

Nº 1

**Legislação de
comércio exterior:
comentários sobre
o caso dos
Estados Unidos**

Guida Piani

Novembro de 1986

Texto para Discussão Interna
nº 1

LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR:
COMENTÁRIOS SOBRE O CASO DOS ESTADOS UNIDOS

Guida Piani

Novembro de 1986

ÍNDICE

	pg.
I - INTRODUÇÃO	1
II - COMENTÁRIOS SOBRE A LEGISLAÇÃO COMERCIAL AMERICANA	3
1 - Impedimentos diretos e medidas relacionadas	3
2 - Impedimentos indiretos e medidas relacionadas	16
III - CONCLUSÃO	18
BIBLIOGRAFIA	20

I - INTRODUÇÃO

Durante muitos anos, o Brasil pode, sempre que necessário, se comportar como se sua balança comercial se constituísse apenas de uma conta: a das exportações de mercadorias, incentivadas por um amplo programa de promoção, especialmente às manufaturas. O outro lado da moeda - as importações - recebeu dois tipos de tratamento: um pela via dos processos de substituição de importações, outro pelo controle direto das importações. Recentemente, fatores de origens diversas vêm convergindo no sentido de demonstrar a impossibilidade da política comercial continuar sendo gerida dessa forma. Por um lado, graças sobretudo às pressões de parceiros comerciais como os Estados Unidos, foram eliminados os principais subsídios às exportações; o que, porém, não colocou o país a salvo das investidas protecionistas dos países industrializados. De outro lado, a retomada do crescimento internamente vem sendo acompanhada por um reconhecimento cada vez mais generalizado da necessidade de aumento das importações. Essa questão traz, a reboque, os problemas de modificação dos atuais procedimentos de controle das importações, como o sistema de concessão de guais, a reformulação tarifária, além da adaptação às normas de organismos como o Gatt, como no caso do Código de Valoração Aduaneira.

Portanto, o país está tendo e continuará a ter que se submeter a uma série de mudanças em seus instrumentos de política comercial. Boa parte dessa transformação tem fontes externas de pressão importantes e, para operá-la, não é suficiente uma reestruturação dos mecanismos econômicos; é urgente a criação de um conjunto de leis e de órgãos governamentais responsáveis pelo tratamento não apenas dos problemas com os quais já nos defrontamos, relativos ao protecionismo dos países desenvolvidos, como dos que, com certeza, se tornarão mais frequentes à medida em que se intensifique o processo de liberalização de nossas importações. Quanto a esse último aspecto, um elemento de preocupação crescente é o empenho dos Estados Unidos e outros países centrais em incluir na próxima rodada de negociações do Gatt uma série de temas ligados ao comércio interna

cional de serviços, posição à qual o Brasil vem opondo grande resistência. Independente do resultado a curto prazo desse enfrentamento de posições, o Brasil deve estar preparado para a eventualidade de ter que se sentar à mesa de negociação junto a países com interesses comerciais distintos, não importa a área específica de atrito. Na verdade, o país está sendo compelido a ter uma atitude mais ativa em termos de negociações comerciais. A decisão recente do Conin em relação ao estatuto jurídico de controle do "software", em favor do direito autoral, pode ser interpretada como parte desse novo jogo. A discussão posterior em torno da adaptação que deve ser feita ao regime de "direito autoral" para servir ao caso do software gira, de fato, em torno da criação de um novo estatuto jurídico para a regulamentação da compra e venda de programas de computador.

Enfim, o Brasil está tendo - às vezes de maneira não muito voluntária - que alterar regras que afetam significativamente sua inserção presente e futura no mercado internacional. Melhor seria que esse processo de mudança fosse realizado de forma mais consciente e planejada, em que os pontos que eventualmente viessem a compor uma pauta de negociação fossem estabelecidos de maneira consistente com as prioridades não só comerciais, como da política industrial e da política de renegociação da dívida externa do país. Uma condição necessária para que essa transição possa se efetuar satisfatoriamente é poder contar com o apoio de dispositivos legais e uma estrutura capaz de operacionalizá-los, que possam garantir um grau mínimo de proteção aos produtores domésticos, no contexto de um regime de controle menos rígido das importações e de um protecionismo crescente a nível internacional. Trata-se, portanto, de algo mais do que simplesmente dotar o país de leis que regulamentem internamente os códigos e leis assinados no Gatt, como o Código de subsídios, a lei anti-dumping e o Código de Valoração Aduaneira.

Os Estados Unidos têm elaborado, ao longo dos últimos anos, uma grande quantidade de leis voltadas à regulação de um "comércio justo". Em vista da farta disponibilidade de informações a respeito, será feita, a seguir, uma descrição dos principais impedimentos (não-tarifários) diretos e indiretos ao comércio, das leis mais conhecidas sobre medidas de alívio para importações nos Esta

dos Unidos e dos procedimentos ligados à aplicação dessas leis neste país. Pretende-se, assim, chamar a atenção para a importância e complexidade do aparato legal destinado a cuidar dos problemas relacionados ao comércio exterior nos Estados Unidos.

II - COMENTÁRIOS SOBRE A LEGISLAÇÃO COMERCIAL AMERICANA

1 - Impedimentos diretos e medidas relacionadas

(a) Taxas anti-dumping

Diz-se que ocorre "dumping" quando um produtor estrangeiro fixa o preço do produto importado abaixo do fair value (LTFV - less than fair value). Segundo Wares⁽¹⁾, "os economistas definem dumping como uma discriminação de preços no comércio internacional; isto é, a venda de produtos homogêneos a preços diferentes em dois ou mais mercados nacionais. Essa definição geral compreende tanto uma discriminação de preços entre o mercado doméstico do produtor e mercados externos como entre mercados de exportação apenas".

De acordo com a Lei Anti-dumping americana de 1921, a definição básica de dumping era a venda de exportações a um preço menor do que o das vendas no mercado doméstico. Entretanto, a lei de 1921 também incluía uma cláusula a ser invocada na ausência de vendas comparáveis nos mercados domésticos⁽²⁾. Nessas circunstâncias, a ocorrência de dumping era estabelecida quando os preços de exportação não chegassem a cobrir os custos de produção (fixados por lei do país importador) dos produtos estrangeiros.

Ao longo do tempo, essa definição secundária foi-se tornando cada vez mais corrente. O Trade Act de 1974 e a Lei dos Acordos de Comércio de 1979 aumentaram a aplicabilidade dessa cláusula do valor construído (constructed value). Na prática recente, então, estendeu-se a noção de dumping de forma a incluir as vendas abaixo do custo total de produção, incluindo uma margem razoável de lucro.

(1) Wares, W. A., "The Theory of Dumping and American Commercial Policy", Lexington, MA: D.C. Heath, 1977, in "Impediments to International Trade", por Wendy E. Takacs, in "Handbook of International Business", ed. por Ingo Walter, 1982.

(2) Barry Eichengreen e Hans van der Ven, "U.S. Antidumping Policies: The case of Steel", in "The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy", editado por Robert Baldwin e Anne Krueger.

Para dar início a um processo anti-dumping, as indústrias americanas que competem com as importações e que se sintam prejudicadas, ou um grupo doméstico interessado, devem dirigir um requerimento ao Departamento de Comércio - que vai decidir se de fato o dumping ocorreu e, neste caso, determinar a taxa anti-dumping a ser imposta às importações - e outra à International Trade Commission (ITC) ⁽³⁾, a qual deve investigar se ocorreu dano material à indústria doméstica com a importação do produto beneficiado pelo dumping. A exigência de comprovação de dano à indústria local para a imposição de taxas anti-dumping foi introduzida pela Lei de Acordos de Comércio de 1979.

Tanto no Departamento de Comércio como na ITC, o processo ocorre em dois estágios: no 1º, o Secretário de Comércio determina se há base suficiente para a alegação de dumping e, em caso positivo, estima uma margem preliminar de dumping. A ITC, por seu lado, investiga se há indicação suficiente de dano material à indústria local; se não, o processo é terminado. Na 2a. etapa do processo, é feita uma determinação final da margem de dumping pelo Departamento de Comércio e uma determinação final, pela ITC, se de fato houve dano material à indústria local. Em caso positivo, são impostas as taxas anti-dumping. Cada um desses estágios tem um limite de tempo para sua duração, imposto pelo Congresso em 1974 e encurtado em 1979. O processo pode ser interrompido, por exemplo, por um acordo com os exportadores, estabelecendo a suspensão das exportações ou eliminação do dumping.

Em relação aos processos anti-dumping, a crítica mais importante deve ser feita à adoção sistemática do conceito de valor justo (fair value) baseado nos custos de produção e à metodologia empregada, nos Estados Unidos, para seu cálculo. Essa metodologia obriga a que os custos de produção incluam, por exemplo, margens mínimas de lucro e de despesas gerais. Muitos são os pontos que podem ser questionados, como a dificuldade de se estimar os custos totais de produção em atividades com processos de produção mais complexos e a validade da imposição de se cobrirem todos os custos, em quais

(3) A ITC, antiga Tariff Commission, é composta de seis membros, (economistas, dos quais não mais de três podem pertencer a um mesmo partido político) escolhidos pelo presidente dos Estados Unidos e ratificados pelo Senado.

quer circunstâncias, quando talvez fosse mais plausível admitir que as empresas vendem, sobretudo em períodos de recessão, a um preço que reflita seus custos marginais. Entretanto, mesmo deixando de lado esses aspectos, é importante perceber que o emprego de uma dada metodologia pode, se se parte de critérios muito rígidos, levar à determinação de dumping de forma quase automática.

Quanto à investigação realizada pela ITC, os critérios que orientam uma determinação positiva de dano são:

i) o crescimento do volume de importações do produto, em termos absolutos e em relação à produção e consumo nos Estados Unidos;

ii) a constatação de que a indústria doméstica produtora de um artigo semelhante ou competitivo com as importações tenha sido seriamente prejudicada ou sofrido tal ameaça;

iii) a comprovação de que essas importações crescentes sejam causa substancial de um prejuízo sério (ou ameaça) à indústria local.

A fim de obter conclusões sobre os critérios acima, a ITC analisa dados sobre a evolução de: importações, penetração no mercado americano, utilização de capacidade e produção doméstica, exportações americanas do produto, variações de estoque, emprego, salários, produtividade e lucratividade na indústria doméstica (sempre comparados às médias do total da indústria de transformação), e preços do produto (comparados à evolução do Índice de Preços ao Consumidor, além de avaliados os efeitos dos Preços de importação sobre os preços do produto doméstico), vendas e participação no mercado americano.

A metodologia usada pela ITC (é a mesma para as investigações sobre subsídios) para averiguação de danos leva em conta apenas, como se observa, os custos incorridos por um segmento específico da sociedade - os produtores locais - em consequência da competição exercida por importações a preços baixos. Não são considerados, nesse procedimento do qual resulta uma proposta de política para enfrentar a concorrência externa, os benefícios, por exemplo, usufruídos pelos consumidores, ao compararem o produto importado a um pre

ço menor. Este aspecto torna-se ainda mais relevante nos casos de importações de produtos intermediários, como o aço; deixam de ser computados os benefícios auferidos por todas as indústrias locais que utilizam o aço como insumo. Assim, a proteção eventualmente recomendada pela ITC a uma indústria como a siderúrgica pode ter repercussões negativas nos preços - e, conseqüentemente, na competitividade - dos produtos de outras indústrias locais, criando, dessa forma, condições para futuros problemas nessas indústrias e, portanto, possibilidades de futuras investigações de dumping e prejuízos sobre os produtos dessas indústrias.

A investigação da existência de dano material envolve, também, aspectos controvertidos que vão desde a definição de produto similar ("uma definição mais específica, por exemplo, com base nas características, uso ou qualidade, pode aumentar a probabilidade de determinação positiva de prejuízo, porque as importações se relacionam com um segmento mais reduzido do mercado")⁽⁴⁾ até os critérios utilizados para a verificação da existência de danos. Pela Lei de Comércio e Tarifas de 1984, a ITC "exige que se agreguem as importações provenientes de vários países, ao constatarem-se os eventuais efeitos dessas importações sobre determinada indústria norte-americana. Antes, esse "agrupamento" ficava a critério de cada um dos membros da Comissão; agora é procedimento obrigatório"⁽⁵⁾. Essa medida facilita uma conclusão positiva.

(b) Direitos Compensatórios

Um direito compensatório é uma taxa extra imposta às importações que tenham recebido um subsídio no país exportador.

O processo para imposição de direitos compensatórios nos Estados Unidos é semelhante ao de taxas anti-dumping, em 2 estágios, envolvendo o Departamento de Comércio, que investiga a existência de subsídios e determina as margens supostamente praticadas, e a ITC, que verifica a ocorrência de dano material, com prazos máximos para cada etapa da investigação. A comprovação de dano material é condição necessária para imposição de direitos compensatórios, desde a Lei de Acordos de Comércio de 1979, que implementou as deci

(4) Ver "Relações Comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos", convênio IPEA/CEPAL, Brasília, 1985, pg. 42.

(5) Idem, pags. 35 e 36.

sões da Rodada de Toquio sobre Subsídios e Direitos Compensatórios.

Aqui, como no caso dos processos anti-dumping, há um e feito negativo imediato sobre as exportações atingidas pelo processo: após uma determinação preliminar positiva de dumping ou subsídio, o Secretário de Comércio ordena a suspensão da liquidação das entradas do produto e o depósito do valor equivalente à margem de dumping ou subsídio⁽⁶⁾.

O texto do Gatt não contém uma definição de subsídios, mas apenas alguns critérios relativos ao seu uso (Artigo XVI) e à imposição de direitos compensatórios (Artigo VI). As principais orientações derivadas desses critérios são que: 1) os subsídios usados pelos governos não deveriam criar diferenciais de preços (preços de exportação abaixo dos preços domésticos); 2) os subsídios deveriam beneficiar produtores, independentemente do destino das vendas de seu produto ser o mercado externo ou doméstico. No início da década de sessenta, alguns países desenvolvidos membros do Gatt concordaram em proibir certos subsídios às exportações. Na época, cogitou-se em admiti-los para os países menos desenvolvidos, mas nenhuma regra específica foi adotada neste sentido.

Embora a legislação americana também não defina claramente o que deve ser entendido como subsídio (bounty ou grant), a tendência tem sido a de adotar um conceito bastante amplo, abrangendo uma variedade de medidas governamentais voltadas à promoção da produção ou exportações. No caso dos processos contra produtos brasileiros no passado recente, destacam-se: crédito-prêmio às exportações, financiamento preferencial do capital de giro, isenção de imposto de renda sobre lucro com exportações, descontos de IPI para investimentos de capital, programas do CDI de incentivos tributários para certos tipos de máquinas e depreciação de bens de capital. A "Lei de Comércio e Tarifas" de 1984 codificou⁽⁷⁾ o conceito de "upstream subsidization" (subsídios não concedidos diretamente ao produto investigado, mas a um de seus principais insumos).

(6) Esse custo em si, porém, pode chegar a ser insignificante se comparado aos custos com que a empresa terá de arcar, caso decida defender-se. Um Estudo de Sela sobre a Indústria Siderúrgica norte-americana, de fevereiro de 1986, avalia que o custo médio de defesa para uma companhia ou país em um caso de dumping, por exemplo, fica aproximadamente entre cem e duzentos mil dólares.

(7) "Relações Comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos", pag. 35.

Chama a atenção o rigor do tratamento dado à questão de direitos compensatórios nos Estados Unidos, refletido na amplitude bastante grande de medidas caracterizadas como subsídios. Dessa forma, apesar do Gatt reconhecer o "princípio de que os países em desenvolvimento podem, sob determinadas circunstâncias, subsidiar sua produção e suas exportações a fim de superar certas desvantagens estruturais"⁽⁸⁾, a legislação americana não abre espaço para o reconhecimento desse direito aos países em desenvolvimento. Ao contrário, a facilidade de constatação da existência de subsídio permite a sua compensação com medidas que podem ir desde a introdução de impostos de exportação no país exportador (nos casos em que se chega a um acordo, como aconteceu com vários produtos brasileiros) até a negociação de um acordo "voluntário" de limitações às exportações dos produtos.

O ponto importante a respeito dos direitos compensatórios é que, à diferença das investigações de dumping, que são dirigidas contra práticas de empresas estrangeiras sobre seus preços, uma investigação sobre subsídios é, essencialmente, uma investigação a respeito, no mínimo, da política fiscal do governo de um outro país. O Brasil - em que a inserção do Estado na Economia tem características tão diversas dos Estados Unidos - tem sido objeto de uma incompreensão crescente em seu relacionamento comercial com os Estados Unidos, no que tange a esse assunto de subsídios. Um exemplo disso encontra-se nos processos de direitos compensatórios movidos em 1983-84 contra usinas siderúrgicas estatais brasileiras (CSN, Usiminas e Cosipa). Uma dos programas considerados como fonte de subsídios era a participação do governo (através do BNDES, por exemplo) no capital acionário dessas empresas, fundamentada em critérios não-comerciais (ou seja, sem que o Estado vise a obtenção de lucros através de sua participação). A aplicação desse critério à economia brasileira pode ser percebida, no mínimo, como uma incapacidade de aceitar o funcionamento de uma economia com padrões tão diversos de atuação do Estado.

Subsídios e direitos compensatórios, portanto, já constituem, por sua natureza mesma, questões bastante delicadas, seja por

(8) in "La industria siderurgica de Estados Unidos ante la competencia internacional", Sela, fev. 1986, pag. IV-8.

que a caracterização de subsídio envolve um julgamento unilateral de políticas internas de um país estrangeiro soberano, como também pela tendência dos países industrializados a utilizarem direitos compensatórios como barreiras não-tarifárias às importações, em tempos de mais protecionismo.

A aplicação da legislação americana sobre direitos compensatórios, nesse sentido, leva os aspectos controvertidos relativos a subsídios às últimas consequências: ao invés de se ater aos critérios básicos fixados pelo Gatt, ou seja, de que o subsídio não deve discriminar o produto doméstico em relação às exportações e não deve criar diferencial de preços de exportação em relação a preços domésticos, as leis de comércio americanas tem-se tornado cada vez mais abrangentes, como fica claro na cláusula de subsídio a insumos, incluída na Lei de 1984. O exemplo dos processos contra empresas siderúrgicas brasileiras - que tiveram os preços de seus produtos e suas políticas de financiamento diretamente controlados pelo governo -, envolvendo um julgamento do comportamento de segmentos do setor estatal, extrapola os limites de conceituação de subsídios, uma vez que os critérios de atuação de órgãos governamentais de um país só dizem respeito à política interna desse país, e não tem implicações diretas sobre os fluxos de comércio no mercado mundial. Este fato ilustra, de preferência, uma atitude de imposição, por parte dos Estados Unidos, de uma determinada concepção de padrão "ideal" de funcionamento da economia e do papel das instituições. Além disso, se considerarmos que os subsídios são instrumentos de política e conômica que podem ser utilizados para a superação de certas distorções, existentes no mercado do próprio país ou no mercado externo, adversidades essas enfrentadas sobretudo por países em desenvolvimento, a aplicação da legislação americana assume um caráter particularmente discriminatório contra esses países.

(c) Cláusula de escape (ações de salvaguarda)

As cláusulas de salvaguarda permitem a rescisão de cláusulas de acordos, uma vez que o crescimento das importações, devido a concessões anteriores, esteja causando danos à indústria doméstica, ainda que estas importações não sejam subsidiadas ou que não se esteja praticando dumping.

O Gatt contém uma cláusula de salvaguarda (Artigo XIX) que permite a seus membros a adoção de restrições temporárias às importações consideradas prejudiciais à indústria nacional. "A cláusula de escape não se destina a oferecer proteção permanente sem compensação aos países que a invocam. Segundo o regulamento do Gatt, o país que recorrer ao Artigo XIX deve negociar algum tipo de indenização com os países cujas exportações se vejam afetadas, caso contrário se expõe a medidas retaliatórias desses países"⁽⁹⁾.

Nos Estados Unidos, a cláusula de escape constitui a seção 201 da "Lei de Comércio" de 1974, a qual "liberalizou os critérios para a aplicação da cláusula de escape, eliminando a ligação necessária entre o aumento das importações e uma concessão comercial anterior. Na forma da atual lei, uma firma, associação de indústrias ou sindicato pode solicitar proteção temporária"⁽¹⁰⁾.

O processo para aplicação dessa lei é iniciado com um pedido de um grupo privado representante da indústria nacional ou por algumas instituições oficiais, como o Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR), para que a ITC inicie uma investigação (aqui, só a ITC procede à investigação). Se a determinação preliminar sobre dano à indústria local for positiva, a ITC comunica esse resultado ao Presidente, junto com a sugestão de medidas a serem adotadas, que podem ser: maiores tarifas, quotas, quotas-tarifas ou assistência para ajustamento à indústria e/ou aos trabalhadores. O Presidente pode decidir ou não conceder alívio em relação às importações ou adotar uma medida diferente daquela recomendada pela ITC; em qualquer caso, o Congresso pode, por maioria, derrubar o veto do Presidente ou obrigá-lo a implementar a recomendação da ITC.

Esse tipo de processo, como os de dumping e direitos compensatórios, também tem um limite de tempo para ser concluído. As medidas de proteção eventualmente adotadas não podem se estender além de um certo período (5 anos, prorrogáveis por mais 3); as tarifas não podem sofrer uma elevação superior a 50% ad valorem e as importações não podem ser reduzidas, através de quotas, a um nível inferior ao do período recente mais representativo.

(9) Idem pag. IV-3

(10) Wendy E. Takacs, op. citada, pag. 9.15

O Executivo norte-americano tem tendido a optar por conceder assistência para ajustamento à indústria e/ou pela negociação de acordos de ordenamento de mercado (OMAS) ou de acordos de restrição voluntária (VER's). Estes, porém, não constituem uma medida de alívio de acordo com a cláusula de Escape. "Os acordos de restrição voluntária são medidas "voluntárias" aceitas pelos países exportadores, pelo que os Estados Unidos, nestes casos, não são obrigados a oferecer indenização, nem podem ser objeto de retaliação por parte de seus sócios comerciais, em virtude das disposições legais do Gatt"⁽¹¹⁾. O significado econômico e as implicações de uma VER se serão abordados no item e, adiante. Por enquanto, importa chamar a atenção para os seguintes fatos: 1º, o descolamento dos critérios de aplicação da Seção 201 em relação aos critérios do Gatt⁽¹²⁾ transforma a cláusula de escape da lei americana em um instrumento preferencialmente de proteção à indústria local em crise - não importando se o motivo principal para isso tenha sido alguma modificação no âmbito do comércio exterior. Em 2º lugar, a preferência que tem sido demonstrada pelo governo americano pela negociação de "acordos de restrição voluntária" implica em uma evasão ao cumprimento da recomendação do Gatt de se conceder alguma compensação ao país exportador. Como já ficou claro, um acordo VER não é uma medida passível de ser recomendada pela Seção 201, já que, formalmente, é o próprio país exportador que está impondo uma limitação às suas próprias exportações. Em última instância, esta é uma forma de se "contornar" a legislação existente, em resumo, uma forma de se usufruir da lei, demonstrando-se o que se predente através ddela - que é o dano causado à indústria local através das importações - sem a obrigação de cumpri-la, pois isso requereria, como já foi dito, a concessão de alguma compensação ao outro país, além de uma série de restrições às medidas de proteção passíveis de serem adotadas.

(d) Práticas desleais de comércio

A seção 301 da Lei de Comércio de 1974 (emendada pela lei de 1979) constitui um mecanismo (relacionado ao Artigo XXIII, do

(11) "La ind. siderurgica de Estados Unidos ante La competencia Internac." pag. IV-4.

(12) No artigo XIX está estabelecido, como condição para aplicação da Cláusula de escape, que o crescimento acelerado das importações, causador do dano material (ou ameaça de) à indústria local, seja resultante de evoluções imprevistas e do efeito de obrigações assumidas como membro do Gatt, inclusive concessões tarifárias.

Gatt) criado pelo Congresso, atribuindo ao executivo a função de impor o cumprimento de direitos adquiridos por indivíduos e empresas americanas sob acordos internacionais, bilaterais ou no âmbito do Gatt. Por esta seção, o Presidente está autorizado a: (i) fazer cumprir os direitos dos Estados Unidos sob qualquer acordo comercial, (ii) "responder a qualquer ato, política ou prática de um país estrangeiro que for inconsistente com as cláusulas de, ou negar benefícios aos Estados Unidos sob qualquer acordo comercial, ou que for injustificável, não razoável ou discriminatório e que constitua um ônus ou restrição ao comércio dos Estado Unidos⁽¹³⁾.

Uma vez constatadas as condições acima descritas, o Presidente pode tomar a atitude que achar mais conveniente no sentido de obter a eliminação dos atos considerados prejudiciais aos Estados Unidos: desde a suspensão de benefícios comerciais fixados em acordos até a imposição de taxas e outras restrições a importações provenientes do país acusado, pelo período de tempo que julgar apropriado.

As ações sob a seção 301 são de responsabilidade do Representante Comercial dos Estados Unidos⁽¹⁴⁾. A conclusão da investigação realizada pelo USTR - assim como a decisão presidencial - está sujeita a um prazo limite de tempo. A recomendação do USTR ao Presidente deve ser feita em no mínimo 7 meses, se o objeto da investigação é um subsídio às exportações regulamentado pelo Código do Gatt, e, no máximo, em 12 meses, em todas as outras situações que não envolvam subsídio ou acordos comerciais.

O problema, bastante óbvio, com relação à Seção 301, está em sua generalidade na caracterização das práticas e políticas que possam ser consideradas como "injustificáveis", "não-razoáveis" e que provoquem ônus ou restrição ao comércio dos Estados Unidos. Exemplos de sua aplicação a exportações brasileiras são as investigações sobre frango e derivados de soja, sob a alegação de que o Brasil, por conceder subsídios a estes produtos, conquistou uma participação no mercado mundial maior do que lhe caberia, de outra forma;

(13) "Legal aspects of international Trade", Morton Pomeranz, in "Handbook of International Bussiness", pag. 26.18.

(14) O USTR (United States Trade Representative) representa uma instituição diretamente vinculada ao executivo. O Representante é o principal negociador e assessor comercial do Presidente; participa da maior parte das negociações comerciais, representa o país no GATT e administra o Sistema Geral de Preferências-SGP.

e a atual investigação sobre a Lei de Informática brasileira, cujo prazo para recomendação final do USTR expira no próximo 16 de setembro (a decisão do presidente deve ser anunciada até 21 dias após essa data).

(e) Acordos de Restrição Voluntária

Um tipo de restrição quantitativa às importações que tem sido utilizada com frequência cada vez maior, ao longo das últimas duas décadas, são os chamados "acordos de restrição voluntária" (VER-voluntary export restraint). Uma VER é o resultado de uma negociação entre dois países, com a finalidade de restringir as exportações de um determinado produto. O acordo não é exatamente voluntário, mas antes preferido pelo país exportador como uma alternativa à possível imposição de outros tipos de barreiras comerciais que o país importador explicita ou implicitamente ameaça usar. A restrição é expressa em quantidade, de forma idêntica a uma quota, destinada a durar um certo período de tempo, e é administrada pelo país exportador. De forma análoga às quotas de importação unilateralmente impostas, as VERs limitam a oferta do produto importado e tendem a elevar os preços do produto (tanto do doméstico quanto do importado) no mercado do país importador. Esse aumento de preços gera uma renda econômica da qual se apropria, em geral, o país exportador. Esse, sem dúvida, é um dos motivos que explicam a preferência dos países exportadores por este tipo de medida protecionista, em comparação com tarifas ou quotas de importação, que geram rendas para o país importador. Além da esperança de que negociações futuras possam vir a eliminar totalmente o contingenciamento a suas exportações, a VER contém um certo incentivo para o país exportador de modificar o mix de produtos atingidos, ou seja, a possibilidade de preenchimento se sua quota com produtos de maior qualidade e mais sofisticados (esse efeito é conhecido como upgrading).

As VERs têm-se generalizado nos últimos anos (Japão e CEE limitaram suas exportações de aço para os Estados Unidos entre 1969-74; Coreia do Sul e Taiwan limitam suas exportações de calçados, e, junto com o Japão, as de televisões a cores para os Estados Unidos) como um recurso ao qual os países desenvolvidos têm apelado para controlar suas importações de determinados produtos, sem en

trar em confronto direto com as normas do Gatt, que mais ou menos proíbem a imposição de quotas de importação e o aumento de tarifas.

Nos Estados Unidos as negociações para assinatura de um acordo de restrição voluntária são dirigidas pelo USTR, em coordenação com outros departamentos.

Várias críticas podem ser feitas ao uso desse tipo de restrição quantitativa ao comércio. A mais geral - e, provavelmente, a mais séria - é que essa medida fere, ainda que de forma indireta, o princípio mais fundamental da carta do Gatt, ou seja, o da não-discriminação, pelo qual cada país membro, no caso de aplicar restrições, deve fazê-lo de forma não-discriminatória, de modo tal que as importações provenientes de todos os seus parceiros comerciais, membros do Gatt, recebam tratamento idêntico.

Por se dirigir especificamente à fonte exportadora, sendo negociada bilateralmente, uma VER atinge alguns países fornecedores, mas dificilmente a todas as fontes possíveis.

Pelo mesmo motivo, as VERs tendem a provocar um deslocamento dos fluxos de comércio (trade diversion), além de penalizar com mais rigor os países exportadores não-tradicionais, com pequena participação no mercado importador. De fato, a imposição de quotas às importações provenientes de alguns - ainda que os mais importantes - fornecedores, altera o padrão de comércio: os países não atingidos, isto é, aqueles que não assinaram um acordo de restrição (VER), passam a constituir uma espécie de área de livre comércio ⁽¹⁵⁾, conseguindo obter, eventualmente, um crescimento de suas vendas, tanto em termos absolutos como relativos, no mercado do país importador. Já os países que concordaram em restringir "voluntariamente" suas exportações se defrontam com uma redução em sua participação naquele mercado; além disso, pode ocorrer até de não se beneficiarem de uma elevação de preços, caso a oferta total de importações cresça.

Fato semelhante ocorreu com as importações de aço dos Estados Unidos, em 1985. O governo americano havia assinado VERs (com vigência a partir de 19/outubro/1984) com dezoito de seus maiores fornecedores de produtos siderúrgicos, incluindo Japão, países

(15) Ver Hamilton, Carl, "Economic Aspects of Voluntary Export Restraints", in "Current Issues in International Trade - Theory and Policy", editado por David Greenaway, MacMillan, 1985.

da CEE, Coréia do Sul e Brasil, estabelecendo para esses países uma quota total correspondente a 18,5% do consumo no mercado americano. O Brasil, apesar da pequena participação de suas exportações no mercado americano (chegou a um limite máximo de cerca de 1,5%) foi levado a assinar um acordo, devido ao rápido crescimento de suas exportações, desde o início da década de 80.

Entretanto, as importações totais de produtos siderúrgicos acabados chegaram a atingir, em 1985, cerca de 26,3% do mercado americano, registrando um crescimento superior a 15% em relação ao nível de 1984, em contraste com a projeção de uma queda de cerca de 38% em relação a este ano. Os países que mais se beneficiaram foram aqueles que não haviam assinado, até então, VERs com os Estados Unidos, como a Argentina, Chile, Índia, Israel e Arábia Saudita. O Brasil, além de ter tido suas vendas de produtos siderúrgicos acabados limitadas a uma participação de 0,8% do consumo doméstico americano, tem poucas possibilidades de se beneficiar de uma mudança em seu mix de exportação, já que sua quota, à semelhança de outros países, foi especificada para diversas categorias de produto (20, no nosso caso). Na verdade, é como se tivessem sido imputadas ao Brasil não uma, mas 20 quotas de produtos siderúrgicos, o que reduz bastante a possibilidade de "upgrade" o produto exportado.

Por fim, é interessante observar que o recurso às VERs ocorreu após um período de uso intensivo da legislação americana contra dumping e subsídio, por parte da indústria siderúrgica doméstica. O poder de negociação derivado das leis anti-dumping e de direitos compensatórios americanos constituiu-se, nesse caso, em peça fundamental no processo de indução à limitação "voluntária" das exportações dos países fornecedores⁽¹⁶⁾. Como já foi mencionado a respeito do uso da seção 201, aqui também - e este é um fato concreto - os recursos legais à disposição dos grupos americanos interessados (no caso, as usinas siderúrgicas) foram exaustivamente utilizados até a imposição de uma solução final não abrangida pelas leis comerciais americanas, que foi a assinatura das VERs. Aparentemente, a imposição de restrições às importações era o ideal perseguido pela indústria americana desde a suspensão do mecanismo anterior de controle

(16) Uma cláusula dos acordos de limitação às exportações de aço prevê que os produtores americanos retirarão todos os casos pendentes e se absterão de introduzir novos processos relativos ao comércio dos produtos incluídos no acordo.

das importações (Trigger Price Mechanism), no início de 1982. Portanto, as VERs, em pouco ou nada se relacionam com os problemas originalmente alegados de dumping ou subsídios; elas garantem, porém, uma ordenação no mercado (no caso, de produtos siderúrgicos) e facilitam o processo de ajustamento da indústria em crise. Em outras palavras, as VERs do aço são uma forma das usinas siderúrgicas americanas distribuírem os custos de reestruturação do setor nos Estados Unidos com os principais e mais dinâmicos exportadores do produto para o mercado americano.

Existem, ainda, várias outras leis que impõem restrições às importações nos Estados Unidos, como por exemplo, a Seção 22 da Lei de Agricultura de 1933 (Agricultural Adjustment Act, 1933, emendada), limitando a importação de certos produtos agrícolas, através de quotas ou taxas, com a finalidade de proteger os programas de preços mínimos do Departamento de Agricultura; a Seção 204, da "Lei Agrícola" de 1956 ("Agricultural Act"), que permite ao Presidente negociar acordos com outros países, limitando as importações de qualquer produto agrícola, inclusive industrializado, além de têxteis e seus manufaturados. A Seção 204 fornece a base legal para a participação dos Estados Unidos no Acordo Multifibras (Multifiber Arrangement). Entretanto, a proteção à agricultura doméstica e a segmentação do mercado de têxteis, através do MFA, são previstos pelas normas do Gatt, apesar de contrariarem o propósito fundamental da Carta de promover um sistema de comércio livre, aberto e não-discriminatório. Outros dispositivos legais que justificam medidas de restrição ao comércio exterior têm sido menos utilizados.

2 - Impedimentos indiretos e medidas relacionadas

Padrões de segurança e qualidade, assistência governamental a certas indústrias ou grupos (como o "investment tax credit" para subsídio à compra de bens de capital, nos Estados Unidos) são exemplos de barreiras indiretas ao comércio.

Esta seção tratará, no entanto, apenas de um tipo de restrição indireta, que são as compras governamentais. A escolha se justifica pela atualidade do tema, uma vez que constitui um dos pontos prioritários na agenda dos Estados Unidos para a próxima rodada

de negociações do Gatt.

A discriminação contra fornecedores estrangeiros, segundo W. Takacs⁽¹⁷⁾, "é expressamente permitida pelo Gatt" (Artigo III) e não é considerada uma violação da cláusula de tratamento nacional" (pela qual deve-se dar ao produto importado um tratamento nacional, ou seja, o mesmo tratamento, com relação a impostos e regulamentos, que é dado ao produto nacional). Entretanto, na última rodada de negociações do Gatt (Rodada de Tokyo) foi elaborado um 1º acordo destinado a desencorajar a discriminação internacional nas compras do governo (Procurement Code, em vigor desde 1º de Janeiro/81).

Na Europa e no Japão, as Leis para favorecer produtores locais são menos comuns. Nos Estados Unidos, a discriminação contra fornecedores estrangeiros data de lei de 1933, a U.S. Buy American Act, que estabelece que as agências governamentais devem obter preferencialmente produtos domésticos, a menos que sejam insuficientes (em quantidade ou qualidade) ou excessivamente caros (o diferencial de custos que determina a margem de preferência dada aos produtores domésticos tem variado ao longo dos anos).

De acordo com o código do Gatt, formas visíveis de discriminação, como as margens de preferências de preços acima mencionadas, não são mais permitidas. O código estabelece uma série de regras - como publicação de edital de compra - com o propósito de diminuir as práticas discriminatórias invisíveis.

A implementação do código na legislação americana foi feita na Lei de Acordos de Comércio de 1979, que dispensa o Presidente da aplicação do "Buy American" em relação a outro país signatário do Código, que ofereça reciprocidade (à exceção dos 29 países menos desenvolvidos). Ficam isentos desse "waiver" vários órgãos governamentais que não pertencem à lista de entidades americanas cobertas pelo Código, os contratos abaixo do limite do código (150.000 Direitos Especiais de Saque - cerca de US\$ 182 mil, hoje) e alguns outros tipos de compra. Como já era de se esperar, por determinação do Congresso, as empresas que aleguem problemas com os regulamentos do Código para compras governamentais podem recorrer à Seção 301, já

(17) Artigo citado, pag. 9.18.

descrita.

III - CONCLUSÃO

A exposição anterior teve como objetivo mostrar como a existência de um conjunto articulado de leis pode ser utilizado para defender os interesses de produtores nacionais, em situações de dificuldades supostamente criadas por importações⁽¹⁸⁾. Infelizmente, as últimas leis comerciais americanas (Lei de Comércio, de 1974, Lei dos Acordos de Comércio, de 1979; e Lei de Comércio e Tarifas de 1984) revelam uma escalada do espírito protecionista, retaliatório e de exigência de reciprocidade, justamente o oposto dos princípios que devem orientar o comércio internacional de bens, de acordo com o Gatt. Na Lei de Comércio e Tarifas de 1984, isso fica claro na emenda de renovação do SGP, reduzindo tetos para importações de certos produtos e permitindo até que o Presidente os elimine, por exemplo, em função das possibilidades de acesso ao mercado do país beneficiário.

Apesar do recrudescimento do protecionismo, refletido de forma crescente na legislação, é importante reconhecer a utilidade não só da formulação de regras legais, mas também de uma estrutura institucional capaz de lidar com os problemas ligados ao comércio exterior, que obviamente se tornam cada vez mais frequentes na medida do crescimento desse comércio. No caso do Brasil, em particular, a quantidade e variedade dos problemas enfrentados nos últimos anos sugerem a necessidade de uma nova estrutura - se possível, tão democrática quanto a norte-americana - que possa complementar o trabalho que até então as empresas interessadas o Ministério das Relações Exteriores tem desempenhado praticamente sozinhos.

Não se está aqui sugerindo que as leis brasileiras devam ter um caráter protecionista e retaliatório semelhante ao que vem predominando no caso americano, nem tampouco que se monte uma estrutura institucional tão complexa, até porque isso pressupõe um uso in

(18) De fato, as investigações realizadas pelo ITC durante processos de dumping e subsídios procuram determinar se a indústria americana foi materialmente prejudicada ou ameaçada de prejuízo material ou ainda se a implantação de uma indústria americana foi retardada em virtude das importações feitas "a baixo do valor justo" ou subsidiadas.

tensivo desses mecanismos como importante instrumento de política de comércio exterior. Ao contrário, essas características do sistema americano nos parecem uma forma inadequada de enfrentar uma situação cada vez mais adversa da balança comercial, que certamente seria bem menos grave se os Estados Unidos se decidissem a ter uma política industrial. Ao Brasil devem interessar, sobretudo e na medida do possível, os benefícios de um modelo como o do Japão, em que o MITI realiza uma política coordenada de preços e produção, através da qual, por exemplo, são incentivadas as empresas que comprovam ganhos de produtividade.

Isso, porém, não significa que o país deva ficar passivamente aguardando as mudanças que venham a ocorrer, no âmbito do Gatt ou fora dele. Nossa posição deve ser, como tem sido, a de lutar pelo fortalecimento do Gatt: quanto mais fraco o Gatt, mais fortes as próprias leis comerciais dos países desenvolvidos. Mas a evidência tem sido a de que os interesses norte-americanos tem-se concentrado, crescentemente, em torno de questões em que o Brasil pode vir a ter muito o que perder. Citamos, especificamente, a intenção de aumentar o controle sobre as cláusulas de escape, sobre os investimentos governamentais e a ampliação do bilateralismo, com a intensificação do uso da Seção 301 (Práticas desleais de comércio). Essas prioridades devem trazer preocupação ao Brasil, em que leis destinadas à regulação do comércio exterior são praticamente inexistentes e em que a participação do Estado na formação bruta de capital é tão importante. Portanto, nosso esforço em relação ao Gatt não deve impedir que, simultaneamente, se construa uma estrutura interna de apoio legal ao comércio exterior, coerente, dinâmica, democrática e que preserve os interesses do país.

BIBLIOGRAFIA

- 1 - Eichengreen, Barry e Van der Ven, Has; "U.S. Antidumping Policies: The Case of Sttel", in "The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy", edited by Robert E. Baldwin & Anne Krueger, The University of Chicago Press, Chicago, 1984.
- 2 - Hamilton, Carl; "Economic Aspects of Voluntary Export Restraints", in "Current Issues in International Trade - Theory and Policy", edited by David Greenaway, Macmillan Publishers, London, 1985.
- 3 - IPEA/CEPAL; "Relações Comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos", Brasília, 1985.
- 4 - Pomeranz, Morton; "Legal Aspects of International Trade", in "Handbook of International Business", J.W. & Sons, N. Y., 1982.
- 5 - Secretaria Permanente del Sela; "La Indústria Siderúrgica de Estados Unidos ante la Competencia Internacional", la. versão, fev. 1979.
- 6 - Solot, Steve; "Countervailing Duties and the Developing Countries", Seminário de Pesquisa Econômica, CECEX, RJ, 1979.
- 7 - Takacs, Wendy E.; "Impediments to International Trade", in "Handbook of International Business", edited by Ingo Walter, John Wiley & Sons, N. Y., 1982.

- 153 *O comércio exterior brasileiro de bens de capital: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 152 *O comércio exterior brasileiro de calçados e têxteis: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 151 *Diretrizes de promoção comercial para as exportações do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga, Mário C. de Carvalho Júnior, Leda Hahn e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jun/2000.
- 150 *Desempenho exportador do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga e Mário C. de Carvalho Júnior. Jun/2000.
- 149 *Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector calzado.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 148 *Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector farmaceutico.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 147 *Barreiras às importações nos Estados Unidos da América, Japão e União Européia: estimativas do impacto sobre as exportações brasileiras.* Honório Kume e Guida Piani. Out/99.
- 146 *Barreiras externas às exportações brasileiras: 1999.*
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho Jr., Galeno T. Ferraz Filho, Henry Pourchet, Ricardo Markwald e Fernando C. da Silva. Out/99.
- 145 *Uma estratégia para a promoção comercial das exportações nordestinas.*
Ricardo Andrés Markwald e Pedro da Motta Veiga. Out/99.
- 144 *Indústrias de plásticos: desenvolvimento do potencial exportador das empresas de 3ª geração.*
João Bosco M. Machado e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jul/99.
- 143 *Subsídios ao milho e aos derivados do milho nos mercados dos Estados Unidos e da União Européia.*
Aluísio G. de Lima Campos. Jul/99.
- 142 *Diretrizes para o desenvolvimento do potencial exportador das MPÊs paulistas.*
Pedro da Motta Veiga, João Bosco M. Machado e Mário C. de Carvalho Jr. Nov/98.
- 141 *Padrões de comércio intra e extra-Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul.*
Ricardo A. Markwald e João Bosco M. Machado. Nov/98.
- 140 *Desempenho e potencial exportador das micro e pequenas empresas paulistas.*
Pedro da Motta Veiga, João Bosco M. Machado e Mário C. de Carvalho Jr. Nov/98.
- 139 *Pequenos lotes na exportação: estrutura de custos e estratégias de distribuição física internacional.*
Mário C. de Carvalho Jr., Miguel Ferreira Lima e Ricardo A. Markwald. Nov/98.
- 138 *Especificidades do padrão de comércio Brasil-União Européia e Brasil-Estados Unidos.*
Ricardo A. Markwald e João Bosco M. Machado. Nov/98.
- 137 *A experiência exportadora do setor de software brasileiro: o caso da Softex.*
Galeno Tinoco Ferraz Filho, Silvia Frick, Virginia Duarte, José E. Roselino, Ana Paula Matusita, Norton de Almeida, Lucia Beatriz Alves, Vera Mittermayr. Jun/98.
- 136 *Micro, pequenas e médias empresas na exportação: desempenho no Brasil e lições da experiência internacional.*
Pedro da Motta Veiga, Ricardo A. Markwald. Jun/98.
- 135 *A orientação externa da indústria de transformação brasileira após a liberalização comercial.*
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho e Henry Pourchet. Abr/98.
- 134 *Índices de preço e quantum do comércio exterior.*
Ricardo A. Markwald, Armando Castelar Pinheiro, Carmen Falcão e Henry Pourchet. Mar/98.
- 133 *Índices de preço e quantum das importações brasileiras.*
Ricardo A. Markwald, Armando Castelar Pinheiro, Carmen Falcão e Henry Pourchet. Mar/98.
- 132 *União Européia: o novo Sistema Geral de Preferências (SGP) e os impactos sobre as exportações brasileiras de produtos agrícolas.*
João Bosco Machado e Ricardo A. Markwald. Nov/97.
- 131 *Estimativas do valor da produção industrial e elaboração de coeficientes de exportação e importação da indústria brasileira (1985-1997).*
Lia Haguenuer, Ricardo A. Markwald e Henry Pourchet. Jun/98.