

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CEBRI 

ARTIGOS

VOLUME 1 – ANO II – 2007

Janeiro - Março

www.cebri.org.br

OS ACORDOS DE SERVIÇOS (GATS) E DE INVESTIMENTOS (TRIMS) NA OMC: ESPAÇO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

UMBERTO CELLI JUNIOR



Quem Somos

O **CEBRI** – Centro Brasileiro de Relações Internacionais, sediado no Rio de Janeiro, é uma instituição independente, multidisciplinar e apartidária. A Missão do Centro é criar um espaço para estudos e debates, onde a sociedade, em particular organizações da sociedade civil atuantes na área internacional, possa discutir temas relativos às relações internacionais e à política externa brasileira, com conseqüente influência no processo decisório governamental e na atuação do Brasil em negociações internacionais. O **CEBRI** produz igualmente informação e conhecimento específico na área externa e propostas para a elaboração de políticas públicas. Linhas permanentes de pesquisa resultam em estudos, boletins, relatórios, entre outros.

Conselho Curador

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes Natos

Daniel Miguel Klabin

Luiz Felipe Lampreia

Presidente

José Botafogo Gonçalves

Vice-Presidentes

José Pio Borges de Castro Filho

Tomas Zinner

Diretora Executiva

Denise Gregory

Conselheiros

Carlos Mariani Bittencourt

Célio Borja

Celso Lafer

Eliezer Batista da Silva

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

José Aldo Rebelo Figueiredo

Luiz Olavo Batista

Marcelo de Paiva Abreu

Marco Aurélio Garcia

Marcos Castrioto de Azambujas

Marcos Vinícius Pratini de Moraes

Pedro Malan

Roberto Teixeira da Costa

Sebastião do Rego Barros

Winston Fritsch

OS ACORDOS DE SERVIÇOS (GATS) E DE INVESTIMENTOS (TRIMS)
NA OMC: ESPAÇO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Umberto Celli Junior *

** Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Membro do Conselho Diretor do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento (IDCID), cujo Grupo de Pesquisas sobre o Comércio de Serviços é coordenador.*

I- Introdução

Os objetivos gerais de promover exportações e alcançar um rápido desenvolvimento têm constituído parte integral das políticas econômicas dos países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, sucederam-se diferentes perspectivas quanto à forma mais indicada de se atingir esses objetivos, tais como políticas de substituição de importações marcadas por intenso protecionismo e políticas de fomento a exportações. Um grande número de países adotou políticas industriais intervencionistas muito bem-sucedidas, como Japão, Taipé e Coréia do Sul.¹ Essas políticas envolveram a promoção tecnológica, o financiamento e o treinamento de mão-de-obra. Muitos países emergentes, na América Latina em especial, também utilizaram instrumentos de fomento ao desenvolvimento, tais como promoção de exportações, restrições à importação e ao investimento estrangeiro, requisitos de desempenho (*performance requirements*), incentivos fiscais e outras medidas destinadas a promover a industrialização, com maior ou menor sucesso.

O alcance e os tipos de instrumentos de políticas de desenvolvimento também sofreram alterações em virtude do aumento de restrições a seu uso estabelecidas em acordos multilaterais e regionais, bem como de ajustes regulatórios internos demandados por instituições financeiras internacionais como condição para concessão de empréstimos e financiamentos. As maiores alterações provieram dos acordos multilaterais celebrados pelos membros da OMC como parte das negociações da Rodada Uruguai (1986/1994), que dispõem sobre novas disciplinas para o uso desses instrumentos de políticas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, obrigações assumidas na Rodada Uruguai e em acordos regionais, somadas a esforços unilaterais de liberalização, levaram a um declínio gradual do uso de medidas tarifárias e não-tarifárias, concentradas invariavelmente no setor industrial. Isso porque, ao contrário do sistema GATT, os acordos multilaterais da Rodada Uruguai tratam também da liberalização de áreas não menos importantes da economia internacional, como o setor de serviços, e abordam temas relacionados a fatores de mercado, como investimentos estrangeiros diretos (IED).

¹ O termo “política industrial” tem várias acepções. Em Relatório de 1992, o Banco Mundial definiu-o como um conjunto de esforços governamentais destinados a alterar a estrutura industrial e a promover o aumento de produtividade. Ver mais a respeito em BORA, Bijit, LLOYD, Peter J. e PANGESTU, Mari. *Industrial Policy and the WTO – policy issues in international trade and commodities study*, nº 6. Nova York e Genebra: Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), 2000.

No caso de serviços, vale ressaltar que muitas indústrias do setor agregam valor a manufaturas e levantam questões paralelas àquelas pertinentes ao desenvolvimento das indústrias manufatureiras. Assim, restringir “a discussão apenas às indústrias manufatureiras constitui uma discriminação contra as indústrias não-manufatureiras, o que leva a ineficiências na alocação da produção da economia.”² Apesar de o crescimento industrial e da exportação de alguns países em desenvolvimento estarem concentrados no setor de manufaturas, em outros, o desenvolvimento do setor de serviços tem importância crucial, razão pela qual o setor foi incluído nos acordos multilaterais.

No tocante aos IED, difundiu-se mais rapidamente a percepção de que se trata de um conjunto de bens ou ativos que pode contribuir para o desenvolvimento econômico. Contudo, sua utilização por corporações multinacionais (ou transnacionais, como preferem alguns) pode também prejudicar, senão impedir, os esforços de desenvolvimento de determinados países receptores dos IED. Por isso que, em muitos de seus estudos, a UNCTAD tem se manifestado favoravelmente à intervenção governamental como forma de alterar as operações das subsidiárias das corporações multinacionais e, assim, reduzir seus efeitos negativos.

É justamente no que se refere ao âmbito ou espaço para a intervenção governamental que reside a questão central deste artigo. Se, de um lado, a inclusão de temas relevantes para o crescimento do comércio internacional, como serviços e investimentos, pode ser vista como um fator positivo, de outro, ela é também reveladora de uma tendência ou potencial, no caso de serviços, e de algo mais efetivo no caso de investimentos, do alto grau, para usar a expressão de Guido Soares, de “invasividade no campo normativo e decisório das autoridades nacionais e dos ordenamentos jurídicos internos, pelas políticas e normas votadas num foro internacional e externo aos Estados”.³ Isso significa que as normas da OMC limitaram, com maior ou menor intensidade, a flexibilidade dos membros quanto à escolha dos instrumentos que podem ser usados na implantação de objetivos de política econômica. Quando não limitam expressamente, deixam em aberto essa possibilidade de restrição do direito dos membros de regular ou legislar, ou, posto de outra forma, de fazer políticas públicas (*policy space*) como muitos dos membros, sobretudo os desenvolvidos, fizeram no passado.

² BORA, Bijit et al, op.cit., p. 2. Tradução livre do autor para o seguinte texto: “Restriction of discussion to manufacturing industries alone discriminates against non-manufacturing industries and leads to inefficiencies in the production allocation of the economy.”

³ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*, vol. 1. São Paulo: Atlas, 2002, p. 435.

O objetivo deste artigo é, pois, demonstrar como o espaço para a condução de políticas públicas pelos membros da OMC vem se reduzindo, seja em decorrência de normas já em vigor, seja por meio da pressão exercida por países desenvolvidos para a adoção de certas disciplinas (regulamentação de normas em aberto), e a importância de se assegurar o pouco que ainda resta desse espaço. Para tanto, são analisados o Acordo sobre o Comércio de Serviços (GATS) e o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs).

II- GATS: Estrutura Flexível e Regulação Doméstica

O GATS caracteriza-se por possuir estrutura complexa e ambígua que contém diversos níveis de obrigações. O GATS estabelece um amplo compromisso dos membros da OMC relativo a sucessivas e futuras negociações que conduzam a uma gradual liberalização do setor. Entre suas regras, destacam-se o tratamento da nação mais favorecida e o princípio da transparência, que se aplicam a todos os setores e subsetores de serviços.

O GATS prevê, ainda, obrigações de acesso a mercados e de tratamento nacional que deverão ser observadas apenas pelos membros que assumirem compromissos específicos de liberalização de certos setores e subsetores de serviços, o que determina bem a dimensão de sua flexibilidade intrínseca. Os membros não são obrigados a assumir compromissos mínimos (*benchmarks*). Eles têm a possibilidade de assumir ou não compromissos, sempre levando em conta seus interesses políticos e econômicos específicos. Na hipótese de um membro concluir ser de seu interesse assumir determinados compromissos, ele o fará estabelecendo um cronograma, o tipo de serviço e o nível de abertura em cada setor (“listas positivas”). Esses compromissos específicos têm sido tradicionalmente assumidos por meio de negociações bilaterais em que um membro oferece certas concessões em troca de outras (solicitação-oferta).

Outro aspecto relevante do GATS está relacionado à manutenção da capacidade dos membros de regular o fornecimento de serviços em seus territórios de acordo com legítimos objetivos de políticas nacionais (Artigo VI – Legislação Nacional ou Regulação Doméstica). Nos termos do Artigo VI.4 do GATS, os membros deverão realizar negociações com o objetivo de estabelecer disciplinas que assegurem que “medidas relativas a requisitos e procedimentos em matéria de qualificação, de normas técnicas e requisitos em matéria de licenças não constituam obstáculos desnecessários ao comércio de serviços.” Essas disciplinas deverão garantir que tais requisitos (i) sejam baseados em critérios objetivos e transparentes, tais como a habilidade para prestar o serviço; (ii) não sejam mais gravosas que o necessário

para assegurar a qualidade do serviço; (iii) no caso dos procedimentos em matéria de licença, não constituam em si mesmos uma restrição para a prestação do serviço. Nos setores nos quais um membro tenha assumido compromissos específicos, até a entrada em vigor dessas disciplinas, tal membro não poderá aplicar requisitos em matéria de licenças e qualificações, nem normas técnicas que anulem ou prejudiquem esses compromissos específicos (Artigo VI.5).

A atual rodada de negociações do GATS tem sido marcada por grandes tensões entre alguns países desenvolvidos, tais como Japão, Estados Unidos e os da Comunidade Européia, e alguns países em desenvolvimento, com destaque para Brasil e África do Sul. Enquanto os primeiros têm postulado uma maior e mais rápida liberalização do setor, os últimos têm adotado posição mais defensiva⁴, além de condicionarem qualquer abertura ao avanço nas negociações relativas à agricultura.

Algumas propostas, tais como a adoção de parâmetros quantitativos e qualitativos (*benchmarks*) para as negociações, foram formuladas por alguns dos países desenvolvidos. A aceitação dessas propostas resultaria em uma grande alteração da arquitetura original do GATS (i. e., na perda de sua estrutura flexível), razão pela qual foram rechaçadas por Brasil, Argentina e África do Sul, entre outros países do G-20 (grupo de países liderados pelo Brasil que reivindica a eliminação dos subsídios à agricultura, principalmente pela Comunidade Européia e pelos Estados Unidos), e deixadas, pelo menos por enquanto, de fora das negociações. Tanto que, na Conferência Ministerial de Hong Kong, realizada em dezembro de 2005, foi emitida declaração em que é reafirmado o respeito pela situação econômica dos países de menor desenvolvimento relativo e pela “flexibilidade apropriada” a que têm direito os países em desenvolvimento, consoante os termos do Artigo XIX.2 do GATS. Segundo o Artigo XIX.2 do GATS, haverá “flexibilidade apropriada para que os diferentes países em desenvolvimento abram menos setores, liberalizem menos tipos de transações, aumentem progressivamente o acesso a seus mercados em função de sua situação em matéria de desenvolvimento”.

Essa declaração ministerial, no entanto, reforçou a idéia de que o método de solicitação-oferta em negociações bilaterais deveria ser complementado por negociações plurilaterais, como previsto no GATS e nas “Diretrizes e Procedimentos para Negociações em Comércio de Serviços”, documento adotado na sessão especial do

⁴ Relatório da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) destaca que a falta de dados e informações sobre o comércio de serviços é um dos maiores problemas que os países em desenvolvimento enfrentam nas negociações. De acordo com tal estudo, “the inadequacy of data makes it difficult or impossible for developing countries to assess the effects of past or future liberalization.” In: Developing countries cautioned against services liberalization commitments in GATS. Report on the UNCTAD Commission on Trade Meeting in Geneva 3-6 February 2003. Disponível em: www.unctad.org.

Conselho do Comércio de Serviços, em 28 de março de 2001 (“Diretrizes 2001”)⁵. Nas negociações plurilaterais, qualquer membro ou grupo de membros pode apresentar solicitações a outros membros em qualquer setor específico ou modo de prestação de serviços, identificando seus objetivos com relação às negociações. Muito embora a reação inicial de muitos países em desenvolvimento tenha sido no sentido de que as negociações plurilaterais poderiam aumentar ainda mais o poder de pressão dos países desenvolvidos, as primeiras séries de reuniões plurilaterais em serviços tiveram início já em março de 2006. Essas reuniões plurilaterais incluíram, entre outros, os seguintes serviços: informática; telecomunicações; postais; transporte marítimo; transporte aéreo; distribuição; logística; audiovisuais; educacionais; ambientais; construção; arquitetura e engenharia; energia; financeiros; legais. Seguiram o seguinte roteiro: (i) apresentação do pedido plurilateral; (ii) perguntas e respostas de ordem técnica; (iii) intercâmbio de informações sobre os regimes domésticos de cada membro; (iv) reações dos participantes ao pedido e (v) desdobramentos.⁶

Propostas relativas à regulação doméstica também foram apresentadas por vários países desenvolvidos. De modo geral, notou-se que tais propostas desviaram-se do objetivo original de estabelecer disciplinas voltadas exclusivamente para serviços profissionais para criar disciplinas que cubram todos os setores de serviços. Pode-se afirmar que seu propósito foi de claramente delimitar o espaço ou a capacidade de regulação dos países (*policy space*) para o setor de serviços a partir do momento em que assumirem compromissos no âmbito do GATS. Trata-se, portanto, de formulações que vão muito além dos objetivos do Artigo VI do GATS, na medida em que invadem o domínio interno dos membros, reduzindo seu espaço para adotar políticas públicas ou de desenvolvimento, ou seja, a liberdade de regular o setor de serviços em consonância com programas legítimos de políticas nacionais de desenvolvimento (i. e., de Regulação Doméstica).

É bem verdade que, no tocante à regulação doméstica, a Declaração Ministerial de Hong Kong também reforçou os objetivos e princípios das Diretrizes 2001, sob as quais as negociações sobre serviços devem resultar na promoção do crescimento de todos os parceiros comerciais e no desenvolvimento dos países emergentes e dos de menor desenvolvimento econômico relativo, respeitando-se o direito de regular ou legislar dos membros. Porém, a tendência é de que a pressão para restringir esse direito dos países de regular ou legislar, ou, posto de outra forma, de fazer políticas públicas (*policy space*), aumente. Por essa razão, parece ser inadiável

⁵ “Guidelines and Procedures for Services Negotiations”. Genebra, 28 de março de 2001 (S/L/93). Disponível em: www.wto.org.

⁶ Ver Carta de Genebra – informativo da Missão do Brasil em Genebra sobre a Rodada de Doha, Ano V, nº 2, Genebra, abril de 2006, p. 20.

para os países em desenvolvimento a tarefa de inserir as negociações no contexto de uma reforma de seu quadro regulatório doméstico, com o fim de conceber-se uma estratégia de desenvolvimento para cada setor de serviços. Trata-se, parafraseando Celso Lafer, de assegurar espaço que vem se reduzindo para a condução de políticas públicas.⁷

A adoção das disciplinas é, enfim, desejável, mas a questão central é saber como alcançar um equilíbrio entre a necessidade de se eliminar políticas meramente protecionistas e a de se manter e preservar o direito dos membros de regular a prestação de serviços em seus territórios tendo em vista suas legítimas políticas públicas de desenvolvimento. É por isso que a regulamentação do Artigo VI do GATS tem de ser acompanhada, no âmbito interno dos membros, sobretudo dos países em desenvolvimento, de uma reforma e de uma adaptação do seu quadro regulatório que vise a assegurar espaço para condução de políticas públicas.

Há, ainda, certas questões relacionadas a regras horizontais que se colocam como fundamentais para o avanço do processo de liberalização do setor, a saber: subsídios e medidas emergenciais de salvaguardas.

As Diretrizes 2001 outorgaram aos membros mandato para negociação de possíveis disciplinas sobre subsídios relacionada ao comércio de serviços. Nos termos do Artigo XV do GATS, nessas negociações, deverá “ser reconhecida a função dos subsídios nos programas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e tomadas em conta a necessidade de flexibilidade que os membros, em particular os membros em desenvolvimento, tenham nesta área.” Apesar disso, pouco progresso houve até o momento nas discussões do Grupo de Trabalho sobre Regras do GATS (WPGR, na sigla em inglês) no tocante aos subsídios enquanto instrumentos de política pública. Segundo a Declaração Ministerial de Hong Kong, os membros deverão intensificar seus esforços relacionados à regulamentação dos subsídios e engajar-se em discussões mais objetivas acerca de propostas dos membros, inclusive quanto à elaboração de um possível conceito de subsídios (*working definition*) no âmbito do comércio de serviços.

A ausência de uma definição multilateral de disciplinas relacionadas a subsídios no comércio de serviços é prejudicial aos países em desenvolvimento, uma vez que, muitas vezes, eles não dispõem de condições de avaliar a competitividade ou as perspectivas de mercado para os provedores domésticos de serviços em face de provedores estrangeiros potencialmente subsidiados. Tais disciplinas ajudariam

⁷ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 121.

os países em desenvolvimento a sustentar sua vantagem comparativa em alguns setores de serviços, bem como permitiriam a concessão de subsídios em setores específicos, principalmente aqueles que mais frequentemente estão associados a objetivos de políticas públicas e de inclusão social, como serviços ambientais, de saúde e transportes.⁸

A Declaração Ministerial de Hong Kong também incentiva os membros a aprofundarem negociações técnicas e procedimentais relativamente à operação e à aplicação de medidas emergenciais de salvaguardas no comércio de serviços. Essas medidas, além de propiciarem certa simetria com o comércio de bens, que contém cláusulas de salvaguarda, confeririam maior segurança aos membros quando assumissem compromissos de liberalização, na medida em que estes poderiam suspender temporariamente tais compromissos, caso viessem a causar efeitos adversos não previstos.

Nos últimos cinco anos, o comércio internacional de serviços cresceu a uma taxa média anual de 9,0%, totalizando, em 2005, US\$ 2,4 trilhões, o que equivale a 23,2% do comércio mundial de bens de US\$ 10,39 trilhões. O comércio de serviços representa aproximadamente 80% do PIB dos países desenvolvidos e 60% do PIB brasileiro. No Brasil, o setor emprega mais de 50% da mão-de-obra e atraiu quase a metade de todos os investimentos estrangeiros.

Esses dados são eloqüentes da importância do setor de serviços para o desenvolvimento sustentável, que requer, consoante o observado, no plano interno dos membros em desenvolvimento, a criação de um quadro regulatório transparente e equilibrado, com espaços reservados para a adoção de políticas públicas e, no âmbito das negociações na OMC, a manutenção da estrutura flexível do GATS e a introdução de disciplinas sobre regulação doméstica, subsídios e medidas emergenciais de salvaguardas.

III- TRIMs: Restrições a Políticas Industriais e Redução de *Policy Space*

A regulamentação dos investimentos internacionais constitui tema controvertido, que tradicionalmente tem dividido países desenvolvidos e em desenvolvimento. Basta lembrar das disposições da Carta de Havana que, em larga medida, contribuíram para o fracasso da criação da Organização Internacional do Comércio na década de 40. A tentativa de alguns países desenvolvidos de negociar

⁸ Ver ICTSD Roundtable on Trade in Services and Sustainable Development. Towards pro-sustainable development rules for subsidies in trade in services. Genebra, março de 2003. Disponível em: www.ictsd.org.

um Acordo Multilateral de Investimentos (“MAI”) no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui outro exemplo importante. Entre os temas que, a partir de 1995, têm sido negociados na OCDE com vistas à celebração de um MAI, destacam-se: (i) definição de investimento e de alcance geográfico de aplicação do MAI; (ii) tratamento da nação mais favorecida, tratamento nacional e transparência, exceções gerais, derrogações temporárias e reservas; (iii) requisitos de desempenho e incentivos aos investimentos, tecnologia, pesquisa e questões de desenvolvimento e (iv) resolução de controvérsias.

Mais recentemente, na Rodada Doha da OMC, que teve início em 2001, o assunto, introduzido na pauta da Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996, foi objeto de intensas negociações, sem que se tenha chegado ainda a um consenso. O tema nem sequer foi incluído na pauta de negociações da Conferência Ministerial de Cancún realizada dois anos mais tarde, em 2003.

Essa dificuldade em se firmar acordos sobre regras de investimentos tem levado, ao longo dos anos, à conclusão de acordos bilaterais. Desde 1959, quando a Alemanha celebrou seu primeiro Tratado Internacional sobre Investimentos (“BITs”) com o Paquistão e a República Dominicana, o número de tais acordos cresceu significativamente, atingindo um total de 385 no final de 1989 e de 2.100 em 2002.⁹ Os BITs, como explica Cláudia Perrone-Moisés, “são instrumentos através dos quais dois países, geralmente um país desenvolvido e um país em desenvolvimento, procuram regular relações em matéria de investimentos, com a finalidade de aumentar seu fluxo.” Em linhas gerais, salienta a autora, o BIT “estipula regras de proteção ao investimento estrangeiro que serão aplicadas após a admissão do investimento e que não constam da legislação interna do país hospedeiro.”¹⁰

No plano regional, os Estados Unidos firmaram recentemente com o Uruguai (Estado-Membro do Mercosul) um BIT, que, como os demais, visa a promover e a estimular os IED, com a estipulação de mecanismos de proteção contra medidas de expropriação e nacionalização.¹¹

⁹ O número de países envolvidos na conclusão de BITs passou de 105, no final de 1989, para 176, em 2002. Com exceção do “Acordo sobre Garantia de Investimentos”, firmado com os Estados Unidos em 6 de fevereiro de 1965, promulgado pelo Decreto nº 57.943, de 10 de março de 1966, o Brasil, embora signatário de alguns BITs, não ratificou nenhum deles. Ver Americo Beviglia Zampetti e Torbjörn Fredriksson, “The Development Dimension of Investment Negotiations in the WTO: challenges and opportunities”, in *Journal of World Investment*, vol. 4, nº 3, junho de 2003, p. 401.

¹⁰ Cf. PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros*. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998, p. 24.

¹¹ Recentemente a questão dos BITs veio à tona no Brasil com a decisão do governo boliviano de nacionalizar os ativos da Petrobrás naquele país. As discussões poderiam ter tomado um rumo diferente, ou seja, poderiam ter tido um conteúdo mais jurídico e menos político, caso estivesse em vigor um BIT entre o Brasil e a Bolívia.

Se, de um lado, os BITs podem propiciar potencialmente um aumento dos IED em vários países, ao estabelecerem regras mais transparentes e um ambiente mais seguro para as empresas transnacionais, de outro, eles reduzem a capacidade dos países em desenvolvimento de adotar políticas industriais que criem certas contrapartidas aos investidores estrangeiros, tais como o estabelecimento de metas de exportação ou a exigência de que seus produtos tenham algum conteúdo produzido por empresas nacionais. Como assinala Vera Thorstensen, “as políticas dos governos normalmente incluem incentivos e fornecimento de bens ou serviços em termos preferenciais. Em troca, exigem o cumprimento de certo número de regras como a de conteúdo local, isto é, a compra de partes e componentes de fabricação doméstica, ou a de desempenho exportador, isto é, o compromisso de exportar parte dos bens produzidos. Podem também exigir transferência de tecnologia, capital mínimo nacional ou *joint ventures*”.¹² Assim, para os países em desenvolvimento, o desafio mais importante é, como diz o relatório da UNCTAD de 2003, “encontrar um equilíbrio entre a contribuição potencial desses acordos para o aumento dos fluxos de investimento e a preservação da capacidade de perseguir políticas orientadas para o desenvolvimento que lhes permitam tirar mais benefícios deles”.¹³

Preocupação semelhante à contida no relatório da UNCTAD foi manifestada pelo ministro de Comércio e Indústria da Índia, Arun Jaitley, no tocante a um possível acordo multilateral de investimentos na OMC, ao enfatizar que os países em desenvolvimento “*should not be coerced or compelled to take decisions on a multilateral investment agreement in the WTO unless they are fully convinced it is in their interests*”. Segundo ele, há um grande receio por parte dos países em desenvolvimento de que regras multilaterais de investimentos possam vir a restringir suas opções de políticas de desenvolvimento (*policy space*) agora e no futuro. “*They should not foreclose for development countries such development options that the developed countries themselves had utilized at earlier stages of their development*”.¹⁴

¹² Cf. THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais*, 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, pp. 102/103.

¹³ Relatório de 2003 da UNCTAD disponível em: www.unctad.org.

¹⁴ Discurso pronunciado por ocasião da Conferência Internacional sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento organizado pela Índia e UNCTAD, realizado de 18 a 20 de maio de 2003.

O TRIMs acabou não tendo a abrangência pretendida pelos países desenvolvidos, mas vedou a aplicação por parte dos membros da OMC de medidas de investimentos inconsistentes com os dispositivos do Artigo III (tratamento nacional) e do Artigo XI (restrições quantitativas) do GATT¹⁵. Estendeu, portanto, aos IED o princípio do tratamento nacional (Artigo III) e estabeleceu a obrigação de eliminação de restrições quantitativas (Artigo XI). O TRIMs não define medidas de investimentos relacionadas ao comércio. Fornece apenas, no Anexo I, uma lista ilustrativa de medidas que, nos termos do § 2º do Artigo II, são incompatíveis com a obrigação de conferir o tratamento nacional consignado no § 4º do Artigo III, e com a obrigação de eliminação geral das restrições quantitativas previstas no § 1º do Artigo XI do GATT, a saber: (i) exigência de aquisição pelo investidor de produtos locais na produção (conteúdo local); (ii) limitação das importações a um percentual das exportações; (iii) restrições ao acesso de divisas estrangeiras e a importações e (iv) imposição de metas ou compromissos de exportação (desempenho exportador, em inglês, *performance requirement*).

Carreau e Juillard extraem duas conseqüências dessa lista ilustrativa. De um lado, dizem eles, *“le choix des illustrations que donne la liste indicative semble indiquer que l'accord ne condamne que les seules M.I.C. (medidas de investimento relacionadas ao comércio) qu'il énumère, parce que ce sont les seules qui s'avèraient incompatibles avec les Articles III:4 et XI:1. Mais d'autre part, ces illustrations ne sont jamais que des illustrations, et elles ne préjugent donc pas de ce que serait la position des instances de l'O.M.C., vis-à-vis d'autres M.I.C. qui pourraient, elles aussi, s'avérer incompatibles avec l'Article III: ou avec l'Article XI:1”*.¹⁶

Fato é que alguns países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, têm-se oposto ao TRIMs, já que as políticas incluídas nessa lista ilustrativa têm sido

¹⁵ Prescrevem os Artigos III.4 e XI.1 do GATT, respectivamente: “Os produtos do território de uma parte contratante que entrem no território de outra parte contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno”; “Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá, para a importação de produto originário do território de outra parte contratante, ou para a exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante, proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, de licenças de importação ou exportação, quer por outro qualquer processo.” Como salientado por John H. Jackson, o TRIMs “confined its attention to just a few specific measures that had proven somewhat troublesome in past trade policy disputes and discourse. Basically, the agreement reaffirms the national treatment obligation, and the prohibition on quantitative restrictions, as related to particular types of investment measures”. Ver JACKSON, John H. *The world trading system: law and policy of international economic relations*, 2ª ed. Cambridge: Massachusetts, Londres, Inglaterra, the MIT Press, 1997, pp. 316/317.

¹⁶ Ver CARREAU, Dominique e JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*, 4ª ed. Paris: L.G.D.J, 1998, pp. 178/179.

consideradas importantes instrumentos de fomento ao desenvolvimento. As disposições do TRIMs limitam substancialmente a capacidade dos Estados de exigir conteúdo local e estipular requisitos de desempenho ou de comércio exterior aos investidores estrangeiros (i. e., fazer política industrial), políticas amplamente utilizadas por países desenvolvidos há algumas décadas.¹⁷

O Brasil vem há muito defendendo a necessidade de flexibilização dessas regras do TRIMs, de forma a poder adotar medidas de investimento relacionadas ao comércio e impulsionar seu desenvolvimento. Em 2002, o País apresentou na OMC, juntamente com a Índia, proposta de flexibilização dessas regras, a qual contou ainda com o apoio da Argentina, da Colômbia e do Paquistão, entre outros. Brasil e Índia basearam-se em estudos da própria OMC e da UNCTAD, mostrando que as “TRIMs” foram fundamentais para os países ricos nas fases iniciais de desenvolvimento. Ao defender a flexibilização do TRIMs, o então embaixador do Brasil junto à OMC, Felipe Seixas Corrêa, argumentou que o grande problema na implementação de TRIMs é que suas regras são impostas a todos da mesma maneira, sem distinguir o estágio de desenvolvimento de cada país. Assim, as enormes disparidades tecnológicas, sociais, regionais e ambientais entre os países “tornam difícil, senão impossível, para o acordo de TRIMs, gerar benefícios equilibrados para todos”.¹⁸

Essa proposta apresentada por Brasil e Índia tem entre seus objetivos alterar o TRIMs para: (i) promover a indústria doméstica com alto valor agregado; (ii) estimular transferência de tecnologia; (iii) aumentar a capacidade de exportação e (iv) promover pequenas e médias empresas e gerar empregos.

Muito embora tenha sido conferida aos países em desenvolvimento a possibilidade de deixar de aplicar temporariamente os dispositivos do TRIMs nos casos relacionados a problemas na balança de pagamentos ou em face da necessidade de proteção a indústrias emergentes, não há como negar que o espaço para utilização desse importante instrumento de promoção de desenvolvimento industrial, que são as medidas de investimento relacionadas ao comércio, foi drasticamente reduzido. Além disso, é preciso lembrar que não há no TRIMs nenhum dispositivo regulamentando a conduta de empresas transnacionais, cujas atividades podem

¹⁷ Como precedentemente mencionado, o Japão e a Coréia do Sul fizeram uso constante dessas medidas de política industrial. A Coréia do Sul, aliás, pode-se dizer, “abusou” dessas medidas para montar seu parque automotivo. Também o Brasil se utilizou dessas medidas por meio do Befiex, mecanismo usado nas décadas de 70 e 80 para induzir companhias nacionais e estrangeiras a exportar parte de sua produção relativa ao que importavam.

¹⁸ Ver jornal *Gazeta Mercantil* de 15/10/2002, p. A-6.

muitas vezes ferir interesses econômicos locais. Por exemplo, quando a matriz proíbe a subsidiária de exportar porque decide privilegiar fontes de produção em outros países dentro de uma estratégia global de produção, mesmo quando a subsidiária dispõe de todas as vantagens comparativas para exportar.

Para se ter uma idéia concreta de como essas regras do TRIMs podem afetar políticas industriais, basta examinar um caso em que a política industrial (para o setor automobilístico) de um membro da OMC, a Indonésia, foi interpretada pelo Painel (Grupo Especial do Sistema de Solução de Controvérsias) da OMC.¹⁹

O caso está relacionado com o tratamento fiscal instituído pelo governo daquele país sobre a importação de unidades fabris completas (ou seja, todos os equipamentos, peças e componentes) de montagem de veículos automotores (completely built-up units - CBUs). Tais unidades estavam sujeitas a imposto de importação, ocorrendo também a incidência de imposto sobre a venda do produto final. A política do governo indonésio consistia em conceder redução e isenção desses impostos para empresas do setor automotivo, desde que elas atingissem um determinado patamar de conteúdo local. Entre os objetivos do governo com tal programa destacavam-se: (i) aprimorar a competitividade das indústrias locais e fortalecer como um todo o setor industrial; (ii) estimular o surgimento de fornecedores locais de peças e componentes; (iii) incentivar o desenvolvimento da indústria automotiva e da indústria de componentes e peças e (iv) estimular a transferência de tecnologia e contribuir com a criação de empregos em larga escala.

A Comunidade Européia, o Japão e os Estados Unidos opuseram-se a tal política e solicitaram à OMC o estabelecimento de um Painel. Alegaram, entre outros aspectos, que a política do governo indonésio configurava discriminação em favor de bens domésticos ou produzidos localmente sobre produtos importados, como também um favorecimento fiscal a indústrias automotivas nacionais. O entendimento do Painel foi de que essas medidas de conteúdo local, vinculadas a benefícios fiscais, eram inconsistentes com o Artigo II do TRIMs (tratamento nacional e restrições quantitativas) e III.4 do GATT 1994 (tratamento nacional). Como resultado, o governo da Indonésia teve de modificar sua política de forma a adequá-la às disposições do TRIMs e do GATT 94.

É certo que instrumentos de política industrial não devem ser adotados visando a neutralizar ou tornar pouco atrativas as vantagens que os investidores esperam. Contudo, como pondera Rabih Nasser – valendo-se de dados empíricos

¹⁹ Documentos da OMC listados como WT/DS54/R; WT/DS55/R; WT/DS59/R e WT/DS64/R.

que mostram que a liberalização não diminuiu a desigualdade nos níveis de desenvolvimento –, “torna-se indefensável a posição de que a renúncia pelos países em desenvolvimento a instrumentos como TRIMs é mais benéfica a seus interesses do que a manutenção da sua liberdade de aplicar seletivamente tais medidas, de acordo com seu interesse e de forma a não anular os benefícios econômicos buscados pelos investidores”.²⁰

IV- GATS - TRIMs e Políticas de Desenvolvimento: Considerações Finais

Não restam dúvidas quanto à importância da preservação do espaço para a adoção de políticas públicas de desenvolvimento pelos países emergentes no âmbito do GATS e da recuperação, por meio da flexibilização de regras, desse espaço vis-à-vis o TRIMs.

Enquanto as negociações no âmbito do GATS prosseguem, as relativas ao TRIMs estão paralisadas. No tocante ao GATS, o que se busca é a manutenção de sua estrutura flexível e a introdução de disciplinas sobre regulação doméstica, subsídios e medidas emergenciais de salvaguardas. Quanto ao TRIMs, o desafio mais importante para os países emergentes, quando e se as renegociações forem retomadas, será o de encontrar um equilíbrio entre a sua contribuição potencial para o aumento da atratividade e dos fluxos de investimento e a preservação do espaço e da capacidade de perseguir políticas industriais orientadas para o desenvolvimento.

²⁰ NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p. 194.

Publicações CEBRI

O **CEBRI Artigos** é uma publicação trimestral para a discussão de temas da conjuntura internacional. Cada volume traz um artigo elaborado por um especialista no tema abordado.

O **CEBRI Dossiê** é uma publicação semestral para a reflexão de temas relevantes das relações internacionais como um todo e, em particular, da política externa brasileira. Cada volume é elaborado por um especialista, a convite do CEBRI.

O **CEBRI Tese** é uma publicação semestral, cujo objetivo é dar maior visibilidade às teses de doutorado que abordam assuntos internacionais sob novas perspectivas. Cada volume traz uma introdução, a transcrição da apresentação da tese e do debate subsequente.

O **CEBRI Notícias** é uma publicação trimestral, com a função de informar à sociedade a respeito das atividades desenvolvidas pelo CEBRI.

Instruções aos autores

Para ser submetido, o artigo deve conter de 15 a 30 páginas e ser redigido em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, bem como dispor de resumo/*abstract*, introdução, conclusão e referências bibliográficas.

Os colaboradores devem encaminhar seu trabalho para a sede do **CEBRI**, localizada à Rua do Russel, nº 270, 2º andar. CEP 22210-010, Glória, Rio de Janeiro e pelo e-mail cebri@cebri.org.br.

A Equipe **CEBRI** é responsável por selecionar as colaborações a serem publicadas. O conteúdo dos artigos reflete exclusivamente a opinião dos autores. O uso desse material para fins didáticos é permitido desde que citada a fonte.



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua do Russel, 270 – 2º andar – Glória

CEP 22210-010 – Rio de Janeiro-RJ

Tel: (21) 2219-4461 – Fax: (21) 2558-3006

E-mail: cebri@cebri.org.br

www.cebri.org.br

Apoio:



www.aduaneiras.com.br

Rua da Consolação, 77

CEP 01301-000 – São Paulo-SP

Tel: (11) 3120 3030 – Fax: (11) 3159 5044

E-mail: comercial@aduaneiras.com.br

