

Nota: O Estabelecimento de um Regime Automotivo Diante da Criação da OMC

Sergio Buarque de Hollanda Filho

Professor do Departamento de
Economia da FEA-USP

RESUMO

Este artigo consiste da primeira parte de um estudo sobre a interação entre as medidas de política industrial dirigidas ao setor automotivo brasileiro a partir de meados da década de noventa e as controvérsias sobre as mesmas no âmbito da OMC. Com objetivo de apresentar um contraste, faço, inicialmente, observações sobre políticas para o setor automobilístico (no Brasil e em países desenvolvidos) que ilustram a flexibilidade do emprego de medidas protecionistas num período anterior à criação da OMC, não obstante os compromissos assumidos perante o GATT. Em seguida, discuto aspectos de acordos atingidos na Rodada Uruguai que viriam afetar a política brasileira para o setor e as primeiras barreiras enfrentadas na OMC diante da intenção do governo de estabelecer cotas para a importação de veículos. Apresento, finalmente, os principais pontos da versão original do regime implantado em 1995, que provocariam novas consultas na OMC durante os anos seguintes.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil e OMC, regime automotivo brasileiro, OMC e política setorial

ABSTRACT

This paper contains the first part of a study about the interaction between the policies for the Brazilian automotive sector in the second half of the nineties and the disputes in the WTO. Some considerations are initially made about protectionism in automotive sector in different countries before the WTO foundation, in despite of the GATT rules. It is then examined the features of some of the Uruguay Round agreements (TRIMs and SCM) that would affect the policy for the sector in Brazil. In the following, it is discussed the first problem in WTO caused by the government intention to limit importations through quotas. Finally, it is appointed the main aspects of the 1995 automotive regime that would cause new consultations in WTO during the next years.

KEY WORDS

Brazil and WTO, Brazilian automotive regime, WTO and industrial policy

JEL Classification

F13

1. ANTECEDENTES

Os responsáveis pela elaboração da política do Plano de Metas para implantação da indústria automobilística no Brasil não tiveram que se preocupar com as restrições impostas pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*GATT*) que o País havia assinado no final da década anterior. Algumas das medidas centrais do plano do Governo Kubitschek para o setor, como a imposição de barreiras proibitivas à importação de veículos e o requisito de índices de conteúdo nacional, contrariavam regras do *GATT* contidas nos Artigos XI - sobre eliminação de restrições quantitativas - e III - sobre tratamento nacional, que proíbe a discriminação entre produto nacional e importado. No entanto, desde 1955, exceções a algumas dessas regras já estavam abertas para países em desenvolvimento, com as modificações introduzidas pelo Artigo XVIII. Seja como medida de salvaguarda à balança de pagamentos, seja para proteger uma indústria infante, o artigo permitia a adoção de medidas de restrição quantitativa a importações. As condições para o emprego de medidas protecionistas contidas no texto do artigo, notadamente aquelas de sua Seção B, pouco eram levadas a sério.¹ Da mesma forma, as medidas de compensação comercial - que estabelecem uma relação proporcional entre os valores de importação e de exportação - contidas no plano de incentivos à exportação introduzido em 1972 com a criação do BEFIEX, que teria nas empresas do setor automotivo suas principais usuárias, não foram limitadas por restrições impostas pelos Artigos III e XI do *GATT*.

As exceções abertas aos países em desenvolvimento seriam ampliadas nas décadas de sessenta e setenta pela adição, no texto do *GATT*, da Parte IV, e pela incorporação do Sistema Geral de Preferências e da “Cláusula de Habili-

1 A Seção B do artigo refere-se a casos de problemas na balança de pagamentos, enquanto a Seção C reflete o argumento protecionista da indústria infante. No entanto, as menores exigências para utilização da Seção B tornaram-na bem mais popular entre os países em desenvolvimento; entre 1974 e 1987, a seção B foi invocada em 3.337 casos, contra 91 casos da Seção C (nunca utilizada pelo Brasil). Como regra geral, observa FINGER (1996), as justificativas utilizadas no âmbito do *GATT* (assim como hoje, na OMC) para aplicação de medidas restritivas à importação dependiam menos da natureza do problema e mais da facilidade relativa para o uso de cada dispositivo do acordo geral.

tação”, que introduz o conceito de “tratamento especial e diferenciado” (ver KRUEGER, 1995, p. 37-42; GIBBS, 1998; e THORSTENSEN, 1999, p. 230-231). Mas essas medidas adicionais tiveram pouca utilização prática e parecem refletir o que foi dito em citação por Krueger (1995, p. 38) sobre a Parte IV: constitui mais uma declaração de princípios e intenções do que uma alteração de regras sobre comércio.

Na literatura que relaciona desenvolvimento econômico com comércio internacional, a parcela que defende a política de substituição de importações considera esse tratamento diferenciado como uma necessidade inerente a questões específicas enfrentadas por uma política desenvolvimentista;² na visão liberal de autores como Krueger e Bhagwati (ver KRUEGER & MICHALOPOUPOULOS, 1985; KRUEGER, 1995 e 1997; BHAGWATI, 1988), ao contrário, essas exceções legitimadas pelo GATT seriam conducentes a uma política equivocada por parte dos países em desenvolvimento.³

Por outro lado, a partir de meados da década de setenta, os países desenvolvidos do Ocidente foram intensificando, cada vez mais, a aplicação de medidas que caracterizavam o chamado “novo protecionismo”: restrições voluntárias a exportação (*VERs*) - termo que faz um cínico uso da palavra “voluntária” -, e uso abusivo de medidas *anti-dumping* e de subsídios e medidas compensatórias. No setor automotivo, o emprego de medidas restritivas à importação que contrariavam as regras do GATT nunca chegou a ser um privilégio de países em desenvolvimento. O Japão, que aderiu ao GATT em 1955, introduziu medidas fortemente protecionistas em seu plano de desenvolvimento para o setor durante o período do Pós-Guerra, que só

2 Nas últimas duas décadas do século vinte, o pensamento liberal tornou-se amplamente dominante na área da Economia, notadamente no âmbito das principais universidades americanas. Entre os economistas destas universidades, Rodrik talvez seja a principal exceção. Ver sua argumentação favorável à adoção de políticas desenvolvimentistas no mundo atual em RODRIK (1999).

3 KRUEGER (1997, p. 5), referindo-se às exceções abertas aos países em desenvolvimento pelo GATT, observa: “*That the GATT, the upholder of an open international trading system, would accept an ‘exception’ for developing countries shows how deeply entrenched the views supporting import substitution were. It is arguable that the very existence of this exception not only legitimized developing countries’ inner-oriented trade policies, but also removed pressures that might otherwise have been brought to bear earlier for them to adopt trade and payments regimes more conducive to economic growth.*”

seriam gradualmente abolidas a partir do início da década de sessenta. Nesta década e na seguinte, países europeus introduziram medidas de restrição quantitativa contra a importação de veículos japoneses. (ALTSHULER *et alii*, 1984). Mas foram as VERs, introduzidas em 1981 pelos Estados Unidos e Canadá e dirigidas à importação de veículos japoneses, que tiveram maior notoriedade, tanto em virtude do volume atingido por esse fluxo de comércio como pelo fato de o acordo ter sido feito por imposição do país que, até alguns anos antes, exercia uma inquestionável liderança mundial no setor. Logo em seguida, a Comunidade Européia imitaria o exemplo norte-americano. Esse tipo de medida protecionista viola as regras do GATT, não somente por impor uma restrição quantitativa à importação, mas também por seu caráter discriminatório contra um país signatário do acordo.

Nas reuniões de preparação da agenda da Rodada Uruguai, durante a primeira metade da década de oitenta, já não parecia haver qualquer benevolência dos países industrializados com relação ao tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, o que muito tem a ver com a ascensão do pensamento liberal e queda da aceitação das teorias que haviam dado sustento às políticas de substituição de importação. Ao mesmo tempo, o pensamento liberal passava a ter maior influência na política econômica de alguns países em desenvolvimento. Tentava-se, também, naquelas reuniões, o estabelecimento de critérios para acordos que limitassem o uso das medidas do “novo protecionismo” por parte de países desenvolvidos.

Voltando ao caso brasileiro, o início da abertura do mercado automobilístico doméstico ocorre em 1990, no começo do Governo Collor. Uma periódica diminuição da tarifa para importação de veículos ocorre até setembro de 1994, quando ela foi fixada em 20%. O Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em abril de 1994, passa a vigorar em 1/1/1995, numa época em que a alíquota para importação de veículos estava em seu nível mínimo e o País se defrontava com a forte onda de importação do produto. A partir de então, as autoridades políticas do país procurariam introduzir diversas medidas dirigidas especificamente para o setor automotivo - único para o qual foi estabelecido uma ampla política industrial durante o Governo Fernando Henrique. Mas as medidas que seriam tomadas até o final da década se defrontariam com as restrições

impostas pelo conjunto de acordos assinados em Marrakesh. A restrição ao emprego de medidas protecionistas entre os países membros da nova instituição internacional não se tornou absoluta, como fica exemplificado pela manutenção do uso abusivo de medidas *anti-dumping*.⁴ Pode-se dizer, contudo, que as alternativas abertas para a prática protecionista tornaram-se bem mais restritas após a criação da OMC. Especificamente para os países em desenvolvimento, as regras de tratamento especial e diferenciado, apesar de não terem sido eliminadas do texto do *GATT-94*, caíram em desuso, como será discutido na próxima seção.

Este artigo contém a primeira parte de um estudo em que procuro analisar como a política específica para o setor automobilístico brasileiro foi afetada pelos compromissos assumidos pelo País por ocasião de sua aderência ao novo organismo internacional. Na próxima seção deste artigo serão feitas considerações sobre os acordos atingidos na Rodada Uruguai que viriam afetar diversas medidas de política para o setor e que foram tomadas pelo governo brasileiro até o final da década. Discuto, em seguida, a primeira barreira enfrentada na OMC por causa da intenção de se fixar cotas para a importação de veículos. Finalmente, serão apontados os principais pontos da versão original do regime automotivo implantado no final de 1995, que viriam provocar uma sucessão de consultas na OMC durante os anos seguintes. As objeções apresentadas por membros da OMC nestas consultas e as conseqüentes medidas tomadas pelo governo brasileiro para contorná-las serão objeto de análise no artigo a ser publicado no próximo número desta revista.

4 Desde a conclusão da Rodada Uruguai, analistas já salientavam o amplo espaço para adoção de medidas protecionistas que se mantinha aberto com o novo acordo sobre *anti-dumping*. Isso fica evidenciado, por exemplo, pela seguinte afirmação de FINGER (1996, p. 334): “*In short, the protectionists won the Uruguay Round. The agreement will not interfere with antidumping, which will continue to be the major instrument of ordinary protection.*” Ver, também, OSTRY (1997). O número de 340 investigações *anti-dumping* iniciadas em 1999 já seria superior ao registrado em qualquer ano anterior; ver dados do Secretariado da OMC em WTO (2001).

2. A OMC, NOVOS ACORDOS E A DESATIVACÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO

No início de 1995, quando a OMC é oficialmente instalada, poucas eram as medidas de política industrial em vigor no Brasil que ainda afetavam o setor automotivo. Novos contratos no contexto do BEFIEEX deixaram de ser estabelecidos desde o final da década anterior; compromissos associados ao programa só permaneciam válidos para aqueles assinados na segunda metade dos anos 80.

Os dispositivos dos acordos administrados pela OMC que proporcionavam um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, sem serem eliminados, foram, na prática, desativados. Isso ocorreu tanto em virtude da falta de clareza das regras para sua efetiva aplicação - o que provocaria a reivindicação desses países, na época da preparação da agenda para a Conferência Ministerial de Seattle, por uma maior precisão daqueles dispositivos (GIBBS, 1999) - como em razão dos “Entendimentos” introduzidos no texto do *GATT-94*. É revelador, neste aspecto, as precauções tomadas contra o uso do Artigo XVIII:B pela redação do “Entendimento sobre as Disposições Relativas ao Balanço de Pagamentos”. Não obstante uma nota que registrava que nada em seu conteúdo “*modifica os direitos e obrigações dos Membros ao amparo dos Artigos XII e XVIII:B do GATT-94*”, seu texto deixa explícito uma rigorosa série de exigências para seu uso, que deverá condená-lo, definitivamente, ao esquecimento. Fazem parte dessas exigências a confirmação dos compromissos “*de anunciar publicamente, no menor prazo possível, calendários para a remoção de medidas restritivas...*”, “*de dar preferência àquelas medidas que tenham menor efeito desorganizador possível sobre o comércio...*”, de “*evitar a imposição de novas barreiras quantitativas por motivos de balanço de pagamentos...*” que “*só poderão ser aplicadas para controlar o nível geral de importações...*”⁵

5 As referências utilizadas sobre o texto dos acordos assinados em Marrakesh estão contidas em *GATT* (1994) e em sua tradução em português (BRASIL, D.O.U., 1994).

Os países desenvolvidos também cobraram, ao longo da Rodada Uruguai, maior reciprocidade dos países em desenvolvimento com respeito a compromissos de consolidação de tarifas. Isso, antes, era pouco exigido, o que permitia, aos países em desenvolvimento, “tomar carona” (*free riding*) nos acordos negociados entre os países desenvolvidos, que eram estendidos a eles pelo princípio da nação mais favorecida. Esse privilégio era considerado pouco relevante, uma vez que aqueles países tinham ampla possibilidade de aplicar barreiras não-tarifárias com base no Artigo XVIII:B. Como resultado das negociações que redundaram na elaboração da lista de concessões de cada membro no final da Rodada Uruguai, os dados do *GATT* comprovam um considerável esforço dos países em desenvolvimento neste aspecto (ver SAFADI & LAIRD, 1966). No caso da lista brasileira, os compromissos de consolidação tarifária atingiram todos os produtos. Para os industrializados, a maioria das tarifas foi consolidada no patamar de 35%; a regra geral do *GATT-94* - sujeita a exceções que deveriam ser notificadas na lista de cada membro - previa a implementação da redução em cinco parcelas iguais, no início de cada ano, entre 1995 e 1999 (ver a lista brasileira em Brasil, D.O.U. de 31/12/94).

Entre os novos acordos assinados em Marrakesh, dois teriam especial relevância nas controvérsias sobre o regime automotivo brasileiro que ocorreriam na segunda metade da década de noventa: aquele sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio (conhecido pela sigla *TRIMs*, em inglês), e o referente a subsídios e medidas compensatórias (SMC).

A elaboração de um acordo sobre políticas de investimento - que garantisse ampla liberdade de ação para as empresas multinacionais diante de políticas industriais adotadas por países hospedeiros - fizera parte, ao lado de acordos para o setor de serviços e sobre o direito de propriedade intelectual, das reivindicações de países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, para a agenda da Rodada Uruguai. Em oposição à introdução desses novos temas, tanto na elaboração da agenda como durante as reuniões da nova rodada, situavam-se países em desenvolvimento, liderados pela Índia e Brasil (ver OSTRY, 1997). Em parte como compensação pela inclusão dos temas relacionados ao setor de serviços e à propriedade intelectual na agenda da rodada, os Estados Unidos aceitaram uma restrição no escopo da discussão

sobre as *TRIMs*, de forma a limitá-lo à área do comércio, deixando de lado os tópicos relacionados exclusivamente às políticas de investimento e de concorrência.

As *TRIMs* eram utilizadas sobretudo por países em desenvolvimento e tinham a política industrial para o setor automotivo como principal alvo, dentro de uma estratégia típica de substituição de importações. Sua aplicação refletia o resultado de negociações entre o governo de um país em desenvolvimento e empresas multinacionais já estabelecidas, ou em vias de se estabelecer, em uma indústria desse país. Nessas negociações, essas medidas eram aceitas pelas empresas em troca da concessão de alguns estímulos - incentivos tarifários, por exemplo - por parte do governo.

Na introdução do acordo elaborado durante a Rodada Uruguaí fica expresso seu objetivo de fixar novas regras para evitar os efeitos restritivos e distorcidos de certas medidas de investimento sobre o comércio. Numa época em que a estratégia de substituição de importação não era mais bem vista pelos organismos internacionais, a defesa da utilização de *TRIMs* por parte de alguns países em desenvolvimento ao longo da Rodada Uruguaí foi expressa com o argumento de que essas medidas eram necessárias para um país hospedeiro contrabalançar as práticas monopolistas das multinacionais.⁶ O texto do Acordo *TRIMs* não vai muito além de reafirmar (no Artigo 2) a proibição de algumas medidas que já eram vetadas pelos Artigos III e XI do *GATT*, mas de forma limitada pela admissão de inúmeras exceções. Como ficará evidenciado na análise das controvérsias sobre o regime automotivo brasileiro na OMC, essa repetição não significa que o novo acordo tenha sido inócuo; ela faz parte do processo de desativação do tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento no âmbito da OMC. A inclusão, no anexo do acordo, de uma lista ilustrativa de *TRIMs* que são incompatíveis com as disposições dos Artigos III:4 e XI:1 tem o efeito prático de deixar explícita a proibição do uso das medidas nele citadas e, dessa forma, de dificultar uma

6 Para uma exposição detalhada em favor desse argumento, ver MORRISSEY & RAI (1995).

defesa contra eventuais queixas sobre seu uso levadas ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.⁷

Entre as *TRIMs* citadas no anexo, algumas haviam sido utilizadas nas políticas anteriores do Brasil para o setor automotivo, e voltariam a sê-las nos anos seguintes. Entre as que entram em conflito com o Artigo III:4, seja como obrigação, ou como condição necessária para obtenção de benefícios, está citado o requisito de conteúdo nacional. Da mesma forma, entre as que entram em conflito com o Artigo XI:1 estão citadas as restrições quantitativas para importação de produtos, seja de uma forma geral (como por meio de cotas), seja como proporção do valor das exportações da empresa (compensação comercial para produtos ainda não importados).

O Artigo 3 deixa explícito que todas as exceções previstas no *GATT-94* aplicam-se às disposições do Acordo *TRIMs*. O Artigo 4 prevê, especificamente para os países em desenvolvimento, uma exceção temporária em relação às disposições do Artigo 2, em conformidade com as diversas provisões do *GATT* que tratam de problemas na balança de pagamentos. Contudo, já vimos que, na prática, essas regras de exceção caíram em desuso. Parece, enfim, que o único privilégio efetivo garantido pelo acordo para os países em desenvolvimento⁸ foi a concessão de um período de transição mais longo para a eliminação das *TRIMs* já existentes e notificadas: cinco anos a partir da data do início da vigência do Acordo Constitutivo da OMC (ou seja, a partir do início de 2000), contra dois anos para os países desenvolvidos (e sete para os menos desenvolvidos). Fica admitida uma possível ampliação do período de transição das *TRIMs* para países em desenvolvimento que enfrentarem dificuldades para implantar as disposições do acordo,

7 Segundo a interpretação de MORRISSEY & RAY (1995), antes da Rodada Uruguai somente o índice de conteúdo nacional era diretamente vetado pelas regras do GATT (Artigo III); o Anexo do Acordo *TRIMs* teria, então, o efeito de tornar também ilegal *per se* os requisitos de compensação comercial.

8 Em diversas disposições dos acordos administrados pela OMC existe uma distinção entre “países em desenvolvimento” e “países de menor desenvolvimento relativo”. As referências contidas neste artigo aos países em desenvolvimento, nos casos onde se aplicam tal distinção, são dirigidas apenas ao primeiro grupo.

condicionada a uma solicitação ao (e sua aprovação pelo) Conselho sobre o Comércio de Bens. Restringir o uso de uma peça fundamental em uma política de desenvolvimento a um período tão curto é um privilégio de eficácia um tanto duvidosa.

Em seu estudo para a agenda positiva para países em desenvolvimento elaborada pela *UNCTAD*, Mashayekhi (1999) aponta várias dificuldades práticas que os países em desenvolvimento enfrentavam para implementar as disposições do Acordo *TRIMs*. Falta de clareza em algumas dessas disposições e em suas relações com as de outros acordos (como o de subsídios) estaria na origem de alguns dos problemas enfrentados durante os cinco primeiros anos da OMC.

O tratamento dado pelo antigo *GATT* aos temas sobre subsídios (Artigo XVI) e medidas compensatórias (Artigo VI) era pouco preciso, o que facilitava o uso indevido dessas medidas como forma de proteção. Os subsídios para a agricultura - para os quais se agregam maiores interesses protecionistas nos países avançados, tendo-se tornado o principal alvo das controvérsias entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia no *GATT* - não foram tratados no Acordo SMC, mas sim no acordo específico para o setor. O amplo Acordo SMC atingido na Rodada Uruguai é considerado eficiente em vários aspectos: forneceu uma definição de subsídio e de sua especificidade e classificou-os de acordo com o grau de violação a normas estabelecidas; definiu formas mais precisas para a medição de subsídio e danos; estabeleceu formas de recursos para a análise de conflitos, e introduziu normas para o processo de investigação e estabelecimento de medidas compensatórias. A classificação foi feita em três categorias. Subsídios proibidos são aqueles vinculados ao desempenho exportador - exemplificados com detalhamentos em lista anexa - ou ao uso preferencial de produtos nacionais.⁹ Subsídios acionáveis são aqueles que provocam efeitos danosos ou graves prejuízos aos interesses de outro membro. Subsídios não específicos não são acionáveis; os específicos são considerados não acionáveis quando associados a atividades de pesquisa, a assistência de região menos favorecida dentro de um país

9 Note-se que uma mesma medida pode ser atingida por diferentes acordos; no caso da regra de conteúdo nacional, pelo Artigo III do *GATT*, pelo Acordo *TRIMs* e pelo Acordo SMC.

membro ou a adaptação de instalações a novas normas ambientalistas, desde que sejam preenchidas as disposições do Artigo 8 do acordo. O “*tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento membros*”, que é tratado no Artigo 27 do acordo, expressa, de início, o reconhecimento de que os “*subsídios podem desempenhar papel importante em programas de desenvolvimento econômico.*” Mais uma vez, isso não passa de uma declaração de princípios, pois o tratamento especial vai pouco além do estabelecimento de um período de transição um pouco maior para eliminação dos subsídios proibidos - benefício irrisório diante do reconhecimento de sua relevância em programas de desenvolvimento. Enquanto o período de transição foi fixado em três anos para os desenvolvidos, para países em desenvolvimento ficou estabelecido um prazo máximo de oito anos para os subsídios associados ao desempenho exportador - desde que seja satisfeita uma série de disposições -, e de cinco anos para aqueles referentes ao uso preferencial de insumos nacionais. Ou seja, as regras do acordo para países desenvolvidos e em desenvolvimento estavam previstas para se tornarem idênticas a partir de janeiro de 2003; possíveis exceções para países em desenvolvimento, para subsídios vinculados ao desempenho exportador, dependeriam de consultas prévias e aprovação por parte do Comitê sobre Subsídios. A influência decisiva dos interesses das nações desenvolvidas sobre a elaboração do Acordo SMC é analisada criticamente por Sajjanhar (1999) em outro estudo para a citada agenda positiva elaborada pela UNCTAD. A elaboração do acordo, anota o autor, seguiu as reivindicações e as próprias legislações de países desenvolvidos, particularmente à dos Estados Unidos. Com isso, não é de se estranhar algumas das críticas ao seu conteúdo: proibição ou classificação de acionável para medidas que eram aceitas e amplamente utilizadas em programas de industrialização e desenvolvimento; e dificuldades comparativas para o uso de cada um dos três tipos de subsídios considerados não acionáveis. Entre estes, os requisitos necessários para se justificar o *status* de não acionáveis são mais fáceis de serem satisfeitos para aqueles destinados à pesquisa, cujos interesses estão concentrados nas nações desenvolvidas - dada a grande superioridade da parcela dos gastos em P&D nos orçamentos das empresas com sede nesses países. O mesmo tipo de subsídio ainda englobaria um maior número de atividades e uma maior parcela dos custos que pode ser subsidiada. Um fator adicional a dificultar o uso dos dispositivos do Acordo SMC por países menos ricos é provocado pelos elevados custos jurídicos

e de coleta de dados, tanto para a sustentação de uma queixa como para uma defesa.

Pode-se dizer, enfim, que a previsão de Ostry (p. 183) sobre a tendência das futuras disputas na área de subsídios na indústria ocorrerem entre países membros e não membros da OCDE já se manifesta nos últimos anos. Declarações do representante brasileiro em Genebra com respeito à não influência do País no estabelecimento das regras para o acordo (ver *Gazeta Mercantil*, 9/10/00) refletem essa questão. Queixas sobre a imposição de um acordo negociado apenas pelos membros mais ricos têm-se generalizado na OMC, sendo este fato apontado como um dos motivos para o fracasso de Seattle. (UNCTAD, 1999, p. 12).

3. A REVERSÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA DIANTE DO COMPROMISSO NA OMC

A fixação, pelo governo brasileiro, da alíquota para importação de veículos em 20% - meta até então prevista para ser alcançada somente no ano 2000 - foi adotada em setembro de 1994, em parte motivada pelo objetivo de repressão aos ágios que estavam sendo cobrados no mercado interno; mas seu efeito mais visível foi o forte estímulo para importações. Houve um aumento considerável e rápido da participação dos importados nas vendas ao mercado interno e o saldo do comércio setorial tornou-se logo (e crescentemente) negativo. A mudança brusca no saldo setorial mensal torna-se a principal responsável pela reversão do saldo líquido da balança comercial do País a partir dos últimos meses de 1994, após um longo período de superávits. Se mantida a baixa tarifa de importação, as perspectivas sobre os resultados futuros da balança comercial eram ainda mais sombrias. As montadoras instaladas no País deixavam de opor-se à política tarifária, uma vez que, desde o final de 1993, passaram a ter uma crescente e dominante parcela do total das importações; no início de 1995, anunciavam planos mais amplos de importação que incluíam, sobretudo, produtos de segmentos mais caros que são vendidos com maior margem de lucro (ver HOLLANDA FILHO, 1996).

A drástica mudança no saldo do comércio externo do setor, seu forte efeito negativo sobre o desempenho da balança comercial do País e a falta de perspectiva de uma alteração dessa situação logo provocaram uma reação protecionista por parte do governo. A primeira medida implicou uma reversão na direção das mudanças da tarifa de importação de veículos, que desde o início da década seguia uma linha crescentemente liberalizante. O governo brasileiro eleva a alíquota para importação de veículos para 32% em fevereiro de 1995 e, um mês depois, para 70%.

Essa primeira tentativa de frear a onda de importações de carros não era, como veremos, incompatível com os compromissos assumidos pelo País na OMC. O montante do aumento da tarifa em março pode ter sido exagerado (fixou-se uma alíquota superior àquela adotada em fevereiro de 1991 - 60%), mas talvez compreensível diante de uma situação de emergência. Ficava claro, por outro lado, que o setor doméstico não apresentava condições para enfrentar um grau de abertura correspondente à alíquota de 20%.

Os compromissos assinados em Marrakesh passaram a vigorar em 1/1/1995, com a fundação da OMC. Isso ocorre, portanto, no auge da onda das importações de veículos. Os aumentos da tarifa de importação em 1995, bem como as diminuições que ocorreriam até o final da década, foram compatíveis com aqueles compromissos. Em sua lista de concessões, assumidas de acordo com os dispositivos do Artigo II do *GATT*, o Brasil se compromete a consolidar a tarifa de importação de automóveis no nível de 35%. Esta consolidação passaria a ter validade em 1/1/1999. A tarifa base (não consolidada) para o produto era de 105%, que correspondia ao nível oficial anterior à Rodada Uruguai - embora não tivesse função prática, pois a importação de automóveis até o final dos anos 80 era impedida por barreiras não-tarifárias. De acordo com o dispositivo geral do Artigo 2 do Protocolo de Marrakesh ao *GATT-94*, as reduções da tarifa base para a consolidada seriam efetuadas em cinco parcelas iguais, no dia 1 de janeiro de cada ano entre 1995 e 1999. Ou seja, a tarifa máxima para importação de veículos permitida pelo compromisso diminuiria em 14 pontos percentuais nas datas acima indicadas.

A chamada “tarifa cheia” para importação de automóveis - isto é, para os casos não beneficiados pelo Regime Automotivo ou pelas cotas tarifárias (que serão discutidas posteriormente) - diminuiu, ao longo da segunda metade da década, de maneira compatível com esse compromisso. Após o aumento de março de 1995, que elevou a alíquota para 70%, a tarifa cheia seria reduzida para 63%, 49% e 35%, respectivamente no primeiro dia dos anos de 1997, 1998 e 1999. Pode-se verificar que essas alíquotas estiveram um pouco abaixo do máximo comprometido até 1996; a partir do início de 1997, corresponderam ao máximo comprometido, até atingir o nível consolidado em 1/1/1999.

4. AS COTAS PROIBIDAS

O déficit na balança comercial continuaria a crescer até junho de 1995, sob um forte peso dos produtos do setor automotivo. Em parte devido a encomendas que já haviam sido feitas, as importações de veículos mantiveram-se elevadas até aquele mês. É então que o governo brasileiro assina a Medida Provisória (MP) 1024, que apresenta um primeiro projeto para um novo regime automotivo no País. Com o intuito de atrair novos investimentos externos, a MP previa a diminuição, de 18% para 2%, do imposto de importação de máquinas, equipamentos, matérias-primas e peças para empresas do setor (montadoras e fornecedoras). Esse benefício estava vinculado a alguns requisitos (conteúdo nacional, comércio compensado) que contrariavam normas dos Acordos *GATT-94*, *TRIMs* e *SMC*. Mas isso ainda não estava regulamentado pela MP - e nem chegaria a sê-lo antes de dezembro. Foi outra medida, com pretendido efeito imediato, que provocaria reações rápidas. Em seu Artigo 10, a MP 1024 estipulava uma cota máxima para importação de veículos que deveria ser válida já para o restante do ano. A partir da data de sua assinatura (13/6/95), até o final de 1995, o número máximo de veículos importados seria limitado por uma cota equivalente a 50% das importações até então realizadas naquele ano. A cota corresponderia, segundo diferentes estimativas, a um número entre 100 mil e 150 mil veículos.

A primeira reação contra a medida foi imediata, e veio por parte do próprio Presidente da República Argentina. Embora o Artigo 8 da MP registrasse

que regras específicas seriam estabelecidas para o comércio no âmbito do Mercosul, a ministra brasileira da Indústria, Comércio e Turismo, Dorothea Werneck, afirmara, por ocasião da divulgação da medida, que as importações de parceiros do acordo estavam incluídas nessa cota. Diante do protesto argentino, o governo brasileiro decide excluí-las da cota - inicialmente por um período temporário de trinta dias e, um mês depois, em definitivo -, resolvendo o problema no âmbito regional.

Logo, porém, torna-se explícita a contestação da medida no âmbito da OMC. Tendo-se como referência o discurso de Celso Lafer - então embaixador brasileiro junto aos organismos internacionais sediados em Genebra - na abertura da consulta solicitada pelo Brasil ao Comitê de Balança de Pagamentos da OMC (ver LAFER, 1998, cap. VIII), pode-se seguir as etapas do processo até sua apresentação formal no comitê, bem como a argumentação desenvolvida por nosso embaixador, resumida em seguida. Em conformidade com as regras da OMC, o Brasil notificou o texto da MP 1024 já em 27/6/95. Em 3 de julho, o embaixador forneceu informações sobre a MP ao Conselho de Bens, pondo-se à disposição para esclarecimentos adicionais. Dia 13 do mesmo mês, é feita a notificação formal da MP e sua justificativa amparada pelo Artigo XVIII:B do *GATT*.

O processo da consulta solicitada ao comitê pelo Brasil realiza-se entre 5 e 9 de outubro, sendo o discurso de abertura feito no primeiro dia. Em sua argumentação, Lafer fornece dados sobre o desempenho deficitário do comércio externo do setor automotivo brasileiro desde o final do ano anterior, ressaltando a inelasticidade da reação das vendas de importados ante os aumentos da tarifa durante o primeiro semestre do ano. O embaixador relaciona esse comportamento com as perdas de reservas externas, mas realça que o problema não estaria tanto no nível dessas reservas, mas em sua composição. A parcela de reservas de origem especulativa (*short term capital inflow*) já era expressiva no País, e teria se originado da necessidade de financiar os déficits associados às importações estimuladas pela política de estabilização do Plano Real. O embaixador realça o caráter extremamente volátil desse fluxo financeiro - citando o então recente exemplo da crise do México - e o risco de sua utilização para enfrentar os problemas da balança de pagamentos. Se a justificativa do uso de cotas era utilizada para enfren-

tar o problema imediato do déficit da balança, as medidas de investimento relacionadas ao comércio (índice de conteúdo nacional e compensação comercial) - não em discussão, por não terem sido ainda implementadas - já eram justificadas (em conformidade com o Artigo 4 do Acordo *TRIMs*) de forma adiantada e sucinta, pela necessidade de reverter a composição das reservas, de maneira a substituir a entrada do capital financeiro volátil por investimentos seguros de longo prazo.

Em sua argumentação, Lafer também realça características específicas do setor automotivo na economia globalizada, que forneceriam motivos adicionais para a aceitação das medidas da MP 1024. Esta apresentava um período de validade até o final de 1999, data de encerramento do período de transição para as *TRIMs* que haviam sido notificados pelos países em desenvolvimento. Entre estes, nove notificaram *TRIMs* aplicadas especificamente ao setor automotivo, sendo que dois são parceiros do Brasil no Mercosul: Argentina e Uruguai. Mesmo entre países desenvolvidos, as características específicas do setor automotivo diante da maior rigidez das regras dos novos acordos da OMC poderiam ser deduzidas do fato de ter sido ele objeto da única *VER* (sobre o comércio de veículos entre União Européia e Japão) notificada em Marrakesh - de acordo com norma do Acordo sobre Salvaguardas, que estabelecia regras para a eliminação das *VERs*, mas admitia uma exceção para cada membro até o final de 1999. Lafer realça, ainda, o exemplo concreto das *TRIMs* utilizadas por parceiros do Mercosul, associado à previsão de um regime comum.

Resta uma observação sobre as provisões do Acordo Constitutivo da OMC utilizadas por Lafer. A justificativa básica do estabelecimento de cotas estava relacionada a problemas na balança de pagamentos (de países em desenvolvimento), contemplados nas diversas provisões do Artigo XVIII:B do *GATT* e, de maneira mais restrita, pelo “Entendimento sobre suas disposições” contido no *GATT-94*. A consulta feita pelo Brasil é uma exigência explícita desses acordos, em conformidade com o parágrafo 12(b) do Artigo XVIII e parágrafo 7 do “Entendimento”. O emprego de restrições quantitativas a importações está amparado pelo parágrafo 2 do Artigo XVIII, que se refere a problemas na balança de pagamentos gerados por contínuo e elevado nível de demanda por importados que tendem a aparecer em programas

de desenvolvimento econômico - exemplificado, por Lafer (p. 161), “*pelo próprio sucesso do Plano Real.*” O caráter excepcional do emprego de restrições quantitativas é realçado no “Entendimento” (parágrafo 3), que estipula sua admissão em casos em que medidas tarifárias não se mostraram suficientes para impedir uma “*acentuada deterioração da posição dos pagamentos externos.*” A insuficiência das duas prévias medidas de aumento das tarifas de importação de veículos foi um dos argumentos-chaves na justificativa apresentada para a medida das cotas.

A argumentação de Lafer não foi suficiente para evitar a rejeição das cotas no âmbito do Comitê da Balança de Pagamentos da OMC. (WTO, 1996). Estados Unidos, Coréia do Sul, União Européia, Japão e Canadá - membros que teriam suas exportações potencialmente afetadas - manifestaram-se contrariamente à legalidade da medida. Em 27/10/95, o governo resolve tornar sem efeito a medida sobre as cotas.

Ficava claro, pelas declarações de representantes dos principais países produtores, que outras *TRIMs* apresentadas na MP 1024, uma vez implementadas, também sofreriam restrições na OMC. O contraste com o extenso número de casos em que as provisões do Artigo XVIII:B foram aceitas no *GATT* até a década de setenta, como justificativa para o uso de restrições quantitativas impostas por diferentes países em desenvolvimento, em diversos setores industriais, parece suficiente para indicar que houve uma significativa mudança nos critérios de avaliação sobre o uso do artigo, o que explicaria a rejeição da medida na OMC.

Lafer observa, na introdução de seu livro (p. 14), que “*a favorável evolução da conjuntura permitiu sua (restrições quantitativas na forma de quotas de importação) revogação pelo governo brasileiro.*” Creio que a evolução favorável da conjuntura seja uma referência ao desempenho da balança comercial. Mas é importante salientar que, *ex-post*, a medida mostrou-se inócua. Desde meados de junho daquele ano, avolumaram-se estoques de carros, nacionais e importados, encalhados nos pátios das montadoras ou nas revendedoras. A evolução do número de veículos importados já indicava, dois meses depois da assinatura da MP 1024, que o limite previsto pelo regime de cotas não seria atingido até o final do ano. A imprensa registrava, nos últimos meses

de 1995, um significativo número de carros importados que estavam sendo mandados de volta para os países de origem.

5. O REGIME AUTOMOTIVO BRASILEIRO

A MP 1024 já continha uma primeira versão para um novo regime automotivo para o País. Ela seria renovada mensalmente a partir de julho de 1995, contendo poucas ou nenhuma alteração, mas cumprindo a burocracia exigida para evitar sua apresentação ao Congresso. Em 14/12/95, é assinada a MP 1235, que traz o texto do novo regime automotivo. Duas semanas depois, em 27/12/95, é publicado o Decreto 1761 que a regulamenta. As regras do novo regime, com duração prevista até o final de 1999, davam benefícios específicos para empresas montadoras e produtoras de autopeças já instaladas no País e para aquelas que viessem a se instalar.

Na exposição de motivos do decreto ficava salientado o objetivo de incentivar investimentos, produção e exportação de veículos, de maneira a estimular a importação de máquinas, equipamentos, matérias-primas e peças - por meio de redução dos impostos de importação - sem pressionar as contas externas - ou seja, exigindo uma contrapartida por parte das exportações da empresa beneficiada. O decreto promovia ainda uma redução do imposto de importação de veículos para as montadoras que aderissem ao regime. A alíquota ficava reduzida em 50%, ou seja, para 35%, dado que outro decreto da mesma data mantinha a tarifa cheia de 70% para 1996. A importação de bens de capital (máquinas e equipamentos) é beneficiada com redução de 90% na alíquota; a de insumos (matérias-primas e peças) com uma redução de 85% (que resultava numa alíquota de 2%) em 1996, que diminuiria anualmente até 40% em 1999.

O Capítulo IV do decreto, intitulado “Das proporções e limites”, fixa uma série de relações que deveriam ser satisfeitas anualmente para as empresas que aderissem ao regime. Para bens de capital e matérias-primas, estabeleceu-se um nível mínimo entre a relação das compras de produtos domésticos e as importações subsidiadas. O valor total das importações subsidiadas de insumos e veículos não poderia superar o valor das “exportações líquidas”.¹⁰

Em específico para as autopeças, o valor das importações subsidiadas não poderia superar a dois terços do valor das exportações líquidas. O regime ainda estabelecia um sistema de bônus, que fornece para a empresa que compra bens de capital produzidos no País um crédito adicional para importações beneficiadas por incentivos. Para os “*newcomers*” (empresas que viessem a se instalar e aquelas já estabelecidas que ampliassem a capacidade instalada para produção de novos modelos ou construíssem novas fábricas), as importações beneficiadas poderiam ser compensadas por exportações que se realizassem dentro de um período de três anos. Fixou-se, também, um índice médio de nacionalização - medido pela proporção entre o valor dos insumos produzidos no País e o valor total (líquido de impostos) dos insumos utilizados na produção da empresa - no patamar mínimo de 60%; os insumos importados do Mercosul com valores compensados por exportações seriam considerados “nacionais” para efeito dessa medida. Para os *newcomers*, este requisito seria exigido em três anos a partir do início da produção.

Fica evidente que os requisitos acima apontados para a adesão ao regime entravam potencialmente em conflito com as regras gerais (ou seja, sem considerar as exceções admitidas pelo tratamento especial e diferenciado) do *GATT* e dos Acordos *TRIMs* e *SMC* (ver seção 2 deste artigo). Talvez ainda não estivesse suficientemente claro, para as autoridades do País, o grau de irrelevância em que foram abandonadas as regras de exceção para os países em desenvolvimento. Mas não havia dúvidas sobre a consciência de que problemas na OMC apareceriam. Tanto que, na mesma edição em que um órgão da imprensa (*Gazeta Mercantil*, 28/12/95) publicava o texto do decreto, o embaixador Celso Lafer dava uma entrevista em que formulava os itens gerais da defesa que preparava. As reações enfrentadas pelo regime na OMC, as argumentações dos representantes brasileiros e as modificações introduzidas no regime por causa das restrições levantadas serão objeto de discussão no próximo artigo.

10 “Exportações líquidas” corresponde ao total das exportações deduzidas das importações realizadas sob o regime de “*drawback*”, das comissões pagas a agentes no exterior e das exportações sem cobertura cambial.

Duas observações podem ser feitas aqui sobre a reação imediata a essas medidas no meio das empresas estabelecidas do complexo automobilístico doméstico. A diminuição do imposto de importação de autopeças para 2% já estava prevista na MP 1024, o que provocara fortes manifestações contrárias da parte das empresas fornecedoras. Essas reclamações foram parcialmente atendidas pelo estabelecimento do cronograma para diminuição do incentivo e pelo estabelecimento do teto específico para as importações incentivadas de autopeças. Por outro lado, o índice de nacionalização foi estipulado em uma proporção menor do que aquele efetivamente aplicado na época, o que provocava uma diminuição da proteção para os fornecedores locais, notadamente para peças destinadas a novos modelos. De fato, a proteção efetiva para as montadoras tornou-se bem mais ampla do que aquela para os fornecedores (ver índices calculados por BEDÊ, 1996, p. 75).

A outra observação refere-se à resistência das montadoras estabelecidas aos incentivos dados para a entrada de novas montadoras, medida que gerara forte oposição das empresas estabelecidas por ocasião de sua inclusão nas propostas de incentivo elaboradas na primeira metade da década (ver HOLLANDA FILHO, 1996). O decreto do novo regime atendeu a essa resistência ao ampliar os incentivos aos “*newcomers*” para investimentos das empresas estabelecidas em novas linhas de produtos e na construção de novas fábricas; a Ford foi a primeira empresa a aderir ao regime, menos de um mês após sua promulgação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTSHULLER, Alan *et alii*. *The future of the automobile*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1984.
- BEDÊ, Marco A. *A indústria automobilística no Brasil nos anos 90: proteção efetiva, reestruturação e política industrial*. 1996. Tese (Doutorado). FEA/USP, São Paulo.
- BHAGWATI, Jagdish [1988]. *Protectionism*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1989.
- BRASIL, D.O.U. de 31/12/94. *Resultados da Rodada Uruguai do GATT*. São Paulo: Aduaneiras, 1995.
- FINGER, J. Michael. Legalized backsliding: safeguard provisions in GATT.

- In: MARTIN, W.; WINTERS, L. A. (eds.), *The Uruguay Round and the developing countries*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1996.
- GATT. *The Uruguay Round Final Act*: full texts. April 1994 (site da WTO).
- GIBBS, Murray. *Special and differential treatment in the context of globalization*. In: UNCTAD, 1999.
- HOLLANDA FILHO, Sergio B. *Os desafios da indústria automobilística: a crise da modernização*. São Paulo: IPE-USP, 1996.
- KRUEGER, Anne O. *Trade policies and developing nations*. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- _____. Trade policy and economic development. *The American Economic Review*, v. LXXXVII, n. 1, March 1997.
- KRUEGER, Anne O.; MICHALOPOULOS, Constantine. Developing-country trade policies and the international economic system. In: PREEG, E. H. (ed.), *Hard bargaining ahead: US trade policy and developing countries*. Washington: US Overseas Development Council, 1985.
- LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- LOW, Patrick; SUBRAMANIAN, Arvind. Beyond TRIMs: a case for multilateral action on investment rules and competition policy? In: MARTIN, W.; WINTERS, L. A. (eds.), *op. cit.*, 1996.
- MASHAYEKHI, Mina. *Trade-related investment measures*. In: UNCTAD, 1999.
- MORRISSEY, Oliver; RAI, Yogesh. The GATT agreement on trade related investment measures: implications for developing countries and their relationship with transnational corporations. *The Journal of Development Studies*, v. 31, n. 5, June 1995.
- OSTRY, Sylvia. *The post-cold war trading system: who's on first?* Chicago: The University of Chicago Press, 1997.
- RODRIK, Dani. *The new global economy and developing countries: making openness work*. Washington: Overseas Development Council, 1999.
- SAFADI, Raed; LAIRD, Sam. The Uruguay Round agreements: impact on developing countries. *World Development*, v. 24, n. 7, 1996.
- SAJJANHAR, Ashok. *Subsidies*. In: UNCTAD, 1999.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduanciras, 1999.

UNCTAD. *A positive agenda for developing countries: issues for future trade negotiations*. UNCTAD/ITCB/TSB/10. Geneva, 1999.

WTO. *Brazil - trade policy review*. 1996 (site da WTO).

_____. *Market access: unfinished business - post-Uruguay Round inventory and issues*. Special Study No. 6, 2001. (site da WTO).

Este artigo e sua continuação, que será publicada no próximo número desta revista, foram extraídos de uma pesquisa que contou com apoio de uma bolsa de produtividade do CNPq. O autor agradece a Celso Lafer, pelos esclarecimentos fornecidos na etapa inicial da pesquisa, e a Ana Maria A. F. Bianchi, pelas sugestões oferecidas. As opiniões aqui apresentadas, bem como todos os erros remanescentes, são de minha exclusiva responsabilidade.

(Recebido em janeiro de 2002. Aceito para publicação em agosto de 2003).