questionamentos feitos pelos membros da OMC acerca de determinados pontos sobre legislação e políticas de comércio que poderiam apresentar incompatibilidades com o quadro regulatório da OMC e interferir negativamente nos fluxos de comércio internacional.

A partir desses questionamentos, o governo da Rússia elaborou suas respostas e, por vezes, assumiu compromissos de seguir determinado comportamento. A existência de um compromisso assumido em cada tema, em geral, é facilmente identificável pela frase "o Grupo de Trabalho tomou nota desse compromisso" (*the Working Party took note of this commitment*), e os parágrafos que contêm tais compromissos encontram-se listados no parágrafo 1.450 do WPR.

Entretanto, a existência de obrigações previstas apenas nos relatórios dos grupos de trabalho traz algumas dificuldades. Trata-se de um texto de negociação, no qual os membros da OMC exigiram da Rússia uma série de compromissos e esta apresentou suas concessões. Desse modo, muitas vezes há uma dificuldade em se identificar exatamente qual foi o compromisso assumido, dentre as explicações pronunciadas pelo representante da Rússia, e qual a exata magnitude desse compromisso.

É frequente, por exemplo, encontrar um compromisso de aplicação de determinada medida "em conformidade com as regras da OMC", sem que seja precisado de que maneira essa aplicação deve ser feita para que haja tal conformidade. Nesse sentido, o parágrafo 319 do WPR prevê apenas que: "(…) *the GSP Scheme for developing and least-developed countries would be applied, whether by the Russian Federation or by the competent bodies of the CU, in conformity with the relevant provisions of the WTO Agreement."*

Outras obrigações são de difícil verificação. No parágrafo 1.339 do WPR, é possível encontrar compromisso de adotar medidas contra a distribuição ilegal de conteúdo protegido por *copyright*. A obrigação refere-se à necessidade de se implementar a legislação já existente de proteção à propriedade intelectual, o que dificulta enormemente a verificação de conformidade na OMC, pois a simples existência de violações à propriedade intelectual, quando há previsão de remédios que permitam combater tais violações, não pode ser considerada como contrária ao parágrafo 1.339. Nesse caso, seria necessário constatar uma negligência manifesta do governo em não implementar as regras de propriedade intelectual e não combater ações ilícitas promovidas por entes privados.

Esses exemplos demonstram as dificuldades de interpretação e implementação trazidas por um texto de negociação, o que pode impactar negativamente a previsibilidade e transparência preconizadas pela OMC.

A seguir são apresentados os compromissos mais relevantes assumidos pela Rússia, bem como as possíveis implicações e as dificuldades trazidas por tais obrigações.

4.1 ACESSO A MERCADO

As negociações para a acessão à OMC exigem que sejam assumidos compromissos para o comércio de bens e serviços. Ambas as listas de compromissos são apresentadas no anexo ao protocolo e tornam-se lista de concessões e compromissos anexa ao GATT 1994 e lista de concessões e compromissos anexa ao General Agreement on Trade and Services (GATS) referentes à Rússia.

No comércio de bens, exige-se a consolidação das tarifas de importação a um limite máximo, visando à liberalização do comércio.

Em 2011, a Rússia aplicava uma média tarifária de 10%. As tarifas para produtos agrícolas apresentavam uma média de 13,2%, enquanto as tarifas para produtos não agrícolas apresentavam uma média de 9,5%. Com a acessão à OMC, as tarifas deverão ser reduzidas até as tarifas consolidadas na lista de compromissos da Rússia. A média das tarifas consolidadas é de 7,8%, com médias de 10,8% para produtos agrícolas e 7,3% para produtos não agrícolas (OMC, 2011a).

Cabe apontar que, apesar da redução do nível tarifário da Rússia com a consolidação das tarifas, a média aplicada nunca foi muito elevada. Durante as décadas de 1990 e 2000, a média tarifária da Rússia oscilou entre 7,8% e 12,6%.[3]

A Rússia já havia promovido uma liberalização do comércio no início da década de 1990, em razão do programa de estabilização do Fundo Monetário Internacional (FMI). Desse modo, não houve uma abertura do mercado russo tão significativa quando da entrada na OMC. Entretanto, os compromissos impõem uma redução das tarifas aplicadas, sem que haja a possibilidade de utilizar-se, no futuro, da elevação de tarifas como instrumento de política comercial.

3. Fonte: World Bank database.

O nível tarifário consolidado é bastante inferior ao de outros países emergentes, como Brasil (31,4%) e Índia, (48,7%) e um pouco menor que o nível médio da China (10%), mas ainda superior ao dos países desenvolvidos como UE (5%) e Estados Unidos (3,5%).[4]

A maior dificuldade durante as negociações foi lidar com a complexidade do sistema tarifário russo. A estrutura tarifária do país incluía tanto tarifas *ad valorem* como tarifas específicas, com grande variedade nas tarifas aplicadas a cada linha tarifária, bem como uma variedade de requisitos para a concessão de licença de importação e restrições quantitativas. Gradualmente, a Rússia foi simplificando sua estrutura tarifária, uniformizando as tarifas aplicadas, reduzindo a média geral e eliminando as restrições quantitativas (Hare, 2002). A Rússia garantiu ainda que, quando houvesse tarifas mistas, o equivalente *ad valorem* da tarifa específica para cada linha tarifária não seria maior que a tarifa *ad valorem* alternativa.[5]

As tarifas consolidadas serão implementadas a partir da data de acessão para cerca de um terço das linhas tarifárias. As demais tarifas consolidadas deverão ser progressivamente aplicadas durante um período de transição de três anos para cerca de um quarto das linhas tarifárias remanescentes e períodos de até oito anos para as demais linhas. O período mais longo previsto, de oito anos, se aplica à carne de porco. Para automóveis, helicópteros e aeronaves civis esse período será de sete anos.

A tabela 1 mostra uma comparação entre as médias tarifárias aplicadas em 2011 para produtos selecionados e a média das tarifas consolidadas para os mesmos itens.

Cabe apontar que o Brasil será beneficiário do Sistema Geral de Preferências. Assim, os produtos que forem elegíveis para as preferências tarifárias originários do Brasil serão submetidos a uma tarifa equivalente a 75% da tarifa aplicada sob o princípio da nação mais favorecida (NMF).

A Rússia também se comprometeu a integrar o Acordo sobre Tecnologia da Informação – Information Technology Agreement (ITA). O ITA é um acordo plurilateral

4. Fonte: OMC – Tariff Profiles 2011.

5. WPR, parágrafo 313.

da OMC, ou seja, de adesão facultativa aos membros, que visa à eliminação de todas as barreiras tarifárias e outras taxas aduaneiras aplicáveis aos produtos de tecnologia da informação. A adesão da Rússia ao ITA, entretanto, foi parte da negociação para sua acessão, sendo exigida por alguns membros.[6] O país já consolidou todas as tarifas de produtos de tecnologia da informação a zero. Resta apenas a acessão formal ao acordo.

TABELA 1
Tarifas da Rússia
(Em %)

Produto	Média NMF aplicada (2011)	Média consolidada
Total	10,0	7,8
Agrícolas	13,2	10,8
Não agrícolas	9,5	7,3
Lácteos	19,8	14,9
Cereais	15,1	10,0
Óleos e sementes oleaginosas	9,0	7,1
Químicos	6,5	5,2
Automóveis	15,5	12,0
Maquinário elétrico	8,4	6,2
Madeira e papel	13,4	8,0
Tecnologia da informação	5,4	0,0

Fonte: OMC (2011a).

Além das tarifas de importação, o Artigo II.1(b) do GATT prevê a possibilidade de cobrança de outras taxas aduaneiras, desde que essas não ultrapassem os limites previstos na respectiva lista de compromisso do membro. A Rússia, no entanto, se comprometeu a não aplicar nenhuma outra taxa, consolidando-as a zero em sua lista de compromissos.[7]

Uma questão relevante é a imposição de tarifas de exportação. Tais tarifas são vistas por alguns países, incluindo a Rússia, como um instrumento de política comercial, que visa garantir um maior suprimento de produtos, em especial, insumos para a indústria doméstica, e possibilita o desenvolvimento ou a recuperação de determinadas indústrias, tais como a indústria de madeira e papel, no caso da Rússia. As tarifas são utilizadas para influenciar o volume de exportações e, por vezes, se baseiam também em preocupações ambientais, como, por exemplo, a exaustão dos recursos naturais.

6. WPR, parágrafo 324.

7. WPR, parágrafo 369.

Ademais, as tarifas de exportação podem ter um importante papel fiscal, permitindo um aumento na arrecadação, sem, muitas vezes, onerar a indústria e os consumidores domésticos, uma vez que os custos serão repassados ao preço final, pago por consumidores estrangeiros. Frequentemente aplicada a recursos naturais, a tarifa de exportação é um meio que permite a captura de renda da exploração de tais recursos.

A utilização de tarifas de exportação, em geral, resulta em um encarecimento dos insumos exportados pelo país que as aplica, aumentando os custos de produção nas indústrias estrangeiras que dependem da importação de tais produtos. Alguns membros afirmam que tarifas de exportação atuam como um subsídio indireto à produção doméstica, podendo distorcer o comércio internacional, discriminando compradores estrangeiros e aumentando o preço de exportação, de maneira que produtores de terceiros países enfrentem dificuldades no suprimento de insumos necessários à produção, resultando em um aumento dos custos de produção.

A Rússia afirma, entretanto, que, na maioria dos casos, as tarifas de exportação aplicadas por ela não afetam o preço pelo qual uma *commodity* (gás, petróleo e metais não ferrosos, por exemplo) é exportada, sendo que, no caso do petróleo, o nível das tarifas de exportação por ela impostas é vinculado ao preço internacional, flutuando de acordo com as variações no mercado mundial.

Devido às diferentes posições acerca das tarifas de exportação, o tema não foi regulado pelo GATT. O Artigo XI prevê a proibição de restrições quantitativas à exportação, mas é silente sobre a imposição de tarifas. Desse modo, a imposição de tarifas de exportação é prática utilizada correntemente por alguns membros.

Entretanto, em razão das negociações para a acessão, a Rússia consolidou as tarifas de exportação para cerca de 700 linhas tarifárias, incluindo combustíveis minerais, couro e peles, madeira, polpa de celulose, papel e metais de base. Tal compromisso está previsto na Parte V da sua lista de compromissos em bens.

Assim, no caso da Rússia, a consolidação das tarifas de exportação fez parte de negociações bilaterais para a acessão e reflete um compromisso assumido pelo país,

necessário ao equilíbrio das concessões, ainda que tal proibição não interfira no direito dos demais membros de utilizar tal instrumento, com base nas regras da OMC.[8]

4.2 PRODUTOS AGRÍCOLAS

O setor agrícola é objeto de regulamentação específica na OMC, estabelecida no Acordo sobre Agricultura (AA). Permite-se ao setor a utilização de medidas de apoio doméstico e, em caráter excepcional, a concessão de subsídios à exportação, nos limites negociados em cada lista de concessões.

Apesar de permitidos, tais subsídios trazem distorções ao comércio e há pressão de alguns membros, grandes exportadores de produtos agrícolas, para que não sejam mais concedidos.

Desse modo, a Rússia comprometeu-se a eliminar todos os subsídios à exportação, demanda que também foi imposta aos demais países em acessão (OMC, 2007), consolidando-os em zero em sua lista de compromissos. Os subsídios não vinculados à exportação que causam distorções no comércio devem ser progressivamente reduzidos até 2018, quando não poderão exceder US$ 4,4 bilhões, sendo a soma de todas as medidas de apoio doméstico por produto específico limitada a 30% da medida agregada de apoio não específica por produto, durante o período de transição.[9]

O AA permite, ainda, que sejam estabelecidas cotas tarifárias de importação para produtos agrícolas. Essa medida permite que seja aplicada uma determinada tarifa para os produtos importados até o limite da cota e uma tarifa mais elevada para os mesmos produtos quando excederem essa cota. As cotas tarifárias para produtos agrícolas devem ser expressas na lista de compromisso dos membros que pretenderem aplicá-las.

A Rússia adotou cotas tarifárias para carne bovina, carne de porco, frango e soro de leite. As cotas tarifárias para carne de porco deverão ser eliminadas até janeiro de 2020 e serão substituídas por uma tarifa consolidada única, diferente das tarifas intra e extracotas. Caso as cotas para carne bovina e frango deixem de existir, prevê-se também

8. WPR, parágrafos 621 – 638.

9. WPR, parágrafos 1.187 – 1.189.

uma tarifa única a ser aplicada. Na tabela 2 são apresentadas as tarifas intra e extracotas para tais produtos, bem como a tarifa consolidada única, aplicável quando da eliminação das cotas, conforme previsto no Anexo I – IB da Lista de Compromissos da Rússia.

TABELA 2
Tarifas da Rússia para produtos agrícolas
(Em %)

Produto	Intracota	Extracota	Tarifa única
Carne bovina	15	55	27,5
Carne de porco	0	65	25,0
Frango	25 - 75	80	37,5
Soro de leite	10	15	-

Fonte: Schedule CLXV – The Russia Federation, Annex I – IB.

As cotas serão alocadas com base na proporção histórica de importação de cada importador. Esse método traz dificuldade aos novos países importadores, que, em um primeiro período, serão obrigatoriamente submetidos às tarifas extracota, uma vez que não haveria histórico de importação que permitisse a alocação de cotas. Apenas após esse período inicial, poderão ter alocada uma cota, com base no histórico de importações verificado. Entretanto, tais países ainda poderão enfrentar desvantagens perante os exportadores históricos, já que o histórico de exportações destes para a Rússia poderá ser maior devido à própria alocação inicial das cotas.

A lista de compromissos também prevê a alocação de algumas cotas específicas a UE, Estados Unidos e Costa Rica para determinados produtos. Tais cotas específicas chegam a 72,5% do total para carne bovina fresca ou resfriada e 80% para alguns tipos de frango, cotas em sua maior parte alocadas à UE. O Brasil não dispõe de nenhuma cota específica, mas lhe serão alocadas cotas em parte dos produtos nos quais foram verificadas importações brasileiras nos últimos anos.

4.3 LICENÇA DE IMPORTAÇÃO

As licenças de importação são procedimentos aduaneiros impostos a alguns produtos para que sua importação seja permitida. A OMC permite o recurso a tais licenças, mas regula a matéria a fim de evitar que a exigência de licenças de importação se torne uma barreira ao comércio capaz de diminuir o acesso a mercados ou resultar em discriminação entre os exportadores.

O ponto mais sensível referente às licenças de importação na acessão da Rússia refere-se aos produtos de tecnologia de criptografia, incluindo aparelhos celulares, *softwares* e *smart-cards*. Também são sensíveis os alcoólicos, açúcar e fármacos.

De acordo com a legislação da união aduaneira da qual a Rússia é membro, os produtos que contêm tecnologia de criptografia são divididos em três categorias: produtos que serão importados sem qualquer exigência formal relacionada à criptografia; produtos que deverão ser submetidos a uma exigência de notificação única; e produtos que deverão ser objeto de uma avaliação técnica e obter licença de importação.

Os membros da OMC questionaram, sobretudo, os produtos pertencentes à terceira categoria, alegando que um grande número de países não limitava a importação de tais produtos, e demandaram a justificativa para a exigência de notificação, em especial licenças não automáticas de produtos comerciáveis em um mercado de massas. A preocupação era que tais requisitos poderiam limitar os compromissos de acesso a mercados assumidos pela Rússia em uma série de produtos de tecnologia da informação.[10]

A Rússia se comprometeu a promover uma aplicação não discriminatória dos requerimentos para importação de produtos com tecnologia de criptografia, e as condições exigidas para a importação não seriam mais restritivas que aquelas operantes desde novembro de 2006. Ademais, a avaliação técnica exigida para alguns produtos seria feita apenas uma vez e quaisquer medidas relacionadas a licenças de importação, autorização prévia, permissões, proibições e restrições quantitativas que não estivessem em conformidade com as regras da OMC seriam eliminadas até a data de acessão e não reintroduzidas.[11]

4.4 BARREIRAS TÉCNICAS, SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS

Assim como as licenças de importação, as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias podem restringir o comércio internacional e limitar o acesso a mercado. Tais medidas são reguladas pelo Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio – Technical Barriers to Trade (TBT) – e Acordo sobre a Aplicação de Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias – Sanitary and Phitosanitary Agreement (SPS). Os acordos, entretanto, regulam apenas a forma sob a qual tais barreiras poderão ser adotadas, sem determinar quais padrões poderão justificar tais barreiras.

10. WPR, parágrafo 471.

11. WPR, parágrafo 472 – 487.

Desse modo, apesar de haver um grande incentivo, por parte da OMC, à utilização de padrões internacionais para a implementação de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, os membros poderão, sob as condições estabelecidas em ambos os acordos, utilizar-se de padrões distintos dos internacionais e estabelecer métodos próprios para a verificação do cumprimento de tais padrões por determinado produto a ser importado. Uma das grandes questões acerca de TBT e SPS é, portanto, o reconhecimento, por determinado membro, de procedimentos de verificação de conformidade feitos por órgãos de outros membros da OMC.

No âmbito das barreiras técnicas, a Rússia afirmou que, de acordo com sua legislação, seria possível aceitar os procedimentos de verificação de conformidade realizados por órgãos de outros membros, sem a exigência de um acordo de reconhecimento mútuo. A Rússia se comprometeu a, sempre que possível, aceitar tais resultados, desde que fossem atendidos os requisitos de conformidade aplicáveis e os padrões equivalentes exigidos pela legislação doméstica da Rússia. O reconhecimento poderá, também, ser feito através da participação do órgão certificador no International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) ou no International Accreditation Forum (IAF), dos quais a Rússia é parte, ou pela assinatura de um acordo mútuo de reconhecimento.[12]

Com relação às barreiras sanitárias e fitossanitárias, a Rússia comprometeu-se a adotar o *Codex Guidelines* para a elaboração e implementação de um programa de regulação nacional sobre segurança alimentar, associado ao uso de medicamentos veterinários em animais produtores de alimentos. A Rússia se comprometeu, ainda, a tornar-se membro e participar ativamente nas atividades do *Codex Alimentarius*, da Organização Mundial de Saúde Animal e da Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária (CIPF).[13]

Tais compromissos são importantes, pois contribuem para que a Rússia utilize os padrões internacionais estabelecidos, o que permite aos países exportadores adequarem-se a um único critério sanitário ou fitossanitário, sem a necessidade de se adaptar a um padrão distinto exigido por cada país importador. A participação em tais entidades internacionais também contribui para a transparência das medidas sanitárias exigidas.

12. WPR, parágrafo 784.

13. WPR, parágrafos 844 e 847.

Um segundo ponto relevante refere-se ao controle veterinário exigido pela Rússia para a importação de alguns produtos. Há no WPR uma longa discussão acerca dos produtos sujeitos a tal controle, os procedimentos em relação à concessão de permissões veterinárias de importação, a não rejeição do certificado veterinário em caso de existência de erros menores que não ameacem os objetivos da medida, dentre outros. Ainda sobre o tema, a Rússia garantiu que não serão exigidos inspetores residentes em território de outro membro para fins de controle de produtos exportados para a Rússia.[14]

A extensão da discussão sobre medidas sanitárias e fitossanitárias aponta para a sensibilidade do tema. Muitos membros se preocuparam em garantir que tais medidas não seriam utilizadas como barreiras injustificadas ao comércio. Ainda que o SPS preveja a regulamentação do tema, o tratamento específico no WPR visa precisar algumas práticas adotadas pela Rússia e garantir que não haja violação às regras da OMC.

O tema é relevante para o setor de carnes brasileiro, que foi alvo frequente de barreiras sanitárias impostas pela Rússia, o que prejudicou as exportações ao país (O Embargo..., 2007; Rússia, 2011; Embargo..., 2012). A regulamentação internacional prevista no SPS e no WPR deve contribuir para evitar que tais medidas sejam utilizadas arbitrariamente, prejudicando o comércio internacional.

4.5 SUBSÍDIOS

Os subsídios são regulados pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC (ASMC). Para os produtos agrícolas, há, ainda, previsões específicas no AA.

Por serem considerados distorcivos ao comércio, os subsídios contingentes à exportação ou à utilização de conteúdo doméstico são proibidos pela OMC. Os subsídios específicos que causem dano à indústria nacional de outro membro também poderão ser acionados, mas não são considerados proibidos. Assim, com sua acessão à OMC, a Rússia obriga-se a eliminar todos os subsídios proibidos, ainda que seja possível a manutenção de outros tipos de programas de subsídios não contingentes à exportação ou ao uso de conteúdo nacional.

14. WPR, parágrafos 870 – 908.

A Rússia possui uma série de programas de subsídios, em razão da planificação da economia até a década de 1990, quando a política de subsídios era elemento fundamental de seu programa econômico.

A legislação russa prevê a concessão de subsídios à indústria nas seguintes modalidades: transferências diretas de fundos orçamentários, incluindo programas de investimento; empréstimos, créditos e garantias; adiamento de pagamentos ou isenção de tributos. Os subsídios são concedidos tanto em nível federal quanto subfederal.[15]

Alguns dos programas de subsídio implementados pela Rússia são:[16]

1) Financiamento estatal na reestruturação da indústria de carvão: o programa visa oferecer suporte à indústria de carvão e verteu, no período de 2001 a 2005, US$ 20 milhões. O programa objetivava, prioritariamente, reforçar a seguridade social dos empregados, melhorar as condições de trabalho nas minas de carvão e liquidar as principais minas deficitárias. A Rússia afirmou que nenhum dos subsídios concedidos era proibido nos termos do Artigo 3 do ASMC.

2) Conceito de desenvolvimento de suporte financeiro (garantias) à exportação de produtos industriais na Federação Russa: o programa visa conceder garantias estatais contra riscos políticos e comerciais durante a implementação de contratos de exportação com importadores estrangeiros; créditos à exportação; e compensação parcial de taxas de juros de créditos à exportação. No período de 2005 a 2009, o programa versou US$ 990 milhões em garantias estatais. Em 2009, o volume atingido foi de US$ 282 milhões para garantias estatais, US$ 1,8 bilhão em créditos à exportação e US$ 200 milhões em compensações parciais de créditos. A Rússia afirmou que um mecanismo seria elaborado a fim de reforçar a conformidade do programa de subsídios às regras da OMC.

3) OAO *Rosagroleasing*: trata-se da criação de uma companhia de capital aberto denominada Rosagroleasing com o fim de apoiar produtores agrícolas

15. WPR, parágrafo 678.

16. WPR, parágrafos 679 e seguintes.

> utilizando o sistema nacional de *leasing* agrícola. O programa concede empréstimos a fazendeiros a taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado para a compra de maquinário para a produção agrícola produzido na Rússia. Em 2009, o programa atingiu o montante de US$ 40 milhões.

Outros programas de subsídio apontados pelos membros da OMC referem-se a: compra de automóveis por pessoas privadas, que aparentava limitar-se à compra de automóveis produzidos nacionalmente – programa objeto de exceção provisória no Agreement on Trade Related Investment Measures (TRIMs) –; compra ou *leasing* de aeronaves civis, que se limitava às aeronaves produzidas na Rússia; e programas de empréstimos para a indústria de bens de consumo e indústria têxtil que traria elementos de contingência à exportação. Nesse último caso, a Rússia negou que o programa ou subsídio concedido fosse contingente à exportação. Outra relevante questão apontada é o controle de preços ao consumo de gás, tema que será apresentado adiante.

Alguns desses programas, em razão de sua relação com as exportações, podem levantar dúvidas quanto à sua conformidade com o Artigo 3º do ASMC, que define os subsídios proibidos. Ademais, mesmo aqueles subsídios não contingentes à exportação ou ao uso de conteúdo doméstico poderão ser objeto de medidas compensatórias se comprovada a especificidade do programa e o dano causado à indústria doméstica de outro membro.

Um compromisso relevante assumido pela Rússia foi o de não invocar os artigos 27 e 28 do ASMC. Tais artigos referem-se, respectivamente, ao tratamento especial e diferenciado conferido aos países em desenvolvimento e aos programas existentes, com relação a acordos transitórios. A OMC permite que os membros se autodeclarem em desenvolvimento, permitindo que lhes seja conferido um tratamento especial. No caso da Rússia, em razão das negociações durante a acessão, não será facultado ao país beneficiar-se de um tratamento especial no âmbito do acordo de subsídios, independentemente de uma classificação da Rússia como país em desenvolvimento.

Em comparação, a China se obrigou a não invocar os incisos 27.8, 27.9 e 27.13, mas reservou o direito de invocar o restante do artigo. Assim, a China poderá se beneficiar dos valores *de minimis* previstos no inciso 27.10 para a aplicação de medidas compensatórias, enquanto tais dispositivos não serão aplicáveis à Rússia.

4.6 TRIMs

A OMC regula apenas o comércio internacional, sendo o tema de investimento restrito à regulação por meio de acordos bilaterais ou plurilaterais entre os Estados. Entretanto, uma vez que os investimentos podem causar impactos no comércio internacional, foi negociado, durante a Rodada Uruguai, o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio – Trade Related Investment Measures (TRIMs) –, que veda a aplicação de uma medida de investimento relacionada ao comércio que infrinja os artigos III e XI do GATT, ou seja, sobre tratamento nacional e restrições quantitativas.

A Rússia se comprometeu a garantir que toda sua legislação, regulamentos e outras medidas aplicadas relacionadas ao TRIMs seriam consistentes com os dispositivos do Acordo, salvo as medidas aplicadas no âmbito do *Auto Investment Programs 1* e *Auto Investment Program 2*, que poderão permanecer inconsistentes com o acordo até julho de 2018.

Tais programas visam atrair investimentos para o desenvolvimento da indústria automobilística doméstica. Os programas permitem a importação de componentes automotores a tarifas preferenciais para fins de montagem industrial para os produtores que atendessem determinados requisitos. Enquanto o primeiro programa baseia-se na porcentagem de partes importadas para a concessão do benefício, impondo 30% de conteúdo nacional, o segundo programa utiliza como critério o valor agregado pela indústria russa ao produto, estabelecendo um patamar mínimo de 60%.[17]

4.7 CONTROLE DE PREÇOS

O controle de preços de pequena gama de produtos em alguns poucos setores estratégicos da economia é prática comum de alguns membros da OMC. Por razões de segurança nacional, políticas públicas e existência de monopólios naturais em determinados setores, o controle de preços se faz por vezes necessário. Com relação à matéria, a OMC exige que a política de preços seja promovida em observância ao princípio do tratamento nacional, de maneira a garantir aos produtos importados um tratamento não menos favorável que aquele conferido aos produtos domésticos.

17. WPR, parágrafos 1.072 e seguintes.

Entretanto, o controle de preços de um número significativo de produtos aponta para uma forte presença do Estado na economia e pode afetar negativamente o comércio internacional, mesmo se praticado de acordo com o princípio do tratamento nacional. A fixação de preços pode anular o valor trazido por uma marca conhecida de determinado produto, enquanto as importações podem ser limitadas por meio de preços fixados abaixo dos valores de mercado (OMC, 2007).

A Rússia afirmou que, apesar de os preços na maioria dos setores de sua economia serem livremente determinados pelo mercado, em alguns setores, permanecia o controle de preços pelo Estado. A lista de bens e serviços cujos preços são regulados pelo estado é apresentada na tabela 7 do anexo 2 do WPR.

Um dos pontos mais sensíveis da negociação para a acessão da Rússia era a prática de preços duplos (*dual pricing*) para o gás natural. A prática constitui-se na aplicação de um preço para consumo doméstico e na imposição de outro valor para o produto exportado, superior ao preço doméstico.

A OMC não regula diretamente o tema, os artigos III.9 e XI.1, referentes ao tratamento nacional e às restrições quantitativas, apenas tangenciam a questão, sendo insuficientes para prevenir tal prática. O *dual pricing* resulta em um incentivo à indústria nacional, que se beneficia de condições mais favoráveis durante a produção, com um custo de energia inferior, o que resulta em vantagem competitiva injusta em face dos produtos estrangeiros, distorcendo o comércio internacional. A Rússia, por sua vez, justificou a prática afirmando que não há um preço do mercado mundial para o produto e o preço praticado pela Rússia baseia-se na demanda pelo produto e nos custos de transporte, o que resulta na variação de preços.[18]

A exploração do gás natural na Rússia é de monopólio estatal, controlado pela Gazprom, o que permite a regulação dos preços com base em políticas públicas e não considerações estritamente comerciais, causando distorções.

Com base em tais ponderações dos membros da OMC, a Rússia se comprometeu que os operadores, distribuidores e produtores de gás natural operariam sob desígnios

18. WPR, parágrafo 127.

de considerações comerciais normais, fundamentados na recuperação de custos e lucros. Em relação ao suprimento industrial, o preço praticado permitiria aos agentes recuperarem seus custos – incluindo custos de produção, custos fixos, custos de financiamento, transporte, manutenção e desenvolvimento da infraestrutura de extração e distribuição, e investimento na exploração e desenvolvimento de novos campos – e resultaria em margem de lucro. O fornecimento para domicílios e outros usuários comerciais, entretanto, continuariam a ser regulados com base em políticas sociais nacionais, uma vez que não haveria impactos ao comércio internacional.[19]

Tal obrigação é relevante justamente porque o *dual pricing* não é devidamente regulamentado pela OMC. Por ser uma prática difundida na Rússia no que concerne ao gás natural, e em razão da magnitude dos impactos que ela pode gerar no comércio internacional, a existência de dispositivos que lidem com o tema é essencial para a promoção de um comércio justo.

Além do gás natural, a Rússia aplica controle de preços a alguns outros setores, incluindo o transporte ferroviário de produtos, com tarifas diferenciadas entre produtos importados e exportados. Nesse sentido, a Rússia se obrigou, até julho de 2013, a unificar tais tarifas, eliminando a discriminação. Apenas serão mantidas tarifas internas diferenciadas quando justificada exclusivamente na operação econômica do meio de transporte e não na origem do produto.

Finalmente, a Rússia se comprometeu a aplicar sua política de preços de maneira transparente e consistente com as regras da OMC.

4.8 STEs E PRIVATIZAÇÕES

A questão das empresas estatais com atividades comerciais – State Trading Enterprises (STEs) – é relevante para o comércio internacional, pois uma participação substancial do Estado na economia pode interferir e causar distorções no mercado, uma vez que o Estado pode agir com fins outros que não os interesses puramente comerciais. Desse modo, quando a presença de tais empresas em determinado setor é significativa, poderá haver distorções no mercado.

19. WPR, parágrafos 132 e 133.

Portanto, em especial nas economias em transição de uma economia planificada para um sistema capitalista, como é o caso da Rússia, a participação do Estado na economia é um tema que requer a devida análise.

A OMC traz poucas regras sobre o tratamento a ser conferido às STEs. A principal delas é o artigo XVII do GATT, que estabelece que tais empresas devam agir com base em considerações estritamente comerciais. A regulação mostra-se insuficiente para lidar com as STEs, especialmente em economias marcadas pela forte presença estatal. O inciso XVII.3 reconhece que as STEs podem operar de maneira a criar sérios obstáculos ao comércio, incentivando a negociação de regras que possam limitar ou reduzir tais obstáculos, a fim de permitir a expansão do comércio internacional. Assim, de maneira tácita, o próprio artigo reconhece a necessidade de se criar mais normas para que o tema seja adequadamente abordado.

A Rússia foi uma economia planificada até o início da década de 1990, quando começou seu processo de transição. Um dos principais elementos de tal transição foi a privatização de parte suas empresas estatais, cujo elevado número era uma das características marcantes das economias planificadas.

No período de 2005 a 2009 foram privatizadas 1.863 empresas. Em 2010, ainda existiam 3.517 empresas unitárias estatais,[20] contra 5.709 em 2008 e 2.950 companhias de capital aberto, com participação estatal – Joint Stock Companies (JSCs) –, contra 3.674 em 2008.

Com relação às JSCs, o governo da Rússia poderá, em determinadas circunstâncias e de acordo com sua legislação interna, utilizar-se do poder de veto nas decisões tomadas nessas empresas (*golden share*), conforme os critérios estabelecidos pela legislação russa. Percebe-se, portanto, que o programa de privatizações da Rússia ainda está em progresso e em alguns setores da economia a presença do Estado permanece relevante.[21]

A tabela 3 apresenta o volume da produção de bens e serviços produzidos por empresas estatais em alguns setores específicos.

20. Empresas unitárias (State Unitary Enterprise) é uma entidade comercial que não tem a propriedade dos bens utilizados em suas operações. Trata-se de uma figura admitida unicamente para as empresas do governo da Rússia, regiões e municipalidades e que se utilizam dos bens detidos por tais entidades públicas.

21. WPR, anexo 2.

TABELA 3
Participação de empresas estatais no volume total da produção em determinado setor
(Em %)

	2005	2006	2007	2008	2009
Total	**8.7**	**7.5**	**5.9**	**5.5**	**n/d**
Agricultura	12.6	11.9	10.5	9.0	n/d
Serviços de comunicação	10.3	10.4	9.8	10.1	n/d
Construção	5.4	4.5	4.1	3.6	3.6
Comércio no varejo (exceto comércio de automóveis e motocicletas); reparo de itens domésticos e itens de uso pessoal	2.2	2.1	1.8	1.5	1.4
Atividade manufatureira	8.3	5.1	4.8	4.5	5.5
Serviços sociais e de saúde	36.7	37.5	37.5	35.0	n/d
Serviços de educação	69.5	66.9	66.8	66.8	n/d
Volume da produção por empresas estatais de petróleo e gás natural					
Petróleo (em milhões de toneladas)	470.2	480.5	490.9	488.1	494.4
Gás natural (em bilhões de m^3)	640.8	656.3	652.7	665.5	582.7

Fonte: WPR, anexo 2, tabela 6.

Com referência ao seu programa de privatizações, a Rússia comprometeu-se a garantir a transparência do processo e a fornecer relatórios anuais à OMC sobre o desenvolvimento das privatizações, enquanto o programa estiver em vigor.[22]

A importância da participação do Estado na economia foi tema levantado pelos membros da OMC, que temiam os impactos das atividades comerciais realizadas pelo governo, por exemplo, na venda de gás natural e por meio do exercício dos direitos conferidos por suas *golden shares* nas JSCs.[23] Tais fatores poderiam resultar em distorções ao comércio, ferindo os princípios do sistema multilateral.

A Rússia comprometeu-se a não considerar como compras governamentais aquelas compras realizadas por empresas estatais que tivessem objetivo de revenda comercial ou fossem utilizadas para a produção de bens ou fornecimento de serviços para venda comercial. Ademais, as STEs fariam suas compras, quando não fossem destinadas ao uso pelo governo, e vendas no comércio internacional de acordo com considerações de mercado, incluindo preço, qualidade, disponibilidade, negociabilidade e transporte, em conformidade com as regras da OMC.[24]

22. WPR, parágrafo 72.

23. WPR, parágrafo 1.135.

24. WPR, parágrafo 99.

4.9 COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As compras governamentais, por serem consideradas instrumento de política econômica de um país, recebem tratamento específico na OMC, regulado pelo Acordo sobre Compras Governamentais – Agreement on Government Procurement (GPA) –, de adesão facultativa aos membros da Organização. Assim, apenas as compras governamentais dos membros que aderiram ao GPA e nos setores previstos em suas respectivas listas de compromisso serão objeto de regulação pela OMC. O acordo conta com apenas quarenta membros e 22 observadores.

Definem-se compras governamentais como aquelas feitas por entes públicos que não se destinam à revenda comercial ou à utilização na produção de bens para venda comercial.

Têm-se demandado, como parte da negociação para acessão à OMC, que os novos membros iniciem negociações para aceder também ao GPA, que demanda uma negociação de uma lista de compromissos específica.

A Rússia comprometeu-se a requisitar o *status* de observador ao GPA quando de sua acessão, bem como notificar sua intenção de aceder ao acordo. A Rússia deverá apresentar sua oferta inicial sobre sua lista de compromissos ao GPA dentro de quatro anos, a contar da data de sua acessão e, se os resultados das negociações forem satisfatórios ao país, será promovida a acessão ao acordo. Também se garantiu que, a partir da data de acessão à OMC, as compras governamentais seriam promovidas de maneira transparente.[25]

4.10 TRÂNSITO

A OMC estabelece o livre trânsito de mercadorias como um de seus princípios. O trânsito se caracteriza pela passagem pelo território de um país de bens cuja origem e destino sejam países terceiros. O Artigo V do GATT estabelece que os membros devem garantir em seu território o livre trânsito de produtos provenientes de território de outro membro ou destinados a ele, pelas vias mais convenientes ao trânsito internacional.

25. WPR, parágrafos 1.143 e 1.144.

A questão do trânsito no território da Rússia levantou algumas preocupações dos membros da OMC, tais como: procedimentos aduaneiros para o transporte de produtos pelo território russo; impedimento do trânsito de determinados bens; condições para a exigência de uma garantia de pagamento das taxas aduaneiras e cobrança de escolta de trânsito, dentre outras.

Acerca da escolta de trânsito, a Rússia exige, em determinadas circunstâncias previstas pela legislação de sua união aduaneira, que alguns produtos, quando em trânsito pelo território russo, sejam escoltados por funcionários das autoridades aduaneiras. Tal escolta implica o pagamento de uma taxa às aduanas pelos custos da escolta.

Um segundo ponto refere-se à cobrança de taxas de frete para trânsito nas ferrovias russas. Os membros alertaram que as taxas cobradas para produtos em trânsito eram superiores àquelas cobradas para produtos transportados na mesma ferrovia, que tinham destino no próprio território russo. Em resposta, a Rússia afirmou que as taxas eram aplicadas de maneira não discriminatória e eram fixadas conforme o Acordo sobre Tarifas de Trânsito Internacional e o Acordo sobre Tarifas Únicas de Trânsito. A Rússia afirmou, ainda, que as tarifas praticadas eram, normalmente, inferiores às tarifas de importação e exportação cobradas pela Rússia.

A questão das taxas de trânsito é relevante, pois pode implicar uma significativa elevação do preço final do produto, prejudicando sua competitividade, por vezes inviabilizando a exportação.

Conforme apresentado anteriormente, a Rússia também se comprometeu a eliminar as tarifas discriminatórias até 2013, mantendo tarifas diferentes unicamente em razão do tipo de meio de transporte utilizado, sem discriminações com relação à origem dos produtos.

Finalmente, a Rússia se comprometeu a aplicar sua legislação e todas as medidas referentes a trânsito de bens, inclusive energia, em conformidade com as regras da OMC, em especial o Artigo 5º do GATT. A partir da data de acessão, todas as leis e regulamentos referentes à aplicação de taxas aduaneiras referentes a trânsito serão devidamente publicados.[26]

26. WPR, parágrafos 1.145 e seguintes.

4.11 SERVIÇOS

O setor de serviços é regulado pelo GATS da OMC, que regula o comércio de serviços nos setores nos quais compromissos foram assumidos por cada membro, conforme sua lista. Apenas a cláusula da nação mais favorecida (Artigo II do GATS) se aplica a todos os serviços, independentemente da lista de compromissos dos membros.

A lista de compromissos em serviços prevê os compromissos horizontais e os assumidos para cada setor, em quatro diferentes modos: prestação transfronteiriça (modo 1); consumo no exterior (modo 2); presença comercial (modo 3); e movimento temporário de pessoas físicas (modo 4).

A liberalização dos serviços exigiu da Rússia uma série de adaptações de sua legislação interna. Alguns setores como bancos e seguros não eram suficientemente regulados, o que trazia dificuldades à entrada de agentes estrangeiros (Hare, 2002). Devido à transição da Rússia de uma economia planificada para uma economia de mercado, o mercado de serviços se desenvolveu somente a partir do início da década de 1990, como reflexo das reformas econômicas de privatização e liberalização promovidas à época.[27]

A Rússia ofereceu compromissos em 11 setores e 116 subsetores, incluindo telecomunicações, seguros, serviços bancários, transporte e distribuição. Em comparação, a China ofereceu compromissos em 21 setores e 93 subsetores. Assim, percebe-se que a liberalização no acesso a mercados em serviços na Rússia foi concentrada em apenas alguns setores, ainda que com mais compromissos em cada um desses setores.

A liberalização do setor de serviços financeiros foi uma das prioridades de alguns membros da OMC durante as negociações para a acessão da Rússia. Um segundo setor relevante foi o de telecomunicações, que era objeto de monopólio estatal em alguns subsetores.

27. WPR, parágrafo 1.354.

Os principais compromissos de acesso a mercados assumidos pela Rússia são:

1) Serviços financeiros

   a) Haverá a possibilidade de estabelecimento de subsidiárias de bancos internacionais. Tais subsidiárias poderão ter participação 100% estrangeiras, mas serão submetidas ao controle do Banco Central da Rússia.

   b) O limite global de participação estrangeira no setor bancário poderá atingir 50%, excluindo-se o capital estrangeiro investido em bancos privatizados após a data de acessão. Caso o limite global de participação estrangeira seja excedido, a Rússia poderá impor limites temporários a investimentos estrangeiros.

   c) Com relação ao setor de seguros, após nove anos, a contar da data de acessão, a Rússia deverá permitir o estabelecimento de filiais de empresas estrangeiras. A participação estrangeira global também estará limitada a 50% e limitações a investimentos estrangeiros poderão ser impostas se tal limite for excedido.[28]

   d) Durante as negociações, houve pressão dos Estados Unidos e de outros membros para que a Rússia autorizasse o estabelecimento de filiais de bancos e companhias de seguros estrangeiros, mas a proposta foi recusada pela Rússia, que se comprometeu apenas a reconsiderar a questão das filiais quando da acessão da Rússia à OCDE ou na próxima rodada de negociações na OMC.[29]

2) Serviços de telecomunicações

   a) O limite atual de 49% de participação estrangeira em empresas no setor de telecomunicações será eliminado após quatro anos da acessão da Rússia.

28. WPR, parágrafos 1.392 e seguintes.

29. WPR, parágrafo 1.397.

b) A Rússia se comprometeu a permitir o acesso a mercados por operadores estrangeiros de satélites fixos licenciados desde que fosse provida capacidade para uma pessoa jurídica constituída na Rússia, que possuísse licença para serviços de telecomunicações. Não será exigida a presença comercial de tais operadores em território russo.

c) O Acordo Básico de Telecomunicações da OMC será aplicado pela Rússia.

3) Serviços de transporte e distribuição

a) A Rússia assumiu compromissos de acesso a mercados em transporte marítimo e rodoviário, incluindo transporte de carga e de passageiros.

b) No que tange aos serviços de distribuição, será permitido a empresas com 100% de participação estrangeira a prestação de serviços de venda no atacado, varejo e em franquias.

Além dos compromissos em setores específicos, a Rússia obrigou-se a garantir que as condições impostas para a concessão de licenças para a prestação de determinados serviços, nos setores liberalizados, não constituirão uma barreira injustificável ao comércio.

4.12 PROPRIEDADE INTELECTUAL

A OMC se regula por meio do acordo Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Para sua acessão, a Rússia teve de promover a adaptação de sua legislação civil, administrativa e criminal para se conformar aos dispositivos do TRIPS.

Apesar das adaptações feitas em sua legislação, o tema da proteção aos direitos de propriedade intelectual foi extensivamente abordado no WPR, com os membros levantando uma série de preocupações acerca da insuficiência de determinados dispositivos legais para garantir a eficácia da proteção e da aplicação das regras existentes a fim de prevenir violações.

A principal questão trata da efetividade da aplicação das regras de propriedade intelectual. Os membros apontaram para a distribuição ilegal de conteúdo protegido

por *copyright* em mídias óticas, incluindo CDs e DVDs, e sítios de internet que ocorrem no território da Rússia, dentre outros, demandando que o governo adotasse medidas mais rígidas de combate a tais violações. Os membros reclamaram que as medidas adotadas em face de violações, tais como o confisco de produtos pirateados e multas de baixo valor, eram insuficientes para promover uma proteção efetiva.

Assim, a Rússia se comprometeu a: implementar medidas contra a circunvenção de mecanismos técnicos de proteção de *copyright*; garantir que o direito civil contra violações de propriedade intelectual fosse efetivo na proteção dos detentores de tais direitos; promover ações efetivas contra atos de violação de direitos de propriedade intelectual; aplicar de maneira efetiva a legislação com relação a atos de violação; inspecionar e fechar plantas não autorizadas a produzir mídias óticas, incluindo CDs e DVDs com conteúdo protegido por *copyright*; e promover investigação e processos judiciais contra sítios de internet que distribuam ilegalmente conteúdo protegido por *copyright*.[30]

Um segundo ponto relevante concerne à proteção de informações confidenciais quando do registro de patentes. A Rússia se comprometeu a proteger as informações confidenciais e os dados de testes fornecidos quando do registro de produtos agroquímicos e farmacêuticos.[31]

Outros compromissos referem-se a: gestão pública dos direitos de propriedade intelectual na forma de licenciamento por mandato; aplicação de todos os dispositivos da Convenção de Berna; e conformidade com o TRIPS das condições para a exclusão de patenteabilidade em razão de interesse social, dentre outros.

5 A ACESSÃO DA RÚSSIA COMPARADA À ACESSÃO DA CHINA

Muito se especulou sobre as eventuais similaridades que a acessão da Rússia traria em relação ao protocolo da China, que acedeu à OMC em 2001. Ambos os países eram as únicas grandes economias ausentes da OMC quando da sua criação e ambas passam por processo de transição de economia planificada para uma economia de mercado, com programas de privatização e reformas ainda em curso.

30. WPR, 1.232, 1.294 e seguintes.

31. WPR, 1.277 e 1.295.

Entretanto, notam-se diferenças significativas nas condições exigidas a cada um desses países para sua acessão à organização.

Diferentemente da Rússia, cujas obrigações específicas estão todas especificadas no WPR, a China possui um extenso Protocolo de Acessão (OMC, 2001b) que abrange questões como: administração uniforme; zonas econômicas especiais (ZEEs); transparência; revisão judicial; não discriminação; direito de comercializar; comércio estatal; medidas não tarifárias; licença a importação e exportação; controle de preços; subsídios; comparação de preços na determinação de *dumping* e subsídios; mecanismo de salvaguarda especial; e mecanismo de revisão, dentre outros.

Ainda que grande parte desses temas tenha também sido abordada na acessão da Rússia, as obrigações presentes no Protocolo de Acessão da China mostram-se, em geral, mais precisas e rígidas que aquelas impostas à Rússia.

Por exemplo, o Artigo 10.1 do Protocolo da China prevê que os subsídios concedidos a empresas estatais serão considerados específicos se tais empresas forem as principais receptoras dos subsídios ou receberem uma parte desproporcional desses. Essa obrigação torna mais fácil a determinação de subsídios proibidos ou acionáveis concedidos pela China, e contorna as dificuldades trazidas na investigação dos subsídios concedidos a empresas estatais, com frequência de mais difícil investigação, em razão da sua relação próxima com o Estado, que concede os benefícios. Entretanto, não há nenhuma obrigação similar prevista no caso da Rússia, ainda que esta também possua um número significativo de empresas estatais.

Um segundo exemplo refere-se à revisão judicial. O tema foi abordado no WPR da Rússia, mas não foi imposta ao país nenhuma obrigação específica, enquanto no Protocolo da China, o Artigo 2, *d* prevê que a China deverá estabelecer tribunais e procedimentos para a revisão de atos administrativos, sendo que tais procedimentos de revisão deverão incluir a possibilidade de apelação, sem imposição de nenhum ônus para indivíduos ou empresas afetados pelo ato administrativo sujeito à revisão.

Outra obrigação relevante imposta à China é o mecanismo transitório de revisão, previsto no Artigo 18 de seu Protocolo de Acessão. O mecanismo prevê o exame, pelo Conselho Geral da OMC, da implementação dos Acordos da OMC pela China. Tal

exame foi realizado anualmente, nos primeiros oito anos após a acessão da China, e uma revisão final foi feita dez anos após a data de acessão. Assim, a conformidade da legislação e das medidas adotadas pelo governo da China com as regras da OMC foi observada de maneira minuciosa pelos membros. Tal obrigação não foi imposta a nenhum outro membro que acedeu à OMC após a sua criação e não há nenhuma previsão similar imposta à Rússia.

Muitas das obrigações da China se justificam pelo fato de a economia do país apresentar características de uma economia não de mercado. A China, quando acedeu à OMC, ainda se encontrava em um processo de transição de uma economia planificada para uma "economia socialista de mercado"(OMC, 2001a). Assim, há mecanismos que visam prover adaptações às regras da OMC para as peculiaridades da economia chinesa. A cláusula sobre a especificidade dos subsídios concedidos a empresas estatais é um exemplo. Outro exemplo relevante é o Artigo 15 do Protocolo da China, que prevê um mecanismo especial para a comparação de preços para determinação de *dumping* e subsídios.

Nesse sentido, a China ainda não é reconhecida como economia de mercado por muitos países, como Brasil, Estados Unidos e União Europeia (UE), enquanto a Rússia já foi reconhecida por esses mesmos países, o que justificaria as diferenças no tratamento encontrado em cada um dos processos de acessão e o tratamento mais rígido conferido à China.

A questão é relevante para a OMC, pois as regras foram desenhadas presumindo que os membros eram economias de mercado. Jackson (1990, p.82) afirma que "*the GATT was perceived as a place where like-minded economies could accommodate their need to pursue liberal or open trade policies consistent with market-oriented governments".* Ainda que economias não de mercado tenham integrado o sistema multilateral de comércio ao longo de sua história, não houve a devida adaptação das regras para as particularidades dessas economias.

As intervenções promovidas pelo Estado na economia, como ocorre nas economias não de mercado, podem causar distorções ao comércio que não são reguladas pelo sistema multilateral. De um lado, o estado pode levar os agentes econômicos a agirem com base em considerações outras que não as comerciais; de outro, as empresas estatais, presentes em grande número nessas economias, ao serem respaldadas pelo Estado, não

sendo objeto de falência e por vezes recebendo incentivos estatais, obtêm vantagens competitivas em face das empresas privadas.

Entretanto, apesar de a Rússia ser mais amplamente considerada como economia de mercado, a intervenção estatal ainda é significativa, podendo levar a distorções no comércio internacional. A política econômica seguida pela Rússia pressupõe uma atuação constante do Estado na economia, não apenas como agente regulador, mas também como agente econômico, em uma forma de capitalismo estatal. A China, em seu modelo de economia socialista de mercado, atua de maneira similar, ainda que a presença estatal na economia chinesa seja mais explícita que aquela verificada na economia russa.

Um dos principais elementos que apontam para o capitalismo de Estado na Rússia é a presença de empresas estatais. Apesar de um amplo programa de privatizações promovido a partir da década de 1990, o número de empresas estatais na Rússia ainda é significativo. Um relatório da OCDE aponta para os efeitos que esse grande número de estatais pode causar no comércio internacional, compila as recomendações feitas pela organização em outros relatórios e apresenta as medidas adotadas pela Rússia em resposta a essas (Vaziakova, Barnard e Lysenko, 2011).

O relatório apresenta recomendações de estabelecer uma separação clara entre atividades públicas e privadas e de reduzir a interferência política na operação das empresas estatais. Em resposta, em março de 2011, o presidente da Rússia determinou a saída de autoridades do governo do conselho de administração de todas as empresas controladas pelo Estado. Uma segunda recomendação foi a eliminação das *golden shares* utilizadas pelo governo nas empresas em que há participação do Estado. Entretanto, nenhuma medida nesse sentido foi adotada pela Rússia (Vaziakova, Barnard e Lysenko, 2011).

Outras recomendações que não foram seguidas são: a retirada dos objetivos não comerciais das empresas estatais e sua alocação nos departamentos de governo competentes e, caso haja algum objetivo não comercial remanescente nessas empresas, que ele seja claramente mandatado por meio de lei; e a separação do papel do Estado como agente econômico de suas outras funções, tais como a função de regulação e de promotor da política industrial (Vaziakova, Barnard e Lysenko, 2011).

O apoio estatal concedido a setores da economia também se apresenta como um ponto importante de distorção do comércio internacional. A utilização de programas de subsídios ou medidas equiparáveis pode conferir uma vantagem injusta a determinados produtores, em detrimento de produtores estrangeiros. O Relatório do Global Trade Alert (GTA) (Evenett, 2012) aponta que foram implementadas pela Rússia, em 2011, 73 medidas referentes a auxílios estatais e garantias de solvência, representando 49% do total de medidas que trazem consequências negativas ao comércio, implementadas pelo país nesse ano. Subsídios à exportação representam 2% do total de medidas e subsídios ao consumo também representam 2% do total.

Surpreende, assim, a ausência de mais dispositivos específicos para lidar com a política de capitalismo de Estado promovida pela Rússia, se comparados às obrigações específicas impostas à China em razão de seu *status* como economia não de mercado.

É bem verdade que as provisões constantes no Protocolo de Acessão da China à OMC também são consideradas insuficientes para lidar adequadamente com as particularidades da economia, mas, de qualquer maneira, é clara a maior preocupação dos membros com os impactos que a acessão poderia causar ao sistema multilateral de comércio do que aqueles que poderiam ser causados pela Rússia. No caso da China, houve ao menos uma tentativa de se prever regras para questões que poderiam resultar em uma circunvenção das regras gerais da OMC. No caso da Rússia, tal preocupação não se verifica, ainda que a Rússia também ocupe uma posição de destaque no cenário internacional e a ausência de regras que possam regular algumas particularidades de seu comércio poderão também trazer resultados negativos à OMC.

A presença do Estado como agente econômico pode implicar uma distorção do comércio, pois algumas empresas seriam beneficiárias de um suporte do governo, conferindo-lhes melhores condições de acesso a créditos e financiamentos e repercutindo no preço de produtos. Os produtores privados de outros países seriam, assim, postos em desvantagem competitiva com tais empresas, causando sérios impactos nos fluxos de comércio. As regras da OMC não estão devidamente adaptadas para lidar com essa presença estatal, havendo apenas um artigo do GATT (Artigo XVII) que aborda o assunto. A ausência de compromissos também no protocolo de acessão pode trazer dificuldades para os demais membros que comerciam com a Rússia.

O protocolo da China traz poucas respostas na questão das empresas estatais, trazendo obrigações similares às impostas à Rússia, mas o dispositivo sobre a especificidade dos subsídios concedidos a tais empresas e o artigo sobre a comparação de preços na determinação do subsídio, apresentados acima, são soluções particulares, que visam superar as dificuldades de determinar os subsídios concedidos pelo governo às suas empresas estatais, uma vez que, devido à interdependência que existe entre essas duas entidades, nem sempre é possível identificar o subsídio concedido utilizando-se os métodos normais previstos no acordo sobre subsídios.

A preocupação mais relevante dos membros e, em especial da UE em relação à presença do Estado na economia russa, concentra-se no setor de petróleo e gás. O setor é controlado por um monopólio estatal na exploração de gás natural, é objeto de controle de preços, tarifas de exportação e questões de trânsito. Tais pontos foram discutidos durante as negociações do grupo de trabalho e obrigações específicas foram impostas à Rússia, conforme apresentadas anteriormente.

Tais obrigações permitem que, nesse setor específico, haja um maior controle dos impactos que o Estado russo, como agente econômico, pode causar nos fluxos de comércio e coíbe a prática de *dual pricing* que resulta em um incentivo à indústria russa, em especial àquela intensiva em energia.

A regulação do setor de petróleo e gás é de extrema relevância, pois tais produtos estão entre os principais das exportações da Rússia. Entretanto, outros setores cuja presença de empresas estatais é significativa, tais como agricultura e serviços de comunicação, também necessitavam receber a devida atenção.

6 CONCLUSÃO

A acessão da Rússia traz benefícios a todos os membros da OMC: a Rússia se beneficiará da não discriminação a seus produtos, bem como terá melhor acesso aos mercados estrangeiros de membros da organização e esses desfrutarão de melhor acesso ao mercado russo, transparência em políticas de comércio internacional e maior segurança jurídica em seu comércio com o país, que estará submetido às regras do sistema multilateral.

Entretanto, algumas dificuldades poderão surgir. A primeira delas refere-se à implementação pela Rússia de todas as regras da OMC. A oposição de vários setores da economia russa à Organização pode dificultar a implementação das medidas remanescentes para que o país complete seu período de transição e se conforme completamente às regras do sistema multilateral. Um segundo ponto refere-se à alocação de quotas tarifárias para alguns produtos agrícolas. O sistema estabelecido pela Rússia, que se baseia em séries históricas, pode dificultar a entrada no mercado russo de novos potenciais exportadores. A existência de cotas específicas conferidas à UE e aos Estados Unidos também pode prejudicar um aumento das exportações brasileiras no futuro.

A concessão de subsídios é tema que sempre merece atenção. A quantidade de medidas de apoio concedidas pelo governo russo é significativa e alguns programas de subsídios apresentados pela Rússia levantam dúvidas sobre sua compatibilidade com as regras da OMC e podem constituir subsídios contingentes à exportação ou ao uso de conteúdo doméstico.

As obrigações impostas ao setor de gás natural, em especial no que se refere à garantia de que os operadores, distribuidores e produtores operariam sob considerações comerciais merece destaque. Em razão da relevância do setor para a economia russa e do potencial do setor em oferecer subsídios à indústria, as práticas do setor e sua compatibilidade com as regras da OMC devem ser observadas atentamente.

A Rússia se comprometeu a eliminar, até julho de 2013, as discriminações existentes nas taxas cobradas para o transporte de bens em trânsito no território do país. Uma vez que o tema levantou discussões importantes durante as negociações e taxas discriminatórias ainda estão em vigor, cabe analisar, findo o prazo de transição, a conformidade do sistema com as regras da OMC.

A Rússia também se comprometeu a adotar medidas eficazes para combater violações de propriedade intelectual. Como alguns membros relataram grande número de violações até o momento da acessão, e dificuldades de implementação das regras sobre o tema, tais países vêm acompanhando a aplicação de tais medidas de combate.

Finalmente, a questão da presença estatal na economia é de extrema relevância, podendo acarretar importantes distorções ao comércio, sem que haja um quadro regulatório

na OMC suficiente para tratar do tema. A adaptação do sistema multilateral de comércio ao modelo de capitalismo de Estado se mostra essencial para regular não apenas as relações da Rússia com os demais membros da OMC, mas também de outros membros que adotam o mesmo modelo, como, por exemplo, a China. Para que o sistema mundial de comércio atinja seus objetivos, promovendo um comércio internacional justo, é fundamental que a questão do capitalismo de Estado seja integrada à OMC.

A acessão da Rússia tem potencial para trazer benefícios a todos os membros da organização, mas é essencial que, nesse período inicial após a acessão, as medidas adotadas pelo governo da Rússia sejam observadas para que as regras da OMC sejam respeitadas e os princípios da organização sejam atingidos.

REFERÊNCIAS

ASLUND, A. Why doesn't Russia join the WTO? **The Washington quarterly**, v. 33, n. 2, 2010.

COOPER, W. Russia's accession to the WTO and its implications for the United States. **CRS Report for Congress**, June 2012.

EMBARGO russo à carne está no fim, diz ministro. **O Estado de S. Paulo**, 31 mar. 2012. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,embargo-russo-a-carne-esta-no-fim-diz-ministro,108092,0.htm>.

EVENETT, S. Débâcle: the 11th global trade alert report on protectionism. **Country-by-country reports**, centre for economic policy research, Londres, 2012.

HARE, P. **Russia and the world trade organization**. Russian-European Centre for Economic Policy, July 2002 (Working Paper Series).

JACKSON, J. H. **Restructuring the GATT system**. London: Royal Institute of International Affairs, 1990.

O EMBARGO da carne brasileira. **Veja.com**, julho de 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/aftosa/index.shtml>.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. **Accession to the World Trade Organization**. Note by the Secretariat, 24/03/1995 (WT/ACC/1).

_____. **Report of the Working Party on the Accession of China**. Oct. 2001a (WT/ACC/CHN/49).

_____. **Protocolo sobre a Acessão da República Popular da China**, 23 Nov. 2001b (WT/L/432).

_____. **Handbook on accessions, substance of accession negotiations**. WTO Secretariat, 2007. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c1s1p1_e.htm>.

_____. 2011 News items. **Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations**, 10 Nov. 2011a. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm>.

_____. Working Party on the Accession of the Russian Federation. **Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization**, 17 Nov. 2011b (WT/ACC/RUS/70).

_____. **Accession of the Russian Federation – Decision of 16 December 2011**, 17 Dec. 2011c (WT/MIN(11)/24 e WT/L/839).

_____. 2012 Press Releases. **World Trade 2001, Prospects for 2012** – Trade growth to slow in 2012 after strong deceleration in 2011, Press/658, 12 Apr. 2012. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres12_e/pr658_e.htm> ; e OMC, Tariff Profiles, 2011.

PARLIAMENT approves Russia's Joining WTO. **The New York Times**, 10 July 2012.

RUSSIA upper house backs WTO entry. **Reuters**, 18 July 2012.

RÚSSIA mantém embargos à carne brasileira. **Folha de S. Paulo**, 4 ago. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/954638-russia-mantem-embargos-a-carne-brasileira.shtml>.

VAZIAKOVA, Y.; BARNARD, G; LYSENKO, T. **Russia**: progress in structural reform and framework conditions. OECD Economics Department, 2011 (Working Papers, n. 920).

WORLD BANK. Russian Federation partnership. **Country Program Snapshot**, 2012.

ZIMMERMANN, H. Realist power Europe? The EU in the negotiations about China's and Russia's WTO Accession. **Journal of common market studies**, v. 45, n. 4, p. 824, 2007.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Cristina Celia Alcantara Possidente
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA