

Gonçalves, Samo Sérgio

**Working Paper**

## Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs): Entraves às políticas industriais dos países em desenvolvimento

Texto para Discussão, No. 1653

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Gonçalves, Samo Sérgio (2011) : Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs): Entraves às políticas industriais dos países em desenvolvimento, Texto para Discussão, No. 1653, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91117>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1653

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Acordo Sobre Medidas  
de Investimento Relacionadas  
ao Comércio (TRIMs):  
Entraves às Políticas Industriais  
dos Países em Desenvolvimento**

**Samo Sérgio Gonçalves**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

### **ACORDO SOBRE MEDIDAS DE INVESTIMENTO RELACIONADAS AO COMÉRCIO (TRIMS): ENTRAVES ÀS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

Samo Sérgio Gonçalves\*

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro Wellington Moreira Franco**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: K330

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E A REGULAMENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIREITOS.....	9
3 O ACORDO TRIMS E A RESTRIÇÃO À AUTONOMIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	15
4 AS DECISÕES DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS RELACIONADAS AO TRIMS: RESTRIÇÕES À AUTONOMIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	28
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS .....	37



## SINOPSE

A evolução do direito comercial internacional tem diminuído o espaço para os Estados formularem políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico. A perda de autonomia sobre determinadas matérias tem sido mais profunda para os países em desenvolvimento, uma vez que as disposições oriundas das negociações econômicas internacionais têm refletido, principalmente, os interesses das nações desenvolvidas. O presente texto tem por finalidade estudar uma das áreas em que a capacidade de intervenção dos países emergentes foi sensivelmente reduzida, qual seja, o Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs), forjado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O objetivo consiste em demonstrar que o Acordo TRIMs reduziu o espaço de manobra para os Estados em desenvolvimento adotarem políticas industriais.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

The evolution of the international trade law has reduced the scope for States to adopt public policies oriented to economic development. The loss of sovereignty in this field has been wider for developing countries, since the norms that regulate the international economy have expressed, mainly, the interests of the developed world. This article aims to study one of the issues in which the capacity of nations to intervene has been drastically reduced: the Trade-Related Investment Measures (TRIMs) treaty, signed under the aegis of World Trade Organization (WTO). The objective is to demonstrate that TRIMs has precluded developing nations from implementing industrial policies.

---

<sup>i</sup> *The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.





## 1 INTRODUÇÃO

Desde a aprovação do GATT/47, o escopo do direito internacional do comércio tem-se ampliado sistematicamente. Não apenas um número maior de países tem-se submetido à legislação comercial multilateral, mas também novos temas relacionados ao comércio têm sido regulamentados no plano internacional. A constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, representou o paroxismo deste processo, uma vez que o estabelecimento da instituição forjou mecanismos que conferem maior eficácia ao cumprimento das normas comerciais multilaterais.

O avanço das normas comerciais internacionais constitui, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um risco. De um lado, o estabelecimento destas regras contribui para aumentar a estabilidade e a previsibilidade das relações econômicas entre os atores internacionais. De outro, tais normas podem limitar a autonomia<sup>1</sup> dos Estados para formular políticas públicas<sup>2</sup> direcionadas ao desenvolvimento econômico, particularmente políticas industriais.<sup>3</sup>

Neste texto, parte-se do pressuposto que, a despeito dos custos oriundos da participação em regimes internacionais,<sup>4</sup> a normatização das relações comerciais internacionais é benéfica aos países em desenvolvimento, uma vez que limita a atuação unilateral

1. Optou-se por se utilizar neste texto o conceito de autonomia em vez de soberania. Embora ambos os conceitos possam ser relacionados à perda da capacidade de os Estados formularem políticas públicas sem interferência externa, existem diferenças entre eles. O conceito de soberania envolve duas características: supremacia interna e igualdade externa. Não existe poder superior aos entes soberanos e estes têm, em tese, poder discricionário para tomar decisões. No caso de entidades autônomas, existem determinados princípios e normas que limitam a sua capacidade decisória. A autonomia se dá dentro de parâmetros preestabelecidos. Em relação ao acordo TRIMs, analisado neste texto, o mais correto é falar que sua assinatura pelo Brasil gerou perda de autonomia, visto que o país, apesar de signatário do acordo, tem autonomia para se retirar do tratado quando desejar.

2. O conceito de autonomia para formular políticas públicas pode ser entendido, segundo Gonçalves (2008, p. 8), como “a probabilidade de determinado país realizar sua própria vontade (implementar políticas públicas) independentemente das regras e compromissos decorrentes de acordos internacionais”. Em relação ao presente estudo, trata-se da liberdade de escolha das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento industrial. Neste texto, parte-se do pressuposto de que a redução da capacidade de os Estados, sobretudo os menos desenvolvidos, formularem políticas públicas em decorrência de compromissos internacionais pode resultar em perda de bem-estar para a sociedade.

3. O conceito de política industrial utilizado neste texto é amplo e diz respeito ao conjunto de ações governamentais sistemáticas empregadas para promover o desenvolvimento do setor industrial. A expressão política industrial, contudo, recobre várias acepções. Em Relatório de 1992, o Banco Mundial definiu-o como um conjunto de esforços governamentais destinados a alterar a estrutura industrial e a promover o aumento de produtividade. Ver mais a respeito em Bora, Peter e Pangetsu (2000). Para mais definições de política industrial, ver também Gonçalves (2008).

4. Segundo a definição de Stephen Krasner (1983), regimes internacionais constituem um conjunto implícito ou explícito de princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais.

por parte dos Estados economicamente mais poderosos. Existe, obviamente, um risco para as economias emergentes na evolução do direito internacional do comércio referente à restrição da capacidade de estes países formularem políticas públicas. Por isso, os Estados em desenvolvimento devem preparar-se, seja tecnicamente, seja politicamente, formando coalizões para negociar em conjunto, para que seus interesses estejam refletidos nos regimes internacionais.

Entre os inúmeros regimes de comércio internacional existentes, o presente texto tem por finalidade analisar o Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio de Bens (TRIMs).<sup>5</sup> Assinado ao final da Rodada Uruguai (1986-95), este acordo disciplinou uma série de políticas de incentivo e de requisitos de desempenho,<sup>6</sup> que eram utilizados pelos Estados na sua relação com empresas multinacionais, para promover políticas industriais. O acordo TRIMs resultou de difíceis negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento<sup>7</sup> acerca da melhor maneira de se regulamentarem os investimentos internacionais ligados ao comércio. De um lado, as nações centrais procuraram direcionar as discussões no sentido de conceder maior proteção e segurança aos investidores internacionais, daí a ênfase na redução da capacidade de intervenção dos Estados. De outro, as economias periféricas salientavam a necessidade de regular a excessiva autonomia e as práticas anticompetitivas das multinacionais,<sup>8</sup> que impedem as economias dos países hospedeiros de capturar os benefícios dos investimentos.

Em razão dessas divergências de concepção, o TRIMs é considerado um acordo tímido pela maior parte dos especialistas em relações econômicas internacionais (JACKSON, 1998; THORSTENSEN, 1999). O fato de o TRIMs ser limitado, todavia, não significa que ele seja um acordo equilibrado e contemple em seu texto os interesses das nações centrais e das periféricas.

O caso do TRIMs ilustra a existência de um evidente *trade-off* entre os benefícios oriundos dos compromissos internacionais e os custos provenientes das restrições envolvidas nestes acordos. No tocante aos custos, o aspecto central consiste na perda de

---

5. O Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio é conhecido em inglês pela sigla TRIMs, que significa Trade-Related Investment Measures.

6. A expressão em inglês é *performance requirements*. Os requisitos de desempenho envolvem não apenas obrigações, mas também incentivos para investidores/produtores realizarem determinados investimentos. Por exemplo, o governo pode oferecer incentivos fiscais em troca de: produção com porcentagem de conteúdo local; equilíbrio na balança comercial; exportação de parte da produção total; formação de *joint ventures* com firmas locais (Wade, 2003).

7. Neste estudo, os termos países em desenvolvimento, economias emergentes e países subdesenvolvidos referem-se à mesma categoria de Estados.

8. Neste estudo, multinacionais e transnacionais são termos intercambiáveis.

autonomia de formular políticas públicas. Assim, conquanto seja positivo o processo de normatização de temas relevantes para o crescimento do comércio internacional, como no caso dos investimentos, é preciso evitar que esta tendência crie constrangimentos à capacidade de os países em desenvolvimento estabelecerem políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento econômico – políticas estas, cumpre salientar, sistematicamente utilizadas por países desenvolvidos no passado.

Nesse sentido, este estudo procura mostrar que o TRIMs reflete, em suas disposições, a assimetria de poder existente entre os países negociadores no momento de sua assinatura, constituindo, portanto, um acordo desfavorável aos países em desenvolvimento. No texto, procura-se demonstrar que, após a assinatura do TRIMs, houve redução na autonomia dos países em desenvolvimento para a promoção de políticas públicas. Constata-se que se reduziu o leque de opções, disponíveis aos Estados em desenvolvimento, para se estabelecerem políticas industriais.

Para tanto, inicialmente, serão apresentadas as tentativas de regulamentar os investimentos internacionais e a dificuldade de países desenvolvidos e emergentes atingirem um consenso sobre um acordo multilateral nesta matéria. Depois, a partir da análise das disposições do TRIMs, revelar-se-á de que forma este tratado tem restringido a autonomia dos países em desenvolvimento para formular políticas industriais. Por fim, a partir da análise dos casos julgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, referentes ao acordo TRIMs, demonstrar-se-á que os Estados emergentes têm sido, de fato, os principais prejudicados desde a vigência do referido acordo.

## **2 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E A REGULAMENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIREITOS**

Existem evidências de que o estabelecimento de critérios de desempenho, para a realização de investimentos por parte de empresas multinacionais, responsáveis por grande parte do comércio internacional, acarreta resultados positivos para a industrialização de um país (KUMAR, 2003). No entanto, tendo em vista as divergências existentes entre países emergentes e desenvolvidos a respeito de como proceder à normatização destes fluxos de capitais, existe dificuldade de se estabelecer um arcabouço normativo capaz de regulamentar estes fluxos de investimentos em nível multilateral.

As discussões para criação de um acordo multilateral sobre investimentos, feitas pelos Estados em foros internacionais, procuram compatibilizar as exigências de estabilidade, de transparência e de previsibilidade, demandadas pelos investidores, com a autonomia, defendida por Estados emergentes, para forjar políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento (BREWSTER, 2000). Nestas tratativas, as evidências sugerem que a correlação de forças tem favorecido os países desenvolvidos.

Considerados um dos dinamismos da crescente interdependência econômica, os investimentos estrangeiros diretos (IED) têm contribuído substancialmente para incrementar os fluxos comerciais internacionais.<sup>9</sup> A atuação das empresas multinacionais, em uma escala geográfica cada vez mais ampla, tem colaborado para elevar os níveis de integração econômica, uma vez que grande parte do comércio internacional realiza-se por meio do chamado comércio intrafirma.<sup>10</sup> A instalação de empresas subsidiárias em diversos países, por meio dos IEDs, tende a impulsionar os investimentos e as trocas comerciais, visto que as multinacionais passam a comercializar com suas filiais no exterior, aproveitando, assim, as vantagens competitivas de cada Estado.<sup>11</sup> Percebe-se, portanto, uma relação cada vez mais estreita entre os IEDs e o comércio internacional.

Não obstante, a utilização desses investimentos por corporações multinacionais também pode dificultar, senão impedir, os esforços direcionados ao desenvolvimento econômico, promovidos por nações emergentes. Com efeito, em determinadas circunstâncias, estratégias elaboradas pelas matrizes de grandes corporações podem ir de encontro às iniciativas de governos locais, uma vez que podem não se adequar às políticas industriais dos Estados hospedeiros. Assim, em muitos casos, o objetivo governamental de agregar valor à produção local, ou de promover medidas de incentivo às exportações, não é compartilhado pelas multinacionais, que se recusam a seguir as determinações dos países hospedeiros. Além disso, outros fatores, como a remessa de lucros, de juros e de dividendos aos países-sede, bem como o crescente nível de importações, realizados por estas multinacionais,

---

9. Para um melhor entendimento sobre a relação entre comércio intrafirma e IEDs, ver os Relatórios Mundiais sobre Investimentos anuais da UNCTAD de 2006 a 2009. Acessar pelo endereço eletrônico <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>>.

10. Comércio realizado entre, de um lado, a subsidiária ou filial no Brasil e, de outro, a matriz e/ou outras filiais no exterior. Para saber mais sobre o comércio intrafirma e por que as multinacionais optam por promover a internacionalização via IED, ver Gonçalves (2005).

11. Ao se observarem os dados presentes no Relatório de Investimentos Mundiais (WIR) de 2009 da UNCTAD, constata-se a crescente participação dos IEDs na formação bruta de capital fixo no Brasil. Para ter acesso ao relatório, ver endereço eletrônico <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>>. Aliás, a percepção de que os IEDs constituem instrumentos relevantes para acelerar o crescimento econômico dos países, sobretudo daqueles de menor desenvolvimento relativo, é cada vez maior. Para mais informações sobre os benefícios e custos do recebimento de IED, ver Lacerda (2004).

podem produzir desequilíbrios no balanço de pagamentos dos Estados receptores de IEDs. Por isso, muitos países em desenvolvimento têm defendido a regulamentação dos investimentos internacionais, particularmente dos investimentos externos diretos.

A normatização dos investimentos internacionais constitui assunto controvertido, que, tradicionalmente, tem dividido países desenvolvidos e em desenvolvimento. A despeito do processo de liberalização e da tendência para o estabelecimento de regimes internacionais em diversas áreas, estes fenômenos não ocorreram com intensidade semelhante na esfera da regulação dos investimentos estrangeiros, especificamente no que diz respeito aos IEDs. Diferentemente do comércio internacional, assentado em bases multilaterais desde a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT),<sup>12</sup> os Estados não têm avançado na formação de um regime internacional que regule os investimentos internacionais.

Nesse sentido, os fluxos de investimentos permanecem disciplinados principalmente por tratados bilaterais, cláusulas em acordos regionais e legislações nacionais, com ênfase na atração e na proteção, características que marcaram as reformas liberalizantes nas décadas de 1980 e 1990. Desde 1959, quando a Alemanha Ocidental firmou o primeiro Tratado Internacional sobre Investimentos (BITs) com o Paquistão e com a República Dominicana, o número destes acordos multiplicou-se, atingindo um total de 2.100 em 2002.<sup>13</sup> Os BITs disciplinam as relações em matéria de investimentos, normalmente entre países centrais e periféricos, com o propósito de estipular regras de proteção aos investidores internacionais,<sup>14</sup> aplicadas após a admissão do investimento, de forma a estimular o influxo de capitais (PERRONE-MOISÉS, 1998, *apud* CELLI JÚNIOR, 2007).

A ausência de um regime multilateral sobre investimentos deve-se à dificuldade de aproximar as perspectivas, muito distintas, dos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre os parâmetros que devem orientar um acordo nesta matéria. Cumpre salientar, todavia, que as divergências não se restringem, tão-somente, ao eixo Norte-Sul, dado que países desenvolvidos tampouco têm conseguido obter consenso a respeito dos critérios sobre os quais deve assentar-se um regime que discipline os IEDs.<sup>15</sup>

12. Sigla do termo inglês General Agreement on Tariffs and Trade.

13. Afora o Acordo sobre Garantia de Investimentos, assinado com os Estados Unidos em fevereiro de 1965, e promulgado pelo Decreto nº 57.943, de 10 de março de 1966, o Brasil, conquanto signatário de alguns BITs, não ratificou nenhum deles. Para mais informações, ver Zampetti e Torbjorn (2003).

14. Estabelece normas de proteção contra medidas de expropriação e nacionalização.

15. As tratativas que estavam em curso desde 1995 no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a consolidação do Acordo Multilateral de Investimento (MAI), fracassaram em 1998, a despeito de a instituição ser um foro constituído, em sua maioria, por países desenvolvidos.

Essa clivagem de posições já estava presente nas negociações para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) na década de 1940. As disposições sobre investimentos, presentes na Carta de Havana, contribuíram para o fracasso da criação da OIC. A temática dos investimentos só voltou a ser discutida no âmbito do GATT, em 1981, quando os Estados Unidos submeteram um relatório sobre requisitos de desempenho e de incentivos ao Grupo Consultivo do GATT. Pressões dos investidores norte-americanos fizeram que o governo dos Estados Unidos colocasse a questão dos requisitos de desempenho na agenda do encontro ministerial do GATT em 1982 (UNCTAD, 2007).

Assim, o relatório apresentado pela administração estadunidense alertava sobre a prática, de uso crescente por parte de alguns países, que vinculava incentivos, concedidos às multinacionais, à exigência de desempenho, o que estaria, na perspectiva norte-americana, anulando os benefícios negociados no âmbito do GATT/47 (FENNELL, e TYLER, 1993). De fato, ao longo da década de 1970, os governos de países em desenvolvimento e desenvolvidos exigiam das multinacionais requisitos de desempenho, com o fito de promover crescimento e desenvolvimento econômico. A exigência de tais requisitos era particularmente comum nos setores automobilístico; químico e petroquímico; e de tecnologia da informação (UNCTC, 1991, *apud* UNCTAD, 2007).

Com o propósito de aprofundar o debate sobre os requisitos de desempenho no GATT, os Estados Unidos solicitaram a formação de um grupo especial para estudar algumas políticas adotadas pelo Canadá, que poderiam ser consideradas obstáculos ao comércio. Com estas políticas, instituídas pela Lei de Revisão de Investimento Estrangeiro,<sup>16</sup> o governo canadense comprometia-se, por meio de acordos com investidores estrangeiros, a conceder incentivos para as empresas que dessem preferência à aquisição de bens nacionais e atingissem determinados níveis de exportação. Nesse caso, o Grupo Especial analisou apenas os aspectos da lei que afetavam o comércio, visto que, consoante os especialistas, o GATT não tinha competência para decidir disputas envolvendo investimentos, tendo em vista que o tema não era objeto de regulamentação específica pelo GATT/47.

Em consequência dessa decisão, o governo norte-americano propôs medidas de investimentos relacionadas ao comércio nas negociações que ocorreriam no âmbito da Rodada Uruguai. Economias desenvolvidas como Canadá, Comunidade Europeia

---

16. Foreign Investment Review Act.

e Japão deram apoio à iniciativa dos Estados Unidos. Alguns países em desenvolvimento,<sup>17</sup> com a liderança de Brasil e Índia, foram manifestamente contrários à inclusão de normas sobre regulamentação de investimentos nas negociações da Rodada Uruguai. Não obstante, dada a crise da década de 1980, que afetou a economia da maior parte dos países da periferia, aliada à expansão da ideologia liberal, reforçada pelos governos de Ronald Reagan (EUA) e de Margareth Thatcher (Reino Unido), os países do Sul encontravam-se em uma posição defensiva. Conseqüentemente, eles não tiveram o poder de barganha necessário para bloquear a inclusão da temática dos investimentos nas discussões no âmbito do GATT.

Como alternativa, os países em desenvolvimento empreenderam esforços para tentar limitar as negociações sobre IEDs a medidas de investimentos que tivessem efeitos negativos diretos sobre o comércio. Os Estados Unidos, por seu turno, defendiam a adoção de medidas adicionais às disciplinas do GATT/47. As nações emergentes temiam que um acordo mais profundo sobre investimentos, que ultrapassasse as regras existentes do GATT, pudesse limitar o poder de intervenção dos Estados receptores de investimentos na economia, restringindo, assim, a capacidade de estes países formularem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico (FENNELL e TYLER, 1993).

A despeito das resistências das economias emergentes, os países ricos obtiveram êxito em forjar um regime internacional sobre investimentos que estivesse assentado em uma concepção liberal. Ao final da Rodada Uruguai, portanto, a celebração do TRIMs, no âmbito da recém-criada OMC, inseriu o tema dos investimentos estrangeiros nas discussões multilaterais da organização.

Vale ressaltar que, na Rodada Uruguai, foi estabelecido o princípio do *single undertaking*<sup>18</sup> nas negociações comerciais no âmbito da OMC. Segundo este princípio, um novo acordo multilateral no âmbito da organização só seria finalizado depois que todos os assuntos em pauta fossem negociados. Os países não poderiam mais escolher participar de determinados acordos e não participar de outros. Não poderiam, por exemplo, fechar um acordo que lhes interessasse na área agrícola, mas não participarem

17. Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tailândia e Iugoslávia.

18. O princípio do *single undertaking* quer dizer que "nada será negociado até que tudo seja negociado". Na realidade, este princípio expressa a impossibilidade de se opor reservas aos tratados multilaterais negociados na OMC.

da negociação sobre propriedade intelectual. Consoante tal princípio, todos os membros da OMC eram obrigados a firmar acordos em todas as temáticas negociadas. Com a introdução desta cláusula, acabou-se com a negociação *à la carte*, mediante a qual se escolhiam os assuntos que se desejava negociar e não se participava daqueles nos quais não havia interesse, como ocorreu até a última rodada do GATT, Rodada Tóquio, antes da criação da OMC. A inclusão deste princípio no GATT/94 praticamente inviabilizou que os países em desenvolvimento ficassem de fora do acordo TRIMs.

Assim, os Estados desenvolvidos procuraram aplicar, no campo dos investimentos internacionais, os mesmos princípios que orientavam a liberalização comercial, presente nas regras do GATT. Na realidade, este movimento não se restringiu ao tema dos investimentos, na medida em que o mandato da recém-instituída OMC expandiu-se para abarcar novas áreas, que não eram disciplinadas pelo antigo GATT. Assim, o escopo de regulamentação da OMC foi além da esfera comercial, para dispor sobre assuntos relacionados à propriedade intelectual, aos serviços e, como mencionado, aos investimentos relacionados ao comércio.<sup>19</sup>

Os países desenvolvidos salientavam que a criação desses regimes multilaterais consolidava uma nova ordem mundial, sob a égide do livre mercado e da cooperação, e aumentaria a eficiência econômica global. As normas facilitariam a resolução de conflitos, por meio de uma estrutura institucional multilateral, a OMC, e estabeleceriam mecanismos regulatórios para processos que extrapolavam as fronteiras nacionais.

A perspectiva liberal, difundida pelos países desenvolvidos, encontrava respaldo na academia, uma vez que teóricos da teoria da interdependência defendiam a instituição de regimes internacionais a fim de se atenuarem as incertezas e os conflitos de interesses, inerentes a um sistema internacional anárquico. Segundo Keohane e Ooms (1983), a crescente interdependência econômica aumentava os riscos de haver divergências entre as nações. Assim, os Estados, enquanto atores racionais, aceitariam ceder parte de sua autonomia à medida que percebessem a vantagem de cooperar em um mundo cada vez mais interdependente. Os ganhos absolutos compensariam a perda de autonomia destes países na arena internacional.

---

19. Ao final da Rodada Uruguai (1986-1994), com a assinatura do Acordo de Marraqueche, criou-se a Organização Mundial do Comércio, que passou a atuar a partir de 1995. O GATT/47 sofreu algumas alterações e foi substituído pelo GATT/94. Além disso, foram firmados três outros acordos multilaterais, quais sejam: o Trade-Related Investment Measures (TRIMs), o Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPS) e o GATS (General Agreement on Trade in Services). Para mais informações, ver Thorstensen (2001).



Em relação aos investimentos, desde a década de 1970, Kindleberger e Goldberg (1984) já salientavam a necessidade de se instituir um acordo internacional, um GATT direcionado para os investimentos. Consoante estes acadêmicos, o tratado deveria envolver um conjunto restrito de princípios universalmente aceitos, evitando disposições que interferissem na jurisdição doméstica dos Estados. Ambos sublinhavam que, ante o número crescente de conflitos entre os países hospedeiros e as corporações multinacionais, um arcabouço normativo multilateral seria mais desejável do que a ausência de normas ou um eventual retorno a práticas nacionalistas. Esta proposta antecipava exatamente as divergências que emergiriam nas negociações sobre a regulamentação dos investimentos no âmbito da OMC: os objetivos do acordo sobre investimentos, seu desenho institucional e os princípios que norteariam este arranjo.

Como mencionado anteriormente, a debilidade econômica dos países em desenvolvimento, na década de 1980, e a conseqüente redução de seu poder de barganha nas negociações multilaterais do GATT concorreram para forjar um acordo em bases liberais, reduzindo, ainda mais, a autonomia dos países em desenvolvimento. De fato, a preocupação central do TRIMs foi a ampliação das garantias ao investidor e aos investimentos realizados. As disposições deste tratado preocuparam-se em restringir a capacidade regulatória dos Estados, não se pronunciando, pois, a respeito dos investimentos e das ações dos investidores – corporações multinacionais (THORSTENSEN, 1999; JACKSON, 2000).

Na próxima seção, analisar-se-á de que maneira as regras do acordo TRIMs têm contribuído para reduzir a autonomia dos Estados, mormente dos emergentes, na regulação da atividade econômica no plano doméstico, diminuindo, assim, a capacidade de estas nações desenvolverem iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico.

### **3 O ACORDO TRIMs E A RESTRIÇÃO À AUTONOMIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

Em virtude da evolução do direito internacional do comércio, cada vez mais a capacidade de os Estados legislarem e agirem de forma autônoma tem sido limitada. No âmbito da divisão existente entre direito internacional e direito interno, o primeiro tem ganhado espaço em relação ao segundo. As normas, antes restritas a um pequeno grupo de países europeus, ampliaram-se e têm adquirido um caráter cada vez mais universal, sobretudo no campo do comércio internacional.

Com efeito, o espaço jurídico da OMC tem-se ampliado substancialmente, na medida em que o número de assuntos e de países sob a jurisdição da instituição é cada vez maior. Cumpre sublinhar, outrossim, que a ampliação do mandato da OMC tem sido não apenas horizontal, mas também vertical.<sup>20</sup> Conquanto os Estados detenham a opção de se retirarem das organizações internacionais para recuperarem a autonomia restringida, esta alternativa, na prática, é pouco provável, em razão dos custos elevados de sua implementação, principalmente no caso da OMC. Apesar de os acordos constitutivos da organização permitirem a retirada de países-membros,<sup>21</sup> o custo de oportunidade de não fazer parte desta instituição é alto demais, o que inviabiliza, na prática, a adoção desta alternativa. Consoante relatório da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2007, p. 3):

Cada governo deve avaliar o *trade-off* entre os benefícios de aceitar regras e compromissos internacionais e as restrições impostas pela perda de autonomia de política (*policy space*). Para os países em desenvolvimento é particularmente importante considerar as metas e os objetivos de desenvolvimento, para o equilíbrio apropriado entre a autonomia de política nacional e as disciplinas e os compromissos internacionais.

Nesse sentido, resta aos Estados em desenvolvimento tentarem influenciar o processo de configuração das normas comerciais internacionais, de modo a se evitar que o estabelecimento destas disposições prejudique o seu desenvolvimento econômico (MATIAS, 2005). Nesse contexto, a posição dos países em desenvolvimento é desfavorável, dado o reduzido poder de barganha de tais nações na formulação e na negociação das normas comerciais multilaterais. No caso dos investimentos, as normas disciplinadoras do acordo TRIMs constituem um exemplo claro de redução da autonomia das nações emergentes.

O TRIMs consiste em um tratado multilateral da OMC, na medida em que obriga todos os membros da organização a observarem suas disposições. O acordo não procura regular o fluxo internacional de investimentos, nem a competência dos membros da OMC para impor condições à entrada e/ou à saída dos IEDs. A ideia subjacente que levou ao estabelecimento do TRIMs baseia-se no pressuposto de que certas medidas adotadas por governos, para regular os investimentos, podem ter efeitos

---

20. Ampliação horizontal significa que a OMC tem ampliado sua competência sobre novos temas, ao passo que a vertical implica maior aprofundamento da regulamentação dos assuntos já tratados.

21. Para se retirar da instituição, é necessário apenas um aviso prévio de seis meses por parte do país-membro. Mais informações disponíveis em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#goods](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods)>.

que distorcçam ou restrinjam o comércio internacional. Por isso, o objetivo do tratado consiste justamente em limitar a capacidade de os Estados adotarem algumas destas políticas que possam interferir na alocação destes investimentos de modo a prejudicar as trocas comerciais de mercadorias. O TRIMs proíbe, assim, a prática corrente dos Estados de condicionarem a admissão e/ou a alocação dos investimentos à realização de seus objetivos nacionais de política industrial e/ou comercial.

O TRIMs é um tratado curto – apenas quatro páginas e nove artigos – que procura replicar aos investimentos relacionados ao comércio normas já aplicadas ao comércio de bens. Nesse sentido, os países-membros da OMC fizeram, basicamente, a transposição para o TRIMs de alguns dos princípios contidos no GATT/94, de modo que se pudesse ter um arcabouço jurídico para disciplinar a relação entre comércio e investimentos no âmbito da OMC. Assim, Estados que se sentissem prejudicados por medidas TRIMs poderiam acionar, no OSC/OMC, os países que estivessem fazendo uso destas políticas.

No Artigo I do tratado, deixa-se claro que o TRIMs se aplica somente a medidas de investimento relacionadas ao comércio de bens, não envolvendo, portanto, serviços. O Artigo II é, sem dúvida, o mais importante do acordo, visto que nele são apresentados os princípios que as medidas de investimentos relacionadas ao comércio (TRIMs) devem respeitar. O Artigo II do TRIMs (WTO, 1995, p. 1) estabelece que, “sem prejuízo de outros direitos e obrigações sob o GATT 1994, nenhum Membro aplicará qualquer TRIM incompatível com as disposições do Artigo III ou do Artigo XI do GATT 1994”. Os artigos III e XI a que se refere o texto são os princípios do *tratamento nacional* e da *eliminação das restrições quantitativas*, respectivamente.

O princípio do tratamento nacional mencionado no Artigo II do TRIMs dispõe:

Os produtos do território de uma parte contratante que entrem no território de outra parte contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamentos e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno <sup>22</sup> (parágrafo 4º do Artigo III do GATT/94).

22. “The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production” (Artigo III – Tratamento Nacional – do GATT, na íntegra).

O artigo supracitado determina um tratamento equitativo entre os produtos nacionais e os similares de origem estrangeira, fornecendo igualdade de competição a ambos os tipos de bens no mercado interno. Proíbe, destarte, de forma generalizada, discriminações de tratamento com base na origem dos bens. O princípio da eliminação das restrições quantitativas, por sua vez, também mencionado no Artigo II do TRIMs, estabelece:

Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá, para a importação de produto originário do território de outra parte contratante, ou para a exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante, proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, de licenças de importação ou exportação, quer por qualquer outro processo<sup>23</sup> (parágrafo 1º do Artigo XI do GATT/94).

Esse princípio veda a imposição de barreiras tanto à importação quanto à exportação, que não sejam as tarifárias. Assim, quaisquer outras condições impostas à exportação ou à importação de bens que não sejam de ordem tarifária, ou não decorram de exceções expressamente admitidas pelos acordos da OMC, são consideradas inconsistentes com o sistema multilateral de comércio. Esses dois princípios do GATT/94 passam, portanto, a disciplinar as ações dos Estados no tocante aos investimentos internacionais. Assim, quaisquer iniciativas estatais relacionadas aos IEDs que venham a restringir ou prejudicar o comércio internacional poderão ser contestadas na OMC.

É importante ressaltar que o TRIMs, diferentemente dos acordos de propriedade intelectual (TRIPs) e de serviços (GATS), não determina que o princípio da *nação mais favorecida* (NMF) seja observado. Este, que está presente no Artigo I do GATT/94, estabelece que qualquer benefício comercial que um país conceda a um parceiro comercial deve ser necessariamente estendido aos demais Estados-membros da OMC. Infere-se, portanto, que medidas TRIMs utilizadas na promoção de políticas industriais não necessitam seguir a cláusula da nação mais favorecida.

Ainda no parágrafo 2º do Artigo II, o dispositivo faz referência à lista ilustrativa, disposta em anexo ao acordo TRIMs, que apresenta algumas medidas que seriam consideradas incompatíveis com os artigos III.4 e XI.1, do GATT/94, como se pode observar no quadro 1.

---

23. "No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party" (Artigo XI – Eliminação das Restrições Quantitativas – do GATT, na íntegra).

Quadro 1

**Lista ilustrativa de medidas governamentais proibidas pelo acordo TRIMs contida no anexo do acordo**

1 (a) Requisitos de conteúdo local	Determinação da compra ou do uso por qualquer empresa de produtos de origem nacional ou de qualquer fonte doméstica	Medida interna que viola o artigo III do GATT (tratamento nacional)
1 (b) Requisitos de equilíbrio comercial	Limitação da compra ou do uso de produtos importados a um montante referente ao volume ou do valor da produção local direcionado para a exportação	Medida interna que viola o Artigo III do GATT (tratamento nacional)
2 (a) Restrições gerais à importação  Requisitos de equilíbrio comercial	Restrições a importações de produtos usados na produção local  Restrições a importações referentes ao volume ou ao valor da produção local direcionado para a exportação	Medida aduaneira que viola o Artigo XI do GATT (restrições quantitativas)
2 (b) Requisitos de equilíbrio de divisas	Medidas que restrinjam o acesso de empresas a divisas para importação a uma quantia referente ao fluxo de divisas que a companhia gera exportando	Medida aduaneira que viola o Artigo XI do GATT (restrições quantitativas)
2 (c) Requisitos de vendas domésticas	Medidas que restrinjam a exportação de produtos em termos de produtos particulares, volume ou valor dos bens em relação ao volume ou ao valor da produção local	Medida aduaneira que viola o Artigo XI do GATT (restrições quantitativas)

Fonte: WTO (1995).

Elaboração do autor.

Em relação ao princípio do tratamento nacional, o TRIMs proíbe que os Estados obriguem empresas multinacionais instaladas em seus territórios a adquirirem produtos fabricados localmente, tanto em relação a volumes quanto a valores. O acordo veda também a possibilidade de governos hospedeiros exigirem que as corporações transnacionais limitem suas importações a montantes relacionados ao volume ou ao valor de sua produção local.

No que diz respeito à eliminação das restrições quantitativas, os Estados não podem requerer que multinacionais instaladas localmente limitem suas importações ao volume ou ao valor de suas exportações. Tampouco podem restringir as exportações, em volume ou valor, em relação à quantidade produzida das corporações que atuam em seus territórios. Proíbe-se, ademais, que Estados restrinjam o acesso das transnacionais a divisas estrangeiras, tendo em vista que não se pode determinar que estas empresas só tenham acesso ao mesmo montante de divisas por ela exportadas.

É importante lembrar que o acordo TRIMs não permite que os Estados imponham medidas restritivas de investimentos de forma não discriminatória, de modo que se possa alegar que estão sendo aplicadas restrições às empresas domésticas e às estrangeiras simultaneamente. Por exemplo, a exigência de conteúdo local tanto para empresas nacionais quanto para multinacionais é inconsistente com as normas do acordo, pois, ao se adotar tal medida, os Estados estariam favorecendo bens nacionais em detrimento de produtos importados (UNCTAD, 2007).

De fato, a exigência de conteúdo local foi, durante muito tempo, uma ferramenta de política industrial, na medida em que incentivava empresas nacionais e multinacionais a desenvolverem uma indústria local, o que era fundamental para promover o desenvolvimento técnico-científico, para aumentar a arrecadação estatal e, primordialmente, para gerar empregos e renda, contribuindo, pois, para elevar o bem-estar nas nações, principalmente daquelas de menor desenvolvimento relativo.

Vale ressaltar que os acordos de integração regional permitem certa flexibilização nesse aspecto. Nestes arranjos, as regras de origem substituem, de certa maneira, as exigências de conteúdo local, estas proibidas pelo TRIMs. Visto que o acesso preferencial aos mercados dos países-membros do esquema de integração está condicionado à produção local do produto,<sup>24</sup> pode-se afirmar que os acordos de integração regional incentivam a agregação de valor e, conseqüentemente, a industrialização dos Estados-membros. Segundo a UNCTAD (2007), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi essencial para a Argentina no período em que o país estava se adequando às normas do TRIMs. Se, de um lado, como consequência do acordo, o governo argentino foi obrigado a dismantelar políticas de incentivo à fabricação de conteúdo local, de outro, as regras de origem existentes no Mercosul estimulavam a agregação de valor no país, sobretudo no setor automobilístico.

A limitação de importações ao volume ou ao valor das exportações, feitas pelos Estados, também ajudava a evitar problemas econômicos, pois concorria para impedir problemas nas contas externas. Realmente, os países receptores de investimentos recorriam a este tipo de medida, pois o grande volume de importações realizadas pelas multinacionais contribuía para aprofundar o desequilíbrio da balança comercial e,

---

24. O valor do bem (percentual) que deve ser fabricado localmente (ou regionalmente) depende dos critérios estabelecidos pelos diferentes acordos de integração regional.

consequentemente, no balanço de pagamentos destas nações. A proibição deste instrumento de política econômica certamente prejudica os Estados da periferia, que, recorrentemente, apresentam dificuldades para manter o equilíbrio das contas externas (UNCTAD, 2007; GONÇALVES, 2005).

A questão do desempenho exportador, por sua vez, é passível de controvérsia em relação à adoção de metas de exportação. Enquanto a lista do anexo do acordo apresenta expressamente que países hospedeiros não podem restringir as exportações das multinacionais em seus países, não há nada no TRIMs que trate diretamente de metas de exportação. Em relação a este ponto, a UNCTAD apresentou estudo em que afirma que o TRIMs não proíbe que países hospedeiros exijam que as multinacionais neles instaladas exportem parte da produção doméstica, visto que tal exigência não está contemplada na lista ilustrativa do anexo do acordo:

A extensão das regras da OMC está basicamente limitada às exigências incluídas na Lista Ilustrativa do TRIMs e não se estende aos requisitos referentes ao desempenho exportador (...) nem o Acordo TRIMs nem qualquer outra regra da OMC proibiu a possibilidade de se exigir, dos investidores estrangeiros, a exportação de parte da produção doméstica (UNCTAD, 2007, p. 3).<sup>25</sup>

Até o presente momento, não houve, de fato, países acionados no âmbito do Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) da OMC por exigência de metas de exportação às multinacionais, o que parece confirmar a conclusão do relatório da UNCTAD. No entanto, existem autores que afirmam que o desempenho exportador contempla o rol de medidas proibidas pelo TRIMs (GONÇALVES, 2008; WADE, 2003; BARTON *et al.*, 2006). Segundo Wade (2003, p.627), “O Acordo TRIMs proíbe requisitos de desempenho referentes ao conteúdo local, equilíbrio comercial, requisitos de exportação”.<sup>26</sup>

Esses autores ressaltam, ademais, que a linguagem do acordo não é muito clara; por isso, muitos países em desenvolvimento temem ser acionados no OSC da OMC por países desenvolvidos, haja vista que, na opinião deles, a interpretação feita pelo OSC é, normalmente, a mais restritiva possível, o que favoreceria os países desenvolvidos. Nas palavras de Wade (2003, p. 628):

25. *The coverage of WTO rules is basically limited to the requirements included in the TRIMs Illustrative List and does not extend to export performance requirements (...) neither the TRIMs Agreement nor any other WTO rules forbade the imposition on foreign investors of requirements to export a minimum amount of domestic production* (UNCTAD, 2007, p. 3).

26. *The TRIMs agreement bans performance requirements related to local content, trade balancing, export requirements (...)*”.

a linguagem presente nos trechos relevantes do atual Acordo TRIMs não é clara em termos legais, e muitos países em desenvolvimento temem que, mesmo se eles recorrerem a requisitos de desempenho não proibidos, os EUA e a [União Europeia] UE ameaçarão levá-los ao OSC – cujos procedimentos, eles têm percebido, são quase sempre favoráveis às interpretações mais restritivas a respeito dos requisitos de desempenho permitidos.<sup>27</sup>

Independentemente de quem tenha razão, vale lembrar que a adoção de metas de exportação constitui outro instrumento importante de política industrial. Os Estados exigem das empresas, nacionais e transnacionais, que direcionem uma parte de sua produção às exportações. Esta medida contribui para o desenvolvimento econômico dos países que a adotam, visto que ajuda a impulsionar as vendas e a produtividade das empresas,<sup>28</sup> auxilia na criação de empregos, proporciona a absorção de novas tecnologias, assegura a geração de divisas, necessárias para as importações e para os compromissos financeiros em moeda estrangeira, e concorre para manter o balanço de pagamentos equilibrado (UNCTAD, 2007).

O exemplo da Coreia do Sul é emblemático, já que o Estado asiático utilizou uma série de medidas para promover a industrialização no país, entre as quais cabe destacar as metas de exportações, exigidas das empresas instaladas em seu território. Durante a década de 1960, a Coreia do Sul utilizou com maestria o fomento às exportações a fim de assegurar as divisas necessárias para realizar importações e para financiar seu projeto nacional de industrialização. Entre 1961 e 1971, o governo de Park Chung-Hee realizou dois planos quinquenais, nos quais as exportações foram consideradas prioridade absoluta (CASTRO, 2006; OLIVEIRA, 1993).

Com o objetivo de estimular as exportações, eram realizados encontros mensais de exportadores – *export promotion meetings* –, presididos pelo próprio General Park Hee. Prêmios eram concedidos às empresas que atingissem as metas de exportação. Concomitantemente, o governo monitorava o desempenho das maiores firmas. Os resultados superaram as expectativas. Assim, no primeiro plano quinquenal (1962-1966),

---

27. "(...) the language in the relevant part of the current TRIMs is not legally clear, and many developing countries fear that if they do use such non-banned performance requirements the US or the EU will still threaten to take them to the DSM – whose rulings, they have seen, are almost always in favor of the most restrictive interpretation of allowable performance requirements".

28. As vendas ao mercado internacional contribuíam para aumentar a escala e a produtividade das empresas, o que ajudava a reduzir o custo das mercadorias, a ampliar a oferta de produtos e a gerar mais empregos localmente.



o crescimento médio do produto interno bruto (PIB) foi de 8,3% ao ano; no segundo (1967-1971), de 11,4% (CASTRO, 2006; OLIVEIRA, 1993). As medidas adotadas pelo Estado sul-coreano promoveram não apenas rápido crescimento, mas significaram uma transformação da economia do país, e a Coreia do Sul, que era, no pós-Segunda Guerra Mundial, um país eminentemente agrário e subdesenvolvido, transformou-se em uma nação industrializada e relativamente desenvolvida no início do século XXI.

O Brasil também tem uma longa tradição de política industrial, por meio da qual empregou os mais diversos instrumentos. Na década de 1970, por exemplo, o país adotou um programa de incentivo às exportações de produtos industrializados. Este pacote de incentivos foi denominado Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (Befiex) e foi responsável pelas primeiras exportações realizadas pela indústria automotiva, que, até aquele momento, produzia apenas para abastecer o mercado interno. O Befiex permitia às multinacionais instaladas no país importar bens de capital, insumos e matérias-primas sem o recolhimento de Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) e de outros impostos, independentemente de haver similar nacional ou não, desde que elas se comprometessem a exportar parte da produção em um dado período – o prazo era de dez anos.<sup>29</sup> O objetivo consistia em conseguir saldos positivos na balança comercial (LAGO, 1999).

Atraídas por essa política industrial, inúmeras montadoras e fabricantes de autopeças vieram para o mercado brasileiro e instalaram suas subsidiárias no Brasil, dando continuidade a um processo iniciado em fins da década de 1950. De fato, o programa adotado pelo governo brasileiro foi responsável pela vinda da Ford-Philco, hoje Visteon, uma das principais produtoras mundiais de autopeças. A empresa se instalou no Brasil em 1972, de onde passou a exportar quase tudo o que fabricava. O conjunto de medidas também alavancou as exportações de importantes indústrias, como as da norte-americana Caterpillar. O programa contribuiu para impulsionar a exportação de bens industrializados brasileiros e para equilibrar a balança comercial do país (LAGO, 1999).

29. Os incentivos do Befiex incluíam: *i*) não sujeição das importações necessárias à lei do similar nacional; *ii*) isenção de impostos de importação e sobre produtos industrializados (IPI) até um terço do valor líquido da exportação média anual prevista; *iii*) possibilidade de transferência de benefícios fiscais não totalmente utilizados em determinado ano para anos posteriores; *iv*) permissão para transferência, entre empresas de um mesmo grupo, que apresentasse programa de exportação, dos créditos fiscais (Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre Circulação de Mercadorias) anteriormente instituídos; *v*) abatimento do lucro tributável da parcela correspondente à exportação de produtos manufaturados, equivalente à parte exportada da produção (LAGO, 1999).

Nesse sentido, é importante ressaltar que, caso a interpretação do acordo TRIMs seja no sentido de impedir que os Estados exijam a adoção de metas de exportação das multinacionais presentes em seu território, os países em desenvolvimento perderiam um instrumento importante de promoção industrial e de manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos. Por isso, países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, têm-se posicionado contrariamente ao TRIMs, uma vez que as políticas presentes na lista ilustrativa, presente no anexo do acordo, têm sido consideradas importantes instrumentos de estímulo ao desenvolvimento.

Cumprido salientar que o TRIMs apresenta, todavia, exceções. Segundo o artigo III, “Todas as exceções <sup>30</sup> ao amparo do GATT 1994 se aplicarão, conforme apropriado, às disposições do presente Acordo”. Além disso, o Artigo IV do acordo estabelece que os países em desenvolvimento podem ficar temporariamente livres do cumprimento das disposições do Artigo II caso tenham problemas para fechar o balanço de pagamentos e necessitem recorrer à exceção do artigo XVIII do GATT/94.<sup>31</sup> Com a introdução destes dois artigos, é possível afirmar que as restrições impostas pelo TRIMs foram, de certa maneira, flexibilizadas.

Os defensores do acordo TRIMs referem-se justamente aos artigos III e IV para afirmar que essas cláusulas de exceção permitem aos países em desenvolvimento descumprilo temporariamente e que, portanto, o tratado não seria restritivo à autonomia dos Estados menos desenvolvidos. Eles alegam, ademais, que o estabelecimento de requisitos de conteúdo doméstico e a proteção comercial implícita associada à imposição destas restrições não são capazes de criar indústrias locais eficientes ou de promover o crescimento econômico dos países que as adotam (MORAN; GRAHAM; BLOMSTRÖM, 2005). Por fim, sustentam que o Artigo V do TRIMs oferece um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento.

---

30. As exceções mencionadas pelo artigo III do TRIMs presentes no GATT 1994 são: as exceções gerais (art. 20); as salvaguardas emergenciais para surto de importações (XIX); exceções para as zonas de livre comércio e união aduaneira (XXIV); exceções relativas à segurança nacional (XXI); proteção à indústria nascente (XVIII); e a parte IV do GATT referente a comércio e desenvolvimento.

31. O artigo XVIII do GATT refere-se à salvaguarda para o balanço de pagamentos. No caso do TRIMs, o país hospedeiro poderia recorrer ao artigo XVIII e impor restrições às multinacionais lá instaladas para evitar uma deterioração do balanço de pagamentos, descumprindo temporariamente, portanto, os princípios do tratamento nacional e da eliminação das restrições quantitativas.

Em relação ao tratamento especial e diferenciado, vale destacar que ele se refere apenas ao prazo de adesão do tratado.<sup>32</sup> Países menos desenvolvidos tiveram prazos maiores para aderirem ao acordo; no entanto, uma vez em vigor, o TRIMs não diferencia países desenvolvidos de países em desenvolvimento (PANGESTU, 2002). No que diz respeito às exceções, ainda que o Artigo III do acordo discipline que todas as exceções ao amparo do GATT/94<sup>33</sup> se aplicam ao acordo, e que o Artigo IV estabeleça que os países em desenvolvimento estarão temporariamente livres do cumprimento das disposições do Artigo II em casos de desequilíbrios em seu balanço de pagamentos, pode-se afirmar que o espaço dos Estados emergentes para promover o desenvolvimento industrial foi substancialmente reduzido.

Além disso, cumpre salientar que o TRIMs não contempla nenhum dispositivo que regulamente a conduta de empresas multinacionais. As obrigações multilaterais aplicam-se apenas aos países-membros, restringindo a flexibilidade destes Estados na utilização de estratégias em que os IEDs figurem como colaboradores do desenvolvimento econômico e se coadunem aos seus interesses nacionais. Tendo em vista o poder de barganha dos países exportadores de capitais nas negociações comerciais multilaterais, o que se observou na configuração do TRIMs foi um deslocamento de foco: da normatização das empresas em direção à regulamentação dos governos. Como sublinha Brewer e Young (2000, p. 637), “os parâmetros da discussão e os esforços para promover as reformas sofreram uma inflexão recentemente; antes eles estavam voltados para a regulação das multinacionais, agora a ênfase está direcionada para o estabelecimento de políticas governamentais liberais”.<sup>34</sup>

Sem constrangimentos, as atividades das corporações multinacionais podem divergir dos interesses econômicos locais, e, dadas as restrições do TRIMs, os governos dos países hospedeiros têm pouca margem de manobra para contrapor-se às estratégias implementadas pelas multinacionais. De fato, quando a matriz de uma corporação multinacional, como parte de sua estratégia global de produção, proíbe a subsidiária de

32. Consoante o Artigo V do TRIMs, os países desenvolvidos deveriam eliminar todas as TRIMs no prazo de dois anos; as nações em desenvolvimento deveriam eliminá-las em cinco anos; e os Estados de menor desenvolvimento relativo em sete anos. Para mais informações, ver Trade-Related Investment Measures (1995). Disponível em: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/18-TRIMs.doc](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-TRIMs.doc)>. Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

33. As exceções presentes no GATT/94 estão contidas nos artigos III.10, XX, XXI e XV.5. Para mais informações, ver <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#goods](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods)>.

34. “(...) the terms of the discussion and reform efforts have shifted in recent years; whereas was previously on regulation corporations, the emphasis now is on liberalizing government policies”.

exportar, pois resolve priorizar fontes de produção provenientes de afiliadas de outros países, o Estado hospedeiro não dispõe de instrumentos para pressionar a empresa a adequar sua estratégia aos seus interesses nacionais.

A posição dos países desenvolvidos é, ademais, oportunista, pois sabe-se que, no passado, eles recorreram a medidas semelhantes para impulsionar seus processos de industrialização – principalmente os países de industrialização atrasada como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão (CHANG, 2004). Segundo o relatório produzido pela UNCTAD (2007, p. 4), “países desenvolvidos recorreram extensivamente a esses esquemas (TRIMs) para, entre outras coisas, desenvolver capacidades industriais domésticas e estimular as cadeias de produção”.<sup>35</sup>

Em 2003, em discurso pronunciado na Conferência Internacional sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento, organizado pela Índia e pela UNCTAD, o então ministro do Comércio e da Indústria da Índia, Arun Jaitley, demonstrou sua preocupação em relação a um acordo multilateral de investimentos no âmbito da OMC. Consoante o ministro indiano, as nações em desenvolvimento não deveriam ser coagidas ou forçadas a adotar uma decisão referente ao acordo multilateral sobre investimento da OMC, a menos que elas estivessem totalmente convencidas de que tal acordo fosse do seu interesse. O ministro expôs o ceticismo dos países emergentes em relação a disposições multilaterais de investimentos que possam vir a limitar sua autonomia para implementar políticas de desenvolvimento agora e no futuro: “Eles [os acordos multilaterais sobre investimentos] não deveriam retirar dos países emergentes as opções de desenvolvimento que os países ricos utilizaram nos estágios iniciais de seu processo de desenvolvimento”<sup>36</sup> (JAITLEY, *apud* CELLI JÚNIOR, 2007, p.15 ).

Ante o exposto, é lícito afirmar que as disposições presentes no acordo TRIMs impõem limites substanciais à capacidade de os Estados em desenvolvimento promoverem políticas direcionadas para o desenvolvimento econômico, especialmente no que diz respeito à elaboração de políticas industriais. Medidas orientadas por outros valores

---

35. “(...) developed economies have resorted extensively to such schemes (TRIMs) in order to, among other things, build domestic manufacturing capabilities and stimulate production linkages”.

36. “They should not foreclose for development countries such development options that the developed countries themselves had utilized at earlier stages of their development”. Discurso realizado na Conferência Internacional sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento organizado pela Índia e UNCTAD, realizado de 18 a 20 de maio de 2003.

e interesses que não os do livre comércio constituem, portanto, cada vez menos, uma alternativa para as nações emergentes. Segundo Barton *et. al.* (2006, p. 146)

existe uma implicação latente do acordo TRIMs, que é o desejo de limitar o controle que os países em desenvolvimento têm sobre suas políticas de promoção do desenvolvimento (...) [o TRIMs] representa uma intromissão significativa em termos de autonomia econômica.<sup>37</sup>

Existem, por sua vez, alguns critérios de desempenho que não são proibidos pelo TRIMs, como os relacionados à formação de *joint ventures*, à transferência de tecnologia e à pesquisa e desenvolvimento. No caso de transferência de tecnologia, não existem critérios que impeçam o licenciamento de tecnologia para empresas locais. Em pesquisa e desenvolvimento, não há limitações para o Estado determinar a localização de atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico no país, nem para determinar o emprego de um número mínimo de pesquisadores e cientistas nacionais. O país hospedeiro pode também condicionar o recebimento de IEDs à formação de *joint ventures* com empresas locais <sup>38</sup> (DI CAPRIO e AMSDEN, 2004, *apud* GONÇALVES, 2008).

Segundo Robert Wade (2003), os EUA e a União Europeia desejam modificar o atual acordo TRIMs, de modo a proibir os requisitos de desempenho referentes à formação de *joint ventures*, à transferência de tecnologia e à pesquisa e desenvolvimento. Na Conferência Ministerial de Doha, em 2001, ambas as potências pressionaram para incluir o assunto na agenda de negociação, mas países em desenvolvimento, liderados por Brasil e pela Índia, impediram que a proibição de tais requisitos fosse incluída na agenda de negociações.

A seguir, serão apresentados casos em que países em desenvolvimento foram acionados no OSC/OMC. Como consequência, estes Estados tiveram de alterar suas políticas industriais e adequá-las aos dispositivos do TRIMs, para não sofrerem retaliações comerciais de países desenvolvidos.

37. "(...) there is an unspoken implication in the TRIMs agreement that the intention is to limit the control that developing countries have over their own development policy... (the TRIMs) represents a significant intrusion on domestic economic sovereignty".

38. A China tem utilizado esse mecanismo sistematicamente em seu processo de industrialização.

## 4 AS DECISÕES DO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS RELACIONADAS AO TRIMS: RESTRIÇÕES À AUTONOMIA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O Artigo VIII do acordo TRIMs estabelece que também sejam aplicáveis a ele as disposições a respeito do *entendimento sobre soluções de controvérsias*, presentes no GATT.<sup>39</sup> Tal como outros acordos da OMC, portanto, o TRIMs também está sujeito ao sistema de solução de disputas comerciais da instituição, o que tem implicações importantes, uma vez que todos os países-membros são obrigados a acatar as decisões proferidas pelo seu OSC.<sup>40</sup>

As análises sobre a possibilidade de as disposições do TRIMs restringirem a autonomia de Estados em desenvolvimento implementarem políticas industriais não são meramente teóricas. Casos concretos referentes ao TRIMs foram julgados pelo OSC/OMC. O estudo destes casos permite constatar que, à exceção do caso do Canadá, países desenvolvidos têm acionado nações em desenvolvimento perante o foro da OMC, obrigando-as a escolher entre dismantelar os programas adotados ou a sofrer as retaliações comerciais autorizadas pela OMC.

### 4.1 PAINEL INDONÉSIA

No caso da Indonésia, os Estados Unidos, o Japão e a Comunidade Europeia questionaram o regime automotivo indonésio no OSC/OMC. O governo indonésio adotou o Sistema de Incentivo 1993, mediante o qual condicionava a concessão de reduções e de isenções fiscais por empresas do setor automobilístico ao cumprimento de determinados requisitos de desempenho. Nesse sentido, as empresas que atingissem um determinado patamar de conteúdo local recebiam reduções ou isenções de impostos.

Os veículos acabados, importados pela Indonésia, estão sujeitos a uma “taxa de luxo” e a imposto de importação. Com a adoção do Sistema de Incentivo 1993 – Programa 1993 –, as companhias que atendessem aos critérios de desempenho, exigidos pelo governo indonésio, auferiam: *i*) reduções ou isenções tarifárias para as importações

---

39. As normas sobre o Entendimento sobre Solução de Controvérsias do GATT/94 estão presentes nos artigos XXII e XXIII.

40. É importante salientar que os Estados que perdem uma disputa no OSC da OMC podem, se desejarem, não implementar as recomendações feitas pela instituição. Ao optarem por ignorar as regras da OMC, todavia, os países que perdem a disputa são passíveis de sofrer a retaliações por parte do Estado demandante, constituindo um custo altíssimo para a nação. Isto faz que os Estados pensem duas vezes antes de desrespeitarem as disposições da OMC. Para saber mais sobre como funciona o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, ver Jackson (1998).

de partes e acessórios de veículos, com base na porcentagem de conteúdo local do veículo acabado e no tipo de veículo em que as partes eram utilizadas; *ii*) reduções ou isenções tarifárias sobre as importações de “subpartes” usadas para a fabricação de partes automotivas e de acessórios, com base na porcentagem de conteúdo local da parte ou acessório completo e no tipo de veículo automotivo em que a parte ou acessório seria usado; *iii*) isenção ou redução da “taxa de luxo” sobre produtos para certas categorias de veículos automotores (WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DDS59/R, WT/DS64/R).

Instituiu-se, ademais, o Programa do Carro Nacional,<sup>41</sup> em 1996, mediante o qual se concederia o título de “empresa de carro nacional” ou “companhia pioneira” às indústrias indonésias que atendessem a determinadas exigências referentes à propriedade das instalações e ao uso de marcas de propriedade de companhias indonésias, bem como à utilização de tecnologia baseada na capacidade nacional. A permanência deste título dependeria do aumento do conteúdo doméstico na fabricação de veículos no prazo de três anos. As empresas que atingissem estas metas obteriam a isenção da “taxa de luxo” na venda de automóveis nacionais e a isenção do imposto de importação sobre as partes e componentes (WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DDS59/R, WT/DS64/R).

Estabelecidas por vários decretos, as políticas industriais elaboradas pelo Estado indonésio visavam promover o desenvolvimento da indústria automotiva doméstica, estimulando o aparecimento de fornecedores de peças e de equipamentos locais e incentivando a transferência de tecnologia, gerando, ademais, empregos em larga escala no país. Não obstante, os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e o Japão solicitaram ao OSC a instalação de um grupo especial (painel), alegando que tais medidas eram incompatíveis com o TRIMs, visto que favoreciam a produção local em detrimento dos bens importados (CELLI JÚNIOR, 2007).

O Painel decidiu favoravelmente à demanda dos países desenvolvidos, uma vez que considerou o programa indonésio incompatível com os artigos II do TRIMs – Tratamento Nacional e Restrições Quantitativas – e o III.4 do GATT/94 – Tratamento Nacional. O governo da Indonésia, por sua vez, para evitar retaliações comerciais, foi obrigado a alterar as medidas adotadas de modo a torná-las consistentes com as normas do TRIMs.

41. Os benefícios do Programa do Carro Nacional foram estendidos às companhias situadas fora do Estado indonésio, desde que pertencessem aos nacionais do país e atendessem o critério de conteúdo local. Para mais informações, consultar <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds54\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds54_e.htm)>.

## 4.2 PAINEL ÍNDIA

O governo indiano exigiu requisitos de desempenho de todas as *joint ventures* fabricantes de automóveis que importassem equipamentos desmontados ou semidesmontados e peças para a produção de automóveis. Assim, o Diretor-Geral de Comércio Exterior da Índia promulgou, em 12 de dezembro de 1997, a *Public Notice n. 60*, estabelecendo novos parâmetros para as empresas importadoras de componentes do setor automotivo.

A partir da *Public Notice n. 60*, o governo indiano exigiu que todas as *joint ventures* fabricantes de veículos que importassem conjuntos de peças e de equipamentos deveriam assinar um memorando de entendimento (ME)<sup>42</sup> com o Diretor-Geral de Comércio Exterior, para obterem a licença de importação dos conjuntos mencionados. Além disso, de acordo com a *Public Notice n. 60* e o ME, as empresas automobilísticas deveriam atingir metas de conteúdo nacional na produção de veículos. Assim, até o terceiro ano após a primeira importação de peças e componentes automobilísticos, o nível de produção local deveria ser de 50%, porcentagem que deveria atingir 70% até o quinto ano do programa. Atingido e mantido o patamar de 70% de conteúdo nacional, o importador não precisaria mais cumprir as estipulações previstas no ME. O importador do conjunto de peças também estava obrigado a manter o equilíbrio na balança comercial, durante o período de vigência do ME (WT/DS146/R, WT/DS175/R).

Os documentos supracitados proibiam, igualmente, a instalação de unidades de produção de carros que se limitassem, apenas, a montar peças e componentes importados. O Estado indiano exigia, ademais, um valor mínimo de US\$ 50 milhões para que o parceiro estrangeiro pudesse formar uma *joint venture* no país, e esta quantia deveria ser investida em um prazo máximo de três anos, a contar do início das operações. O programa indiano era controlado mediante o envio, pelas empresas, de relatórios anuais ao Diretor-Geral de Comércio Exterior indiano, de modo que a licença de importação não era concedida aos fabricantes que não tivessem assinado ou que não atingissem as metas estipuladas pelo ME (WT/DS146/R, WT/DS175/R).

O Estado Indiano tinha por finalidade promover o desenvolvimento da indústria automobilística nacional. Para tanto, estabeleceu políticas públicas que incentivavam as empresas instaladas em seu território a realizarem investimentos para se cumprir o

---

42. *Memorandum of understanding*, em inglês.



objetivo nacional do país. No entanto, a política industrial indiana não se coadunava com as disciplinas estabelecidas no acordo TRIMs.

Consequentemente, no ano 2000, os Estados Unidos e a Comunidade Europeia acionaram a Índia no OSC/OMC, questionando seu regime automotivo. Consoante os dois países demandantes, as medidas adotadas pelo governo indiano eram incompatíveis com as disposições do TRIMs e do GATT/94. O painel que analisou o caso considerou a política industrial indiana inconsistente com as normas previstas no Artigo II – Tratamento Nacional e Restrições Quantitativas – do TRIMs e com as regras presentes nos artigos III – Tratamento Nacional – e XI – Restrições Quantitativas – do GATT/94. No dia 6 de novembro de 2002, a Índia informou à OMC que havia implementado as recomendações feitas pelo OSC.<sup>43</sup>

### 4.3 PAINEL FILIPINAS

De modo semelhante aos dois casos mencionados anteriormente, o governo das Filipinas instituiu medidas para desenvolver a indústria local. Chamado de Programa para o Desenvolvimento de Motores e Veículos (PDMV),<sup>44</sup> ele estabelecia certos requisitos de desempenho às empresas instaladas em território filipino. As companhias que atendessem a estas exigências podiam importar peças, componentes e veículos acabados a taxas preferenciais (WT/DS195/R).

O Estado filipino estabeleceu algumas condições para que as multinacionais do setor automobilístico instaladas no país pudessem ter acesso a licenças de importação referentes às peças, componentes e veículos acabados. Assim, as empresas estavam obrigadas a utilizar uma porcentagem de peças e de componentes locais na fabricação dos automóveis. As companhias deveriam, ademais, comprar uma porcentagem dos equipamentos importados com as divisas recebidas com a exportação de veículos acabados (WT/DS195/R).

O governo dos Estados Unidos julgou as medidas adotadas pelas Filipinas incompatíveis com as obrigações referentes aos artigos II.1 e II.2 do TRIMs e, em 12 de outubro de 2000, solicitou a abertura de um Painel para avaliar a política industrial

43. De acordo com a notificação indiana, com a promulgação das *Public Notices* 30 e 31, o governo pôs fim às exigências de equilíbrio da balança comercial e de conteúdo local. Mais informações, ver em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds146\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds146_e.htm)>.

44. Motor Vehicle Development Program (MVDP).

filipina. Em resposta a uma segunda solicitação da administração norte-americana, o OSC estabeleceu um painel no dia 17 de novembro de 2000. Japão e Índia, por sua vez, participam do caso como partes interessadas.

O painel, contudo, ainda não foi estabelecido, tendo em vista o pedido do governo filipino ao Conselho de Comércio de Mercadorias para prorrogar o prazo de implementação do TRIMs. A análise do pedido das Filipinas, entretanto, ainda não foi realizada. De todo modo, o próprio pedido de prorrogação, feito pelo governo de Manila, demonstra que o país reconhece que seu programa fere as disposições do acordo TRIMs. Assim, novamente a política industrial adotada por um país em desenvolvimento deverá ser desmantelada.

#### 4.4 CASO BRASIL

Entre os anos de 1996 e 1997, o Japão, os Estados Unidos e a Comunidade Europeia realizaram consultas junto ao governo brasileiro referentes a algumas políticas adotadas pelo país no setor automobilístico. Estes países alegavam que as medidas implementadas pelo Brasil violavam, entre outros dispositivos, o Artigo II do acordo TRIMs, referentes aos princípios de tratamento nacional e das restrições quantitativas.<sup>45</sup> Mais especificamente, contestavam-se os critérios de desempenho em relação a conteúdo local e à proporção entre exportações/importações, instituídos pelas normas brasileiras.

As consultas realizadas não se traduziram, todavia, em contenciosos no âmbito do OSC. Os relatórios da OMC não descrevem, por sua vez, a natureza do acordo firmado entre o Brasil e os demais países. Segundo Reinaldo Gonçalves (2008), como resultado destas negociações, o governo brasileiro firmou um acordo (1996-1997) com Japão e União Europeia, que teriam se beneficiado de cotas tarifárias, em troca da não abertura de um painel no OSC.<sup>46</sup>

Embora no caso brasileiro não tenha sido instituído um painel, o exemplo revela que a capacidade de o Brasil – assim como as demais nações em desenvolvimento – formular políticas de incentivo à industrialização foi reduzida. Apesar de o governo

---

45. As leis brasileiras contestadas foram a nº 9.440 e a nº 9.449, ambas editadas em 14 de março de 1997, bem como o decreto nº 1.987, de 20 de agosto de 1996. Mais informações disponíveis na página eletrônica <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds81\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds81_e.htm)>.

46. O autor não se refere ao caso da consulta feita pelos Estados Unidos.

brasileiro haver negociado, neste caso, a manutenção de suas medidas de incentivo ao setor automobilístico, constata-se que houve evidente redução do poder de barganha dos países em desenvolvimento, na medida em que o Brasil foi obrigado a fazer concessões comerciais, para manter a política adotada, que não precisariam ser feitas na ausência do acordo TRIMs.

#### 4.5 PAINEL CANADÁ: A EXCEÇÃO

O caso do Canadá constitui o único exemplo de país desenvolvido, até o momento, cuja política industrial relativa ao TRIMs foi contestada na OMC. O país adotou medidas similares às implementadas por outras nações no setor automobilístico. Igualmente aos casos anteriores, a legislação canadense ofereceu isenções fiscais às empresas automobilísticas que cumprissem certos requisitos de desempenho, infringindo, pois, as disposições do TRIMs.

Em 1998, com base no Motor Vehicles Tariff Order (MTVO) e nas Special Remission Orders (SRO), o governo canadense passou a conceder isenções fiscais às importações de veículos comerciais, ônibus e automóveis, desde que as empresas se comprometessem a elevar o valor agregado canadense (CVA) à produção local. No período analisado, o CVA na produção local de veículos deveria ser igual ou superior ao CVA da fabricação local de veículos do ano-base.<sup>47</sup> Os SRO, por sua vez, estendiam as isenções a outras companhias que não haviam sido contempladas pelo MTVO. No caso dos SRO, elas já estipulavam a porcentagem de CVA que as empresas deveriam atingir para obter os benefícios. Para receberem a isenção, as montadoras de automóveis tinham de assinar um memorando de entendimento – *letter of understanding* –, comprometendo-se a cumprir as obrigações estipuladas (WT/DS139/R, WT/DS142/R).

Tendo em vista o programa supracitado, a Comunidade Europeia e o Japão interpelaram o Canadá no OSC/OMC em 1999. Ambos alegaram que a política industrial canadense para o setor automotivo violava, entre outras normas, as disposições presentes no Artigo II – Tratamento Nacional – do TRIMs. Instalado em 15 de março

47. A aferição do valor agregado canadense (CVA) funcionava da seguinte forma: tomava-se um determinado ano como base, por exemplo, 1998. Ao final de um período analisado, fosse um ano (1999) ou três anos (2000), o CVA da produção local deveria ser maior que o de 1998. O CVA era calculado com base nos custos de produção, que contemplavam os custos das matérias-primas canadenses, os custos de transportes, os custos com empregados, os custos administrativos, entre outros. Para mais informações, ver <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds142\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds142_e.htm)>.

de 1999, o painel julgou ilegal a legislação canadense à luz dos acordos da OMC. Em março de 2001, o Canadá notificou ao OSC que havia cumprido as recomendações da instituição, encerrando, portanto, o regime automotivo contestado (WT/DS139/R, WT/DS142/R).

Da análise dos casos supracitados, é possível constatar que, em todos eles, os painéis foram instaurados atendendo à solicitação de países desenvolvidos, exportadores de capital, contra países eminentemente receptores de investimentos. Além disso, à exceção de Canadá, todos os demais Estados acionados na OMC – 75% das disputas –, a propósito do TRIMs, são economias emergentes. Em todos os casos, os países demandados receberam do OSC pareceres contrários às suas políticas industriais, que tiveram de ser desmanteladas. Por fim, vale destacar que todos os programas foram implementados no segmento automobilístico, o que denota a relevância concedida a este setor pelos países emergentes, principalmente em razão do seu impacto na balança comercial e de seu efeito multiplicador na economia.

Nesse sentido, o estudo dos casos julgados pela OSC, referente ao TRIMs, permite concluir que este acordo reflete os interesses dos países desenvolvidos exportadores de capital, haja vista que suas disposições, baseadas em uma concepção liberal, têm por finalidade limitar a capacidade dos Estados receptores de capitais de intervirem na economia, assegurando, assim, a liberdade e a segurança para os investidores internacionais. As perdas dos contenciosos comerciais na OMC revelam que os países em desenvolvimento não podem mais recorrer a determinados instrumentos de política econômica para a promoção do desenvolvimento econômico, o que demonstra, de maneira inequívoca, que estes Estados têm sido os maiores prejudicados com a vigência do TRIMs.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para a literatura contemporânea que trata de política industrial, a importância da promoção seletiva dos investimentos externos diretos e a inserção do país em cadeias produtivas globais, comandadas por empresas multinacionais, são dois fatores que contribuem para o processo de industrialização dos Estados (RODRIK, 2004). Com base nas evidências existentes, pode-se afirmar, ademais, que o estabelecimento de critérios de desempenho para a realização de investimentos por parte de empresas multinacionais,

responsáveis por grande parte do comércio internacional, acarreta resultados positivos para a industrialização do país. Vale ressaltar, contudo, que tais resultados dependem também de outros fatores para que o processo de industrialização tenha êxito, tais como: o estabelecimento de objetivos claros, a capacitação técnica e operacional dos Estados, o tamanho do mercado, um marco regulatório propício a investimentos, e uma infraestrutura adequada, entre outros (KUMAR, 2003).

Ao longo deste estudo, ficou claro que a assinatura do Acordo TRIMs reduziu o número de instrumentos disponíveis para os países em desenvolvimento formularem políticas industriais. Com efeito, para nações emergentes como o Brasil, a possibilidade de exigir conteúdo local e equilíbrio na balança comercial aos investidores internacionais continua sendo importante, como foi para os países desenvolvidos no passado. A estratégia global das corporações transnacionais pode divergir, por sua vez, dos objetivos estabelecidos pela política industrial brasileira, não havendo nada que o governo do Brasil possa fazer.

Ao se analisar as normas do TRIMs, o que se observa é um descompasso entre os direitos e as obrigações dos investidores internacionais. Se, por um lado, as disciplinas do acordo são omissas em relação às obrigações das multinacionais, por outro, não existe nenhuma norma no tratado que impeça as empresas de receberem incentivos dos Estados hospedeiros pelos investimentos a serem realizados. O Acordo TRIMs reflete, portanto, o interesse dos países exportadores de capital – que são majoritariamente nações ricas –, uma vez que as disposições presentes no tratado maximizam os ganhos das multinacionais e, conseqüentemente, de seus Estados de origem. Os países receptores de capital, por sua vez, ficam impedidos de recorrer a medidas que ampliariam os benefícios advindos destes investimentos, já que não podem exigir que estes fluxos de capital sejam direcionados para sustentar projetos nacionais de industrialização e de desenvolvimento econômico.

Cumpra salientar que acordos multilaterais que disciplinam os investimentos internacionais são positivos para as relações econômicas internacionais, pois contribuem para gerar estabilidade, transparência e previsibilidade no sistema internacional, o que impulsiona os fluxos de capitais e, conseqüentemente, o comércio internacional. Não obstante, é preciso que um arcabouço normativo desta natureza seja equilibrado e reflita os interesses não apenas das nações desenvolvidas, mas também daquelas em desenvolvimento. Por isso, o TRIMs deve ser repensado, de forma a contemplar também os anseios das economias emergentes, visto que suas disposições são claramente

favoráveis ao conjunto de países desenvolvidos. Alterar as regras do TRIMs não tem sido, e não será, tarefa fácil, uma vez que as divergências de posições entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento têm emperrado as negociações sobre esta temática, que se encontram paralisadas na OMC.

Desde a Conferência Ministerial de Cingapura (1996), foi instituído um grupo de trabalho para estudar as relações entre comércio e investimento (GTRCI). Entre 1996 e 2001, as discussões entre as delegações dos países pautaram-se pelas diretrizes para a regulação do investimento estrangeiro, elaboradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional em 1992. Estas diretrizes sintetizaram a nova perspectiva normativa dos acordos bilaterais, orientados para a liberalização dos regimes de investimento, com rígidas normas de proteção para o investimento estrangeiro. Por isso, foram alvos de críticas e de resistência das nações emergentes nas discussões da OMC.

Com o lançamento da Rodada Doha, em 2001, o tema do desenvolvimento tornou-se central na agenda da OMC, sendo também, retomado nas discussões do GTRCI. Desde então, as negociações relativas a investimentos tornaram-se mais difíceis, dado que o sentimento entre os países em desenvolvimento era o de que eles já haviam cedido demasiadamente na Rodada Uruguai e que, portanto, chegara o momento de as nações ricas fazerem concessões nos setores de interesse dos Estados menos desenvolvidos – principalmente no segmento agrícola. Por isso, as negociações acerca do acordo TRIMs no âmbito do GTRCI estão paradas desde a Conferência Ministerial de Cancún em 2003. De um lado, os países desenvolvidos buscavam ampliar o número de requisitos que seriam proibidos pelo Tratado. De outro lado, os países em desenvolvimento deixaram clara sua posição de que não estavam mais dispostos a ceder, ainda mais, no que concerne a suas prerrogativas na formulação de políticas em favor da industrialização.

Em 2002, Brasil e Índia apresentaram uma proposta de flexibilização do acordo TRIMs na OMC. Contando com o apoio da Argentina, da Colômbia e do Paquistão, entre outros, Brasil e Índia, com base em estudos da própria OMC e da UNCTAD, revelaram que as medidas proibidas pelo TRIMs foram essenciais para as nações desenvolvidas nas fases iniciais de sua industrialização. Ao advogar a flexibilização do TRIMs, o então representante brasileiro junto à OMC, o embaixador Luís Felipe de Seixas Corrêa, sublinhou que o grande problema na aplicação do TRIMs consistia no fato de o acordo não considerar os distintos estágios de desenvolvimento dos países, aplicando as mesmas

normas a nações com diferentes níveis socioeconômicos. Desse modo, as grandes disparidades sociais, tecnológicas, regionais e ambientais entre os Estados impedem que o acordo TRIMs produza benefícios equilibrados para todos os signatários<sup>48</sup> (GAZETA MERCANTIL, *apud* CELLI JÚNIOR, 2007).

Nesse sentido, países em desenvolvimento defenderam que os requisitos de desempenho, proibidos pelo acordo, deveriam levar em consideração o nível de desenvolvimento dos países signatários. Como resultado desta pressão feita pelas economias emergentes, na Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, decidiu-se que os países de menor desenvolvimento relativo<sup>49</sup> poderão manter suas políticas existentes em desacordo com o TRIMs por um prazo de sete anos. Além disso, estes países também poderão introduzir novas medidas de requisitos de desempenho que não se coadunem ao TRIMs por um prazo de, no máximo, cinco anos – prazo que pode ser renovado por decisão do Conselho de Bens.

Ao se reabrirem as negociações multilaterais, um dos principais desafios referentes às futuras negociações sobre investimentos no âmbito da OMC, para economias emergentes como o Brasil, será o de tentar reverter o desequilíbrio presente nas disposições do TRIMs e o de evitar que o acordo avance sobre requisitos de desempenho ainda permitidos, de modo que países em desenvolvimento possam readquirir a capacidade de implementar políticas industriais direcionadas para o desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

BARTON, J. *et al.* **The evolution of the trade regime**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

BORA, B.; PETER, J.; PANGESTU, M. **Industrial policy and the WTO: policy issues in international trade and commodities study**. Nova York; Genebra: UNCTAD, n. 6, 2000.

CASTRO, L. B. **Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-1980) e reflexões comparativas do caso brasileiro**. 2006. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CELLI JÚNIOR, U. Os acordos de serviços (GATS) e de investimentos (TRIMs) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. **Cebri Artigos**, Rio de Janeiro, ano 2, v. 1, 2007.

48. A proposta apresentada por Brasil e Índia tinha entre suas finalidades alterar o TRIMs para: fomentar a indústria nacional com alto valor agregado; incentivar transferências de tecnologia; impulsionar a capacidade de exportação; estimular pequenas e médias empresas; e gerar empregos (Celli Júnior, 2007).

49. Na Organização Mundial do Comércio, os Estados são classificados em países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

DI CAPRIO, A.; AMSDEN, A. **Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries?** Genebra: International Labour Office/Policy integration department, 2004. (Working Paper, n. 22).

FENNEL, W. A.; TYLER, J. W. Trade-related investment measures. In: STEWART, T. P. **The GATT Uruguay round**: a negotiation history (1986-1992). Boston: Kluwer Law, 1993.

GONÇALVES, R. **Economia política internacional**. São Paulo: Campus, 2005.

\_\_\_\_\_. **Autonomia da política industrial**: limitações e possibilidade. Rio de Janeiro, 2008. 36 p. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/autonomia\\_da\\_politica\\_industrial\\_limitacoes\\_e\\_possibilidades\\_abril\\_2008.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/autonomia_da_politica_industrial_limitacoes_e_possibilidades_abril_2008.pdf)>.

JACKSON, J. J. **The World Trade Organization**: Constitution and jurisprudence. London: The Royal Institute of International Affairs, 1998.

\_\_\_\_\_. **The World Trading Law System**: law and policy of international economic relations. 2nd ed. Massachusetts: MIT Press, 2000.

KEOHANE, R.; OOMS, V. D. The demand for international regimes. In: KRASNER, S. D. **International regimes**. London: Cornell University Press, 1983.

KINDLEBERGER, C. P.; GOLDBERG, P. M. Toward a Gatt for Investment: a proposal for supervision of the international corporation. In: KINDLEBERGER, C. P. **Multinational excursions**. Cambridge: MIT Press, 1984.

KRASNER, S. D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S. D. (Org.). **International regimes**. London: Cornell University Press, 1983.

KUMAR, N. **Performance requirements as tools of development policy**: lessons from experiences of developed and developing countries for the WTO agenda on trade and development. New Delhi: RIS, June 2003. (Discussion Paper, n. 52).

LACERDA, A. C. **Globalização e investimento estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAGO, L. A. C. A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967-1973. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MATIAS, E. F. P. OMC e soberania. In: BASSO, M.; PRADO, M. A.; ZAITZ, D. (Org.). **Direito do comércio internacional**. São Paulo: Juruá, 2005.

OLIVEIRA, A. P. Coreia do Sul e Taiwan enfrentam o desafio da industrialização tardia. **Revista de Estudos Avançados**, v. 7, n. 17, 1993.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Órgão de solução de controvérsias: caso Indonésia**, 23.07.1998. Genebra: OMC. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 13 jan. 2010.



\_\_\_\_\_. **Órgão de solução de controvérsias:** caso Filipinas, 07/11/2000. Genebra: OMC. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS195/R. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Órgão de solução de controvérsias:** caso Canadá, 11/02/2000. Genebra: OMC. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS139/R, WT/DS142/R, WT/DS64/R. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Órgão de solução de controvérsias:** caso Índia, 21/12/2001. Genebra: OMC. Documentos: WT/DS54/R, WT/DS146/R, WT/DS175/R. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

PANGESTU, M. Industrial policy and developing countries. In: HOEKMAN, B.; MATTOO, A.; ENGLISH, P. (Ed.). **Development, Trade and the WTO: a handbook**. Washington: World Bank, 2002.

PERRONE-MOISÉS, C. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University Press, Sept. 2004. Disponível em: <<http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio:** as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCES ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Elimination of TRIMs:** the experience of selected developing countries. Genebra: Office of the Secretary, 2007. 172 p.

UNCTC – UNITED NATIONS CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS. **The impact of trade-related investment measures on trade and development**. New York: United Nations, 1991.

WADE, H. R. What strategies are viable for developing countries today? The world trade organization and the shrinking of “development space”. **Review of International Political Economy**, v. 10, n. 4, Nov. 2003.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade-related investment measures**. 1995. Available at: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/18-TRIMs.doc](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-TRIMs.doc)>. Acesso em: 13 Jan. 2010.

ZAMPETTI, B.; TORBJORN, F. The development dimension of investment negotiations in the WTO: challenges and opportunities. **Journal of World Investment**, v. 4, n. 3, June 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAPTISTA, L. O. **Os investimentos internacionais no direito comparado e brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BREWER, T. L.; YOUNG, S. **The multilateral investment system and multinational enterprises**. New York: Oxford University Press, 2000.

CARREAU, D.; JUILLARD, P. **Droit international économique**. 4eme ed. Paris: LGDJ, 1998.

CELLI JÚNIOR, U. O impacto dos acordos de investimentos sobre os estados-membros do Mercosul. Editores Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, ano 4, v. 1, jan./jun. 2005. Cadernos Prolam/USP.

DIAS, B. F. O TRIMs e as decisões do órgão de solução de controvérsias da organização mundial do comércio. In: BASSO, M.; PRADO, M. A.; ZAITZ, D. (Org.). **Direito do comércio internacional**. Curitiba: Juruá, 2005.

KEOHANE, R.; OOMS, V. D. The multinational firm and international regulation. **International Organization**, v. 29, n. 1, 1975.

LIPSON, C. **Standing guard**: protecting foreign capital in the nineteenth and twentieth centuries. California: University of California Press, 1985.

LIST, F. **The national system of political economy**. New York: Cosimo Classics, 2006.

MORAN, T.; GRAHAM, E.; BLOMSTRÖM, M. Conclusions and implications for FDI policy in developing countries, new methods of research, and a future research agenda. In: MORAN, T., GRAHAM, E.; BLOMSTRÖM, M. (Eds.). **Does foreign direct investment promote development?** Washington-DC: Institute for International Economics, 2005.

SAUVÉ, P.; SCHAWANEN, D. (Orgs.). **Investment rules for the global economy**: enhancing access to markets. Ontario: C.D. Howe Institute, 1996.

SILVA, E. A. O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. **Cena Internacional**, v. 8, n. 2, 2006.

SOARES, G. F. S. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, v. 1, 2002.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCES ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report**. Genebra: Office of the Secretary, 2007. Available at: <<http://www.unctad.org/wir>>. Acesso em: 20 Jan. 2010.

VELASCO E CRUZ, S. C. (Org.). **Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento**. Campinas: IFCH/UNICAMP, n. 30, 2004. Cadernos do IFCH.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General agreement on tariffs and trade**. 1994. Available at: <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#goods](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods)>. Acesso em: 13 Jan. 2010.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Marco Aurélio Dias Pires

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Laetícia Jensen Eble

Luciana Dias Jabbour

Mariana Carvalho

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Andressa Vieira Bueno (estagiária)

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Aline Rodrigues Lima (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares

## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

