

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 36 • nº 144

outubro/dezembro – 1999

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Subsídios e medidas compensatórias na OMC e sua repercussão no Direito brasileiro

Amélia Regina Mussi Gabriel

Sumário

Introdução. Parte I – O comércio internacional e sua influência no Direito. Parte II – Histórico das leis de subsídios e medidas compensatórias nos EUA e UE. 1. Histórico dos EUA. 2. Histórico na UE. Parte III – A lei brasileira de subsídios e medidas compensatórias: breve histórico. 1. O comércio exterior do Brasil durante a monarquia, de 1822 até a República. 2. O comércio exterior do Brasil durante a República até 1945. 3. Período denominado de “Substitutivo das Importações”, de 1945 a 1980. 4. O processo de julgamento de medidas compensatórias no Brasil. Parte IV – Subsídios e a OMC. 1. A Rodada do Uruguai e o Brasil. 2. Tipos de subsídios. 3. Procedimentos contra os subsídios. 4. Determinação dos subsídios. 5. Procedimentos para a aplicação das medidas compensatórias. 6. Tratamento especial para países em desenvolvimento. Parte V – Considerações sobre a Rodada do Milênio: a questão do subsídio agrícola. Considerações finais.

Introdução

Uma legislação de subsídios é um dos recursos de que dispõe a indústria doméstica de um país para se proteger das chamadas práticas desleais ao exercício do comércio, sendo hoje matéria obrigatória na legislação comercial de quase todos os países da comunidade internacional, tendo sido implementada nos países desenvolvidos.

Há dois tipos de práticas comerciais desleais. A primeira é a utilização de preços com *dumping*, ou seja, a colocação de mercadoria em outro país a preço inferior

Amélia Regina Mussi Gabriel é mestranda em direito empresarial pela UNESP (campus de Franca), advogada e professora.

ao praticado no mercado doméstico do país exportador. A segunda modalidade é aplicação de subsídios à produção ou à exportação, tornando irreal o preço final da mercadoria destinada ao mercado externo.

No entanto, a imposição de uma medida compensatória não é imediata, ela só é permitida se comprovado o dano ou ameaça de dano à indústria local, em razão direta de sua ocorrência, e seguindo-se as disposições legais pertinentes.

Os direitos compensatórios são utilizados para neutralizar o efeito do dano ou ameaça de dano em decorrência da prática de subsídios no mercado. Os referidos direitos são aplicados às importações, sendo adicionados ao imposto de importação já existente. Isso resulta em um preço mais elevado de aquisição da mercadoria estrangeira pelo importador.

O pedido de imposição de uma medida compensatória é feito mediante ação administrativa. São as denominadas medidas compensatórias. Essas ações possuem trâmite próprio, com prazos específicos para as determinações, audiência entre as partes, e, finalmente, uma decisão sobre a imposição ou não de uma medida.

O presente trabalho referente ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC terá como objetivo especial enfocar sua evolução dentro do Brasil, como forma de compreender e esclarecer o seu funcionamento e algumas de suas falhas, alertando quanto ao perigo de sua utilização equivocada pelos oligopólios existentes no país. Para isso, utilizamo-nos do método histórico-evolutivo e comparativo, sem olvidar, por óbvio, a análise da regulamentação desenvolvida pelo GATT.

Um fator determinante para o estudo comparativo deveu-se ao fato de que as ações de medidas compensatórias, tanto nos EUA quanto na UE, são instrumentos representativos de suas políticas industriais e agrícolas. Na realidade, ambos condicionaram suas políticas de incremento de importações à existência de leis que res-

guardassem as indústrias locais de uma competição intensa e desleal em relação a mercadorias estrangeiras – um evidente paradoxo em termos de nações-bandeiras da livre concorrência e livre iniciativa.

No Brasil, a lei sobre direitos compensatórios é recente e ainda pouco divulgada. Neste trabalho, pretendemos, de forma inicial, esclarecer e orientar a aplicabilidade da referida legislação, para um melhor entendimento da mesma, suas conseqüências no mercado brasileiro, inclusive.

Parte I – O comércio internacional e sua influência no Direito

Os fluxos de maior importância nas relações econômicas internacionais são as exportações de bens e serviços, das quais os países se valem para poder, posteriormente, financiar suas importações; por sua vez, estas constituem e representam uma quantidade variada de mercadorias originada pelas necessidades da indústria e pela população do país. A isso se deve agregar as ordens de relações econômicas externas; a transferência de capitais financeiros e o conseqüente trânsito de ingressos chamados comumente de serviços.

Todo o processo comercial internacional conduz a ganâncias para a grande maioria dos países intervenientes quando se efetua livremente. Isso acontece não somente como resultado dos benefícios que surgem de uma melhor distribuição dos recursos e da produção em grande escala, mas também enseja uma maior concorrência e especialização em todos os níveis, inclusive na negociação e na prestação de serviços legais.

Samuelson¹, em obra clássica, afirma:

“Realmente, sólo existe un argumento en favor del comercio libre o más libre, pero es una razón de enorme fuerza, a saber: el hecho de que el comercio no restringido crea una división internacional del trabajo mutuamente provechosa, y estimula grandemente la producción nacional real y potencial de todos los países, y

hace posible un nivel de vida más elevado en todo el mundo...”

Mas apesar de o livre comércio gerar ganâncias para as empresas e os indivíduos, nem todos os setores da economia se beneficiam; então, se o custo social é alto ou se o poder da indústria é muito influente, haverá interferências e pressões sobre o aparato estatal para que se recomponha a situação.

Essas interferências são conhecidas como barreiras alfandegárias ou pára-alfandegárias e são um conjunto de medidas diretas que os países estabelecem para proteger as suas indústrias, seus trabalhadores e os consumidores. Mas existem outras limitações invisíveis como o desconhecimento e a inexperiência nas negociações comerciais ou nas novas formas operativas do comércio mundial, tais como as ditas normas fitossanitárias.

“Gracias al comercio internacional, que es fruto de la división del trabajo entre las naciones, unos países exportan aquello que producen a menor costo a cambio de lo que otros a su vez están en condiciones de proveer a valores más bajos. El principio enunciado, fundamental en teoría económica, constituye uno de los factores principales en la promoción del bienestar, medido a través de aumentos en el ingreso nacional, de las naciones participantes en el intercambio global. Los países que han seguido una estrategia comercial abierta hacia el exterior muestran resultados económicos favorables en relación con aquellos que han buscado la autosuficiencia a base de políticas restrictivas y proteccionistas. La recompensa de los primeros, expresada en el aumento del ingreso, las exportaciones, el empleo y el ahorro, es función tanto de la mejor asignación de los recursos económicos que deriva de la competencia cuanto de las oportunidades que brinda el libre flujo de bienes, servicios, capitales y tecnología”²².

Além disso, cada mercado tem um regime jurídico, podendo agrupar-se em dois

grandes sistemas: o *common law* e o *civil law*. E esses mesmos sistemas jurídicos, por sua vez, têm dado origem a outros derivados ou misturas destes. Assim, os bens e serviços circulam entre sistemas jurídicos diferentes e complexos, de difícil entendimento para os operadores que saem de um sistema conhecido para outro de conceitos e categorias diferentes.

A própria qualificação internacional que aparece na expressão “contrato de compra e venda internacional” merece uma atenção mais detida, já que a compra e venda não se rege por um direito internacional propriamente dito.

Nas lições de Celso Ribeiro Bastos,

“a palavra ‘internacional’ quando conjugada com a palavra ‘direito’ pode ter na verdade duas significações. Quando ela surge na expressão ‘direito internacional público’, significa um conjunto de normas não emanadas exclusivamente de um só Estado, mas que formam um corpo de preceitos que regem a convivência internacional. Contudo, essa lei regula o relacionamento entre os Estados quando no exercício de seus poderes soberanos. Daí por que, mesmo na hipótese de uma compra e venda entre estados, ela não é regida pelo direito internacional público”²³.

No entanto, o enfoque do presente trabalho, qual seja, referente à questão dos subsídios e medidas compensatórias na OMC e seus reflexos no Direito brasileiro, está praticamente apoiado numa regulamentação internacional – a Organização Mundial do Comércio (OMC), por meio da ratificação do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias pelo Brasil em 1995.

Nesse contexto, tem-se que a exportação e o agente comercial atuam desde um meio ambiente nacional até um meio ambiente social e econômico estrangeiro, mediante a estrutura do sistema internacional econômico e comercial. As três estações suscitam ações e vinculações de ordem jurídica. Mas, ademais, existem outras restri-

ções legais que, em homenagem aos costumes e usos do comércio internacional, estabelecem condições ao movimento internacional de mercadorias.

As empresas enfrentam não sozinhas regimes jurídicos diferentes como também disposições de certos organismos internacionais no que se chama de meio ambiente externo. São resoluções e disposições emanadas de uma vasta gama de instituições internacionais que cuidam das relações comerciais, afetando com frequência a ação das unidades produtivas. As principais entidades são o FMI, Banco Mundial e o GATT⁴ – Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

O GATT, concebido na Conferência de Bretton Woods, é o único tratado multilateral que estabelece regras para o comércio internacional, ao mesmo tempo em que é o principal organismo internacional para as negociações de comércio internacional e de resolução de disputas e controvérsias na área. Tem como princípios: a cláusula da nação mais favorecida, a reciprocidade, a não-discriminação, a igualdade formal de todos os Estados e, finalmente, as tarifas ou taxas alfandegárias como únicos reguladores dos intercâmbios comerciais entre seus países-membros.

Desde 1948, a atividade comercial entre as nações encontra sustentação no marco regulador do GATT, cujas normas afetam uns 80% deste intercâmbio global. Com efeito, o GATT orienta a ação de mais de 135 países, entre os signatários (135) e aqueles que de alguma forma se regem pelos postulados dessa organização. Os princípios cardiais do GATT, quais sejam os de tratamento comercial não-discriminatório e transparência nos esquemas de proteção, estão conjugados, sem dúvida, à expansão do intercâmbio mundial, cujo valor beirava, em 1989, os 6 bilhões de dólares e de onde o total das exportações e importações da América Latina nesse mesmo período foi da ordem de 200 milhões⁵.

Em seus primórdios, o GATT pretendia ser uma organização relativamente infor-

mal, comparada com o FMI e o Banco Mundial, mas foi institucionalizando-se cada vez mais e seu conhecimento há de ser uma tarefa de qualquer entidade ou empresa que permaneça no mercado mundial, já que está regulando e administrando assuntos de reclamação por concorrência desleal, venda a preços de *dumping* e qualificando os casos em que se estão subsidiando as exportações e que afetem as indústrias nacionais dos países importadores. Seus órgãos de consulta assim como os procedimentos de reclamação e resolução, quando são desconhecidos pelos países-membros e pelos que não estão subscritos no Acordo, podem ser prejudiciais para o aparato produtivo nacional ou prejudicar o exportador que se sente desprotegido ante a concorrência internacional.

São medidas dispostas para ordenar o comércio internacional, mas estabelecem restrições à ação comercial de uma nação. No âmbito mundial, essas pautas são aceitas porque emanam dos tratados internacionais, livremente assumidos. Como bem afirma Metzger,

*“El derecho consuetudinario y el que nace de los tratados, particularmente este último, há sido y continuará siendo con mucho, la fuente más importante de restricciones legales internacionales”*⁶.

A empresa que sai no mercado se encontra com essas limitações, seja porque são fruto do Direito consuetudinário, como os usos do comércio internacional, ou porque são consequência da vigência dos tratados subscritos por seu país de origem, ou pelo país de onde está atuando ou pretende atuar.

Surgidas de acordos específicos, relativas a negócios determinados e concertados mediante negociações bilaterais ou multilaterais, tais restrições legais afetam, e graças a um bom ordenamento do comércio mundial, as relações mercantis, o fundo de inversões, as práticas e convênios empresariais entre as diversas nações do mundo. Nenhuma teoria dos contratos internacionais, nenhum guia prático do comércio ex-

terior pode desconhecer a importância decisiva dessas limitações.

A verdade é que o comércio internacional pressupõe uma relação de troca de bens ou serviços entre nações soberanas. Todos os países necessitam, em algum momento, transacionar mercadorias entre si. A entrada de mercadorias estrangeiras em território nacional tem como consequência o aumento da competitividade entre os produtos nacionais e estrangeiros, o que vem a incentivar um maior aperfeiçoamento da qualidade dos bens e serviços comercializados.

A montagem dos parques industriais nos países desenvolvidos se deu por meio de uma política protecionista em que barreiras tarifárias elevadas impediam a entrada de produtos estrangeiros, como um estímulo à indústria nascente. Após a fase de implantação industrial, inicia-se um período de aperfeiçoamento da qualidade das mercadorias. Nesse momento, é imprescindível que as barreiras às importações sejam reduzidas, sendo facilitada a entrada de mercadorias, principalmente bens de capital, no território nacional.

O Brasil vive hoje esse momento de abertura comercial. De tradição protecionista, o país tenta aos poucos liberalizar seu mercado mediante a redução das tarifas alfandegárias. O comércio, no entanto, possui regras e para que estas sejam respeitadas existem instrumentos próprios. As ações *anti-dumping* e de medidas compensatórias são um exemplo desses instrumentos, fazendo parte imprescindível do processo de abertura das importações. Por meio delas, a iniciativa privada tem uma forma legítima de defesa contra as práticas desleais existentes no comércio internacional.

Parte II – Histórico das leis de subsídios e medidas compensatórias nos EUA e UE⁷

1. Histórico dos EUA

As alterações feitas nos dispositivos de política comercial nos EUA são provenientes

das chamadas Leis de Tarifas e Comércio e das Leis de Acordos de Comércio. As primeiras remontam ao século XIX e, por meio delas, o governo dos EUA executa suas políticas comercial e industrial, elevando ou reduzindo as tarifas de importação para determinados setores da indústria.

Já as chamadas Leis de Acordos de Comércio foram criadas a partir de 1934, dando ao presidente a autoridade para negociar reduções de tarifas realizadas em acordos de concessão tarifária em âmbito internacional. Portanto, as Leis de Acordos de Comércio introduzem na legislação interna os ditos acordos de concessão tarifária. Ainda no âmbito de sua competência, a Lei de Acordos de Comércio pode estabelecer programas domésticos para impedir os efeitos negativos desses acordos na economia do país. Esses programas incluem alterações aos dispositivos que regulam os instrumentos de proteção contra práticas desleais, ou seja, a Lei de Acordos de Comércio prevê a redução de tarifas ao mesmo tempo em que protege a indústria local de práticas desleais posteriores a essa mesma redução.

A legislação americana sobre comércio, por meio de Leis de Tarifas e Comércio e de Acordos de Comércio (aprovadas pelo Legislativo), em algumas ocasiões, refere-se ao instrumento *anti-dumping* e de medidas compensatórias que são os temas do presente estudo: a Lei de Tarifas de 1789, a Lei de Tarifas de 1897, a emenda feita à Lei de Tarifas de 1897 que data de 1909, a Lei de Tarifas de 1930, a Lei de Tarifas e Comércio de 1974, a Lei de Acordos de Comércio de 1979, a Lei de Tarifas e Comércio de 1984 e a Legislação de Comércio de 1988.

Por essa última Lei, tornou-se mais fácil à indústria doméstica requerer proteção. Por meio dela, foi permitida a acumulação, que serve ao propósito de determinar se houve dano ou ameaça de dano à indústria local. Verifica-se o dano mediante o efeito conjunto das importações da merca-

doria. Essa Lei estipulou ainda que, caso um benefício a uma indústria seja concedido de forma uniformizada, ou seja, a todos os setores da indústria no país acusado, ele seria objeto de taxas compensatórias; por exemplo, quando o governo estabelece uma tarifa de energia elétrica diferenciada e inferior para todas as indústrias no país, com o objetivo de redução de custos para as mesmas.

Essa interpretação vai de encontro ao que o GATT estabelece como subsídio sujeito a uma medida compensatória. Segundo o Acordo Geral, a imposição de direitos compensatórios deve restringir-se aos casos em que os subsídios são concedidos, especificamente, a uma indústria ou setor da indústria.

Finalmente, tem-se, com a Rodada do Uruguai, a ratificação do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, cujo conteúdo será logo mais analisado.

2. Histórico na UE

As primeiras regulamentações europeias surgiram depois da Primeira Guerra Mundial, momento em que alguns países iniciavam um processo de reconstrução de suas indústrias. A Alemanha foi o primeiro país da Europa a adotar medidas de proteção à sua indústria local. Esse país dispunha de um mecanismo que autorizava um aumento no nível da tarifa de importação quando algum setor da indústria fosse ameaçado por “anormal” ou injustificável” competição estrangeira.

Na década de 30, estima-se que aproximadamente vinte e cinco nações europeias já possuíam leis comerciais específicas para regulamentar as práticas comerciais desleais.

Até 1957, quando da assinatura do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Européia, as nações do continente europeu possuíam políticas comerciais distintas. Com a criação da CEE, um dos objetivos mais importantes era o estabelecimento de uma “política comercial

comum”, por meio da uniformização das tarifas e outras medidas liberalizantes de comércio (art. 113 do Tratado).

Em 1970, acaba a fase de transição, e a responsabilidade pela gerência da “política comercial comum” foi completamente transferida pelos países integrantes à Comunidade. A partir de 1970, os países-membros estavam impedidos de concluir acordos internacionais ou executar políticas comerciais cujos objetivos fossem distintos das posições adotadas pela Comunidade em relação a terceiros países.

A imposição de medidas compensatórias pelos estados-membros individualmente passou a ser considerada inconsistente com a proposta de união alfandegária, existindo ainda o risco de importações indiretas, isto é, a entrada de mercadorias no território europeu por meio das nações que não possuíam legislações de medidas compensatórias e sua livre circulação em outros estados-membros. Outra hipótese a ser evitada era a diferença entre as taxas nos países-membros, que poderia resultar em discrepâncias substanciais⁸.

Em 1º de julho de 1968, entra em vigor a primeira lei de medidas compensatórias da CEE, mediante o Regulamento nº 459/68, com a sua modificação total realizada pelo Regulamento nº 3.017/79. O novo Regulamento introduziu na legislação comercial da CEE os novos dispositivos contidos nos Códigos do GATT, recém-aprovado pela Rodada de Tóquio. Desse modo, novas regras para a determinação do dano à indústria foram introduzidas na legislação.

Em julho de 1984, o então Regulamento foi substituído pelo de nº 2.176/84. O novo texto introduziu a *Sunset-Clause*, definindo o prazo de 5 anos para a duração da aplicação de uma medida compensatória.

Por ser mais recente, a legislação da atual UE sofreu menos alterações do que a legislação americana. Além disso, a União Européia teve a oportunidade de utilizar muitos dos conceitos desenvolvidos ao lon-

go da evolução das leis americanas já existentes e objeto de freqüentes alterações, conforme já observado.

Por fim, com o advento e ratificação do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, ao final da Rodada do Uruguai, a legislação européia teve de a esta se adaptar, conforme tentaremos demonstrar.

Parte III – A lei brasileira de subsídios e medidas compensatórias: breve histórico

Pode-se dividir o comércio exterior no Brasil em três fases anteriores à atual, de abertura do mercado interno às importações: a primeira durante a Monarquia, a segunda durante a República até 1945 e a terceira correspondente ao período de substituição de importações.

1. O comércio exterior do Brasil durante a Monarquia, de 1822 até a República

Apesar de proclamada a independência do Brasil em 1822, todo o seu comércio exterior estava subordinado a Portugal, que mantinha o monopólio desse comércio até então, e foram necessárias dezenas de anos até uma completa desvinculação. De um modo geral, o comércio exterior no Brasil se fundamentava na exportação do café. Por volta de 1830, o Brasil se tornou o primeiro produtor mundial de café, conquistando em 1832 o primeiro lugar na pauta de suas exportações⁹.

Também o Brasil sofreu, tal como os Estados Unidos, a imposição de produtos manufaturados estrangeiros em seu mercado interno, com subsidiados. As ex-metrópoles, por meio dos grandes monopólios, utilizavam-se desse artifício para impedir que se estabelecessem indústrias nas ex-colônias. Nosso país, no entanto, distintamente dos EUA, não possuía independência política e econômica suficiente para estabelecer regras que impedissem as nações mais desenvolvidas de praticarem deslealdades no comércio.

2. O comércio exterior do Brasil durante a República até 1945

Durante a primeira metade do século XX, a economia brasileira constituiu-se em uma longa e incerta marcha a caminho de uma alternativa ao modelo clássico de crescimento com base nas exportações. Suas exportações, no entanto, eram de caráter extrativista, de limitada capacidade de expansão. Desde meados do século passado até 1930, ano da grande depressão norte-americana, o Brasil sofreu um processo de expansão do mercado interno, que ficava na dependência do sucesso de nossas exportações de produtos primários.

A partir de 1930, o país deu início ao seu processo de industrialização, com importação de equipamentos geralmente provenientes de indústrias americanas atingidas pela crise.

3. Período denominado de “Substitutivo das Importações”, de 1945 a 1980

Nesta fase foram instituídas as normas que regularam o comércio internacional durante aproximadamente 35 anos no país.

O termo substituição de importações presta-se a várias interpretações e utilizações. Pela interpretação mais difundida na América Latina, caracteriza-se como um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, mediante uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.¹⁰

O período de 1956 a 1961 caracterizou-se por dois fatores mais destacados: o aumento da participação governamental direta e indiretamente nos investimentos e a entrada de capital estrangeiro privado e oficial no país. Nesse período, teve lugar a instalação de algumas indústrias dinâmicas, como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas e de bens de capital.

Essa considerável expansão e diversificação industrial foi estimulada por meio de incentivos e subsídios de várias naturezas. Entre eles, merece particular destaque os introduzidos pela Lei nº 3.244, de 1957. Essa lei regulava a atuação da antiga CPA (Comissão de Política Aduaneira) e denominava-se Lei de Tarifas Alfandegárias. Era uma legislação básica para os interessados em importação. Mediante essa lei, seria a CPA o organismo competente para instituir e alterar alíquotas, base de cálculo, bem como isentar ou suspender o imposto de importação de determinadas mercadorias sob certas condições.

As condições para uma alteração tarifária estavam contidas no art. 3º da Lei:

“Poderá ser alterada, dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, a alíquota *ad valorem* relativa a produto:

a) cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da tarifa;

b) cuja produção interna seja de interesse fundamental estimular;

c) que seja obtido registro de similar;

d) de país que dificultar exportação brasileira para seu mercado, ouvido previamente o Ministério das Relações Exteriores;

e) de país que desvalorizar a sua moeda e conceder subsídios à exportação, de forma a frustrar os objetivos da tarifa”.

Pode-se perceber, pelas letras d) e e) do art. 3º acima citado, a forma primitiva de defesa às exportações brasileiras e dos produtos de fabricação nacional. Nessa mesma fase, os principais parceiros comerciais do Brasil já detinham ou elaboravam seus projetos de leis de proteção contra os subsídios sob a forma de ações administrativas requeridas pelos setores interessados da sociedade civil.

Essa lei introduziu outros mecanismos mais eficientes para proteção da indústria

doméstica, que eram a pauta de valor mínimo e o preço de referência. A pauta de valor mínimo constituía-se, em uma relação de produtos estrangeiros, uma prefixação de base de cálculo para fins de incidência de imposto de importação. O artigo referido, alterado pelo art. 4º do Decreto Lei nº 730, de 1969, estabelecia que:

“Competirá à Comissão Executiva estabelecer pauta de valor mínimo para efeito de incidência de imposto de importação, obedecidas as normas, procedimentos e critérios de prioridades fixados pelo Conselho de Política Aduaneira”.

Após o Decreto Lei nº 730, para a fixação de uma pauta de valor mínimo, mediante Resolução da CPA, este era obrigado a expor os critérios que nortearam as prioridades para a sua imposição. Em contrapartida, o mesmo Decreto possibilitava uma maior utilização do mecanismo de proteção. Além dos critérios já existentes na legislação anterior de *dumping*, subsídios e apuração do valor normal da mercadoria importada, havia previsão para utilização de “outros fatores que a CPA considerasse relevantes”, que poderiam justificar a imposição da pauta de valor mínimo.

Ao utilizar a pauta de valor mínimo, a CPA alterava a base de cálculo do imposto de importação, e uma lista de produtos, sem todavia alterar seu fato gerador.¹¹

Quanto ao preço de referência, foi criado pelo Decreto Lei nº 1.111 de 1970, *in verbis*:

“Art. 1º: Quando ocorrer acentuada disparidade de preços de importação de mercadorias oriundas de várias procedências, de tal maneira que prejudique ou venha prejudicar a produção interna similar, a juízo do Conselho de Política Aduaneira, fica este autorizado a aplicar medida corretiva que equilibre os preços de importação do produto afetado.”

“Art. 2º: Nos casos previstos no art. 1º poderá ser estabelecido preço

de referência, para efeito de cálculo e cobrança de Imposto de Importação, a ser determinado com base no preço pelo qual a mercadoria ou similar é normalmente oferecida à venda no mercado atacadista do país exportador, somadas as despesas para sua colocação no porto de embarque para o Brasil, ao seguro e frete (CIF), deduzidos, quando for o caso, os impostos exigíveis para o consumo interno e recuperáveis pela exportação.”

O preço de referência é estabelecido para efeito de cálculo e cobrança do imposto de importação, constituindo a própria base de cálculo do tributo. Ainda o Decreto, em seu art. 5º, dispõe que, se o preço de referência alcançado for superior ao preço de importação CIF, haverá a combinação de uma alíquota específica distinta e superior à antiga alíquota *ad valorem* estabelecida.

Pode-se concluir que, ao contrário das ações de subsídios, os mecanismos de pauta de valor mínimo e preço de referência atingem indiscriminadamente as importações da mercadoria cuja indústria se quer proteger no Brasil; ou seja, independente da comprovação da existência da prática desleal e do dano à indústria local. Dessa forma, um mesmo instrumento servia a distintas funções de proteção:

- a) da indústria nacional quanto a práticas desleais;
- b) da indústria nascente local;
- c) dos monopólios nacionais e internacionais estabelecidos no país.

Outra distinção entre os mecanismos de preços antes existentes e as ações de subsídios consagrados pela nova legislação é a possibilidade criada para a imposição de uma medida compensatória por meio de ação requerida pela iniciativa privada, o que antes inexistia. Dessa forma, o Estado passa a ser mediador das relações comerciais, ao invés de seu papel anterior de parte ativa nelas.

4. O processo de julgamento de medidas compensatórias no Brasil

Vive-se hoje uma fase distinta das anteriores, que se caracterizaram pelo protecionismo: um processo de abertura das nossas importações. O Brasil incorporou os Códigos do GATT de Subsídios e Medidas Compensatórias mediante os Decretos nºs 93.941 e 93.962, de 1987. Foi também inaugurada uma nova fase no que diz respeito às formas de proteção da indústria doméstica. Essas são hoje de iniciativa privada, substituindo as antigas barreiras não-tarifárias, objeto de críticas de nossos parceiros comerciais.

No período compreendido entre o final da Rodada Kennedy, em 1968, e da Rodada de Tóquio, em 1979, ocorreram mudanças significativas na ordem econômica mundial no que diz respeito às grandes potências. A hegemonia econômica, no mundo capitalista, até então norte-americana, passa a ser disputada pela CEE e Japão, potências econômicas emergentes naquela época. Os gastos com a corrida armamentista característicos do período da Guerra Fria de alguma forma retardaram o crescimento econômico norte-americano, contrapondo-se ao avanço europeu e japonês. Em consequência, durante a Rodada de Tóquio, três potências econômicas, EUA, CEE e Japão, lideraram e dirigiram as negociações¹².

Outra característica a ser destacada é relativa à posição das nações em desenvolvimento. Pela primeira vez em um fórum multilateral no âmbito do GATT, os problemas específicos desses países assumiram maior importância, refletindo o relativo desenvolvimento econômico atingido e o conseqüente aumento do peso político desses países.

Ainda pode-se enumerar, com relação à aprovação do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias, dois aspectos positivos para as nações em desenvolvimento: a inclusão pelos EUA do teste de dano em sua legislação pátria, apesar do “custo”

imposto como contrapartida, e a elaboração de dispositivos de ressalva para as nações menos desenvolvidas. Eis o art. 13 do Código de Subsídios aprovado à época:

“Art. 13: Deve-se reconhecer, através de atenção especial pelas nações desenvolvidas, a situação das nações em desenvolvimento ao serem aplicados os dispositivos desse código. Devem ser tentadas outras possibilidades, outros ‘remédios’ antes da aplicação de qualquer medida constante desse código.”

Já o art. 14 estabelecia que:

1. os signatários reconhecem que os subsídios são parte integral dos programas de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento;

2. as nações signatárias em desenvolvimento não podem estar proibidas de adotarem medidas de políticas de assistência às suas indústrias incluídas as do setor exportador¹³.

Após oito anos de negociações no âmbito do GATT, o Brasil internalizou os mecanismos de defesa comercial resultantes da Rodada Uruguai, entre os quais o Acordo sobre subsídios e medidas compensatórias, entrando este em vigor em 1º de janeiro de 1995 e regulamentado pela Lei nº 1.751, de 22 de dezembro de 1995.

Parte IV – Subsídios e a OMC

1. A Rodada do Uruguai e o Brasil

A questão dos subsídios, afirma Durval de Noronha Goyos Júnior¹⁴,

“é, sem sombra de dúvidas, uma das de maior relevância a afetar o comércio internacional, por distorcer as trocas, penalizar os consumidores, aniquilar a economia dos países menos desenvolvidos, onerar as finanças públicas, além de semear a imoralidade e sua filha bastarda, a corrupção, em escala global. O assunto ocupa o topo das agendas comerci-

ais já há cerca de cem anos e, com o advento da Rodada Uruguai do GATT, em 1986, foi naturalmente uma das questões prioritárias para os países em desenvolvimento em geral e para todos aqueles que vislumbram no comércio livre a principal fonte de prosperidade para as nações”.

O tema já fora tratado pelo GATT 1947, que traçou duas distinções na definição de subsídios: a primeira entre apoio doméstico e subsídios à exportação; e a segunda entre subsídios a produtos primários e subsídios a produtos não-primários. Ambas as distinções limitam enormemente o escopo do combate aos subsídios. A primeira porque, em uma economia global, mesmo o apoio doméstico equivale a um subsídio à exportação por propiciar uma escala de produção maior e uma maior competitividade internacional média de preços. A segunda porque formada com o objetivo de excluir da limitação os subsídios agrícolas, justamente a área de maior interesse aos países em desenvolvimento. Na ocasião, o poderoso *lobby* agrícola dos Estados Unidos da América foi o responsável pela exclusão dos subsídios agrícolas do escopo do GATT 1947.

A condenação dos subsídios como incompatíveis com o livre comércio foi determinada pelo art. VI do tratado original do GATT, que previa a imposição de medidas compensatórias e normas de consulta e notificação.

O tema volta à negociação na Rodada Tóquio (1979), elaborando-se o Código de Subsídios, que alargou o conceito de subsídio, incluindo a indústria doméstica, e adotou um sistema de consultas e resolução de controvérsias.

Na Rodada do Uruguai do GATT, o assunto voltou à tona com toda força, patrocinado pelos países em desenvolvimento. O Grupo dos Dez, liderado pelo Brasil e Índia e composto ainda por Argentina, Cuba, Egito, Nicarágua, Nigéria, Peru, Iugoslávia e Tanzânia, chegou a denunciar

que a inclusão das áreas novas no GATT, tais como setor de serviços e propriedade intelectual, desviaria a atenção do tratamento das questões tradicionais, como a dos subsídios no setor agrícola. Nessa ocasião, os EUA estavam buscando reduzir os níveis de subsídios praticados internacionalmente, bem como os de apoio doméstico, uma vez que sua economia não possuía as mesmas condições comparativas de vencer uma guerra internacional de subsídios.

“Por outro lado, a União Européia (UE) e o Japão resistiram a uma maior limitação na área, sendo a UE a grande responsável pelos modestos resultados atingidos, bem como pela delonga na conclusão da Rodada Uruguai”¹⁵.

Ao fim das negociações, um novo acordo é, então, negociado. A primeira importante inovação nesse sentido é que todos os Estados-membros da OMC adotam obrigatoriamente as disposições do Acordo. O Acordo define, pela primeira vez, termos como subsídios (que exclui os pertinentes a produtos agrícolas, tratados de forma bem modesta no Acordo sobre Agricultura) e dano grave. As normas também se aplicam a todos os subsídios, inclusive quando concedidos por subdivisões administrativas do Estado. E mais: o Acordo define requisitos procedimentais para a aplicação de medidas compensatórias, fortalece o sistema de notificação e adota o mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, aprovado no âmbito da Rodada do Uruguai, estabelece importantes inovações, devendo-se notar, nesse sentido, a inovação institucional, materializada pela criação de órgãos dedicados à questão dos subsídios.

De fato, o Acordo cria um Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, à disposição dos membros para consultas em matérias relativas a esses assuntos – art. 24. O Comitê elegerá um Grupo de Expertos,

composto de cinco especialistas na matéria, que terá função consultiva, manifestando-se sobre a natureza de subsídios introduzidos ou mantidos pelos Estados-membros da OMC.

Ainda em matéria institucional, o Acordo estabelece um importante sistema de notificações à Secretaria da OMC. Dessa forma, qualquer subsídio deverá ser notificado pelos Estados-membros de forma tão específica que possibilite a avaliação de seus efeitos para o comércio internacional. Ainda, qualquer Estado-membro poderá solicitar informações sobre a natureza e extensão de um determinado subsídio concedido por outro – art. 25. A mesma exigência de notificação está prevista quanto à aplicação de medidas compensatórias. Assim, os Estados-membros devem informar todas as medidas adotadas pelas autoridades nacionais competentes para investigar a existência de subsídios e aplicar medidas compensatórias.

2. Tipos de subsídios

Embora difícil uma definição econômica da existência de subsídios, o Acordo estabelece duas situações nas quais ocorrerá subsidiarização. A primeira consiste na concessão de contribuição financeira pelo governo ou por qualquer órgão público; a segunda, quando ocorrer qualquer forma de apoio específico, financeiro ou de preços (art. 1º).

Conforme o Acordo, dá-se um critério fundamental para a caracterização de subsídio: o da especificidade. Assim, um subsídio somente legitimará medidas compensatórias se for específico, isto é, se limitar-se a certas empresas, indústrias ou regiões. Se for acessível a empresas em geral, por meio de critérios objetivos, dentro de um determinado Estado, será considerado não-específico (art. 2º).

Ensina-nos o Professor Welber Barral¹⁶ que a questão da especificidade tornou-se, na teoria e prática do direito anti-subsídios, uma questão crucial para a determinação

da ilegalidade do auxílio estatal. Na prática do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, definiram-se três regras para a determinação dessa especificidade, que vêm sendo adotadas após o caso *Cabot Corp. v. United States*:

I. uma limitação jurídica ao acesso aos subsídios já caracteriza a especificidade;

II. se o subsídio é acessível, mas poucas empresas o utilizam, o Departamento de Comércio julgará como uma especificidade *de facto*;

III. se um governo estrangeiro exerce seu poder discricionário na concessão de subsídios de tal forma que um programa aberto *de jure* é concedido *de facto* especificamente, o Departamento julgará pela especificidade.

No entender de Trebilcock e Howse¹⁷, essa interpretação foi adotada na elaboração das normas na Rodada do Uruguai.

A partir de então, o Acordo estabelece três categorias de subsídios, de acordo com a forma de distorção do comércio resultante. Para cada categoria há diferentes regras e soluções.

a) Categoria proibida

Os subsídios baseados no desempenho da exportação e no uso de produtos do mercado doméstico em detrimento de mercadorias importadas são considerados como distorcivos ao comércio pela sua própria natureza. Os subsídios dessa categoria devem ser eliminados. Caso não o sejam, a parte reclamante poderá tomar medidas de contra-ataque. Porém, não se deve olvidar que o simples fato dessas medidas serem tomadas contra um subsídio da categoria proibida não autoriza a utilização de contramedidas exageradas.

b) Categoria recorrível

Nessa categoria, os subsídios são examinados em função de seus efeitos. Assim, esse tipo de subsídio não é, necessariamente, prejudicial, mas pode sê-lo em algumas circunstâncias. Nenhum país-membro deve utilizar essa categoria de subsídios para comprometer os interesses de um ou-

tro membro, isto é, prejudicar a indústria doméstica desse país ou causar-lhe um sério prejuízo. Caso tal fato ocorra, o país prejudicado pode tomar certas medidas, chamadas oficialmente de subsídios recorríveis. Considera-se com grave dano o subsídio concedido para cobrir repetidas perdas da indústria ou qualquer forma de perda de dívida em que o montante do subsídio outorgado, calculado *ad valorem*, é superior a 5% do valor do produto (art. 6.1 do Acordo). Dessa forma, o prejuízo grave ocorrerá quando o efeito do subsídio for impedir importações de produtos similares para o Estado que subsidia ou um crescimento desmensurado de sua parcela do mercado mundial daquele produto.

c) Categoria irrecorrível

É a categoria dos subsídios permitidos, isto é, aqueles que não restringem o comércio ou distorcem seus efeitos. Por essa razão, essa categoria não pode ser objeto de qualquer tipo de recurso ou de ação. A categoria irrecorrível compreende os subsídios não-específicos, mas também os subsídios específicos, desde que estes sejam concedidos para auxiliar alguns custos de atividades de pesquisa ou para ajudar certas regiões ou, ainda, para auxiliar na adaptação de novos requerimentos ambientais (nesta última hipótese, o montante máximo é de 20%). Se o subsídio dessa categoria estiver causando efeitos adversos ao mercado, a solução é utilizar as consultas. Se dentro de sessenta dias nenhuma solução foi alcançada, o assunto será enviado ao Comitê de Subsídios.

3. Procedimentos contra os subsídios

O procedimento adotado no caso de subsídios proibidos será, uma vez esgotada a negociação em trinta dias, submeter o problema a um painel, que poderá ser assistido pelo Grupo Permanente de Expertos (art. 4º). Da decisão do painel caberá recurso ao Corpo de Apelação da OMC, como estipulado no sistema de solução de controvérsias. Se se julgar que o subsídio em

questão entra na categoria de proibido, este deverá ser imediatamente retirado. Não se obedecendo a essa determinação, a OMC poderá autorizar retaliações.

O procedimento sobre controvérsias, a propósito de subsídios não-acionáveis, é similar às normas para subsídios proibidos, exigindo-se, outrossim, a análise prévia dos efeitos adversos. Poderá culminar, se o Estado-membro não retirar os subsídios, numa autorização ao Estado reclamante para adotar medidas compensatórias, consentâneas com os efeitos adversos que tenham sido apurados.

Quanto aos subsídios irrecorríveis, embora permitam abranger diversos tipos de programas, deverão ser notificados ao Comitê, expondo-se detalhadamente seus fundamentos e dados. Por outro lado, o próprio Acordo estabelece regras para a caracterização do subsídio como não-acionável, para a arbitragem obrigatória em caso de dúvida quanto à caracterização do subsídio e para a modificação do próprio programa, se outro Estado provar ao Comitê que está sofrendo efeitos adversos graves, decorrentes daquele subsídio (art. 9º).

4. Determinação dos subsídios

A fundamental importância de se determinar a existência e o montante de subsídio deve-se ao fato de que, por meio destes, poder-se-á determinar o valor das medidas compensatórias que poderão ser aplicadas.

Além disso, o Acordo reconhece a competência das autoridades nacionais para a investigação de subsídios em seu mercado (art. 14). Exige, entretanto, que essa competência tenha fundamento na respectiva legislação nacional e que, além disso, apresente um método claro e específico de quantificação.

Deve-se ainda atentar para o fato de que a ilegalidade do subsídio estará sempre condicionada à apuração de um dano. Ele existirá, segundo o Acordo, quando se determinar um dano material à indústria do-

méstica, uma ameaça de dano à indústria doméstica ou um atraso para o estabelecimento dessa indústria. A comprovação desses fatos deve estar calcada em provas substanciais, examinando-se o volume e efeitos das importações subsidiadas no mercado afetado (art. 15.1), além, é claro, do exame dos fatores econômicos relevantes no caso em concreto.

O objetivo de provar o dano é o de garantir que os direitos compensatórios somente serão impostos nos casos em que houver um nexo causal entre o subsídio e o prejuízo à indústria doméstica, numa tentativa de evitar o uso de normas protecionistas por indústrias domésticas não-competitivas.

5. Procedimentos para a aplicação das medidas compensatórias

Já identificado o subsídio e o seu montante, os Estados-membros da OMC poderão aplicar direitos compensatórios, que visam eliminar os efeitos do subsídio danoso. Os direitos compensatórios são definidos pelo próprio Acordo como tributo especial, aplicado em contrapartida a subsídios concedidos à manufatura, produção ou exportação de uma mercadoria.

O Acordo estabelece uma série de regras procedimentais, que deverão ser obedecidas como condição à aplicação desses direitos compensatórios. Ou seja, trata-se de processo administrativo, regido pela norma interna de cada Estado importador, que julgará a aplicabilidade ou não de direitos compensatórios, uma vez identificada a existência de subsídio danoso. No entanto, esse processo administrativo obedecerá às regras a que se obrigaram os Estados na Rodada do Uruguai.

O início das investigações deve ser efetivado por reclamação escrita, apresentada pela indústria doméstica. De acordo com o art. 11.4, a reclamação deve ser apoiada pelas indústrias nacionais que representem mais de 50% da produção de uma determinada mercadoria. Basicamente, essa re-

clamação deverá demonstrar o subsídio, o dano e a relação causal entre eles e que tal prova esteja fundamentada, devendo as autoridades competentes terminarem as investigações caso isso não ocorra ou se o montante de subsídio for inferior a 1% *ad valorem*.

As informações não-confidenciais deverão ser publicadas, ouvindo-se as partes interessadas, estipulando-se obrigatória a existência da revisão judicial. Note-se que o Acordo não elimina a possibilidade de recorrer à revisão judicial doméstica ou de requerer um painel arbitral binacional – art. 1.904 do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA).

Quanto às questões sobre medidas provisionais, compromissos e retroatividades dos direitos compensatórios, tem-se que as primeiras poderão ser adotadas para prevenir o dano causado pelos subsídios durante o processo de investigação. Deverão tomar a forma de direitos compensatórios, a serem depositados como garantia em dinheiro, e não poderão exceder quatro meses – art. 17.

No caso de compromisso (*undertaking*), poderá encerrar-se o processo sem a imposição de direitos compensatórios. A hipótese ocorrerá quando o Estado exportador concordar em eliminar o subsídio, ou a empresa exportadora revisar seus preços de forma a eliminar os efeitos danosos do subsídio – art. 18. Mesmo assim, pode-se continuar com o processo, uma vez que essa continuidade seja de interesse da parte. Assim, o compromisso cessará se não se apurar a existência de subsídio nem de efeitos danosos.

Quanto às questões de prazo, é previsto pelo Acordo 30 dias para que as partes manifestem interesse e um ano para que se finalizem as investigações – art. 11.11. Os direitos compensatórios poderão ser recolhidos durante o tempo necessário para contrapor o subsídio, mas, em princípio, o prazo máximo de duração é de cinco anos.

Já no tocante à retroatividade dos direitos compensatórios, estes somente poderão ser recolhidos sobre produtos importados após a decisão administrativa que os aprovou. Há, entretanto, a exceção diante das importações subsidiadas que tenham invadido o mercado num curto período de tempo. Nesse caso, a aplicação retroativa dos direitos compensatórios poderá ser feita até 90 dias anteriores à data da aplicação das medidas – art. 20.

6. *Tratamento especial para países em desenvolvimento*

Um subsídio pode ter um papel importante no desenvolvimento econômico de um país, e, em especial, dos países em desenvolvimento.

Estão autorizados a conceder subsídios proibidos os países de menor desenvolvimento relativo e os países em vias de desenvolvimento com renda *per capita* anual inferior a US\$1,000. Os demais países em desenvolvimento terão um período de oito anos para proceder às adaptações necessárias.

Deverão ser eliminados os subsídios que incentivam o uso de produtos nacionais em detrimento de mercadorias importadas. Os países em desenvolvimento terão um prazo de cinco anos de carência, a contar da entrada em vigor do Acordo da OMC; já para os países de menor desenvolvimento relativo, o prazo será de oito anos. Entretanto, esses países não poderão aumentar suas exportações com subsídios. Se for alcançada competitividade na exportação de um determinado produto, o país deverá, então, cessar suas exportações subsidiadas dentro de dois anos. Se esse país estiver na categoria de países de menor desenvolvimento relativo ou com renda *per capita* anual inferior à quantia estabelecida, o prazo será maior: oito anos.

O Acordo reconhece também que os países antes caracterizados como de economia centralmente planejada e que hoje estão passando para uma economia de

mercado podem precisar fazer uso de subsídios proibidos. Esses países terão um prazo de carência de sete anos.

Parte V – Considerações sobre a Rodada do Milênio: a questão do subsídio agrícola

A chamada Rodada do Milênio, patrocinada pela Organização Mundial do Comércio, dará início a uma nova fase de negociações do comércio internacional. Há a expectativa de serem debatidas questões relativas a tarifas de importação, à liberalização de serviços, à propriedade intelectual, a regras sobre *anti-dumping*, subsídios governamentais, normas sanitárias e fitossanitárias, etc.

Muitas dessas questões foram acordadas anteriormente, na Rodada Uruguai, que terminou em 1994, e continuam sobre a mesa de negociações porque não foi possível esgotá-las para a satisfação de todos os envolvidos. Houve um compromisso, naquele momento, de retomar as conversações após cinco anos, como estamos agora prestes a fazer.

Uma das áreas que se acordou renegociar foi a da agricultura. Para o Brasil, interessa o complemento e o aprofundamento dos compromissos dos países desenvolvidos com a liberalização do comércio e a redução dos subsídios à agricultura. O peso dos produtos agrícolas na pauta de nossas exportações, o impulso que a agricultura tem dado ao crescimento econômico do Brasil e as possibilidades de expansão de nossas vendas externas desses produtos justificam plenamente essa prioridade.

Contaremos, para perseguir nossos objetivos em agricultura, com aliados mais sólidos do que no passado. O Grupo Cairns¹⁸, formado por países exportadores de produtos agrícolas, segue pelo menos tão forte quanto na última rodada e provavelmente mais coeso e preparado. A novidade, dessa feita, são os EUA, que têm declarado firme compromisso com a abertura de maior espaço para os produtos agrícolas no comércio internacional, inclusive median-

te a eliminação de subsídios à exportação. No entanto, a UE permanece firme na manutenção de seu orçamento de subsídios e de algumas tarifas mais altas, pouco disposta a conversações, embora bem mais que há dez anos atrás. Aliam-se a esta, ainda, os países pobres da África e Ásia, que continuam dependendo da importação de produtos agrícolas europeus subsidiados e, portanto, mais baratos.

Marcos Sawaya Jank¹⁹, especialista em agroindústria da USP, é um dos organizadores de um Comitê Permanente para a Rodada do Milênio, ligado ao Ministério da Agricultura e composto por profissionais técnicos, acadêmicos, pesquisadores e representantes do Itamaraty, Câmara do Comércio Exterior (CAMEX), etc. Afirma o Professor Jank que se faz necessário esse projeto de um Comitê durante toda a negociação da OMC, havendo ligação permanente deste com a embaixada brasileira em Genebra e também com o parlamento, já que muitas das medidas a serem tomadas dependerão da aprovação do Congresso brasileiro.

Acredita-se que antigos temas serão discutidos, como a questão de acesso ao mercado, subsídios domésticos e de exportação. Aliás, trata-se o segundo de um assunto delicado, uma vez ser legítimo que países queiram subsidiar produtos específicos, como uma forma de apoio à política interna de cada país, dado seu aspecto nitidamente social, tal como programas de auxílio à produção agrícola familiar, de reformas agrícolas, etc. No entanto, essa forma de subsídio, dito doméstico, não pode relacionar-se com o comércio internacional, gerando excedentes de exportação. Daí a importância da definição entre os produtos permitidos e os não-permitidos a serem subsidiados.

A metodologia a ser utilizada na OMC será de organizar os setores representativos do país, ou seja, missões diplomáticas com respaldo do setor privado e do setor técnico. Aliás, é a organização e a pressão

da classe agrícola que sempre fortaleceu o regime europeu de cunho protecionista. Conforme dados fornecidos por pesquisas realizadas na USP, e apresentadas pelo Professor Jank, dos 370 milhões de europeus, só 2% deles, o equivalente aos 7 milhões de agricultores europeus, fazem pressão junto ao governo; enquanto no Brasil há 17 milhões de agricultores com problemas muito mais sérios de desemprego e falta de tecnologia que não se organizam da mesma forma. Isso evidencia que o país necessita de maior preparo para negociar com EUA ou UE.

Quanto aos temas novos, tem-se como exemplo a questão da multifuncionalidade na agricultura, ou seja, a variação de aspectos inseridos na agricultura, como a biodiversidade, e que, com isso, vem a criar novas barreiras técnicas no comércio. O argumento contra está no fato de ser essa característica inerente a qualquer setor econômico no mercado, embora se trate de cuidados legítimos, mas que não podem, de forma alguma, criar barreiras técnicas, subsídios condenáveis no mercado.

Outro fator inovador diz respeito às novas formas de relacionamento entre agentes ao longo da cadeia produtiva, como verificação de marcas, regras de origem, “rastreadibilidade” dos produtos. Este último diz respeito àquelas compras realizadas em um país não muito conhecido, mas que forneça todas as informações técnicas necessárias para a certificação da garantia do produto. Tal procedimento nasceu com o problema da “vaca louca” na Europa e chega aos dias de hoje com a contaminação de alimentos pela dioxina na Bélgica, entre tantos outros exemplos.

E outros: a questão dos organismos geneticamente modificados (transgênicos), havendo a contraposição entre EUA e UE, sendo que esta última condena explicitamente tal prática, impondo barreiras restritivas à entrada desses produtos; as questões ambientais, uma vez defenderem os países ricos a necessidade de se impor res-

trições comerciais nos países que façam mau uso do meio ambiente, tal como o uso de trabalho infantil na produção agrícola. É o caso da Inglaterra, que impediu a importação do café brasileiro, alegando utilização de mão-de-obra infantil.

Outro ponto fundamental nessa discussão trata-se da atual Política Agrícola Comunitária da UE e da Agenda 2000²⁰ e impacto destas dentro da estrutura comercial européia. A relevância dessa análise se faz premente devido ao reflexo que a política agrícola européia irá acarretar nas conversações da Rodada em Seattle e também pelos números expressivos existentes no comércio internacional entre a UE e o Brasil.

Senão vejamos: tem-se que quase metade da exportação brasileira é direcionada ao continente europeu, especificamente a UE; ou então é ela a nossa grande concorrente no mercado internacional em produtos como frango, açúcar. Isso denota que são os europeus nossos maiores parceiros comerciais, e daí a importância em se acompanhar de perto sua política agrícola atual.

Dados²¹ recentes informam que 50% do orçamento da Comunidade para a Política Agrícola Comum consome 42 bilhões de dólares por ano em subsídios diretos e 70 bilhões em subsídios indiretos.

Sabe-se que essa política agrícola era viável após o fim da Guerra, pois faltava alimentos na Europa. No entanto, hoje há um grande excedente lançado no mercado internacional, e apenas menos de 2% dos comerciantes economicamente ativos se beneficiam desses subsídios. E mais: por que insistiriam nessa política tão onerosa, já que com a de integração dos 15 países-membros da UE com mais 10 do leste europeu, juntos formarão 17 milhões de agricultores, quase que o número dos existentes hoje no Brasil? A questão é que o leste europeu não possui a tecnologia, o preparo e o auxílio governamental existente na Comunidade, o que demandará reforços, criando-se dificuldades para a Agenda.

Já quanto às negociações entre Mercosul e UE de uma forma mais estreita, esta parece-nos uma realidade para depois da Rodada do Milênio, já que têm pesado mais no mercado internacional as chamadas negociações multilaterais. Há em favor do Brasil o fator histórico aproximante, uma vez ex-colônia portuguesa, e tantos outros povos europeus que vieram estabelecer-se no Brasil. O que o Brasil quer é acesso aos produtos como grãos, laticínio do Mercosul, carnes, açúcar, ou seja, *commodities* agrícolas industriais.

O fato é que existe uma concentração das vendas da agroindústria brasileira para a União Européia (UE) em cinco itens – complexo soja, café verde, suco de laranja, carne de aves (frango) e tabaco –, o que torna sintomática nossa fragilidade comercial e sugere maior criatividade dos empresários no *marketing* de sucos tropicais. O kiwi, da Nova Zelândia, passou a ser “uma fruta indispensável” para europeus, depois da bem-sucedida campanha publicitária.

Tem-se ainda a postura do protecionismo disfarçado dos norte-americanos. Sabe-se que a agricultura americana é altamente subsidiada, sendo que 1 milhão de dólares por ano são apenas destinados ao cultivo da soja, já que se trata hoje de uma conduta permitida, mas que será alvo de discussão na Rodada. As propriedades americanas que rendem mais de 50 milhões de dólares por ano, o equivalente a 90% da receita agrícola total, possuem renda líquida anual de 60% a mais que a família média americana, o que consubstancia um privilégio. Já as propriedades com renda menor de 50 milhões de dólares por ano, o equivalente a 70% do universo agrícola americano, perdem cerca de 2.700 dólares por ano em produção agrícola. Isso mostra que os subsídios agrícolas americanos são realizados sobre produtos dos grandes agricultores e não sobre a renda das famílias agrícolas mais pobres, o que seria sob a forma de subsídio direto, e essa realidade vem afetando todo o mercado internacional.

Diante desse quadro, a situação do Mercosul é de fortalecer-se dentro do grupo de Cairns, uma vez ser uma força importante nas negociações, simbolizando 25% das exportações agrícolas mundiais, o equivalente à posição de 4º maior exportador agroindustrial do mundo. Além disso, é necessário unir os setores acadêmicos, governo e iniciativa privada para que estejamos preparados e com propostas viáveis nas mesas de negociações neste final de ano. Aliás, como afirmou o embaixador Luiz Felipe Lampreia,

“a OMC é o local onde se definem as regras do jogo da globalização, e nós brasileiros devemos saber o que realmente nos interessa. Para tanto, precisamos ter capacidade de refletir seriamente, de investigar, de consultar e de definir politicamente quais os limites da nossa ambição, quais os nossos objetivos principais, qual o preço que estamos dispostos a pagar para atingi-los”²².

Considerações finais

Embora seu inegável valor jurídico, de forma a estabelecer regras básicas de defesa comercial, o Acordo da OMC não apresenta objetivamente quais os subsídios sujeitos a medidas compensatórias. Critérios conceituais foram estabelecidos, cabendo aos governos, e daí a importância de uma legislação nacional eficaz, e ao comitê de Subsídios da OMC observarem se, diante do que foi determinado nas negociações, este ou aquele incentivo governamental é proibido, recorrível ou irrecurrível, ou seja, os últimos não-sujeitos a medidas compensatórias.

As investigações que visam à imposição de direitos compensatórios buscam remediar, e não punir, preços desleais de mercadoria importada. Quando uma ação anti-subsídio, de natureza administrativa, é bem sucedida, seu resultado não determina a negociação da redução do nível de subsídios, o que é uma falha, mas são im-

postas tarifas alfandegárias que neutralizem o valor do subsídio, ou seja, o montante do benefício econômico conferido ao exportador, estrangeiro, pelo subsídio.

Assim, sabendo-se que as tarifas serão recolhidas pelo governo do país importador, a imposição destas beneficiará os produtores domésticos em geral não só por causar a cessação ou redução de importações danosas, como também por elevar o preço de tais importações. Sendo a responsabilidade pelo pagamento das tarifas do importador, e não podendo este repassar o aumento de custo para os seus consumidores, este passará a importar de outro país ou simplesmente suspenderá suas importações.

Mesmo que as tarifas não resultem na cessação das exportações, elas certamente afetarão o preço de exportação do produto e a lucratividade do exportador. A imposição de medidas compensatórias poderão fazer com que o governo ou o exportador estrangeiro desistam da utilização de subsídios. No entanto, e mais uma vez insistimos, o subsídio não é atacado, liquidado de pronto, mas apenas compensado pela tarifa imposta no mercado reclamante ou prejudicado.

Apoiando o Professor Welber Barral, defendemos a idéia de que não deveriam os direitos compensatórios consistirem em única alternativa à concessão de subsídios danosos. Tal argumento baseia-se na prática comercial, que vem demonstrando que a aplicação de tais medidas tem agravado as tensões em matéria comercial entre os Estados. “Não raramente, a consequência acaba sendo um apelo político, ou demagógico, fator que dificulta mais ainda a composição das diferenças”²³.

Assim, as medidas compensatórias, ao invés de corrigirem distorções acarretadas ao mercado pelos subsídios condenáveis, acabam por provocar outra distorção, de cunho nitidamente protecionista. Tal fato pode ser ilustrado por números no mercado internacional, uma vez que, entre 1979

e 1988²⁴, os Estados Unidos iniciaram 371 ações anti-subsídios, contra 58 do resto dos países do mundo, sendo que estes utilizaram-se das normas da OMC para controlarem as medidas compensatórias norte-americanas.

Nas proximidades do acontecimento da Rodada do Milênio da OMC, em Seattle (EUA), as questões acima abordadas se revestirão de maior profundidade, uma vez estarem entre os temas propostos à discussão. Cabe ao Brasil fazer-se presente por meio de autoridades informadas e instituições eficazes e organizadas, com propostas concretas para que seus interesses sejam resguardados e os ditames da nossa Constituição Federal, quais sejam, os princípios da livre concorrência e livre iniciativa (art. 170), vislumbrem sua concretização afinal.

Notas

SAMUELSON, Paul A. *Curso de Economia Moderna*. p. 776.

² RODRIGUEZ – PASTOR, Carlos. Prólogo, em *Contratos de Comércio Internacional*. In: BATISTA, Luiz Olavo, RÍOS, Aníbal Sierralta. *Aspectos Jurídicos del Comercio Internacional*. Academia Diplomática, Del Perv, s./d. p. 9.

³ BASTOS, Celso Ribeiro, KISS, Eduardo Amaral Gurgel. *Contratos internacionais* : compra e venda internacional, carta de crédito comercial, o “hedge” e o contrato de “hedge”. São Paulo : Saraiva, 1990. p. 9.

⁴ Em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*

⁵ BATISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 20.

⁶ METZGER, Stanley D. *Derecho Internacional, Comercio y Finanzas*. In: BATISTA, Luiz Olavo. Op. cit. p. 20.

⁷ A maioria das informações contidas nessa Parte II do presente trabalho foram retiradas da obra de Josefina Maria M. Guedes e Sílvia M. Pinheiro. *Anti-dumping: Subsídios e Medidas Compensatórias*. 2. ed. São Paulo : Aduaneiras, 1996.

⁸ BESSELER, J. F., WILLIAMS, A. N. *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Laws* : the EEC. London Sweet and Mcweel, 1986.

⁹ LABATUT, Ênio Neves. *Teoria e prática de comércio exterior*. Ed. Aduaneiras, 1989.

¹⁰ WENEK, Rogério. *Expansão de exportações e substituição de importações*. Dep. de Economia, PUC, 1983.

¹¹ A base de cálculo é o valor sobre o qual incide a alíquota do imposto. Fato gerador é a ocorrência da situação que dá ensejo à aplicação do imposto. A base

Bibliografia

- de cálculo de um imposto de importação é o valor aduaneiro da mercadoria importada. O fato gerador é a entrada dessa mercadoria em território nacional. O imposto de importação é de competência da União, que o institui e recolhe – arts. 19, 20, 21, 22 do Código Tributário Nacional.
- ¹² LIMA SOARES, Maria Regina. *The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Tese de doutorado. Nashville : University of Tennessee, 1986.
- ¹³ BALASSA, Bella. *The Tokio Round negotiation and the developing countries*. In: Guedes, Josefina Maria M. M-Pinheiro, Sílvia M. Op. cit. p. 72.
- ¹⁴ GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. *A OMC e os tratados da Rodada Uruguai*, 1995. p. 85.
- ¹⁵ GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. Op. cit. p. 86.
- ¹⁶ BARRAL, Welber. Subsídios e medidas compensatórias na OMC. In: Casella, Paulo B., Mercadante, Araminta de A. *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?* São Paulo : Ltr, 1998. p. 376.
- ¹⁷ TREBILCOCK e HOWSE. *The Regulation of International Trade*. p. 144.
- ¹⁸ Em agosto de 1986, ocorria em Cairns, Austrália, um encontro entre os representantes dos quatorze principais países exportadores agrícolas, formados pela Argentina, Áustria, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Ilhas Fiji, Hungria, Indonésia, Malásia, Filipinas, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai, com o objetivo de trabalharem em conjunto nas questões referentes ao comércio agrícola.
- ¹⁹ Entrevista concedida pelo Professor da USP, especialista em agroindústria, no Programa “Pensa” da TV Rural, 10 de outubro de 1999.
- ²⁰ A Agenda 2000 refere-se à recente elaboração de um programa de reforma política agrícola, realizado em março deste ano, para o período de 2000 a 2007.
- ²¹ Dados fornecidos por pesquisas realizadas na USP e divulgadas pelo Professor Marcos Jank.
- ²² LAMPREIA, Luiz Felipe. *Concentração para a Rodada do Milênio*. In: *Gazeta Mercantil*, 1/jul./1999.
- ²³ BARRAL, Welber. Op. cit. p. 381.
- ²⁴ BARRAL, Welber. Op. cit. p. 372.
- BALASSA, Bella. *The Tokio Round negotiation and the developing countries*. [s.l. : s.n.], s./d.
- BARRAL, Welber. Subsídios e medidas compensatórias na OMC. In Casella, Paulo B., Mercadante, Araminta de A. *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?* São Paulo: Ltr, 1998.
- BASTOS, Celso Ribeiro, KISS, Eduardo Amaral Gurgel. *Contratos internacionais: compra e venda internacional, carta de crédito comercial, o “hedge” e o contrato de “hedge”*. São Paulo : Saraiva, 1990.
- BATISTA, Luiz Olavo, RÍOS, Anibal Sierralta. *Aspectos jurídicos del comercio internacional*. [s.l.]: Academia Diplomatica, Del Perv, s./d.
- BESSELER, J. F., WILLIAMS, A. N. *Anti-dumping and anti-subsidy laws: the EEC*. London : Sweet and Mcweel, 1986.
- GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. *A OMC e os tratados da Rodada Uruguai*. [s.l.: s.n.], 1995.
- GUEDES, Josefina Maria M. M., PINHEIRO, Sílvia M. *Anti-dumping, subsídios e medidas compensatórias*. 2. ed. São Paulo : Aduaneiras, 1996.
- LABATUT, Ênio Neves. *Teoria e prática de comércio exterior*. [s.l.] : Ed. Aduaneiras, 1989.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. *Concentração para a rodada do milênio*. In: *Gazeta Mercantil*, 1/jul./1999.
- LIMA SOARES, Maria Regina. *The political economy of Brazilian foreign policy : nuclear energy, trade and Itaipu*. Tese de doutorado. Nashville : University of Tennessee, 1986.
- METZGER, Stanley D. *Derecho internacional, comercio y finanzas*. In: BATISTA, Luiz Olavo. Programa “Pensa”- TV Rural. 10 de outubro de 1999.
- RODRIGUEZ – PASTOR, Carlos. Prólogo. In: *Contratos de comércio internacional*. [s.l.: s.n.], s./d.
- SAMUELSON, Paul A . *Curso de economia moderna*. [s.l.: s.n.], s./d.
- TREBILCOCK e HOWSE. *The regulation of international trade*. [s.l.: s.n.], s./d.
- WENEK, Rogério. *Expansão de exportações e substituição de importações*. [s.l.]: Dep. de Economia, PUC, 1983.