

11

PRINCÍPIOS E REGRAS DO ACORDO GERAL SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS E DO ACORDO SOBRE MEDIDAS DE INVESTIMENTO RELACIONADAS AO COMÉRCIO DA OMC

Umberto Celli Junior

INTRODUÇÃO

Apesar de o setor de serviços representar um percentual cada vez mais elevado do PIB das grandes e médias economias do mundo, as negociações voltadas a sua liberalização no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats – *General Agreement on Trade in Services*) pouco têm avançado. Quando entraram em vigor, em 1995, as regras do Gats, por serem propositadamente vagas e ambíguas, geraram certa insegurança tanto por parte de Países Desenvolvidos (PD) quanto por parte dos Países Em Desenvolvimento (PED), e poucos compromissos foram assumidos.

As rodadas de negociações seguintes não mudaram esse cenário, pois ficaram condicionadas ao consenso entre os membros sobre outros setores, como o de mercados industriais e agrícolas. No entanto, por força mesmo dessa paralisação no plano multilateral, observou-se uma expansão sem precedentes de acordos regionais e bilaterais de comércio que, além da remoção de barreiras ao comércio de bens, incluem em seus objetivos a liberalização do setor de serviços com fundamento no artigo V do Gats.

Assim, no momento em que o Brasil aguarda a desobstrução da Rodada Doha e se prepara com seus parceiros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para engajar-se de forma mais intensa em negociações que celebrem acordos bilaterais, torna-se imprescindível para todos os estudiosos das relações econômicas internacionais o conhecimento das principais características do setor de serviços e de suas regras no Gats. Auxiliar na compreensão desse vasto e interessante universo é um dos objetivos deste capítulo.

O outro objetivo é analisar, em linhas gerais, o quadro regulador dos investimentos internacionais, tema, aliás, que tem grande proximidade com um dos modos de prestação de serviços, o Modo 3, relativo à presença comercial de empresas estrangeiras.

Diferentemente do setor de serviços, não se conseguiu, até o presente, instituir regras multilaterais para os investimentos internacionais. O Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (Trims – *Agreement on Trade-Related Investment Measures*) apenas abrange algumas medidas de investimento relacionadas ao comércio. Apesar disso, suas disposições são muito restritivas, pois limitam a capacidade dos membros de adotar políticas industriais, o que atinge principalmente os PED, como o Brasil. Essas disposições têm sido reproduzidas nos aproximadamente 2.500 Acordos Bilaterais de Investimentos (BITs – *Bilateral Investment Agreements*) atualmente em vigor. Pensar sobre ratificar ou não os BITs que já assinou e outros que poderá firmar com seus parceiros do Mercosul é tarefa inadiável para o governo brasileiro.

GATS

Especificidade fundamental do setor de serviços

Durante longo período, as negociações multilaterais no âmbito do Gatt (*General Agreement on Tariff and Trade*) apenas se ocuparam da liberalização do comércio de bens. O comércio de serviços era visto como matéria afeita aos interesses internos dos estados, sujeito, portanto, à regulação no plano doméstico. Isso se deveu, em larga medida, àquilo que Carreau e Juillard (1998, p.313) denominam de “especificidade fundamental” do comércio de serviços, o que o torna profundamente diferente do comércio de bens.

Enquanto um contrato de venda de mercadorias, interno ou internacional, implica transferência de propriedade da coisa vendida ao comprador, a prestação de serviços, por sua natureza frequentemente imaterial ou intangível, revela-se muito mais complexa.¹ O fornecimento ou a prestação de um serviço envolve, geralmente, obrigações de fazer e de não fazer, sem que haja a transferência de propriedade de um bem, por exemplo, um contrato de seguros ou de transporte. O objeto do pertinente contrato é a própria prestação do serviço, o que resulta em obrigações recíprocas que vão se estender no tempo e, por vezes, por longo período.

¹ Como assinalam Aaditya Mattoo e Robert Stern, ao contrário do comércio de bens, serviços são frequentemente intangíveis, invisíveis e perecíveis, além de requererem geralmente a simultaneidade da produção e do consumo. Ver Mattoo; Stern (2006).

Em face dessa natureza não material, os serviços foram, durante bom tempo, considerados não comercializáveis internacionalmente (*non-tradable*), tendência que só começou a ser modificada a partir dos avanços na área de Tecnologia de Informação (TI), que propiciaram um grande aumento do escopo do comércio tradicional de serviços, tais como os serviços financeiros, e o surgimento de novos serviços comercializáveis, com destaque ao desenvolvimento de software e de acesso à internet.

Além disso, o setor de serviços como um todo é extraordinariamente vasto, abrangente e constituído de mais de uma centena de subsetores específicos e variados, tais como intermediação financeira, comunicações, distribuição, hotéis e restaurantes, educação, saúde, construção, entre outros. A complexidade e a especificidade fundamental do setor sempre dificultaram a própria conceituação do comércio de serviços.

Fato é que, assim como no sistema Gatt não existe uma definição de comércio de bens, no Gats tampouco se conceitua o comércio de serviços.² No primeiro caso, talvez seja óbvio, pois o comércio internacional ocorre quando uma mercadoria cruza uma fronteira. No caso de serviços, os componentes para uma definição transfronteiriça de comércio talvez estivessem presentes, por exemplo, nos serviços postais e de telefonia. Tal definição, contudo, excluiria uma vasta gama de serviços que, mesmo sem cruzarem fronteiras, constituem operações internacionais.

Serviços são, por sua natureza, perecíveis e, portanto, fornecidos e consumidos *at the time of fabrication* (no momento de sua fabricação/produção) – para usar uma expressão de Gary Sampson –, e exemplos seriam um barbeiro, ao cortar o cabelo de um cliente, ou o consultor de mercado de ações, ao orientar uma empresa. Isso significa que não ocorre o movimento transfronteiriço (Sampson, 2005). Ao contrário, a presença física do prestador de serviço é necessária no país importador ou a presença física do consumidor é necessária no do exportador. Assim, para que uma operação internacional se configure, o prestador tem de se deslocar até o país receptor (por exemplo, o tratamento de esgotos de um país não pode ser realizado em outro lugar) ou o receptor tem de ir ao local de fornecimento para consumir o serviço (o Cristo Redentor não pode ser transportado para Paris nem a Torre Eiffel pode ser transportada para o Rio de Janeiro).

Nos estágios iniciais das negociações da Rodada Uruguai (1986-94), houve dificuldades em demarcar com exatidão uma linha divisória entre o comércio de serviços e investimentos. Vários países em desenvolvimento se opuseram vigorosamente ao lançamento de negociações mais amplas sobre investimentos e manifestaram grande receio de que as negociações sobre o

² Comércio de serviços ainda é, por sua complexidade, expressão plurívoca.

comércio de serviços pudessem resultar na entrada pela porta dos fundos de um acordo de investimentos (ibid.).

Chegou-se à conclusão de que o critério para uma qualificação de comércio de serviços deveria se basear nos meios pelos quais eles viessem a ser prestados no plano internacional. Foram identificados quatro meios ou modos distintos:³

1. prestação transfronteiriça (*cross-border supply*), a mais comum no comércio de bens, também um modo típico do comércio internacional de serviços em que somente o produto do serviço cruza a fronteira, não ocorrendo o deslocamento de qualquer profissional para o exterior (por exemplo, serviços de telecomunicações, pareceres jurídicos e projetos de engenharia);
2. consumo no exterior (*consumption abroad*), que se verifica quando o consumidor de um país vai a outro em busca da prestação do serviço (como acontece com turismo e instituições educacionais);
3. a presença comercial (*commercial presence*) do prestador no país de consumo (o estabelecimento de agências ou filiais de bancos estrangeiros e serviços de telecomunicações serve de exemplo), modo de prestação que mais suscita problemas, tendo em vista as diferentes formas de regulação e regulamentação existentes em cada um dos membros; e
4. movimento de pessoas físicas (*movement of natural persons*) para o país em que o fornecedor do serviço possui presença comercial permanente ou de pessoas físicas independentes para prestar o serviço (por exemplo, um técnico de empresa enviado para o conserto de equipamentos sofisticados ou um especialista em determinado setor que se dirige a outro país para a prestação de serviços temporários).

Essa “ampla definição do comércio de serviços torna o Gats particularmente importante para áreas políticas que não têm sido tradicionalmente objeto de regulamentação em acordos multilaterais” (Sampson, op. cit., p.176).⁴

Natureza flexível do Gats

Constitui o Gats, primeiro, o quadro jurídico abrangente para a liberalização global do comércio de serviços. Além desse quadro jurídico, os países

assumiram compromissos de acesso a mercados em setores e subsetores específicos e de tratamento nacional de serviços e prestadores estrangeiros em seus mercados (Feketekuty, 2000). O mais importante é que as normas contidas no acordo de serviços da Rodada Uruguai ficaram abertas, incompletas e flexíveis o suficiente para permitir uma progressiva liberalização do setor (artigo XIX, 2, do Gats), acordo a ser completado por futuras negociações (*built in agenda*) que poderão ser conduzidas em sintonia com as políticas de desenvolvimento traçadas pelos governos de cada um dos membros da OMC.

A difícil parte de reduzir as barreiras contidas nas regras governamentais existentes foi deixada para futuras rodadas de negociações (artigo XIX, 1, do Gats). Essas negociações também deveriam endereçar a questão das regras do Gats, principalmente as relativas a subsídios, salvaguardas, compras governamentais (licitações públicas), bem como a questão das normas concernentes aos requisitos e procedimentos de qualificação, padrões técnicos e condições para outorga de licenças e autorizações para prestação de serviços – regulamentação doméstica (ibid., p.19-20).

Enfim, ficou claro que o Gats deveria constituir um acordo-quadro ou uma fórmula-compromisso, em que se estabeleceriam conceitos, princípios e regras básicas, devendo os compromissos específicos e vinculativos de liberalização constar de listas (as denominadas listas nacionais) apresentadas a critério (isto é, de acordo com as políticas internas) de cada um dos membros – um mecanismo, portanto, bem diferente do previsto para o comércio de bens. Como resultado, muito pouco foi demandado dos países-membros ao subscreverem o Gats.

O acordo é, portanto, um quadro multilateral de princípios e regras para o comércio de serviços, que permite uma liberalização progressiva do setor (negociações *de baixo para cima – bottom up*). Isso se depreende do segundo parágrafo de seu Preâmbulo, em que os membros expressam a intenção de

estabelecer um quadro de princípios e regras para o comércio de serviços com vistas à expansão do mesmo sob condições de transparência e liberalização progressiva e como forma de promover o crescimento de todos os parceiros comerciais e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Concepção e abrangência

Apesar de suas normas serem produto do sistema Gatt (foi feita uma adaptação dos conceitos e princípios do Gatt para o Gats), o Gats tem abrangência muito maior, o que torna sua estrutura bem mais complexa. A começar dos princípios que, muito embora sejam os mesmos do Gatt, assumem

³ Talvez a melhor expressão fosse *modalidades*. Optou-se, no entanto, por seguir a tradução oficial do Gats para o Português, a qual se refere a modos de prestação de serviços.

⁴ Wide definition of trade in services makes the Gats directly relevant to policy areas that traditionally have not been touched upon by multilateral trade rules.

significados diferentes no contexto do comércio de serviços. A concepção do comércio de serviços vai muito além da noção de trocas transfronteiriças de mercadorias para incluir movimentos de pessoas e de capital (trabalho e investimento). Além disso, o objetivo das disciplinas contidas no Acordo não se restringe ao tratamento de serviços; compreende, ainda, medidas que afetam prestadores de serviços.

Essa abrangência deve ser analisada no contexto de uma estrutura que, além de complexa, é muito flexível. Tomemos como exemplo a questão das restrições quantitativas e do tratamento nacional: enquanto as normas que regem o comércio de bens proíbem o estabelecimento, pelos países-membros, de restrições quantitativas ao ingresso de mercadorias importadas (a não ser em circunstâncias excepcionais que justifiquem o acionamento do mecanismo de salvaguardas), bem como tratamento mais favorável ao produto nacional com relação ao proveniente de outro membro, no Gats tais medidas não são proibidas *per se*. Elas podem ser previstas nas listas de compromissos específicos negociados e assumidos pelos membros, o que torna praticamente impossível a existência de listas idênticas.

Uma das grandes dificuldades encontradas ao desenhar a estrutura do Gats decorreu (e decorre) do fato de as barreiras ao comércio de serviços estarem normalmente embutidas nas normas internas dos países-membros. Ao contrário do que se verifica no comércio de bens, elas não adquirem a forma de barreiras transparentes impostas na fronteira sobre serviços estrangeiros. Os fluxos transfronteiriços de serviços são, em grande parte, *invisíveis*. Ao tentar proteger os provedores de serviços locais da concorrência estrangeira, os governos inserem medidas de proteção na legislação interna endereçada ao consumo ou ao fornecimento local de serviços. É o caso, por exemplo, de uma norma que estabeleça ser o seguro de automóvel oferecido por uma seguradora local o único a satisfazer as exigências do seguro obrigatório para o efeito de licenciamento anual do veículo.

Outro desafio enfrentado é que, muitas vezes, as normas internas impõem restrições ao comércio sem discriminar explicitamente provedores estrangeiros. Há normas que, ao restringirem o número de operadoras de serviços no mercado, acabam por impedir o ingresso de novos concorrentes, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Um pretexto costumeiramente utilizado para justificar esse tipo de norma é o da proteção ao consumidor contra determinadas práticas associadas ao excesso de concorrência (*ibid*, p.23).

Em síntese, o Gats foi concebido de tal maneira a propiciar a remoção da legislação nacional de qualquer tipo de discriminação contra provedores de serviços estrangeiros; modificar normas que, apesar de não serem explicitamente discriminatórias, acabam por restringir o ingresso no mercado de prestadores estrangeiros; e endereçar os diferentes modos de prestação.

ESTRUTURA BÁSICA

Os conceitos, os princípios, as regras, os direitos e as obrigações do Gats não são ordenados de modo analítico, o que é, sem dúvida, reflexo das dificuldades de seu período de negociação. De qualquer forma, o Gats, essencialmente, dispõe de 29 artigos, divididos em seis partes.

A Parte I (artigo I) trata do escopo do acordo e endereça aspectos institucionais e substanciais de sua abrangência. Apresenta definições ou expressões fundamentais, tais como comércio de serviços, medidas adotadas pelos membros e serviços prestados sob o exercício de autoridade governamental. A Parte II (artigos II-XV) contém as obrigações gerais e as disciplinas, ou seja, regras e obrigações que se aplicam em grande parte (já que existem algumas exceções) a todos os serviços e países-membros, tais como aquelas relativas ao tratamento de nação mais favorecida (artigo II) e transparência (artigo III).

Ao contrário da Parte II, a Parte III (artigos XVI-XVIII) é aplicável apenas nos casos em que os membros assumiram ou venham a assumir compromissos específicos de acesso a mercados (artigo XVI) e de tratamento nacional (artigo XVII) referentes a determinado setor e constantes de sua lista de compromissos específicos. Essa distinção de aplicação geral de algumas obrigações e obrigações específicas decorrentes da lista de compromissos é elemento crucial do Gats, uma vez que determina o impacto das obrigações específicas sobre a legislação nacional.

A Parte IV (artigos XIX-XXI) contém o mandato para futuras negociações de compromissos específicos e modificações das listas, e as partes V (artigos XXII-XXVI) e VI (artigos XXVII-XXIX) tratam das disposições institucionais e finais do Gats.

O Gats é composto, também, de alguns anexos, a saber: (1) Anexo que regula as exceções ao artigo II do Acordo, o princípio de Nação Mais Favorecida (MFN – Most Favored Nation); (2) Anexo sobre Movimento de Pessoas Físicas; (3) Anexo sobre Serviços de Transporte Aéreo; (4) Anexo sobre Serviços Financeiros; (5) Segundo Anexo sobre Serviços Financeiros; (6) Anexo sobre Telecomunicações; e (7) Anexo sobre Negociações de Serviços Básicos de Telecomunicação (Pupo, 2005). As decisões do Conselho do Comércio de Serviços e do Conselho Geral da OMC e as declarações ministeriais relativas a serviços também são partes do Acordo. Por fim, há quatro protocolos assinados após a entrada em vigor do Gats, que passaram a integrar o Acordo.⁵

⁵ São eles: Segundo Protocolo sobre Serviços Financeiros, Terceiro Protocolo sobre o movimento de pessoas físicas, Quarto Protocolo sobre Telecomunicações Básicas e Quinto Protocolo sobre Serviços Financeiros. Não existe Primeiro Protocolo no Gats.

Escopo e definições

Dada a diversidade de definições de serviços, nenhuma delas acabou prevalecendo, isso é, não há uma definição de *serviço* no Gats. Os negociadores do Acordo (o secretariado do então Gatt), em vez de se preocuparem com uma terminologia precisa, optaram pela seguinte classificação de serviços: (1) serviços de negócios ou empresariais; (2) serviços de comunicação; (3) serviços de construção; (4) serviços de distribuição; (5) serviços educacionais; (6) serviços ambientais; (7) serviços financeiros; (8) serviços relacionados à saúde e serviços sociais; (9) serviços de turismo e relacionados a viagens; (10) serviços de recreação, culturais e esportivos; (11) serviços de transporte; e (12) outros serviços.

Trata-se, portanto, de onze setores especificados (acrescidos de um residual), subdivididos em aproximadamente 170 subsetores conforme a Lista de Classificação Setorial em Serviços.⁶ Os países-membros utilizam também a Lista de Classificação de Produto Central (CPC – Central Product Classification), elaborada pela divisão de estatística da ONU no início da década de 1990. Como o propósito de obter maior clareza nos compromissos assumidos, muitos membros têm acrescido a suas listas os respectivos números CPC aos nomes dos setores. Ambas as classificações são de uso facultativo e servem apenas para orientação, podendo os membros inscrever compromissos em setores e subsetores não mencionados nesses documentos.

Se, de um lado, não há definição de *serviço*, do outro, é bastante ampla a visão sobre *comércio de serviços*. Como assinalado anteriormente, este consiste em quatro diferentes modos de prestação: (1) Modo 1 – prestação transfronteiriça de serviços (*cross-border supply*), (2) Modo 2 – consumo no exterior (*consumption abroad*); (3) Modo 3; e (4) Modo 4 – presença de pessoas físicas (artigo I, 2). (Pupo, op. cit.)

Essa divisão tampouco é precisa, pois, com frequência, dá margem a muitas dúvidas. Um exemplo é o caso de transmissões eletrônicas, em que não fica necessariamente claro se o serviço foi provido do exterior para o território de um membro ou vice-versa, ou ainda, se os consumidores *deslocaram-se para o exterior* via internet. Outro elemento de incerteza é conseguir determinar em que exatamente consiste na prestação de um serviço. De acordo com o artigo XXVIII, b, do Gats, a *prestação de um serviço* “inclui a produção, distribuição, comercialização, venda e entrega de um serviço”.

De acordo com o artigo I, 1 e 3, a, o Gats se aplica a todas “as medidas adotadas pelos membros que afetem o comércio de serviços” (artigo I, 1). “Medidas adotadas pelos membros” consistem em

medidas adotadas por: (i) governos e autoridades centrais, regionais e locais; e (ii) órgãos não governamentais no exercício de poderes delegados por governos e autoridades centrais, regionais e locais. (Artigo I, 3, a)

O conceito de *medidas adotadas pelos membros* é complementado pelo artigo XXVIII, a, e refere-se a “qualquer medida adotada por um membro, seja em forma de lei, regulamento, regra, procedimento, decisão, decisão administrativa, ou sob qualquer outra forma”; O artigo XXVIII, c, explicita as medidas “que afetam o comércio de serviços”. Tais medidas envolvem: (1) a compra, o pagamento ou a utilização de um serviço; (2) o acesso e a utilização, por ocasião da prestação de um serviço, de serviços que o membro exija que sejam oferecidos ao público em geral; e (3) a presença, inclusive comercial, de pessoas de um membro para a prestação de um serviço no território de outro país. É uma relação meramente indicativa e não propriamente uma definição do significado da expressão *que afetem o comércio de serviços*.

O Gats apenas não se aplica aos serviços, em qualquer setor ou modo, prestados no exercício da autoridade governamental (artigo I, 3, b). Serviço prestado no exercício da autoridade governamental significa qualquer serviço que não seja prestado em bases comerciais (cuja prestação não tenha o lucro como objetivo), nem em concorrência com um ou mais prestadores de serviços (artigo I, 3, c). Entre eles, estariam incluídos praticamente em quase todos os países os serviços do corpo de bombeiros, seguridade social, polícia e operações de bancos centrais. Esses serviços públicos, com certeza, não estariam sujeitos ao Gats. Existe ainda uma exceção setorial prevista no Anexo sobre Serviços de Transporte Aéreo, que afasta a aplicação do Gats sobre os direitos de tráfego aéreo e serviços diretamente relacionados ao exercício desses direitos.⁷

Tratamento de MFN e transparência

Como mencionado anteriormente, muitos dos princípios do sistema Gatt foram adaptados e transplantados para o Gats. Entre eles, destaca-se o da não discriminação, consubstanciado na cláusula de MFN ou obrigação de

⁶ WTO. MTN.GNS/W/120. 10 jul. 1991. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc>. Acesso em: 26 jan. 2008.

⁷ O Gats se aplica, no entanto, a todas as medidas que afetem o reparo de aeronaves e o serviço de manutenção, venda ou marketing de serviços de transporte aéreo e sistemas de reservas *on-line*.

tratamento de nação mais favorecida. Trata-se de obrigação geral, aplicável a todas as medidas que afetam o mercado de serviços (artigo II, 1).

Para determinar se os serviços ou os prestadores de serviços de um membro são discriminados com relação aos de outros, é necessário examinar a origem do serviço e/ou do prestador e se eles são similares aos oferecidos pelo primeiro membro. Na prestação de serviços transfronteiriços (Modo 1), a localização do prestador é um ponto relevante para a verificação da origem do serviço. Se o serviço for prestado pela presença comercial do prestador estrangeiro no membro a que o serviço se destina (Modo 3), o fator-chave na indicação da origem do serviço é a origem do prestador.

O Gats, como mencionado, visa propiciar a liberalização de medidas que afetam o comércio de serviços, bem como assegurar que os membros editem normas que respeitem o princípio da não discriminação. No entanto, isso deve ocorrer sem prejuízo de sua liberdade de editar normas e regulamentos que atendam a seus objetivos de políticas nacionais.⁸

A adoção de normas e regulamentos pelos países-membros têm de ser feita com transparência, outra obrigação geral do Gats (artigo III, 1), aplicável a todas as medidas que afetem o mercado de serviços. A transparência das normas e dos regulamentos nacionais facilita o comércio internacional, seja de bens ou de serviços, à medida que ajuda a criar condições de previsibilidade de acesso a mercado.

Um processo transparente de edição e de introdução de normas habilita o comerciante a planejar-se melhor para exportar e importar bens e serviços. Procedimentos transparentes de edição de normas reduzem a probabilidade de discriminação e de imposição de ônus maiores para operadores estrangeiros, impedindo, assim, o surgimento de barreiras comerciais desnecessárias.

Se um sistema normativo transparente já é fundamental para a atração de investidores estrangeiros, no caso de serviços, é ainda mais fundamental. Quando um membro procura outro para solicitar acesso a determinado setor ou subsetor de serviços, ele tem de conhecer as normas e restrições vigentes que, de alguma forma, precisem ser modificadas ou, mesmo, eliminadas. Os critérios de outorga de licenças e autorizações para operar em determinado setor têm de ser transparentes.

Acesso a mercados e tratamento nacional

O processo de liberalização sob o Gats difere do pertinente ao comércio de bens. Enquanto no primeiro os acordos negociados passam a ser aplicados

⁸ Para uma análise mais aprofundada da evolução do tratamento da MFN no Gats, ver Celli Júnior (2009).

a todos os segmentos de produtos – negociação de cima para baixo (*top down*) –, no Gats as negociações ocorrem de modo progressivo, por meio da consolidação de cada setor, subsetor e modo de prestação de serviços em listas positivas de compromissos (negociação de baixo para cima).

Essas listas, cujo formato-padrão foi acordado na Rodada Uruguai, contêm compromissos horizontais e específicos. A coluna de compromissos horizontais se refere a limitações ou restrições e/ou compromissos adicionais que se aplicam a todos os serviços – objeto de compromissos específicos. O propósito dessa coluna é evitar a repetição dos mesmos compromissos com relação a cada setor especificado.

Os compromissos específicos constituem obrigações mínimas e vinculativas de acesso a mercados e de tratamento nacional referente a setores, subsetores e modos de prestação de serviços inscritos pelos países-membros em suas listas. Cada membro deverá indicar em sua lista os compromissos específicos por ele consolidados, incluindo: (1) os termos, as limitações e as condições de acesso a mercados; (2) as condições e as qualificações de tratamento nacional; (3) os compromissos adicionais;⁹ e (4) os prazos de cumprimento, quando aplicáveis, e a data em que esses compromissos entrarão em vigor.¹⁰

Os compromissos de acesso a mercados (artigo XVI) e de tratamento nacional (artigo XVII) constituem a espinha dorsal das negociações de liberalização do comércio de serviços. Depreende-se da arquitetura do Gats que o comércio de serviços pode ser dificultado, seja por requisitos regulatórios com alto conteúdo de discriminação impostos apenas a provedores de serviços estrangeiros, seja por medidas regulatórias aplicáveis tanto a prestadores domésticos como estrangeiros.

As restrições quantitativas sobre serviços ou provedores de serviços estão reguladas sob a rubrica *acesso a mercados*, sejam elas impostas sobre provedores estrangeiros de forma discriminatória ou sobre provedores de serviços domésticos e estrangeiros sem discriminação. O tratamento nacional segue a definição tradicional do Gatt ao endereçar a aplicação, sem discriminação, de medidas nacionais a provedores de serviços estrangeiros e locais.

⁹ O Gats dispõe, em seu artigo XVIII, sobre compromissos adicionais que poderão ser negociados pelos membros (e incluídos em suas listas) relacionados a medidas que afetem o comércio de serviços “não sujeitas à listagem sob os artigos XVI e XVII, inclusive aquelas relativas a qualificações, normas técnicas e questões relativas a licenças”.

¹⁰ Artigo XX, 1. O artigo XX, 3, determina que as listas de compromissos específicos sejam anexadas ao Gats e dele formarão parte integrante. Na forma do artigo XXI, 1, um membro poderá modificar ou retirar, a qualquer momento, qualquer compromisso de sua lista depois de transcorridos três anos da data de entrada em vigor daquele compromisso. Se o fizer antes do final desse período, estará sujeito a oferecer compensações aos membros que se julgarem afetados (artigo XXI, 3 e 4).

De acordo com o artigo XVI, 1, no que tange o acesso aos mercados nos quatro modos de prestação de serviços,¹¹

cada membro outorgará aos prestadores de serviços e aos serviços dos demais membros um tratamento não menos favorável que o previsto sob os termos, limitações e condições acordadas e especificadas em sua lista.

O artigo XVI não estabelece uma obrigação explícita de outorga de acesso a mercado; apenas requer que os membros concedam aos serviços e aos prestadores de serviços de outros membros tratamento não menos favorável que o previsto em sua lista de compromissos. Isso demonstra a importância das listas, pois por meio delas é possível perceber o real e efetivo escopo da obrigação de acesso a mercado de cada membro. Também evidencia ser desnecessária uma definição abstrata de *acesso a mercado*, pois o nível de comprometimento do país-membro figura em sua lista específica.

Sob um aspecto muito importante, pelo menos, os compromissos em serviços se assemelham àqueles contidos nas listas do Gatt: eles são vinculativos e estabelecem um tratamento mínimo, isto é, as obrigações mínimas de tratamento que um membro concede aos serviços ou prestadores de serviços de outros membros.

Esses compromissos não afetam o direito do membro de regular seu setor de serviços, podendo, se assim o desejar, não assumir qualquer compromisso. Mas, caso ele opte por assumir certos compromissos, estes se limitam aos setores, subsetores e modos de prestação de serviços devidamente inscritos em sua lista específica.¹² É possível, ainda, aos membros estabelecer restrições de acesso a seus mercados a prestadores de serviços estrangeiros, os quais ficarão sujeitos às condições e qualificações indicadas na coluna relativa a tratamento nacional de sua lista.

Dada a importância das listas, para encerrar esta seção apresentamos, no Quadro 11.1, um modelo de lista para sua visualização. Trata-se de um modelo extraído de uma lista fictícia de compromissos compilados com base em várias listas nacionais.

Quadro 11.1 Modelo de lista de compromissos

Modos de prestação: (1) Prestação transfronteiriça (2) Consumo no exterior (3) Presença Comercial (4) Presença de pessoas físicas		
Setor ou subsetor	Limitações ao acesso a mercados	Limitações ao tratamento nacional
I. COMPROMISSOS HORIZONTAIS		
Todos os Setores incluídos na Lista	(4) Não consolidado, exceto no caso de entrada e saída de altos executivos, especialistas e consultores especializados, com período máximo de permanência de um ano.	(4) Não consolidado, exceto no caso de entrada e de saída de altos executivos, especialistas e consultores especializados, com período máximo de permanência de um ano.
II. COMPROMISSOS EM SETORES ESPECÍFICOS		
1. Serviços Profissionais	(1) Não consolidado (inviável)	(1) Não consolidado (inviável)
F. Outros Serviços Profissionais		
o) Serviços de limpeza de imóveis (CPC 874)		
	(2) Nenhuma	(2) Nenhuma
	(3) Somente por meio de cooperação com capital estrangeiro limitado a 51%	(3) Nenhuma
	(4) Não consolidado, exceto como pelo indicado na coluna horizontal	(4) Não consolidado, exceto como pelo indicado na coluna horizontal
11. Serviços de Transporte	(1) Não consolidado	(1) Não consolidado
F. Serviços de Transporte Rodoviário		
a) Transporte de passageiros (CPC 71213, 7122)		
	(2) Nenhuma	(2) Nenhuma
	(3) Teste de necessidade econômica para serviços de limusine (71222) e autorizações locais para serviços de táxi (71221) Não consolidado para serviços de ônibus interurbanos (71213)	(3) Não consolidado para condutores estabelecidos fora do território
	(4) Não consolidado, exceto como pelo indicado na coluna horizontal	(4) Não consolidado, exceto como pelo indicado na coluna horizontal, sujeito à seguinte restrição específica: requisito de residência

Fonte: Krajewski, 2003, p.199.

¹¹ O acesso a mercados sob o Gatt vai além da simples importação de um serviço para o mercado de outro membro (serviços transfronteiriços – Modo 1). Por isso, o membro que desejar firmar compromisso de acesso a mercados relativo a determinado setor ou subsetor de serviços tem de identificar a qual modo ou a quais modos de prestação o compromisso se refere.

¹² Ver caso *Mexico: Measures Affecting Telecommunication Services (WT/DS204)*, disponível em: <www.wto.org>, acesso em: 20 out. 2004, no qual o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) acatou, em junho de 2004, o relatório do painel e adotou sua primeira decisão relacionada exclusivamente ao comércio de serviços. Segundo o relatório do painel, como o México já havia assumido obrigações específicas com os Estados Unidos para permitir a prestação de serviços de telefonia de longa distância por operadoras norte-americanas em seu território, não poderia criar regras que supostamente tivessem por objetivo incrementar a eficiência e a competitividade de suas operadoras nacionais, o que dificultaria a prestação de serviços das norte-americanas. Para análise mais detalhada do caso, ver Celli Júnior (op. cit., p.131-44).

Métodos e mecanismos de negociação

Solicitação-oferta

Se, de um lado, é preciso reconhecer a dificuldade em se compreender a técnica ou a forma de inscrição de compromissos nas listas, sobretudo no que se refere à questão de acesso a mercados, do outro, o método de negociação ficou claramente estabelecido. Nos termos do artigo XIX, 4, o

processo de liberalização progressiva será encaminhado em cada rodada por meio de negociações bilaterais, plurilaterais ou multilaterais orientadas para o aumento do nível de compromissos específicos assumidos pelos membros sob o presente Acordo.

Em complementação ao disposto no artigo XIX, 4, ficou consignado, no parágrafo 11 das Diretrizes 2001, que a liberalização “deverá avançar por meio de negociações bilaterais, plurilaterais ou multilaterais. O principal método de negociação será o de solicitação-oferta”.^{13,14}

Segundo esse método, o membro demandante envia um pedido para um ou mais países-membros solicitando a abertura de um ou mais setores de serviços, bem como de seus modos de prestação. Em face do pedido inicial, demandante e demandados iniciam consultas para chegar a um acordo acerca dos setores e subsetores e dos modos de prestação de serviços que cada um deles estaria disposto a liberalizar. Os demandados que tiverem interesse em prosseguir nas negociações poderão, a seu exclusivo critério, apresentar suas respectivas listas de compromissos.

Lista positiva versus lista negativa

Um dos debates mais acalorados no curso das negociações sobre o formato da lista de serviços envolveu, e até hoje envolve, os conceitos de lista positiva (abordagem de baixo para cima) e de lista negativa (abordagem de cima para baixo) como meios de assunção e identificação de compromissos específicos. Pelo modelo da lista positiva, os membros especificam os setores abrangidos, ou seja, eles apenas assumem o compromisso de liberalizar os setores e os modos de prestação de serviços que desejam e que, claramente, especificam na lista. Na lista negativa, o contrário é feito:

os membros apenas especificam os setores que não serão abrangidos pelos compromissos. Os que não constarem da lista, estarão automaticamente liberalizados, a menos que expressamente excluídos em um anexo.

Em face da liberalização progressiva prevista no artigo XIX, que permite aos membros especificar os setores e subsetores em que pretendem assumir compromissos de acordo com suas condições internas, bem como estabelecer limitações de acesso a mercados e de tratamento nacional, parece não haver dúvidas de que o modelo de lista positiva é o que melhor se molda à estrutura e à lógica do Gats e, de resto, aos interesses dos membros em desenvolvimento.

O modelo de lista negativa tem sido adotado – é verdade – por um grande número de acordos regionais (permitidos pelo artigo V do Gats), que dispõem sobre a liberalização de serviços. Além do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta – *North American Free Trade Agreement*), podem ser citados, entre outros, os seguintes Acordos: (1) Canadá-Chile; (2) Chile-México; (3) Bolívia-México; (4) Costa Rica-México; (5) Caricom; e (6) México-Nicarágua.

O Mercosul, no entanto, está fora dessa relação, já que o enfoque adotado é o da lista positiva. Nos termos do Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do Mercado Comum do Sul, assinado em 15 de dezembro de 1997,¹⁵ o objetivo é a incorporação progressiva de setores, subsetores, atividades e modos de prestação de serviços, por meio de sucessivas rodadas de negociações, em um prazo máximo de dez anos.¹⁶ Tais negociações devem ser voltadas para o aumento do nível de compromissos específicos assumidos pelos estados-membros em suas listas de compromissos específicos, que poderão conter termos, limitações e condições em matéria de acesso a mercados e tratamento nacional.

O Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do Mercado Comum do Sul reproduz, em sua essência, o que há de mais favorável no Gats aos países em desenvolvimento: flexibilidade, liberalização progressiva por meio de listas positivas de compromissos específicos e preservação do *policy space* ou do espaço para introduzir políticas públicas por meio da regulação de setores e subsetores de serviços. Assim como no caso do Gats, o essencial de sua arquitetura e estrutura deve ser mantido.

¹³ “Shall be advanced through bilateral, plurilateral or multilateral negotiations. The main method of negotiation shall be the request-offer approach.”

¹⁴ WTO. S/L/93. 29 mar. 2001. Disponível em: <www.wto.org/English/tratop_e/serv_e/sl93.doc>. Acesso em: 23 fev. 2008.

¹⁵ Entrou em vigor em 2005, após ratificação por Argentina, Uruguai e Paraguai. O Brasil veio a ratificá-lo apenas em 2008. O Protocolo foi promulgado no Brasil pelo Decreto n.6.480, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 12 jun. 2008.

¹⁶ Contado a partir de 2005. As cinco primeiras rodadas foram realizadas sem que o Protocolo entrasse em vigor. Para mais detalhes sobre o estágio das negociações nos termos do Protocolo de Montevideu, ver Arslanian Neto (2010).

TRIMS

O fracasso das negociações de um Acordo Multilateral de Investimentos e o avanço dos Tratados Bilaterais

A regulamentação dos investimentos internacionais constitui tema controvertido que tradicionalmente tem dividido PD e PED. 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 1940. A tentativa de alguns países desenvolvidos de negociar 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: (1) definição de investimento e alcance geográfico de aplicação do MAI; (2) tratamento da MFN, tratamento nacional e transparência, exceções gerais, derrogações temporárias e reservas; (3) requisitos de desempenho e incentivos aos investimentos, tecnologia, pesquisa e questões de desenvolvimento; e (4) resolução de controvérsias.

Na Rodada Doha da OMC, 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 sequer foi incluído na pauta de negociações da Conferência Ministerial de Cancún realizada dois anos mais tarde, em 2003.

Essa dificuldade de se firmarem acordos sobre regras de investimentos tem levado, ao longo dos anos, à conclusão de acordos bilaterais. O número de BITs cresceu significativamente, atingindo um total de 385 no fim de 1989, 2.100 em 2002, e quase 2.500 em 2005.¹⁷ Os BITs, como explica Cláudia Perrone-Moisés (1998, p.24),

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. (Ibid.)

¹⁷ Com exceção do Acordo sobre Garantia de Investimentos firmado com os Estados Unidos em 6 de fevereiro de 1965, promulgado pelo Decreto n.57.943, de 10 de março de 1966, o Brasil, embora signatário de alguns BITs, não ratificou nenhum deles. A respeito, ver Zampetti; Fredriksson (2003, p.401).

No plano regional, por exemplo, os Estados Unidos firmaram com o Uruguai um BIT em 2004, o qual, como os demais, visa promover e estimular os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), com a estipulação de mecanismos de proteção contra medidas de expropriação e nacionalização.¹⁸

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, do outro, reduzem a capacidade dos PED 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 (2001, p.102-3),

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*.

Assim, para os PED, 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.¹⁹

Preocupação semelhante à contida no relatório da Unctad foi manifestada pelo ministro de Comércio e Indústria da Índia, Arun Jaitley (2003), no tocante a um possível acordo multilateral de investimentos na OMC, ao enfatizar que os PED “não deveriam ser coagidos ou compelidos a adotar decisões em um acordo multilateral de investimento na OMC, a menos que eles estejam plenamente convictos de que tal acordo reflita seus interesses”.²⁰ Segundo ele, há um grande receio por parte dos PED de que regras multilaterais de investimentos possam vir a restringir suas opções de

¹⁸ Recentemente, a questão dos BITs veio à tona no Brasil com a decisão do governo boliviano de nacionalizar os ativos da Petrobras 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.

¹⁹ Unctad. *Relatório de 2003*. 2003. Disponível em: <www.unctad.org>. Acesso em: 15 out. 2006.

²⁰ “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.”

políticas de desenvolvimento agora e no futuro. “Elas não deveriam servir de obstáculo a que os países em desenvolvimento adotem essas opções de desenvolvimento que os próprios países desenvolvidos utilizaram nos estágios iniciais de seu desenvolvimento” (ibid.).²¹

Abrangência do Trims

O acordo Trims acabou não tendo a abrangência pretendida pelos PD, mas vetou a aplicação, por parte dos membros, de medidas de investimentos inconsistentes com os dispositivos do artigo III (tratamento nacional) e do artigo XI (restrições quantitativas) do Gatt-94.²² 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, apenas fornece, no anexo I, uma lista ilustrativa de medidas que, nos termos do parágrafo 2º do artigo 2º, são incompatíveis com a obrigação de conferir tratamento nacional consignada no parágrafo 4º do artigo III e com a obrigação de eliminação geral das restrições quantitativas previstas no parágrafo 1º do artigo XI, do Gatt, a saber: (1) exigência de aquisição pelo investidor de produtos locais na produção (conteúdo local); (2) limitação das importações a um percentual das exportações; (3) restrições ao acesso de divisas estrangeiras e a importações; e (4) imposição de metas ou compromissos de exportação (desempenho exportador – *performance requirement*).

²¹ “They should not foreclose for development countries such development options that the developed countries themselves had utilized at earlier stages of their development.”

²² 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 (1997, p.316-7), o Trims “limitou-se a endereçar apenas algumas medidas específicas que tinham se revelado um tanto quanto problemáticas em anteriores disputas sobre políticas comerciais. Essencialmente, o acordo reafirma a obrigação de tratamento nacional e a proibição de restrições quantitativas, ambas relacionadas a determinados tipos de medidas de investimento” [“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”].

Carreau e Juillard (op. cit., p.178-9) extraem duas consequências dessa lista ilustrativa. De um lado, dizem eles,

a escolha de ilustrações apresentadas na lista indicativa parece significar que o acordo apenas condena as medidas de investimento relacionadas ao comércio por ele enumeradas, na medida em que são elas que se revelariam incompatíveis com os artigos III:4 [do Gatt-94] e XI:1 [do Gatt-94]. Do outro lado, essas ilustrações não passam de ilustrações e não prejudicam, portanto, a posição que instâncias superiores da OMC poderiam ter *vis-à-vis* outras medidas de investimento relacionadas ao comércio que poderiam, elas também, se revelar incompatíveis com o artigo III [do Gatt-94] ou artigo XI [Gatt-94].²³

Fato é que alguns PED, entre os quais o Brasil, têm se oposto ao Trims, visto que as políticas incluídas nessa lista ilustrativa têm sido 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 (como fazer política industrial), políticas amplamente utilizadas por PD há algumas décadas.²⁴

Em várias ocasiões, o Brasil defendeu 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, ao lado da Índia, uma 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 medidas de investimento relacionadas ao comércio 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 introdução do 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

²³ “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.”

²⁴ Como precedentemente mencionado, o Japão e a Coreia do Sul fizeram uso constante dessas medidas de política industrial. A Coreia do Sul, aliás, pode-se dizer, *abusou* dessas medidas para montar seu parque automotivo. Também o Brasil utilizou essas medidas por meio do Beflex, mecanismo usado nas décadas de 1970-80 para induzir companhias nacionais e estrangeiras a exportar parte de sua produção relativa ao que importavam.

os países “tornam difícil, senão impossível, para o Acordo de Trims gerar benefícios equilibrados para todos”.²⁵

Essa proposta apresentada por Brasil e Índia tem entre seus objetivos alterar o Trims para: (1) promover a indústria doméstica com alto valor agregado; (2) estimular transferência de tecnologia; (3) aumentar a capacidade de exportação; e (4) promover pequenas e médias empresas e gerar empregos.

Muito embora tenha sido conferida aos PED 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, ainda assim 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, tenha sido drasticamente reduzido. Além disso, é preciso lembrar que não há no Trims qualquer dispositivo regulamentando a conduta de empresas transnacionais cujas atividades possam, muitas vezes, ferir interesses econômicos locais. Um exemplo é quando a matriz proíbe à 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 ideia concreta de como essas regras do Trims podem afetar políticas industriais, basta examinar um caso em que a política para o setor automobilístico de um membro da OMC, a Indonésia, foi interpretada por um Painel da OMC.²⁶

O caso está relacionado ao tratamento fiscal instituído pelo governo daquele país sobre a importação de unidades fabris completas (CBU – *completely built-up units*), ou seja, com todos os equipamentos, as peças e os componentes, de montagem de veículos automotores. 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 determinado patamar de conteúdo local. Entre os objetivos do governo com tal programa destacavam-se: (1) aprimorar a competitividade das indústrias locais e fortalecer o setor industrial como um todo; (2) estimular o surgimento de fornecedores locais de peças e componentes; (3) incentivar o desenvolvimento da indústria automotiva e da indústria de componentes e peças; e (4) estimular a transferência de tecnologia e contribuir com a criação de empregos em larga escala.

As comunidades europeias, o Japão e os Estados Unidos se opuseram 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 que essas medidas de conteúdo local, vinculadas a benefícios fiscais, eram inconsistentes com os artigos 2 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 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. (Nasser, 2003, p.194)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A natureza flexível do Gats, cujo símbolo maior é a liberalização progressiva realizada por meio de listas positivas, tem de ser mantida, pois isso permitirá aos membros assumir compromissos de modo sintonizado com suas políticas específicas para cada setor de serviços. Esse modelo foi reproduzido pelo Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul e deverá prevalecer nas negociações de acordos comerciais bilaterais a serem firmados pelo Mercosul no contexto Sul/Sul ou com PD.

Por outro lado, as restrições à adoção de políticas industriais contidas no Trims e reproduzidas nos diversos acordos comerciais bilaterais e BITs atualmente em vigor deverão ser objeto de detida reflexão por parte do Brasil e de seus parceiros do Mercosul. Aqui, o desafio mais importante nas negociações de acordos comerciais bilaterais, a serem firmados pelo Mercosul no contexto Sul/Sul ou com PD, será o de encontrar um modelo de equilíbrio entre regras que contribuam para o aumento da atratividade e dos fluxos de investimento para a região e preservem o espaço e a capacidade de seus estados-membros de perseguir políticas industriais orientadas para o desenvolvimento.

²⁵ Ver jornal *Gazeta Mercantil*, de 15 out. 2002, p.A-6.

²⁶ Documentos da OMC listados como WT/DS54/R; WT/DS55/R; WT/DS59/R e WT/DS64/R.