



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação – FACE
Departamento de Economia

**APLICAÇÃO DAS REGRAS DE ORIGEM NÃO PREFERENCIAIS DA OMC
NOS CASOS DE *CIRCUMVENTION***

Márcio Luiz de Freitas Naves de Lima

Orientadora: Prof. Danielle Sandi Pinheiro

Brasília

Jan 2011



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação – FACE
Departamento de Economia

**APLICAÇÃO DAS REGRAS DE ORIGEM NÃO PREFERENCIAIS DA OMC
NOS CASOS DE *CIRCUMVENTION***

Márcio Luiz de Freitas Naves de Lima

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestrado Profissionalizante em Economia – Desenvolvimento e Comércio Internacional.

Orientadora: Prof. Danielle Sandi Pinheiro.

Brasília

Jan 2011



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação – FACE
Departamento de Economia

**APLICAÇÃO DAS REGRAS DE ORIGEM NÃO PREFERENCIAIS DA OMC
NOS CASOS DE *CIRCUMVENTION***

Márcio Luiz de Freitas Naves de Lima

Professora: Danielle Sandi Pinheiro
Professor: Roberto Ellery
Professor: Vander Lucas

Brasília

Jan 2011

Resumo

Este trabalho descreve os problemas na aplicação das regras de origem não preferenciais nos casos envolvendo *circumvention* bem como relata o desenvolvimento das negociações para a harmonização das referidas regras no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Relaciona-se a falta de avanço nas negociações para a harmonização com a preocupação, por parte de alguns países membros, na aplicação dessas regras em todos os casos relacionados às medidas discriminatórias ao comércio, conforme disposto no Acordo de Regras Origem (ARO) do *General Agreement on Trade and Tariff* (GATT 1994) negociado durante a Rodada Uruguai (1986-1994). Dessa forma, é crucial analisar até que ponto a postura protecionista adotada por alguns países membros no processo negociador estaria afetando a conclusão dos trabalhos por parte do Comitê de Regras de Origem (CRO) da OMC. Para isso, são apresentadas inúmeras situações de comércio que envolvem a aplicação de regras de origem nos casos de medidas compensatórias, direitos anti-dumping e salvaguardas, todas consideradas medidas de defesa comercial. Além do mais, discute-se como a falta de uma regulamentação e manutenção dessas regras em uma ordem econômica mundial a tornaria instável à medida que o livre-comércio e o liberalismo cedessem lugar ao nacionalismo econômico e, conseqüentemente, às práticas protecionistas.

Abstract

This paper describes the problems in the application of non-preferential rules of origin in cases involving circumvention and describes the development of negotiations on the harmonization of these rules under the World Trade Organization (WTO). Relates to the lack of progress in negotiations on the harmonization with the concern on the part of some member countries in applying those rules in all cases relating to discriminatory trade measures, as set forth in the Agreement on Rules of Origin (ARO) of the General Agreement on Trade and Tariff (GATT 1994) negotiated during the Uruguay Round (1986-1994). Thus, it is crucial to analyze the extent to which protectionist stance adopted by some countries in the negotiating process would be affecting the completion of the work by the Committee on Rules of Origin (CRO) of the WTO. To this end, we present several situations of trade which involves the application of rules of origin in case of countervailing measures, anti-dumping and safeguards, all considered measures to protect trade. Moreover, it discusses how the lack of regulation and maintenance of such rules in a worldwide economic order would become unstable as the free trade and liberalism give place to economic nationalism and, consequently, protectionist practices.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
1 MODELO TEÓRICO	10
1.1 O Liberalismo e o Livre-comércio:	10
1.2 As instituições internacionais:	12
1.3 A interdependência:	13
1.4 O Neoliberalismo Institucional e o Protecionismo:	14
1.5 Os Regimes Internacionais:	17
1.6 A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH):	19
2 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)	20
2.1 Breve Histórico:	20
2.2 A OMC e as Regras de Origem não Preferenciais.....	25
3 REGRAS DE ORIGEM	28
3.1 Introdução	28
3.2 Distinção entre países de origem, procedência e aquisição	32
3.3 Tipos de Regras de Origem	32
3.3.1 Regras de Origem Preferenciais	32
3.3.2 Regras de Origem não Preferenciais	36
3.4 Qualificação das mercadorias como originárias	37
3.4.1 Mercadorias totalmente obtidas.....	37
3.4.2 Mercadorias inteiramente produzidas.....	37
3.4.3 Mercadorias produzidas a partir de materiais não originários.....	37
4 OS COMITÊS TÉCNICOS DA OMC.....	44
4.1 O Comitê de Regras de Origem da OMC	44
4.1.1 O Processo Negociador no Comitê de Regras de Origem.....	46
4.2 O Comitê de Práticas de Antidumping da OMC	47
5 A APLICAÇÃO DAS REGRAS DE ORIGEM NÃO PREFERENCIAIS EM MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL	49
5.1 O Acordo Antidumping e a Aplicação das Regras de Origem não Preferenciais	51
5.2 Subsídios e Medidas Compensatórias e a Aplicação das Regras de Origem não Preferenciais.....	56
5.3 Medidas de Salvaguardas e a Aplicação das Regras de Origem não Preferenciais.....	61
6 CONCLUSÃO	63
7 BIBLIOGRAFIA.....	66
8 APÊNDICE.....	68

INTRODUÇÃO

O comércio é o mais antigo elo entre as nações e sua evolução é fundamental para a evolução das relações internacionais. Em um cenário internacional de economias cada vez mais interligadas, o comércio internacional se torna ainda mais importante. (GILPIN, 2002).

As negociações no âmbito multilateral do comércio, regulamentadas pela Organização Mundial do Comércio – OMC, têm recebido cada vez mais atenção por parte da comunidade internacional. Apesar das dificuldades em se negociar no âmbito multilateral o comércio mundial obteve seu maior êxito em 1994 com fim das negociações da Rodada Uruguai.

A referida rodada culminou na criação de um organismo multilateral de comércio denominado de Organização Mundial de Comércio (OMC). As organizações intergovernamentais surgiram da necessidade de se construir um fórum permanente onde os Estados poderiam tratar dos seus problemas comuns. Com o processo de globalização, essa necessidade se tornou ainda mais preeminente. As Organizações Internacionais passaram a oferecer vantagens em relação ao sistema anterior de conferências internacionais por permitir uma certa continuidade nos trabalhos desenvolvidos, mesmo que hajam mudanças nas delegações encarregadas das negociações uma vez que se dispõe de um *bureau* ou secretariado (parte administrativa). (CALDAS & AMARAL, 1998)

Além disso, as instituições Internacionais dispõem de órgãos e pessoal qualificado para atuar ou mesmo fornecer assessoria em qualquer setor, da agricultura, à educação ou à saúde. Ademais, os organismos internacionais possuem uma capacidade maior para resolver qualquer tipo de conflito uma vez que busca o entendimento entre as partes por meio da relação mútua de confiança construída ao longo do tempo. (CALDAS & AMARAL, 1998)

A OMC possui diversos Comitês de negociações que discutem, analisam e decidem questões consideradas técnicas no âmbito do comércio internacional. Dentre esses Comitês temos o Comitê de Regras de Origem (CRO) cuja atribuição é a de conduzir as

negociações referentes à harmonização das regras de origem não preferenciais. A harmonização dessas regras é um dos mandatos estabelecidos pelo Acordo de Regras de Origem (ARO) da OMC finalizado no âmbito da Rodada Uruguai de negociações multilaterais.

As regras de origem têm como principal objetivo determinar o país em que a mercadoria foi produzida. Entende-se como produzida a mercadoria que sofreu uma transformação substancial¹ que poderá ser caracterizada por uma agregação de valor, por um salto de classificação tarifária ou mesmo por determinado processo produtivo. Veremos cada um desses critérios mais adiante.

Entretanto, é difícil determinar qual a origem de uma mercadoria, ou mesmo o significado de transformação substancial, quando partes, insumos e matérias-primas cruzam as diversas fronteiras do globo, num ilimitado intercâmbio comercial, a fim de serem utilizadas em dispersas plantas industriais. Dessa forma, essas regras devem, em termos técnicos, determinar o caráter originário de uma mercadoria.

No cenário internacional a importância das regras de origem, nos acordos de comércio ou mesmo no âmbito de aplicação de medidas de defesa comercial por parte dos países membros da OMC, é indiscutível. Esse tema teve sua relevância acentuada com a redução, nas últimas rodadas do GATT, das tarifas consolidadas² por parte dos países mais desenvolvidos.

Dessa forma, nos últimos anos, os países membros da OMC deixaram de utilizar tarifas como principal forma de proteção de suas indústrias domésticas e passaram a adotar medidas não tarifárias. No comércio internacional, as regras de origem têm sido utilizadas como medidas, muitas vezes, protecionistas.

Na realidade, boa parte da área acadêmica tem considerado as regras de origem mais como uma questão aduaneira ou técnica do que comercial ou mesmo de política

¹ Tanto em negociações de acordos comerciais como em nível multilateral na OMC, as delegações encontram muita dificuldade no conceito de transformação substancial.

² Uma tarifa aplicada é diferente de tarifa consolidada. A tarifa aplicada é a tarifa de importação efetiva (NMF) utilizada por um país membro da OMC, enquanto a tarifa consolidada é o percentual máximo permitido para as tarifas aplicadas.

econômica. Entendo que a principal conotação das regras de origem no contexto atual está mais voltada para a questão econômica e política, sendo utilizada, em muitos casos, como instrumento de proteção da indústria local.

Um bom exemplo do citado acima são as regras de origem estabelecidas para determinados produtos em alguns acordos de comércio tais como: o Mercosul e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN ou *North American Free Trade Agreement* - NAFTA³). Nestes acordos, alguns setores considerados mais sensíveis para a maioria dos países possuem regras de origem bastante rígidas o que, indiretamente, pode inviabilizar o comércio com países extra-bloco.

O objetivo primordial das regras de origem em instrumentos não preferenciais de política comercial é o de garantir a proteção no âmbito do comércio internacional contra medidas consideradas desleais. Já o efeito dessas regras em esquemas de integração econômica (Zonas de Preferências Tarifárias e zonas de livre comércio), é o de garantir acesso a um mercado em condições mais favoráveis por meio de um benefício tarifário.

Sendo assim, as regras de origem não preferenciais, conforme veremos em detalhes mais adiante, servem para determinar a origem de uma mercadoria para diversos fins não preferenciais, tais como: aplicação de qualquer medida discriminatória ao comércio (direitos *antidumpings*, direitos compensatórios, salvaguardas), concessão de cotas tarifárias, marcação de origem, etc.

O entrave atual no processo negociador para a harmonização das regras não preferenciais no âmbito do Comitê de Regras de Origem da OMC se dá principalmente em relação a sua aplicação em medidas discriminatórias ao comércio. Nestes casos, para alguns países membros, a obrigatoriedade de se aplicar essas regras em todos os casos de medidas de defesa comercial, poderia causar sérios danos à indústria nacional, principalmente em casos de *circumvention*.

³ Acordo de livre comércio celebrado entre o Canadá, os Estados Unidos e o México.

Por outro lado, existem os membros, que seguindo as diretrizes impostas no próprio Acordo de Regras de Origem, argumentam que as regras de origem não preferenciais deveriam ser impostas em toda e qualquer medida citada no acordo.

Sendo assim, essa Dissertação tem como objetivo visualizar as dificuldades envolvidas na aplicação dessas regras nos casos envolvendo medidas discriminatórias ao comércio, e os entraves durante o processo negociador até o momento bem como apontar possíveis soluções para a falta de consenso entre os países membros.

1 MODELO TEÓRICO

1.1 O Liberalismo e o Livre-comércio:

O efeito do comércio sobre a economia mundial é um tema de grande discussão: de um lado os liberais, defensores do livre-comércio, e do outro, os nacionalistas ou protecionistas, que consideram o comércio nocivo, pois tornam os Estados vulneráveis e inseguros, sendo assim origem de tensões e de penetração econômica. (GILPIN, 2002).

A tradição liberal reconhece a natureza conflituosa do sistema internacional, já que este é anárquico, porém não imutável. Acredita na possibilidade de transformação desse cenário em uma ordem cooperativa e mais harmoniosa. Para esses autores, uma das maneiras de se chegar a essa transformação é o livre-comércio.

Os defensores dessa tradição vêem o livre-comércio como um promotor da paz, uma vez que gera uma relação mútua de dependência econômica entre as nações, o que reduziria o interesse de adoção de políticas agressivas e, portanto, estimularia a tolerância entre diferentes povos e aumentaria os interesses comuns, promovendo assim a cooperação, o que garantiria a expansão dos mercados mundiais.

David Ricardo, autor clássico do liberalismo econômico, defende o livre-comércio com base na Lei das Vantagens Comparativas⁴, na qual explica as vantagens que os países

⁴ A Teoria das Vantagens Comparativas é explicada como a diferença que há entre os custos de produção de determinados bens entre diferentes países, ou seja, Ricardo demonstrou que “os países deveriam comercializar produtos com custos comparativos menores, entre si, com mútuo benefício”.(CALDAS & AMARAL, 1998). Isto é, se duas economias produzem cada um dois produtos,

teriam com o comércio entre ambos mesmo que um deles tenha maior competitividade na produção de todos os bens comercializados entre eles. Sendo assim, os Estados não deveriam temer ao livre comércio. “Portanto, não existe país que tenha motivos para ficar fora do livre comércio. Mesmo aqueles que são absolutamente ineficientes em tudo terão suas vantagens, pois serão relativamente mais eficientes em uma ou em outra mercadoria” (LUZ, 2007). Se cada uma se especializar naqueles produtos que fabricam a preços comparativamente menores, todos tendem a ganhar.

O comércio é necessário e ao mesmo tempo proveitoso para o bem-estar dos Estados, já que explora a complementaridade das economias. É um fator indispensável para o crescimento econômico e para o aumento da prosperidade nas sociedades. É relevante destacar que os liberais não pretendem que todos ganhem igualmente com o livre-comércio, o argumento central é o aumento da eficiência e a maximização da riqueza mundial (GILPIN, 2002).

Apesar da lei de David Ricardo ser um marco na defesa do livre-comércio, a mesma considera apenas a mão-de-obra como fator de produção. Para adequá-la ao sistema de comércio mundial, no qual várias outras variáveis, entre elas terra, recursos naturais e capital são necessárias para explicar o comércio entre os países, refinamentos foram feitos pelos autores neoclássicos. Nasce, assim, um aperfeiçoamento da obra de David Ricardo e uma das teorias mais relevantes da economia internacional, o modelo de Hecksher-Ohlin- (H-O) ou Teoria Neoclássica.

O modelo sustenta que o comércio mundial é conduzido, sobretudo, pelas diferenças de recursos entre os países (KRUGMAN, 2001). Sendo assim, “um país exportará (importará) aqueles produtos mais intensivos no uso dos seus fatores abundantes

por exemplo vinho e tecido, e empregarem na produção uma quantidade de trabalho (L_v e L_t para o país P, e L_v^* e L_t^* para o país I), é necessário que haja $L_v/L_t \neq L_v^*/L_t^*$ para que o comércio exista entre eles. A teoria ricardiana foi desenvolvida em um contexto de concorrência perfeita, onde os preços refletem o custo social. Porém, David Ricardo não levou em consideração os fatores de produção, mas o preço dos bens. Também considerou que os salários no interior de uma economia são sempre iguais. Assim, para este modelo, é suficiente que as quantidades relativas de trabalho empregada na produção de cada bem, em ambas economias sejam distintas para que o comércio exista e, para que seja vantajoso para os dois países.

(escassos)” (EL AGRAA, 1983 apud GILPIN, 2002). A teoria H-O é a mais relevante na tentativa de explicar a troca de produtos manufaturados por produtos agrícolas e, portanto, a mais apropriada na tentativa de compreender o comércio entre norte e sul (GILPIN, 2002).

Conforme visto acima, alguns autores consideram o livre-comércio como um pacificador entre as nações, gerando, assim, uma dependência econômica entre as nações. No entanto, para que haja o livre-comércio torna-se imperiosa a necessidade de regulamentá-lo. A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma instituição criada para este fim e que, apesar dos problemas nos processos negociadores, ainda é a melhor alternativa para se tentar regular o comércio internacional.

1.2 As instituições internacionais:

Na concepção liberal, as instituições também têm um papel relevante na mudança da natureza política do sistema mundial e no estabelecimento de uma ordem mais pacífica e estável. Elas seriam iniciativas multilaterais na busca pela cooperação. Tem-se assim novamente a noção de cooperação como um fator relevante na construção da paz. Essa cooperação seria mais eficiente se fosse institucionalizada, ou seja, baseada em regras que orientassem o comportamento dos Estados.

Os liberais, em especial os funcionalistas e os neofuncionalistas, apontavam para a importância do estudo do funcionamento das organizações internacionais na análise de como a criação de agências especializadas no tratamento de questões de interesse entre os Estados poderia auxiliar na busca gradativa da cooperação. Os funcionalistas acreditavam que a paz seria alcançada por meio da formação de redes de organismos internacionais. Para eles, os Estados e os governos nacionais não conseguiriam desempenhar sozinhos esses papéis.

Nessa mesma concepção, porém em uma linha mais aprofundada, os neofuncionalistas, aqui representados por *Enerst Hass*, incorporam a dimensão política. Para ele, a integração continua um processo de transferência de competências dos Estados para as

organizações internacionais, contudo, é importante compreender até que ponto estes estão dispostos a abrir mão de sua soberania⁵ para a ampliação da integração.

As organizações internacionais são vistas então como estruturas que prestam serviços para os Estados. Assim como os indivíduos, os Estados ao perceberem que não conseguem suprir sozinhos suas necessidades, buscam o esforço conjunto. Assim, os Estados têm interesses em participar de arranjos de integração regional e cooperação internacional. No âmbito econômico, a Organização Mundial do Comércio é o melhor exemplo de organização internacional para cooperação, que incentiva a cooperação como maneira de resolver as questões comerciais internacionais e condena a ação unilateral dos Estados (MATIAS, 2005).

1.3 A interdependência:

Ao aprofundarem seus vínculos, quando assumem a responsabilidade de resolverem algumas questões em conjunto, os Estados passam a exercer determinadas competências em comum, que antes exerciam com total autonomia, aumentando a interdependência entre eles. Ainda que seja certo inferir que a cooperação aumenta a capacidade dos Estados em resolver questões, o poder que advém dessas organizações não pertence ao Estado individualmente: é exercido de forma conjunta. O poder estatal continua existindo, mas passa a ser compartilhado com outras instituições (MATIAS, 2005).

O conceito de interdependência volta com força na década de 1970 quando as economias internacionais se tornavam cada vez mais interligadas pelos avanços na área de comunicação, pelo crescimento do volume do comércio, atuação de empresas multinacionais, fortalecimento do mercado financeiro e influência de ideologias. Pode-se constatar que o fenômeno da globalização teve sua gestação justamente neste período.

Dessa forma, os países se encontravam em uma situação na qual decisões ou fatos ocorridos em outro país e sobre os quais não tinham controle tinham reflexos à nível

⁵ Soberania pode ser entendida como o conjunto de competências que um Estado possui- ou, como uma qualidade desse poder, que deve ser supremo em seu interior e independente em seu exterior.

regional e até mesmo mundial. O nível de integração das economias e o grau de integração entre as sociedades tornam a interdependência inevitável.

Por interdependência, na definição de Keohane e Nye, entende-se uma relação de países ou entre diferentes atores em diferentes países na qual decisões provenientes em cada um têm efeitos recíprocos.

É possível estabelecer uma relação entre os processos de interdependência e os regimes internacionais. Ao elaborar e definir agendas políticas, os Estados criam organizações na tentativa de resolverem conflitos, frutos das situações de interdependência. Esses Estados usam os regimes internacionais para maximizarem seus ganhos ou minimizarem suas perdas. Assim, os regimes internacionais são construídos para intermediar conflitos que surgem em um contexto de dependência mútua entre os atores. (CEPALUNI, 2005, p. 6)

Dois efeitos, na ótica de Keohane e Nye são gerados pela interdependência: a sensibilidade, que indica o impacto, medido em custos, que um acontecimento em uma sociedade tem em outra; e a vulnerabilidade, que mede o custo das alternativas para opor-se ao impacto externo.

Percebe-se nessa época o surgimento de atores não-estatais, entre eles as organizações internacionais. Não seria mais possível estudar as relações internacionais e o cenário mundial olhando apenas para o Estado. Para Keohane e Nye, essas organizações serviram como diminuir os custos da interdependência e criar condições para a cooperação.

1.4 O Neoliberalismo Institucional e o Protecionismo:

As mudanças decorrentes do cenário mundial a década de 80, com a renovação da competição entre os blocos capitalista e socialista e na medida em que o mundo se via, outra vez, diante de uma ameaça de guerra nuclear, algumas mudanças na teoria liberal se fizeram necessárias, dando origem ao que foi denominado de neoliberalismo institucional.

O foco recaía sobre o Estado, unidade soberana e egoísta, buscando a realização de seus interesses próprios, e não movidos pelo altruísmo, agora percebido como um ator racional cujos interesses estavam na maximização de seu bem-estar. Porém, os Estados não são necessariamente conduzidos pela preocupação no âmbito da segurança, eles são maximizadores de resultados: buscam retorno em diversas áreas para aumentar seu bem-estar.

Os neoliberais aceitam a premissa realista de um sistema mundial anárquico, onde estão presentes incertezas e segurança. Contudo, diferentemente dos realistas argumentam que mesmo em um ambiente anárquico a cooperação é possível, e não necessariamente os Estados viverão em uma situação de guerra de todos contra todos, conforme o pensamento hobbesiano, base da teoria liberal.

Um ambiente anárquico, ou seja, sem uma autoridade central, e sem clareza nas intenções dos demais atores, os Estados adotam uma postura tendenciosa de cautela e desconfiança, mas não necessariamente adotarão posturas defensivas sempre. Pode haver situações em que os Estados têm interesses em comum ou pelo menos no desejo de evitar conflitos e que podem resultar na cooperação, o que não significa que tenham atingido a harmonia.

Nessa perspectiva de um cenário internacional complexo e cheio de incertezas, o sucesso de uma atuação individual pode depender da interação com as estratégias dos demais atores. Em suma, nenhum ator garante a realização de um objetivo aplicando sozinho uma estratégia. Na anarquia apresentada pelos neoliberais, ponto-chave está em como mudar o ambiente de integração entre os Estados para que então possam perceber interesses em comum. Assim, a competição deixaria de ser a única estratégia possível.

O argumento da teoria neoliberal é que o cenário descrito acima pode ser mudado por meio da formação de instituições, que teriam três funções primordiais: aumento do fluxo de informações para que haja maior transparência entre e os Estados e, portanto, diminuindo as incertezas do ambiente anárquico; permitem o controle do cumprimento dos compromissos assumidos, pois têm meios de monitoramento para verificar se as partes de um regime estão cumprindo o que foi firmado e, por fim, mudam as expectativas sobre o futuro. A falta de clareza sobre o cumprimento das obrigações em

longo prazo é um obstáculo à cooperação, as instituições geram custos para aqueles que optam pela trapaça.

Por sua vez, em contrapartida ao liberalismo, está o nacionalismo ou protecionismo, teoria defensora da proteção pelo Estado da economia nacional para que a mesma possa participar de forma segura e ativa do jogo internacional de comércio. Os nacionais vêm no livre-comércio uma maneira dos países mais fortes promoverem seus interesses econômicos.

A tese nacionalista objetiva proteger as importações para somente então promover as exportações. Para isso, barreiras às importações, subsídios governamentais, por exemplo, são instrumentos fundamentais. (GILPIN, 2002).

Os nacionalistas têm como objetivo primordial a industrialização. Primeiramente porque acreditam que a indústria influencia toda a economia, o que promove o desenvolvimento como um todo. Em segundo lugar, associam a indústria com autonomia política e com auto-suficiência econômica. E por fim, a indústria é a base do poder militar de um país, tornando-se fundamental para a segurança a nacional. (GILPIN, 2002).

Os nacionalistas consideram os ganhos relativos mais relevantes que as vantagens comparativas, sendo assim, os Estados buscam mudar as regras dos regimes e das relações econômicas internacionais para se beneficiarem mais que as demais nações. Embora isso não impossibilite a cooperação econômica e a adoção de práticas liberais, o fato é que a interdependência econômica nunca é simétrica, o que pode constituir uma fonte de conflito e insegurança. (GILPIN, 2002)

Sendo assim, os nacionalistas sempre defenderam práticas protecionistas, tais como: proteção à indústria nascente; promoção da Segurança Nacional; Deslealdade Comercial; déficit em balanço de pagamentos; desemprego alto; estímulo à substituição de importações e diferencial de salários. Apenas as quatro primeiras justificativas são aceitas, por estarem presentes no GATT, porém existem medidas pontuais que são igualmente permitidas (LUZ, 2007).

Alguns autores afirmam que atualmente as regras de origem têm sido utilizadas como forma de proteção à indústria local em determinados países. Ao se definir regras mais rígidas, o Estado tende a dificultar a entrada de produtos estrangeiros que poderiam competir com os nacionais.

1.5 Os Regimes Internacionais:

Não existe uma única teoria sobre regimes internacionais. Para esse trabalho, serão abordadas as noções de “regimes internacionais” na concepção de Stephen Krasner (1981) e Robert Keohane (1984).

Krasner define regimes *“as a set of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of facts, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions and proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.”* (KRASNER, 1982).

Os regimes são definidos como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais.

Ao utilizar a palavra “atores”, Krasner incorpora demais atores transnacionais, e não apenas os Estados Nacionais como elementos de análise dos regimes. Apesar de muitos regimes, a exemplo da Organização Mundial de Comércio (OMC), somente aceitarem Estados como membros, empresas multinacionais e Organizações Não Governamentais (ONG’s) influenciam na elaboração da agenda dessas instituições internacionais e até mesmo na alteração ou criação dos “princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos” que as regem. (SANCHEZ, 2002; 2004 apud CEPALUNI, 2005).

Assim, conclui-se que mesmo que os atores “transnacionais” não sejam membros efetivos de um regime, eles participam de seu processo de criação e de mudança. (CEPALUNI, 2005). Para Krasner, os regimes afetam os comportamentos e resultados.

Krasner apresenta três perspectivas diferentes de pensamentos que estudam os regimes: os grotianos, os estruturalistas “convencionais” e os estruturalistas “modificados”. A tradição grotiana vê os regimes como um fenômeno penetrado em todos os sistemas políticos. Os regimes existiriam em todas as áreas de relações internacionais. (KRASNER, p. 8) “Os regimes como inerentes a qualquer padrão repetido de comportamento humano, confundindo regimes como o próprio sistema internacional”. (GANDELMAN, p. 39)

Os estruturalistas “convencionais”, como Susan Strange, não acreditam na importância das instituições. “*Regimes, if they can be said to exist at all, have little or no impact. They are merely epiphenomenal. The underlying causal schematic is one that sees a direct connection between changes in basic causal factors (wherever economic or political) and changes in behavior and outcomes. Regimes are excluded completely, or their impact on outcomes and related behavior is regarded as trivial.*” (KRASNER, 1982).

Por fim, os estruturalistas “modificados” aceitam o pressuposto realista do sistema internacional anárquico, onde os Estados procuram maximizar seus interesses. Porém, acreditam que os regimes desempenham um papel relevante no cenário internacional, e sugerem que os regimes podem ter impactos nos resultados e comportamentos, porém em apenas algumas situações específicas, quando os resultados não podem ser alcançados por meio de uma ação não coordenada e individual, ou quando vários comportamentos autônomos podem levar a um desastre para todos os lados. (KRASNER, 1982)

Os regimes têm o papel de constranger os Estados, por meio de suas normas, regras e padrões de comportamento, diminuindo, assim, a necessidade de um acordo para cada tema, diminuindo assim os custos, aumentam a previsibilidade e a estabilidade do sistema. Com a cooperação, os Estados têm a possibilidade de alcançar seus objetivos sem ameaçar os dos demais. Assim, percebe-se a importância de um regime internacional no âmbito do comércio multilateral. (KEOHANE, 1984).

Dessa maneira, poderíamos afirmar que os regimes internacionais são as ferramentas por meio das quais os elementos internacionais buscam uma determinada ordem no cenário mundial. A questão chave é explicar como surge a ordem que os atores presentes no sistema desejam criar e manter. Para isso, será usada a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH).

1.6 A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH):

Segundo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, em sua forma mais simples, “uma economia mundial liberal exige a presença de uma potência dominante ou hegemônica” (GILPIN, 2002,). Ou seja, é por meio do poder hegemônico que se pode estabelecer e manter as normas e as regras de uma ordem econômica liberal, e com seu declínio tal ordem tende a enfraquecer. É relevante destacar que a teoria não argumenta que a economia internacional deixaria de existir na ausência do hegemón. O que ela afirma é que em um caso específico, a ordem econômica liberal, não conseguiria alcançar seu desenvolvimento pleno sem a presença de uma potência hegemônica (GILPIN 2002).

Contudo, a existência de um hegemón não basta para a construção de uma ordem econômica liberal. É preciso que ele tenha compromisso com os valores liberais, que esteja disposto a arcar com os custos para promover essa ordem, além da demonstração positiva dos demais elementos à capacidade da potência hegemônica de liderar e, por fim, que a ordem desejada trará a todos, benefícios, mesmo que em proporções diferentes. (GANDELMAN, 2005)

Keohane (1984) chega a questionar se a existência do poder hegemônico é necessária para as relações de cooperação. Isto é, a existência de um ator hegemônico por si só não explica as razões que levam os diversos participantes a cooperar em busca de uma ordem. O ator hegemônico pode encorajar certos comportamentos, mas não pode compelir outros Estados a seguir suas regras. Por isso, é fundamental que eles compartilhem dos mesmos valores e tenham certeza de que o ator hegemônico adotará as medidas necessárias para que esses princípios prevaleçam em nome da salvaguarda coletiva (KEOHANE, 1984).

Isso porque o autor faz uma distinção entre harmonia e discórdia. Se todas as ações individuais dos atores coincidisse com a atuação autônoma de cada um, sem qualquer coordenação, trouxesse resultados positivos para todos, a cooperação não se faria necessária (GANDELMAN, 2005). A cooperação, segundo Keohane, ganha espaço quando há discórdia, ou seja, quando os governos consideram a política dos demais como prejudiciais à realização de seus interesses. Assim, de alguma maneira os padrões de comportamento terão que ser ajustados. Ela surge então como uma reação ao conflito real ou potencial e representa um movimento em direção a certos objetivos. (KEOHANE, 1984).

Esse movimento é em direção a mudanças na política de cada um, a fim de obter um melhor resultado do que aquele que seria obtido caso os atores continuassem a agir de forma independente e autônoma. Ela pode ser expressa por meio de regimes e organizações internacionais, mas independentemente disso requer que as ações dos Estados sejam trazidas em conformidade pelo processo de negociação. (KEOHANE, 1984).

Talvez, pela falta de um *hegemon* no comércio mundial atual é que os países membros da OMC no âmbito multilateral não conseguem chegar a um consenso. Pode-se observar tal acontecimento nas negociações da Rodada Doha. Atualmente, os Estados Unidos divide esse papel, seja com economias emergentes (China) ou mesmo com poderosos blocos econômicos (União Européia).

2 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

2.1 Breve Histórico:

Aproveitando o momento do pós-guerra, as principais economias mundiais se reuniram em *Bretton Woods* com o intuito de se estabelecer um novo sistema financeiro mundial. Além da regulamentação do sistema financeiro, com predominância das propostas apresentadas pelos Estados Unidos⁶, foi debatida também a criação de um Organismo multilateral de comércio.

⁶ Nas discussões em *Bretton Woods* para o estabelecimento de um novo sistema financeiro no pós-guerra foram apresentadas duas propostas. A primeira, do economista inglês Keynes, que previa a criação de uma moeda internacional denominada Bancor. A outra proposta, apresentada pelo economista norte-americano

Sendo assim, a Conferência de *Bretton Woods* também vislumbrou organizar o comércio internacional por meio da criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC). A Concepção de um organismo multilateral de comércio começou a ser debatido em um Comitê Preparatório (Prepcom) que contava com 17 países, dentre eles o Brasil.

O resultado final deste Comitê denominado de “Carta de Havana” foi decepcionante pela falta de consenso a respeito do texto final, principalmente entre os Estados Unidos, os países europeus, e a América Latina.

Se por um lado, naquele momento, os Estados Unidos se posicionavam a favor de uma multilateralização do comércio internacional, sendo contrários a qualquer tipo de integração regional (Zona da Libra do Reino Unido), os países europeus davam forte apoio às zonas preferenciais de comércio e eram contrários a uma rápida redução das tarifas a nível multilateral. Os países europeus eram a favor do processo de Integração regional como estratégia política com o objetivo de se evitar novas guerras.

Por outro lado, os países latino-americanos defendiam posições radicais, tais como: direito a expropriação de empresas, direito de impor cotas por razões de desenvolvimento econômico, direito de impor cotas por problemas na balança de pagamentos, e direito de cada país selecionar o que desejava importar.

Sendo assim, com tantos interesses divergentes, o Congresso Americano reprovou a Carta de Havana por entender que existiam cláusulas consideradas inaceitáveis tais como a relativa à expropriação de empresas (mesmo com justas compensações). Dessa forma, sem o respaldo americano, a OIC não vingou.

Apesar do fracasso na criação de uma Organização para regulamentar o comércio mundial, o capítulo referente ao comércio de bens denominado de Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT 1947) discutido

White, foi a vencedora, criando-se, assim, o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) bem como estabeleceu o dólar como moeda internacional.

em Havana, dentro da criação da OIC, foi implementado como um Protocolo de Aplicação Provisória.

Curiosamente, por não ser um organismo, o GATT 1947 possuía partes contratantes e não países membros e desde seu início, em sua primeira Rodada de Negociação, ocorrida em Genebra no ano de 1947, já continha em sua estrutura princípios ou regras que seriam fundamentais para o comércio internacional até os dias de hoje, como por exemplo, o Princípio da Nação Mais Favorecida⁷, e o do Tratamento Nacional⁸. O GATT 1947 também criou a regra do principal fornecedor⁹ e estabeleceu que a fixação permanente de baixas tarifas (*binding*) teria o mesmo peso do que uma substancial redução de uma alta tarifa ou a eliminação de uma tarifa preferencial.

Ao longo dos anos, o GATT 1947 Passou por oito rodadas de negociações em que o foco principal sempre foi a diminuição das tarifas pelas partes contratantes. Sabe-se ainda que, a Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e encerrada 1993, foi aquela na qual se obteve o maior progresso.

A Rodada de Genebra ocorrida no ano de 1947 foi responsável pela implementação do GATT 1947 em que as 23 partes contratantes estabeleceram os princípios básicos do Acordo juntamente com as negociações tarifárias que ocorreram de forma bilateral entre o principal fornecedor e o principal comprador. Temas como serviços e produtos agrícolas ficaram a margem das discussões por não haver interesse por parte das economias mais abastadas como os Estados Unidos e os países europeus. Da Rodada de Genebra, passando pela Rodada Ancey (1949), Rodada Torquay (1950 a 1951), Genebra (1956) até a Rodada Dillon (1960 – 1962), os avanços no comércio internacional eram obtidos, basicamente, por meio de redução de tarifas para produtos industrializados

⁷ Tratamento Geral de Nação mais Favorecida (NMF): Toda vantagem, favor ou privilégio ou imunidade que afete direitos aduaneiros ou outras taxas que são concedidas a uma parte contratante devem ser estendidas imediatamente e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante. (art. 1 do GATT).

⁸ Tratamento Nacional: Proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados. (art. III do GATT).

⁹ Um país somente seria obrigado a oferecer concessões para aqueles produtos para os quais o principal fornecedor solicitasse uma concessão.

Por sua vez, a Rodada Kennedy, realizada entre os anos de 1964 a 1967, contava com 62 países. Nela foram discutidos assuntos que até aquele momento não haviam sido negociados. Dessa forma, questões como tarifas de produtos agrícolas e de barreiras não tarifárias foram debatidas. Durante esta rodada, o Acordo Multi-fibras¹⁰, referentes aos produtos do setor têxtil, foi proposto pelos Estados Unidos. Apesar de todos os esforços por parte das economias em desenvolvimento, a Rodada Kennedy foi criticada, naquela época, por ser benéfica apenas para os países ricos.

Foi durante essa Rodada que os PEDs, incluindo Brasil, voltaram-se a intensificar as pressões sobre as economias mais abastadas principalmente no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD¹¹). Dessa forma, por meio dos Acordos originados na UNCTAD, foi criada a Parte IV do GATT que trataria exclusivamente do desenvolvimento econômico dos PEDs e de seus direitos e obrigações no comércio internacional. Foi nessa época que se implementou um mecanismo mais favorável para os países em desenvolvimento por meio de concessões tarifárias por parte das economias industrializadas denominado de Sistema Geral de Preferências (SGP).

A Rodada Tóquio (1974 a 1979) contou com 102 participantes, e permitiu a concessão, por prazo indeterminado, do SGP¹² pelos países ricos aos em desenvolvimento. A Cláusula da Habilitação veio acabar com a necessidade do *Waver* concedido por 10 anos, pelas partes contratantes do GATT para a concessão do SGP sem ferir a cláusula da Nação Mais Favorecida. De maneira sucinta, a Cláusula da Habilitação veio permitir

¹⁰ Acordo negociado no âmbito do GATT. Previa a regulamentação do comércio internacional de toda a cadeia produtiva do setor têxtil. O AMF permitia a realização de acordos bilaterais entre as partes contratantes do GATT com o objetivo de restringir o fluxo de produtos têxteis dos países exportadores para os grandes mercados consumidores.

¹¹ Segundo RICUPERO, Rubens: a UNCTAD é o órgão do sistema das Nações Unidas que busca discutir e promover o desenvolvimento econômico por meio do incremento ao comércio mundial. Trata-se de um foro intergovernamental estabelecido em 1964 com o objetivo de dar auxílio técnico aos países em desenvolvimento para integrarem-se ao sistema de comércio internacional.

¹² O Sistema Geral de Preferências (SGP) são concessões tarifárias unilaterais por parte dos países ricos aos países em desenvolvimento e aos de menor desenvolvimento. Foi criado em 1971 no âmbito da Conferência da Unctad.

que os países industrializados concedessem, por prazo indeterminado, o SGP aos países em desenvolvimento.

A Rodada de negociações posterior à Rodada Tóquio significou um grande avanço nas relações multilaterais entre os países membros. A preparação para a Rodada Uruguai começou, nos Estados Unidos, desde 1982, na gestão do presidente Ronald Reagan. Essa antecipação foi justificada pela vontade dos Estados Unidos em incluírem novos temas na agenda das negociações tais como patentes, em propriedade intelectual, e liberalização do comércio de serviços dentre outros.

A Rodada Uruguai (1986-1994) transcorreu com impasses já esperados, como a resistência dos países europeus em negociar a regulamentação do setor agrícola e a tensão por parte dos membros negociadores de abandono das negociações por parte dos Estados Unidos da América (LUPI, 2001).

Durante as negociações dessa Rodada, os países produtores e exportadores de produtos agrícolas pertencentes ao grupo de Cairns¹³ exigiam que o referido setor fosse regulamentado em três pontos cruciais, quais sejam: acesso a mercados, medidas de apoio interno e subsídios à exportação (MATTIA & BARBAGALO, 1998 *apud* LUPI, 2001).

A Rodada Uruguai teve como resultado vinte e oito acordos assinados de maneira que 110 países assinaram a Ata Fina de Marraqueche, em abril de 1994. Significou em termos de comércio internacional um dos maiores avanços em toda a sua história. Durante essa Rodada o Acordo de Bens denominado GATT 1947 foi remodelado passando a se chamar GATT 1994. Entretanto, conseguiu-se chegar há acordos em outras áreas que até aquele momento não tinham sido negociadas.

Foram celebrados acordos relacionados ao comércio de serviços (*General Agreement on Trade and Services* - GATS), às questões relacionadas de propriedade intelectual (*Trade*

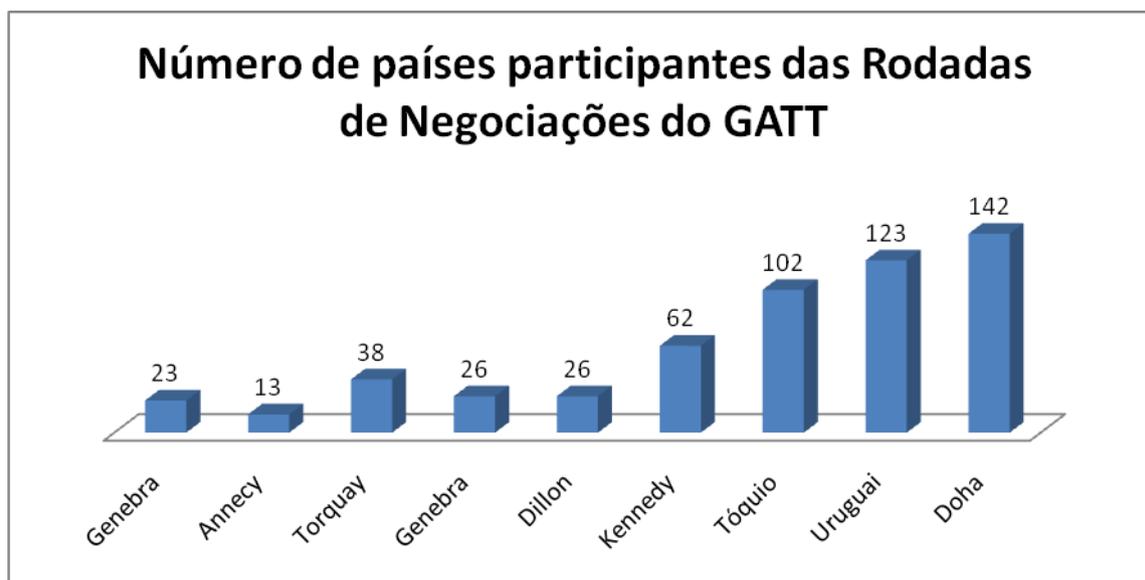
¹³ O grupo se formou no ano de 1986 e tinha como objetivo a liberalização do comércio agrícola no âmbito da Rodada Uruguai. Compunham o grupo: África do Sul, Austrália, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

Related Intellectual Properties - TRIPS), e às medidas de investimento (*Trade Related Investment Measures - TRIMs*).

Além de vários outros acordos, a Rodada Uruguai trouxe de volta ao GATT as discussões agrícolas, e a criação de um órgão de solução de controvérsia com o intuito de dirimir conflitos entre os países membros.

Somado a isso, o principal resultado da referida Rodada foi a criação de um Organismo multilateral com personalidade jurídica própria denominada de Organização Mundial do Comércio – OMC (*World Trade Organization – WTO*).

Na figura pode-se observar a quantidade de países participantes nas Rodadas de Negociações do GATT.



Referência: www.wto.org

2.2 A OMC e as Regras de Origem não Preferenciais

Durante a Rodada Uruguai, mais precisamente no âmbito do Acordo de Bens, o GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*), foi negociado o Acordo de Regras de Origem (ARO), que se concentra mais precisamente nas chamadas Regras de Origem não Preferenciais, apesar de também haver uma Declaração sobre as Regras de Origem Preferenciais. Antes da Rodada Uruguai, cada país, isoladamente, estabeleceu suas

próprias normas de origem não preferenciais para determinar o caráter originário de uma mercadoria.

Entretanto, visando harmonizar estas regras de origem que não impliquem a concessão de preferências tarifárias, foi estabelecido no corpo do Acordo de Regras de Origem do GATT 1994 a criação do Comitê de Regras de Origem - CRO, cuja atribuição passou a ser a condução das negociações relativas ao Programa de Trabalho de Harmonização de Regras de Origem não-preferenciais (Harmonization Work Programme – HWP).

As instituições internacionais que elaboram o HWP são: o Comitê de Regras de Origem – CRO da OMC, o qual relata ao Conselho para Comércio de Bens, e o Comitê Técnico de Regras de Origem – CTRO, que foi estabelecido sob os auspícios da OMA para empreender o trabalho técnico. A qualidade de Membro de ambos os Comitês é limitada aos Membros da OMC, porém, o CRO admite como observadores os membros da OMA que não são Membros da OMC, como também algumas organizações internacionais, inclusive a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e a Divisão de Estatística da ONU, entre outros.

Com a harmonização das regras não preferenciais, os Estados e Territórios membros perderiam a discricionariedade de alterarem suas próprias leis e regulamentos para atender interesses parciais, principalmente no que tange a aplicação de medidas Anti-Dumping. Entretanto, atualmente a harmonização das regras de origem não preferenciais tem encontrado obstáculos de difícil superação.

Segundo o Acordo de Regras de Origem (ARO), as normas de origem não preferenciais são definidas como leis, regulamentos e determinações administrativas não relacionadas a regimes comerciais contratuais ou autônomos que prevejam a concessão de preferências tarifárias. O Brasil notificou à OMC, na data da entrada em vigor do Acordo de Regras de Origem desta Organização, por meio do G/RO/N/14, de 02 de dezembro de 1996, que não possui leis, regulamentos, decisões judiciais ou administrativas de aplicação geral, relacionadas às regras de origem não preferenciais.

Atualmente, os países membros possuem suas próprias Normas não Preferenciais (EUA, Comunidade Européia, etc), porém, existem aqueles que nem Regras possuem (Brasil). Sendo assim, ao se harmonizar as Normas no âmbito da Organização Mundial do Comércio, seria garantida a sua aplicação de forma justa e imparcial, não dependente de fatores incertos, sujeitos, no mais das vezes, aos interesses dos próprios Estados envolvidos.

Referidas em linguagem técnica de difícil entendimento, harmonização de regras de origem não-preferenciais significa, na essência, as normas utilizadas em instrumentos não-preferenciais de política comercial, como na aplicação de: tratamento de nação mais favorecida no âmbito dos Artigos I, II, III, XI e XIII do GATT 1994; direitos anti-dumping e direitos compensatórios no âmbito do Artigo VI do GATT 1994; medidas de salvaguarda no âmbito do Artigo XIX do GATT 1994; exigências de marcação de origem no âmbito do Artigo IX do GATT 1994; e quaisquer restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias. Incluirão também regras de origem usadas nas compras do setor público e estatísticas comerciais.

Dessa forma, seja para serem usadas em acordos comerciais visando obter uma preferência tarifária ou mesmo para serem utilizadas em medidas de política de comércio, como é o caso, as regras de origem devem caracterizar uma transformação substancial para que a mercadoria em questão possa ser considerada originária de determinado país ou mesmo de um bloco econômico. Essa transformação pode ser resultado de uma agregação de valor, salto de classificação tarifária ou mesmo determinado processo produtivo.

Atualmente, o problema mais relevante no processo negociador diz respeito à aplicação dessas regras em medidas de defesa comercial, seja em direitos antidumpings, medidas compensatórias ou mesmo em salvaguardas. Os países membros se dividem no âmbito do Comitê de Regras de Origem da Organização Mundial do Comércio (CRO-OMC) em dois grupos: 1) naqueles que defendem a aplicação dessas regras de origem para todos os casos envolvendo instrumentos não preferenciais de política comercial,

conforme estabelecido no escopo do Acordo de Regras de Origem (ARO) negociado durante a Rodada Uruguaí incluindo aí as medidas de defesa comercial; 2) membros que entendem não ser possível, em determinados casos, se utilizar regras de origem na aplicação de medidas de defesa comercial.

Durante todo o processo negociador que perdura até os dias de hoje o Brasil, a União Européia, a Argentina, a Índia e outros emergentes defendem a utilização dessas regras em todos os casos previstos no ARO. Por sua vez, os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão, dentre outros entendem que as regras de origem não preferenciais não deveriam ser usadas em todos os casos de defesa comercial.

3 REGRAS DE ORIGEM

3.1 Introdução

As regras de origem têm como principal objetivo determinar o país em que a mercadoria foi produzida. Entende-se como produzida a mercadoria que sofreu uma transformação substancial¹⁴ que poderá ser caracterizada por uma agregação de valor, por um salto de classificação tarifária ou mesmo por determinado processo produtivo. Veremos cada um desses critérios mais adiante.

Até recentemente, a teoria econômica voltada para o comércio internacional dava pouca atenção às regras de origem. Até o início da década de 1990, a literatura referente aos efeitos das regras de origem na economia dos países era bastante limitada. Por sua vez, na literatura tradicional, existem estudos sobre os efeitos das regras de origem na repartição de recursos voltados para a produção em um determinado país e, conseqüentemente, na eficiência do bem-estar de sua população.

O principal objetivo das regras de origem em instrumentos não preferenciais de política comercial é o de garantir a proteção no âmbito do comércio internacional contra medidas consideradas desleais. Já o efeito dessas regras em esquemas de integração

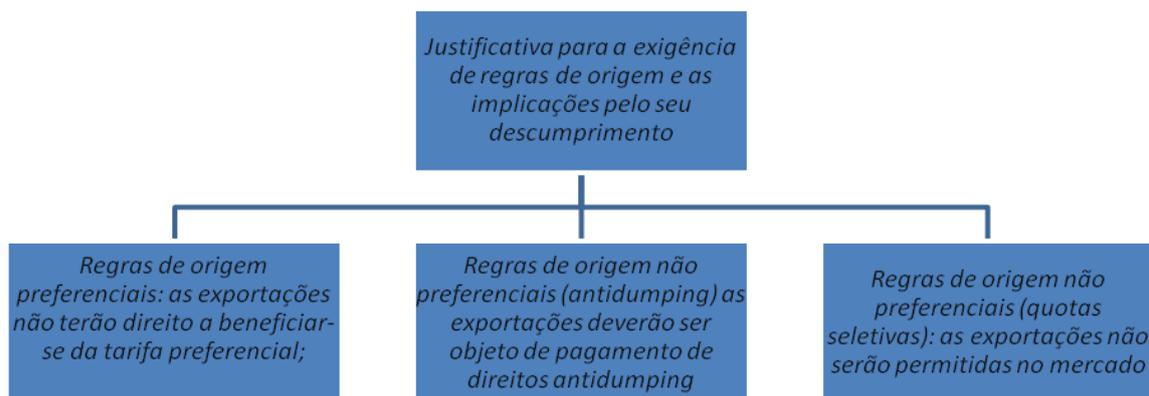
¹⁴ Tanto em negociações de acordos comerciais como em nível multilateral na OMC, as delegações encontram muita dificuldade no conceito de transformação substancial.

econômica (Zonas de Preferências Tarifárias e zonas de livre comércio), é o de garantir acesso a um mercado em condições mais favoráveis por meio de um benefício tarifário. Muitos são os críticos desses processos de integração em todo o mundo uma vez que segundo eles, ao se estabelecer zonas de integração regional, as regras de origem acabariam causando desvios de comércio.

A maioria dos modelos de economia que foram desenvolvidos até o momento não estão diretamente relacionados às regras de origem, mas sim aos regimes de conteúdo regional ou local, ou seja, a um dos critérios estabelecidos nestas regras como forma de qualificar a origem de uma mercadoria. De acordo com estes esquemas, os operadores comerciais locais têm permissão para importar insumos e matérias-primas, livres de direitos aduaneiros, desde que os produtos finais possuam uma percentagem mínima de valor agregado local. (STEFANO INAMA , 2009)

Estes modelos podem ser adaptados às regras de origem, porque, em ambos os casos, se não houver tido uma agregação de valor no local, dever-se-á pagar uma tarifa. A diferença é que no caso do não cumprimento das normas de origem, a tarifa terá de ser paga sobre a exportação do produto final, enquanto no caso dos regimes de valor agregado a tarifa será paga na importação dos insumos intermediários. (STEFANO INAMA , 2009).

Deve-se também, notar que modelos de conteúdo regional ou local podem ser adaptados não só às regras de origem contidas nos acordos de comércio preferencial, mas também para aqueles que se relacionam às medidas discriminatórias ao comércio, como na aplicação de medidas de anti-dumping (AD) na concessão de quotas, embora as implicações pelo descumprimento, sejam completamente diferentes nesses casos. Conforme figura abaixo, temos as situações previstas acima pelo descumprimento das regras de origem. (STEFANO INAMA , 2009).



Muitos autores de renome no comércio internacional criticam as regras de origem uma vez que, por exemplo, no caso de medidas antidumping e quotas seletivas, para se livrar do pagamento dos direitos antidumpings ou mesma da não permissão de quotas, implicará na criação de uma planta industrial nas instalações de produção no território do país importador ou de um terceiro país para a montagem de insumos que são originários de países que estão sujeitas às medidas restritivas da deslocalização de produção para um país terceiro (STEFANO INAMA , 2009).

Sendo assim, uma empresa poderia mudar sua planta industrial de lugar, para que, legalmente, pudesse cumprir com as normas de origem. O problema surge quando se tenta burlar, de maneira escusa, as regras de origem por meio de um terceiro país. A esse processo ilegal dá-se o nome de *circunventiom*. A palavra *circunventiom*, no português, significa fraude, engano, logro, ou seja, no comércio internacional podemos considerar *circunventiom* como qualquer tentativa, por parte de governos ou privados, de tentar fraudar as regras do comércio internacional estabelecidas por meio de vários organismos internacionais em que podemos citar a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou mesmo a Organização Mundial de Aduanas (OMA).

Na realidade, as normas de origem são utilizadas em diferentes instrumentos de política comercial. Entretanto, é difícil determinar qual a origem de uma mercadoria, ou mesmo o significado de transformação substancial, quando partes, insumos e matérias-primas cruzam as diversas fronteiras do globo, num ilimitado intercâmbio comercial, a fim de serem utilizadas em dispersas plantas industriais. Dessa forma, seja para serem usadas

em acordos comerciais visando obter uma preferência tarifária ou mesmo para quaisquer outros instrumentos de política comercial (estatística, marcação de origem, defesa comercial, etc.), essas regras devem, em termos técnicos, determinar o caráter originário de uma mercadoria.

No cenário internacional a importância das regras de origem, nos acordos de comércio ou mesmo no âmbito de aplicação de medidas de defesa comercial por parte dos países membros da OMC, é indiscutível. Esse tema teve sua relevância acentuada com a redução, nas últimas rodadas do GATT, das tarifas consolidadas¹⁵ por parte dos países mais desenvolvidos. Segundo Thorstensen (2001), após o encerramento das negociações da Rodada Uruguai em 1994, a avaliação de um grupo de especialistas em comércio internacional, reunido para examinar os resultados obtidos pela Rodada Uruguai, foi de que o resultado na área tarifária poderia ser considerado como “bom” diante dos resultados obtidos.

Dessa forma, nos últimos anos, os países membros da OMC deixaram de utilizar tarifas como principal forma de proteção de suas indústrias domésticas e passaram a adotar medidas não tarifárias. No comércio internacional, as regras de origem têm sido utilizadas como medidas, muitas vezes, protecionistas.

Na realidade, boa parte da área acadêmica tem considerado as regras de origem mais como uma questão aduaneira ou técnica do que comercial ou mesmo de política econômica. Entendo que a principal conotação das regras de origem no contexto atual está mais voltada para a questão econômica e política, sendo utilizada, em muitos casos, como instrumento de proteção da indústria local.

Um bom exemplo do citado acima são os requisitos específicos para determinados produtos em alguns acordos de comércio como o Mercosul, e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN ou *North American Free Trade Agreement - NAFTA*¹⁶). Nestes acordos, alguns setores considerados mais sensíveis para a maioria

¹⁵ Uma tarifa aplicada é diferente de tarifa consolidada. A tarifa aplicada é a tarifa de importação efetiva (NMF) utilizada por um país membro da OMC, enquanto a tarifa consolidada é o percentual máximo permitido para as tarifas aplicadas.

¹⁶ Acordo de livre comércio celebrado entre o Canadá, os Estados Unidos e o México.

dos países possuem regras de origem bastante rígidas o que, indiretamente, pode inviabilizar o comércio com países extra-bloco. Podemos citar o setor têxtil em que tanto no NAFTA como no MERCOSUL, alguns desses produtos devem cumprir com salto tarifário e valor agregado para poderem ser exportados com preferência dentro do acordo.

3.2 Distinção entre países de origem, procedência e aquisição

No contexto do comércio internacional, nem sempre a mercadoria importada terá o mesmo país de origem, de procedência e de aquisição. Sendo assim, torna-se necessário estabelecer essas diferenças para o controle, em certos casos, por parte dos países, no comércio internacional.

O país de origem de uma mercadoria pode ser considerado o local de produção ou de fabricação, desde que cumpridos os critérios de origem estabelecidos em um acordo de comércio (regras de origem preferenciais) ou mesmo em uma legislação do país importador quando se tratar de regras de origem não preferenciais¹⁷ utilizadas em instrumentos não preferenciais de política comercial.

Por sua vez, o país de aquisição é aquele por onde foi efetuada a transação comercial, e o país de procedência é aquele de onde foram desembaraçadas as mercadorias para o país de importação.

3.3 Tipos de Regras de Origem

3.3.1 Regras de Origem Preferenciais

O objetivo principal das regras de origem preferenciais é a outorga de um benefício tarifário. Sendo assim, se forem cumpridas as disposições de origem especificadas para uma determinada mercadoria, esta, quando exportada no âmbito de um acordo, será objeto de um tratamento tarifário mais benéfico (dispensa do pagamento total do imposto de importação ou redução deste). No entanto, essas regras podem estar relacionadas a regimes contratuais ou autônomos.

¹⁷ Até que se concluam as negociações para a harmonização das regras de origem não preferenciais na OMC, cada país membro continua aplicando suas próprias normas.

3.3.1.1 Regras de origem relacionadas a regimes comerciais contratuais

São regras de origem negociadas e acordadas por todas as partes signatárias do acordo, como nos diversos acordos de integração econômica. Podemos dizer que são aquelas regras estabelecidas no âmbito dos tratados de integração econômica como nas zonas de livre comércio (ex. *North American Free Trade Agreement* - NAFTA, assinado em 1992; e Acordo de Livre Comércio entre México e União Européia assinado em 1995 e entrou em vigor em julho de 2000).

É importante destacar que a regra de origem contratual estabelecida no marco de acordos comerciais só faz sentido em acordos de preferências tarifárias¹⁸ ou em áreas de livre comércio¹⁹. Pela lógica, em estados mais avançados do processo de integração regional como em uniões aduaneiras²⁰, mercados comuns²¹ e uniões políticas e monetárias²², não há a necessidade de um regime de origem para o comércio entre os países signatários uma vez que, com a existência de uma tarifa externa comum, é permitida a livre circulação de mercadorias, desde que cumprida com a política tarifária do bloco. Nas figuras 1 e 2 , abaixo, podemos exemplificar melhor essas situações.

¹⁸ Processo de integração por meio do qual os países concedem entre si preferências tarifárias fixas. Não há cronograma de desgravação tarifária ao longo do tempo. Inclui uma pequena gama de produtos negociados.

¹⁹ Os países que fazem parte de uma ZLC buscam eliminar as barreiras alfandegárias, tarifárias e não-tarifárias, que incidem sobre a troca de mercadorias dentro do bloco. Para o antigo GATT, um acordo comercial só pode ser considerado uma Zona de Livre Comércio quando abarcar pelo menos 80% dos bens comercializados entre seus países-membros.

²⁰ Uma união aduaneira é o processo pelo qual os países membros de uma Zona de Livre Comércio adotam uma mesma tarifa às importações provenientes de terceiros países. A essa tarifa dá-se o nome de Tarifa Externa Comum (TEC). Além disso, os países adotam uma legislação aduaneira comum.

²¹ No mercado comum, além de todas as características de uma união aduaneira, têm-se a livre circulação dos demais fatores produtivos. A expressão "fatores produtivos" compreende dois grandes elementos: capital e trabalho.

²² Estágio de integração mais avançado uma vez que possui todas as características de um mercado comum mais uma moeda única e um banco central bem como um Parlamento unificado.

De acordo com a figura 1, temos um exemplo do Mercosul,²³ como uma área de livre comércio cujos impostos de importação, com terceiros, variam de país para país dentro do bloco. Neste caso, as regras de origem se tornam elemento essencial, uma vez que terá como objetivo evitar um desequilíbrio no comércio intra-regional. Não se permite que um produto, importado de um terceiro país, não pertencente ao bloco, circule livremente. Nessa situação, a mercadoria importada (extra-regional) deverá passar por algum tipo de transformação substancial de forma a ser considerada originária do bloco e aí poder ser exportada com preferência tarifária.

Já na figura 2, exemplificamos o Mercosul como uma União Aduaneira. Sendo assim, por se tratar de uma união aduaneira com uma tarifa externa comum, não há que se falar em regras de origem para o comércio de bens com preferência intra-Mercosul. Sendo assim, uma vez cumprida a política tarifária comum do bloco, com o pagamento do imposto em qualquer um dos Estados Partes (mesma tarifa), independentemente do local de desembarque do produto (Brasil, Paraguai, Uruguai ou Argentina), a mercadoria poderá circular livremente. Sendo assim, na figura 2 não haveria necessidade de regras de origem.



²³ Sabe-se que atualmente o Mercosul é uma União Aduaneira imperfeita pois existem produtos que estão em listas de exceções à TEC. Por essa razão ainda é exigida regras de origem no comércio intra-Mercosul.

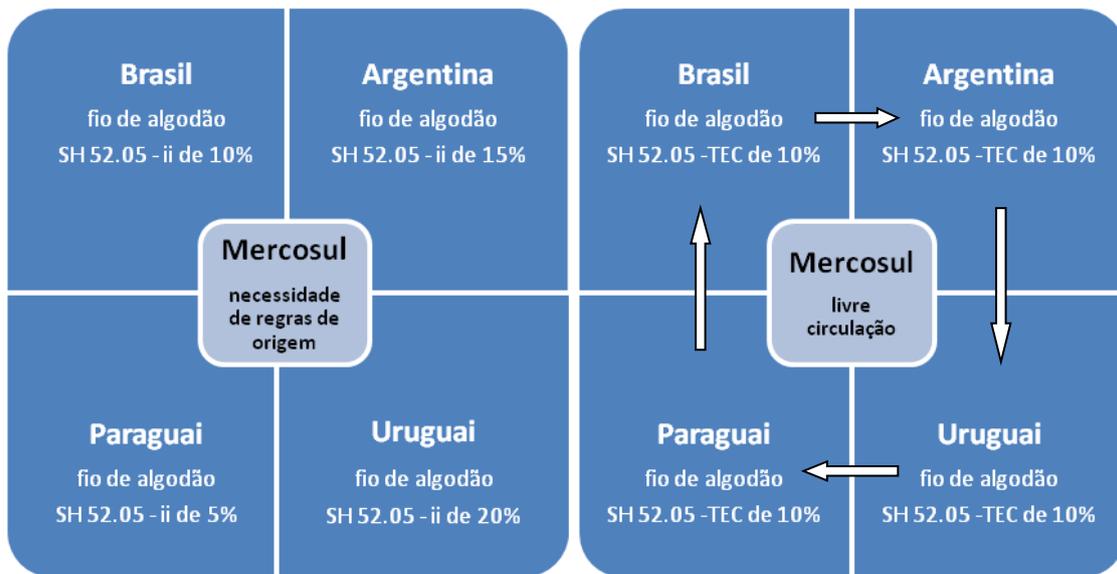


Figura1: Mercosul como área de livre comércio.

Figura 2: Mercosul como união aduaneira.

3.3.1.2 Regras de origem relacionadas a regimes comerciais autônomos

São regras de origem relacionadas a programas de estímulo à exportação destinada a facilitar a inserção dos países em desenvolvimento na economia internacional. São regras estabelecidas unilateralmente por parte das economias mais desenvolvidas para os países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos.

É um sistema unilateral, ou seja, as preferências comerciais (redução tarifária ou isenção do imposto de importação) são concedidas sem reciprocidade, de maneira a permitir que os produtos originários de países beneficiados tenham uma preferência tarifária nos países que concedem tais benefícios.

Tais programas podem ser concedidos de uma forma geral, podem incentivar a proteção dos direitos dos trabalhadores (os países beneficiários devem aplicar as normas mencionadas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho - OIT) ou incentivar a proteção do meio ambiente (aos países que tenham incorporado o conteúdo material das normas e orientações internacionalmente aceitas em matéria de gestão sustentável das florestas tropicais ao seu ordenamento jurídico nacional); ou beneficiar países na luta contra a produção e o tráfico de drogas. Como exemplo, podemos citar o

Sistema Geral de Preferências - SGP²⁴ instituído no âmbito da UNCTAD e que hoje conta com 10 países outorgantes.

3.3.2 Regras de Origem não Preferenciais

O Artigo 1.1 do Acordo de Regras de Origem (ARO) do GATT 1994 define as normas de origem não preferenciais como leis, regulamentos, e determinações administrativas não relacionadas a regimes contratuais ou autônomos que prevejam a concessão de preferências tarifárias.

Ao contrário da finalidade das regras preferenciais negociadas no âmbito de acordos regionais para a obtenção de tratamento tarifário mais benéfico entre as partes, as normas de origem não preferenciais são aquelas utilizadas em instrumentos não preferenciais de política comercial, como na aplicação de: tratamento de nação mais favorecida no âmbito do GATT 1994; direitos antidumping; direitos compensatórios; medidas de salvaguarda; exigências de marcação de origem; e quaisquer restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias. Incluirão também regras de origem usadas nas compras do setor público e estatísticas comerciais.

A harmonização dessas regras encontra-se em negociação na esfera multilateral na OMC. Atualmente, cada país ou bloco pode estabelecer suas próprias regras de origem não preferenciais. O Brasil notificou à OMC, na data da entrada em vigor do Acordo de Regras de Origem desta Organização, por meio do G/RO/N/14, de 02 de dezembro de 1996, que não possui leis, regulamentos, decisões judiciais ou administrativas de aplicação geral, relacionadas às regras de origem não preferenciais. Não obstante, o Brasil tem participado das negociações da OMC, visando harmonizar as regras de origem que não impliquem em concessão de preferências tarifárias.

²⁴ Criado no âmbito da Unctad, em 1970, o SGP permite que os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos exportem seus produtos com preferência para países mais ricos desde que atendidas as regras de origem do Esquema.

3.4 Qualificação das mercadorias como originárias

Determinar a origem das mercadorias seja para fins preferenciais ou para não preferenciais não é uma tarefa fácil conforme mencionado no início deste capítulo. Sabe-se, porém, que no processo de fabricação do produto final, a mercadoria deve passar por uma transformação substancial no sentido de se tornar um produto diferente do insumo utilizado para produzi-la. Dentre os critérios para determinar se um bem sofreu uma transformação substancial temos:

3.4.1 Mercadorias totalmente obtidas

São as mercadorias obtidas em seu estado natural cujo único processamento seja aquele necessário para conservá-la para fins de transporte ou armazenamento. Podemos dar como exemplo os produtos resultantes da colheita (frutas, grãos), da caça e da pesca, etc.

3.4.2 Mercadorias inteiramente produzidas

Por sua vez, as mercadorias inteiramente produzidas devem passar por algum processo industrial desde que contenham como insumos mercadorias totalmente obtidas, ou seja, são processadas exclusivamente a partir de mercadorias totalmente obtidas. Exemplos: creme de leite produzido a partir do leite totalmente obtido na região, farinha de trigo produzida a partir do trigo totalmente obtido, carne desossada e congelada.

3.4.3 Mercadorias produzidas a partir de materiais não originários

Até o momento determinar a origem das mercadorias pelos dois critérios mencionados acima não é uma tarefa muito difícil. O problema surge nos casos de mercadorias que possuem em sua elaboração insumos ou matérias primas importadas de terceiros países. Sendo assim, todos os insumos não originários utilizados na fabricação do produto acabado devem cumprir com um ou mais dos seguintes critérios: mudança de classificação tarifária, regras de valor ou processos produtivos.

3.4.3.1 Mudança de classificação tarifária ou salto tarifário²⁵

Um dos critérios mais utilizados no âmbito dos acordos de comércio. Podemos citar o Mercosul, o NAFTA, e muitos outros acordos que possuem regras de salto tarifário. A mudança de classificação tarifária prevê que o produto final deve passar por uma transformação suficiente de forma a estar classificado em um capítulo, posição ou mesmo uma subposição diferente (conforme a regra adotada) dos insumos importados de terceiros países.

Para visualizarmos melhor esse critério, conforme a figura 3, abaixo, podemos supor uma exportação com preferência no âmbito do Mercosul, entre o Brasil e a Argentina. Neste caso, o Brasil importa da Austrália, o insumo “fio de algodão (SH: 52.05)” para fazer o produto final “tecido de algodão branqueado (SH: 52.08)” e exportá-lo para a Argentina com benefício tarifário no âmbito do Mercosul.

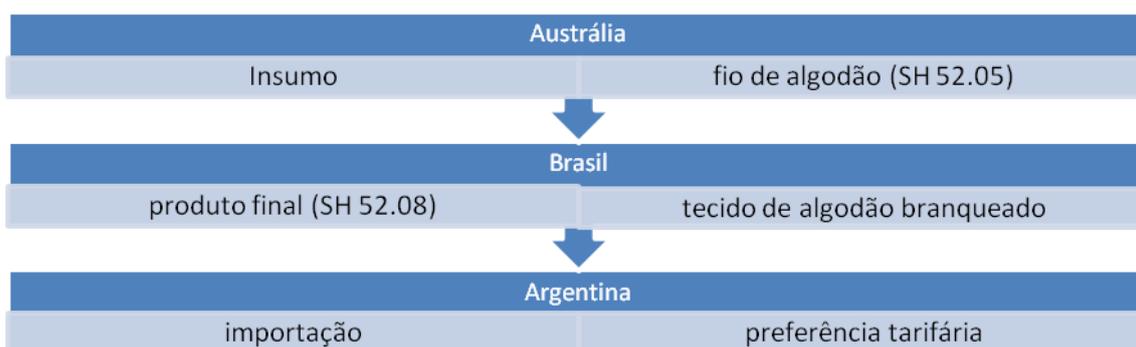


Figura 3: Países envolvidos na operação.

Podemos supor que a regra de origem, no Mercosul, para o produto final (tecido de algodão branco) seja mudança de classificação tarifária de posição, ou seja, os quatro primeiros dígitos do sistema harmonizado do insumo importado devem ser diferentes dos quatro primeiros dígitos do produto final fabricado.

Sendo assim, conforme a figura 4, abaixo, o produto fabricado no Brasil (tecido de algodão branqueado SH: 5208) utilizou insumo de um terceiro país (fio de algodão da Austrália SH: 52.05). Se a regra de origem, para o tecido branqueado no Mercosul, for

²⁵ Critério baseado na classificação fiscal das mercadorias. O Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, com seis dígitos, foi criado em 1983 e entrou em vigor em 1988. O Brasil começou a utilizá-lo em 1989.

de salto de posição ou mudança de classificação tarifária em nível de posição, pode-se afirmar que a mesma foi cumprida uma vez que o fio importado está classificado em uma posição tarifária (quatro dígitos do SH) diferente da do tecido fabricado no Brasil.

Nota-se que caso a regra para o tecido fosse salto tarifário de capítulo (dois dígitos), o tecido produzido no Brasil, a partir do fio importado, não teria cumprido a origem (o fio e o tecido estão classificados no mesmo capítulo – SH: 52) e não poderia ser exportado para a Argentina com o benefício tarifário.

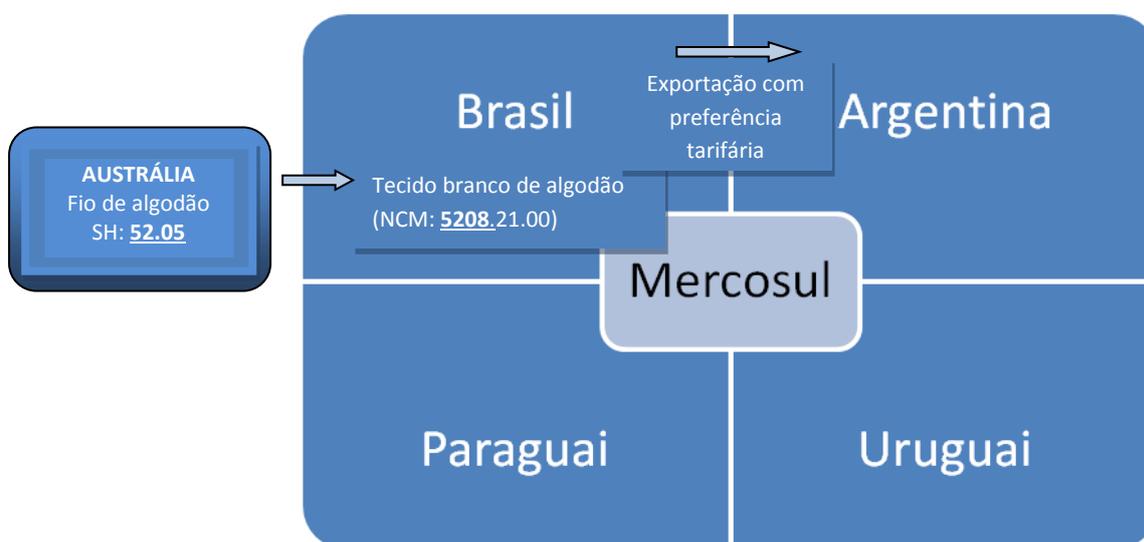


Figura 4: exemplo do critério de salto tarifário

3.4.3.2 Conteúdo Regional ou Valor Agregado

É o percentual mínimo de valor agregado regional requerido no processo produtivo para outorgar à mercadoria o caráter originário. Exemplo: A regra geral de origem, adotada no âmbito do Mercosul, dispõe que os bens de capital terão de cumprir com um requisito de origem de 60% de valor agregado regional.

3.4.3.3 Comparação de Valor

É o critério que compara matérias-primas originárias e não-originárias utilizadas no produto final. Salienta-se que o Regime de Origem do MERCOSUL não utiliza esse critério, que é amplamente utilizado nos acordos celebrados pela União Européia.

A regra de origem para a posição SH: 8518 do Sistema Geral de Preferências da União Europeia estabelece que o valor das matérias-primas não originárias utilizadas não deve exceder o valor das matérias originárias utilizadas.

3.4.3.4 Limitações e vantagens das regras de valor ou de conteúdo regional

Entretanto, independentemente da forma como se expressa o critério de valor (comparação, limite de valor ou conteúdo regional) o objetivo a ser alcançado é conferir origem por meio dos custos de produção envolvidos. Na maioria dos casos esses critérios são utilizados para determinar a origem nos processos que envolvam montagem.

Sabe-se que existem inúmeras operações, desde as mais simples até as mais sofisticadas, que são denominadas como “montagem”. Entretanto, o critério de valor é muitas vezes utilizado para os casos de montagens mais complexas que poderiam ser consideradas como um processo substancial. Os setores que mais se utilizam dessa regra é o de máquinas, equipamentos e suas partes, automóveis, navios e aviões e alguns bens de informática e telecomunicações, classificados entre os capítulos 84 a 90 do SH.

Na maioria das vezes, determinar a origem de um produto que passou por algum processo de montagem é tarefa de difícil solução. Sendo assim, critérios como o de salto tarifário e de processo produtivo não são suficientes para qualificar a origem de uma mercadoria ou são muitas vezes criticados.

Ademais, o critério de salto tarifário para qualificar a origem dos produtos classificados nos capítulos 84 a 90 do SH, é em certos casos, inviável, uma vez que os componentes ou insumos utilizados na fabricação desses produtos estão classificados de duas maneiras: 1) ou na mesma posição do produto, porém em subposição diferente; 2) ou em posição diferente da do produto final, seja as partes generalizadas ou mesmo uma parte específica de algum produto, classificada separadamente.

No primeiro caso, em que as partes estão classificadas na mesma posição do produto final, conforme vemos na figura 5, abaixo, a regra, de salto tarifário de subposição, é

facilmente cumprida. Observa-se assim, que o Brasil poderia importar todas as partes e fabricar o reator e exportá-lo com preferência para a Argentina, no âmbito do Mercosul, caso a regra fosse de salto tarifário de subposição (mudança nos seis primeiros dígitos do SH). Se para este caso a regra fosse de salto de posição, a regra só seria cumprida se houvesse, no Mercosul, a produção de todas as partes do reator. Não se encontra uma solução mais realista pela regra de classificação fiscal.



Figura 5: Exemplo em que as partes estão classificadas na mesma posição do produto final

No segundo caso, conforme a figura 6, abaixo, a regra de salto tarifário de posição será facilmente cumprida uma vez que as partes classificam-se em outra posição do produto final. No entanto, ambas as situações descritas nas figuras 5 e 6, possuem a desvantagem de não distinguir uma simples montagem de uma montagem mais complexa. A mudança de classificação tarifária somente pode ser utilizada nos casos onde a montagem for um importante estágio do processo de fabricação.



Figura 6: Exemplo em que o produto final se classifica em posição diferente de suas partes.

De acordo com os exemplos das figuras 5 e 6 supracitados, a aplicação das regras de mudança de classificação tarifária em nível de subposição e de posição poderiam ser aceitas nos casos em que se reconhecesse que a montagem das partes originárias de um terceiro país (Estados Unidos e Austrália) seria suficiente para se ter origem no país de montagem.

Ademais, nos casos em que se considerar o processo de montagem muito simples, teoricamente bastaria excluir as partes, obrigando nestes casos ao país de montagem a fabricá-las para poder cumprir com a regra. No entanto, tal fato acarretaria na

obrigatoriedade de fabricação das partes (todas), situação esta que nem sempre ocorre; principalmente com relação à realidade comercial de países em desenvolvimento que possuem muitas multinacionais que importam de suas matrizes as partes.

O ideal seria permitir uma regra que buscasse uma solução mais equilibrada permitindo-se assim, usar alguns insumos extra-regionais desde que se cumprisse com o valor agregado estabelecido. Nas figuras abaixo, podemos citar um exemplo de regra de valor agregado para montagens.

Figura 7) Exemplo de regra de valor para montagem de veículos no âmbito do Mercosul²⁶. Suponhamos uma regra de 50% de valor agregado para automóveis. Pode-se observar no exemplo abaixo que o valor dos insumos originários de outros países é de US\$ 6.500,00 e do produto final de US\$ 12.000,00. Dessa forma, o produto cumpriu com o referido critério podendo assim ser exportado com benefício no âmbito do Mercosul.

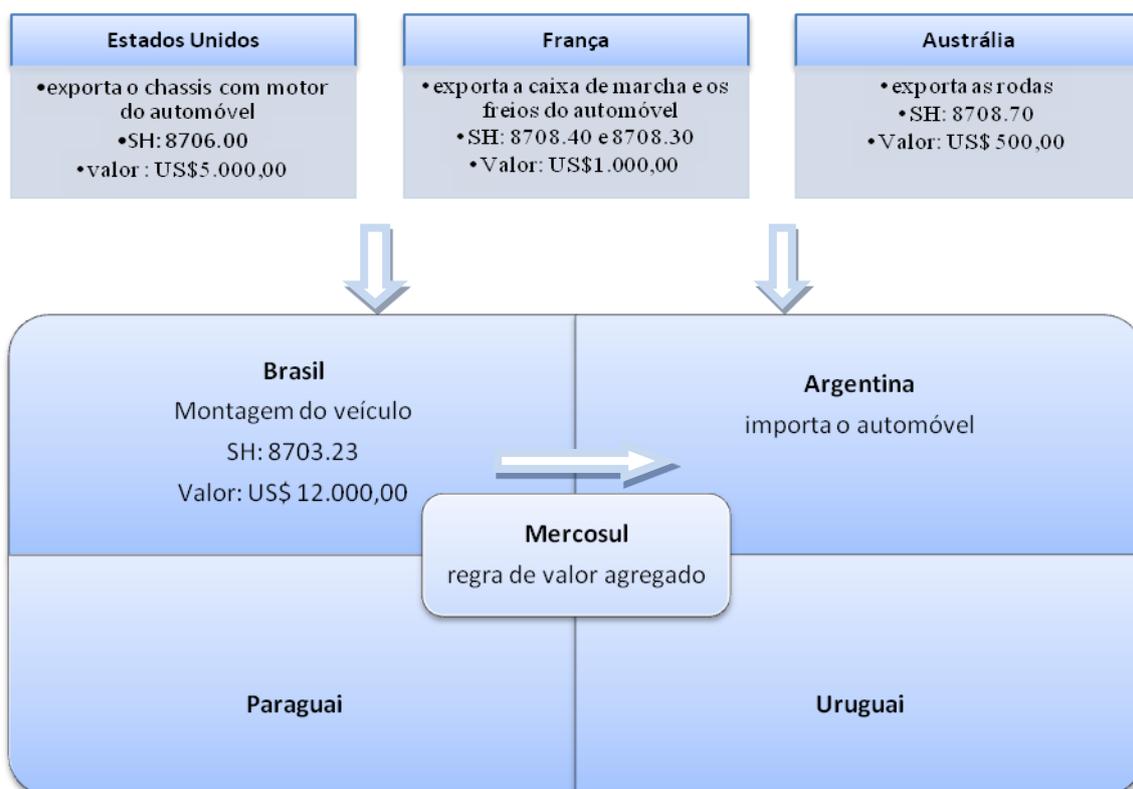


Figura 7: exemplo de regra de valor agregado

²⁶ Os automóveis e suas peças não estão negociados no âmbito do Mercosul. O exemplo serve para estabelecermos diferenças na utilização das regras de origem nos casos de montagem para determinados produtos.

Sendo assim, o critério de valor agregado seria mais apropriado por ser nestes casos um critério mais justo, pois independentemente das partes serem ou não produzidas no país de montagem, basta cumprir com determinado valor agregado.

Porém, esse critério sofre algumas limitações tais como: dificuldade de administração; responsabilidades excessivas para os comerciantes; e deficiências técnicas quanto à comprovação, neutralidade, carência de uniformidade e premeditabilidade. Dessa forma, é um critério bastante criticado na OMC por alguns países como os Estados Unidos e Japão, principalmente quando utilizado para fins não preferenciais em que as distâncias envolvendo os países membros poderiam dificultar qualquer processo de investigação.

Dito critério é menos censurável no contexto de acordos comerciais regionais porque se presume que as partes contratantes levem em conta condições e custos econômicos específicos de produção para o desenvolvimento da região. Este não é o caso das Regras de Origem Não Preferenciais, as quais não estão relacionadas de modo direto com a concessão de benefício.

3.4.3.5 Transformação específica ou processo produtivo:

Este critério consiste na realização de certas operações técnicas ou na utilização de determinados insumos ou matérias-primas na atividade produtiva como requisito para qualificar a origem de uma mercadoria. De uma maneira geral é um critério utilizado somente quando a mudança de classificação tarifária e o critério de valor podem não garantir uma transformação substancial. É um critério que devido ao avanço tecnológico dos dias atuais pode se tornar rapidamente obsoleto e precisar constantemente de revisões

4 OS COMITÊS TÉCNICOS DA OMC

4.1 O Comitê de Regras de Origem da OMC

Um dos resultados da Rodada Uruguai foi o estabelecimento do Acordo de Regras de Origem – ARO que prevê a harmonização das regras de origem não preferenciais no âmbito multilateral. Resta esclarecer que, atualmente, cada país, isoladamente, aplica suas próprias normas de origem não preferenciais para determinar o caráter originário de uma mercadoria para fins não preferenciais de política comercial.

Sendo assim, visando harmonizar estas regras de origem que não impliquem na concessão de preferências tarifárias, foi estabelecida, no corpo do Acordo de Regras de Origem, do GATT 1994, a criação do Comitê de Regras de Origem - CRO, cuja atribuição corresponde à condução das negociações relativas ao Programa de Trabalho de Harmonização de Regras de Origem não-preferenciais (*Harmonization Work Programme – HWP*).

Fruto das negociações da Rodada Uruguai (1986-1994), o trabalho para a harmonização das regras de origem não preferenciais foi iniciado no Comitê Técnico de Regras de Origem da Organização Mundial de Aduanas (CTRO/OMA), e transferido em junho de 1999 para o Comitê de Regras de Origem do CRO/OMC. Naquela época, ainda restavam 486 questões referentes a regras específicas para produtos de diversos setores da economia. A transferência dos trabalhos da OMA para a OMC teve como principal objetivo acelerar os trabalhos uma vez que se tinha esgotado os argumentos técnicos nas negociações e se achava, naquele momento, que a OMC seria uma Organização mais política, e, portanto, mais apropriada para a continuação dos trabalhos.

Daquela data até o final de 2000, houve pouco progresso nas reuniões informais do CRO/OMC. Em outubro de 2000, o conselho Geral de Bens da OMC, o qual o CRO é subordinado, determinou que os trabalhos devessem estar concluídos até a reunião Ministerial de Doha, em novembro de 2001. Cabe salientar que após a transferência dos trabalhos para a OMC, o Conselho Geral de Bens estendeu o mandato por várias vezes e até o momento não foi possível finalizá-lo.

Essa dificuldade para a finalização do processo negociador se dá pela rejeição por parte de alguns países membros em utilizarem essas regras nos casos de defesa comercial, mais especificamente nos casos de aplicação de direitos antidumpings e de medidas compensatórias.

A recusa em aplicar tais regras em certos casos foi de iniciativa dos Estados Unidos que, em 2001 explicitou possíveis implicações na utilização dessas regras em outros Acordos da OMC, mais precisamente do Acordo Antidumping. Na prática, a oposição norte-americana em se estabelecer a obrigatoriedade da utilização dessas regras em instrumentos não-preferenciais de política comercial se deve, em grande parte, a dificuldade na aplicação dessas regras nos casos de *Circumvetion*.

Em síntese, os americanos afirmam que as regras não preferenciais harmonizadas não deveriam ser impostas e sim auxiliar os governos dos países membros na aplicação de qualquer medida discriminatória ao comércio (antidumping, medidas compensatórias, etc.). Ademais, a delegação americana afirma que os termos “origem” e “produção” utilizados no acordo antidumping exige um maior refinamento e que se utilizar a palavra origem em seu sentido literal pode ser imprópria.

Por outro, sabe-se também que essa posição se choca com o estabelecido no Acordo de Regras de Origem em que a harmonização de regras de origem não-preferenciais significa, na essência, as normas utilizadas em instrumentos não-preferenciais de política comercial, como na aplicação de: tratamento de nação mais favorecida no âmbito dos Artigos I, II, III, XI e XIII do GATT 1994; direitos anti-dumping e direitos compensatórios no âmbito do Artigo VI do GATT 1994; medidas de salvaguarda no âmbito do Artigo XIX do GATT 1994; exigências de marcação de origem no âmbito do Artigo IX do GATT 1994; e quaisquer restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias. Incluirão também regras de origem usadas nas compras do setor público e estatísticas comerciais.

Em nenhum momento, o Acordo de Regras de Origem - ARO deixa certa flexibilidade para os países escolherem sobre sua utilização. Sendo assim, a maioria das delegações defende sua obrigatoriedade, uma vez que os Estados e Territórios membros perderiam

a discricionarieidade de alterarem suas próprias leis e regulamentos para atender interesses parciais, principalmente no que tange a aplicação de medidas Antidumping.

Os países membros que são a favor da obrigatoriedade da aplicação das regras não preferenciais entendem que a segurança dos agentes econômicos envolvidos no comércio mundial provém da existência de normas claras e previsíveis e, portanto, a admissão da tese e conclusão norte-americana de que resultaria em condições instáveis para o comércio internacional, como acontece atualmente, lhes parece equivocada.

4.1.1 O Processo Negociador no Comitê de Regras de Origem

Em relação ao processo negociador, as discussões para a harmonização das regras não preferenciais se baseiam em duas vertentes:

- a) Arquitetura Geral e;
- b) Regras Específicas por produto.

A Arquitetura Geral, arcabouço normativo, se divide em Regras Gerais, Apêndice 1 (totalmente obtidos) e Apêndice 2 (Regra Específicas por produto).

As Regras Gerais, estabelece Normas que deverão ser utilizadas tanto para o Apêndice 1, quanto para o Apêndice 2. Essas Regras contêm previsões a respeito de: Atualizações destas Regras por consequência de emendas no Sistema Harmonizado (SH), determinação de Origem, Elementos Neutros, etc..

O Apêndice 1, por sua vez, define os produtos que serão considerados totalmente obtidos em um único país, tais como:

- a) Animais vivos nascidos e criados no país;
- b) animais obtidos da caça, pesca, captura;
- c) Produtos obtidos de animais vivos em determinado país;
- d) Minerais extraídos em um país;
- e) Produtos da pesca e outros produtos obtidos do mar:

O Apêndice 2 é usado quando não se pode determinar a origem de um produto pelo Apêndice 1, pois a operação envolve dois ou mais países. Sendo assim, o Apêndice 2

determina as chamadas Regras Específicas por produto. Neste caso, as negociações ocorrem produto a produto e por setor, começando do agrícola (capítulos 1 a 24 do SH) e indo até Instrumentos musicais e outros artigos (capítulos 92 a 97 do SH).

Conforme figura abaixo, pode-se observar o progresso obtido nas questões envolvendo requisitos específicos de origem por produto nas reuniões do CRO/OMC.



Extraído do Documento G/RO

Observa-se acima que o maior progresso foi obtido nas reuniões do ano de 2001 totalizando 300 questões consensuadas. Esse avanço foi resultado da pressão política para se fechar o Acordo tendo em vista que a Reunião de Doha estava marcada para novembro de 2001.

4.2 O Comitê de Práticas de Antidumping da OMC

O Acordo relativo à Aplicação do Art. VI (antidumping) da Rodada Uruguai prevê o direito pelas partes contratantes do GATT 1994 em aplicar medidas antidumpings contra as importações de produtos cujo preço de exportação seja inferior ao seu valor normal²⁷ provocando, assim, um prejuízo a indústria doméstica.

²⁷ Valor normal é o preço praticado internamente no país exportador, ou seja, Dumping é a venda de um produto no mercado internacional a um preço inferior àquele praticado internamente no país exportador.

O Comitê de Práticas Antidumping da OMC, hierarquicamente abaixo do Conselho de bens, realiza reuniões semestrais em que são debatidos e analisados temas a respeito da revisão das legislações nacionais de implementação dos Acordos nos países membros e das medidas aplicadas, bem como aspectos controversos da interpretação e implementação dos Acordos. Com o lançamento da Rodada Doha em novembro de 2001, tentou-se também avançar em aspectos importantes relativos às medidas de defesa comercial no Grupo Negociador de Regras da OMC, com o intuito de se melhorar as disciplinas previstas no Acordo Antidumping.

Sabe-se que os mecanismos de Defesa Comercial tais como direitos antidumping, medidas compensatórias, tem sido cada vez mais utilizados pelos países dito emergentes no comércio internacional. Dessa forma, o número crescente de investigações realizadas pelo Departamento de Defesa Comercial²⁸ só atesta o aumento da importância do tema em questão.

Ademais, com o objetivo de se esclarecer sobre a utilização das regras de origem não preferenciais nos casos de direitos antidumping, o Comitê de Regras de Origem e o Comitê de Práticas Antidumping reuniram-se sem, no entanto, chegar a uma conclusão de consenso. Os problemas relacionados à aplicação dessas regras nos casos de medidas antidumping serão explicitados no capítulo referente às medidas de defesa comercial.

²⁸ Departamento pertencente à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

5 A APLICAÇÃO DAS REGRAS DE ORIGEM NÃO PREFERENCIAIS EM MEDIDAS DE DEFESA COMERCIAL

Desde o final da década de 90, com o fenômeno da globalização, o fluxo de comércio entre os países em todo o mundo se tornou cada vez mais intenso. Esse aumento nas trocas comerciais gerou preocupação em praticamente todas as nações. Pode-se afirmar que com as rodadas multilaterais de negociações do GATT avanços significativos foram obtidos em termos tarifários, principalmente nas economias mais desenvolvidas em que as reduções foram bastante expressivas resultando, assim, em um cenário de livre comércio cada vez mais acentuado.

Uma das conseqüências dessa abertura comercial foi o aumento de práticas consideradas desleais no âmbito do comércio internacional. Entende-se por medidas desleais ao comércio quaisquer práticas conduzidas por empresas ou governos de terceiros países (dumpings ou subsídios) que tem como objetivo causar dano a um setor da indústria local ou mesmo a uma empresa produtora de determinado bem.

Esses países e empresas, com o intuito de conquistar mercados em um mundo cada vez mais competitivo, adotam uma postura nem sempre leal e em muitos casos ferindo os princípios básicos do comércio multilateral estabelecidos no âmbito da Rodada Uruguai.

Ademais, seja com o intuito de neutralizar essas práticas desleais, ou mesmo para assegurar uma proteção temporária a um setor produtivo da economia, como é o caso das salvaguardas, os países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) contam com os mecanismos denominados de defesa comercial.

Até o momento sabemos que existem mecanismos com os quais os países membros da OMC dispõem para se protegerem. No entanto, o problema é saber como esses mecanismos de defesa comercial são aplicados por partes dessas nações.

Como já mencionado anteriormente, a harmonização das regras de origem não preferenciais, negociadas no âmbito do Comitê de Regras de Origem da OMC, servirão, conforme o Acordo de Regras de Origem da OMC (ARO), para a aplicação de medidas

discriminatórias ao comércio tais como direitos antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas.

O Art. 2 do Acordo de Regras de Origem da Rodada Uruguai dispõe que: *“As normas de origem a que se refere o parágrafo 1 compreenderão todas as normas de origem utilizadas em instrumentos de política comercial não preferenciais, tais como na aplicação: do tratamento da nação mais favorecida em virtude dos artigos I,II, III,XI, e XIII do GATT 1994, dos direitos antidumpings e dos direitos compensatórios estabelecidos ao amparo do artigo VI do GATT 1994, das medidas de salvaguardas estabelecidas ao amparo do artigo XIX do GATT 1994, de marcação de origem previstas no artigo IX do GATT 1994, e quaisquer restrições quantitativas ou medidas tarifárias discriminatórias, compreenderão também as normas de origem utilizadas para as compras do setor público e para as estatísticas comerciais.”*

Entretanto, ao elaborar o mencionado artigo, creio que o legislador ou os responsáveis, naquela época, pelas negociações multilaterais da norma em questão, pretendiam cobrir todos os possíveis casos em que se pudesse utilizá-las, sem, no entanto, estudar com maior esmero, caso a caso. Ao estudarmos os Acordos relacionados às medidas discriminatórias ao comércio (Acordo de Antidumping, de Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas) conclui-se que essas regras, que tem como objetivo determinar a origem das mercadorias, nem sempre servirão para a aplicação dessas medidas de defesa comercial. O presente capítulo tem como objetivo discorrer sobre os Acordos referentes a essas medidas, estabelecidos no âmbito do GATT 1994, com o intuito de se descartar casos em que a utilização das normas não preferenciais de origem não se aplica.

Antes de iniciarmos a discussão da aplicação das regras não preferenciais em cada medida de defesa comercial é importante salientar que a tese utilizada neste estudo leva em conta o que a maioria das delegações da OMC entende, ou seja, que os Acordos específicos (antidumping, subsídios e medidas compensatórias, salvaguardas) prevalecem, no âmbito da OMC, sobre o Acordo de Regras de Origem.

Isto implica que ao se estabelecer regras que afetem outros acordos é óbvio que, em caso interpretações conflitantes, deverão prevalecer as regras presentes nos acordos

específicos. Sendo assim, discutiremos a utilização das regras de origem não preferenciais em cada uma das medidas de defesa comercial.

5.1 O Acordo Antidumping e a Aplicação das Regras de Origem não Preferenciais

O Dumping é considerado uma prática desleal no âmbito do comércio internacional em que uma empresa vende um bem, no mercado externo, a um preço inferior ao que aplica normalmente no mercado de seu próprio país. A intenção do operador comercial no país exportador é de prejudicar a empresa doméstica do país importador, com o intuito de monopolizar o mercado em questão.

Entretanto, para a aplicação de uma medida antidumping por determinado país, não basta a existência do dumping. Conforme o Acordo Antidumping da Rodada Uruguaí estabelecido no âmbito do GATT 1994, durante as investigações, os países devem comprovar a existência do dumping, o dano à indústria local do país importador e a relação causal entre o dumping e o dano.

Essa condicionante tem como objetivo dar maior previsibilidade ao comércio internacional ao evitar, assim, a imposição de um direito antidumping de maneira discricionária sem qualquer respaldo técnico. Caso sejam preenchidas todas as condições necessárias durante a investigação por parte do país afetado, o direito antidumping será baseado na diferença entre o preço de exportação praticado por aquela(s) empresa(s) e o valor normal das vendas no seu país de origem, conferindo o direito à imposição de taxas denominadas antidumping (*antidumping duties*).

Resta salientar que o Acordo Antidumping e o Artigo 6 do GATT 1994 autorizam os países membros a adotarem medidas que normalmente iriam ferir os princípios do GATT, principalmente os da Não Discriminação envolvendo o princípio da Nação Mais Favorecida²⁹ e o do Tratamento nacional³⁰. Um direito antidumping fere a cláusula da

²⁹ Toda vantagem, favor ou privilégio ou imunidade que afete direitos aduaneiros ou outras taxas que são concedidas a uma parte contratante devem ser estendidas imediatamente e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante. (art. 1 do GATT).

nação mais favorecida uma vez que é exigido apenas do país que pratica o dumping não estendendo essa obrigação aos outros membros, e o princípio do tratamento nacional também é desrespeitado, pois se adota um tratamento diferente entre o bem importado, objeto de dumping, e os bens nacionais.

Há inúmeras maneiras de se calcular se um determinado produto está sendo exportado com dumping. O acordo Antidumping estabelece três métodos para se calcular o valor de um produto "normal", ou seja, sem dumping. O principal cálculo é baseado no preço praticado no mercado interno do exportador, conforme já mencionado. Porém, há casos em que o produto não é comercializado em seu mercado interno uma vez que somente é exportado. Nesta situação, duas alternativas estão disponíveis: o preço cobrado pelo exportador, em outro país, ou um cálculo baseado na combinação de custos de produção do exportador, outras despesas e margens de lucro normal. O Acordo também especifica como uma comparação justa pode ser feita entre o preço de exportação e qual seria um preço normal. Resta salientar que a medida antidumping é aplicada a um produto exportado por determinado país, não se estendendo a setores da economia, como é o caso de uma medida de salvaguarda que veremos adiante.

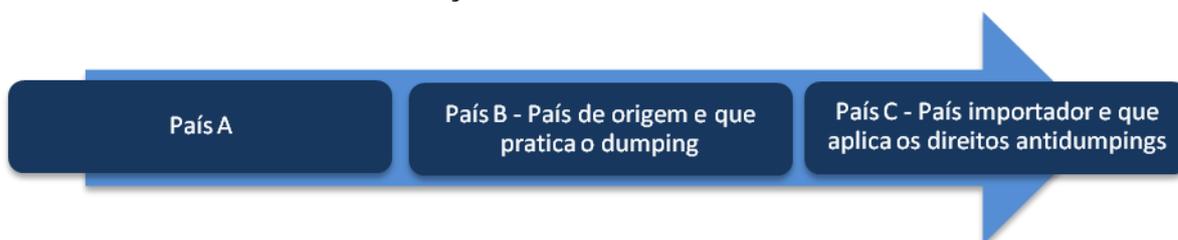
A aplicação das regras de origem não preferenciais nos casos de medidas antidumpings tem suas particularidades e mais dúvidas do que certezas por parte dos países membros. O próprio Acordo de Antidumping da OMC faz menção tanto a "país de origem" quanto a "país exportador". Por ser objeto de constantes discussões e debates sobre esses pontos, o Comitê de Regras de Origem da OMC tem realizado reuniões com o objetivo de unificar o entendimento entre as delegações.

Após intensas discussões no âmbito do Comitê de Regras de Origem (CRO), as delegações resolveram levar os debates ao Comitê de Antidumping uma vez que o Acordo de implementação do artigo VI do GATT – Antidumping, conforme supracitado, cita inúmeras vezes "país de origem" e "país exportador". De acordo com as situações de comércio 1, 2 e 3, que veremos nos exemplos a seguir, é fácil notar os problemas encontrados na aplicação das regras de origem não preferenciais nos casos relacionados às medidas antidumping. Os referidos exemplos foram utilizados pelos

³⁰ Proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados (art. 3 do GATT). Taxas, impostos internos e a legislação que afetem a venda interna não devem ser aplicados a produtos importados de maneira a dar proteção aos produtos domésticos.

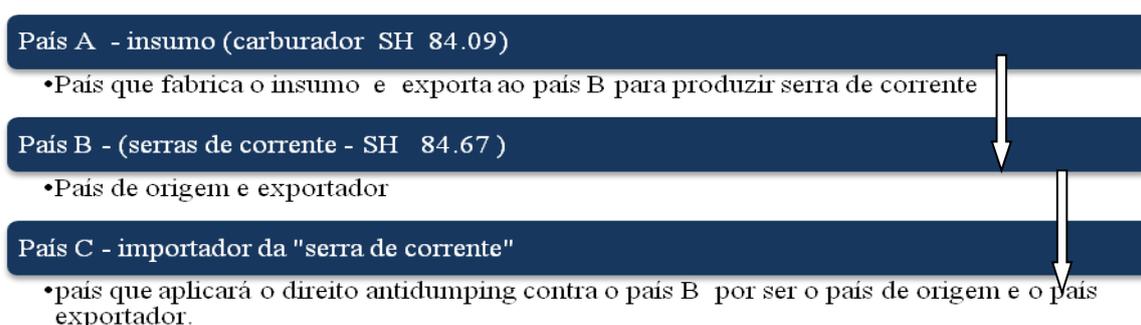
Estados Unidos para explicar possíveis dificuldades na utilização das regras não preferenciais em quaisquer casos envolvendo dumping. Para todos os exemplos abaixo, consideraremos o país A produzindo o bem intermediário e o país B o bem final que será exportado ao país C.

SITUAÇÃO DE COMÉRCIO 1)

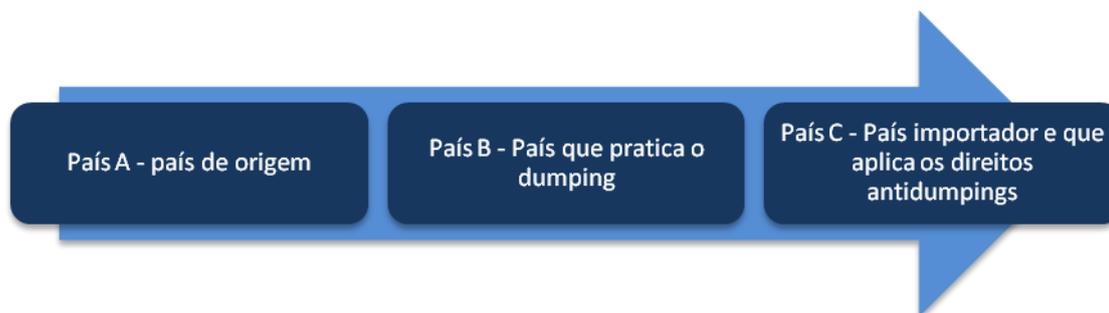


Nesta situação de comércio, não há que se falar em dificuldade na aplicação das regras não preferenciais uma vez que o país de origem e o país que pratica o dumping são o mesmo (país B). Dessa forma, o país C poderá aplicar, depois das investigações necessárias, o direito antidumping nas exportações do país B sem entrar em conflito com as normas de origem harmonizadas. Nesta situação, não há divergências entre os países membros na aplicação das regras de origem.

Para facilitar a visualização desta situação 1) de maneira mais didática consideraremos o país A como produzindo o insumo “carburador (SH 84.09)” e no país B a fabricação do produto final “serras de corrente (SH 84.67)”. Suponha ainda que a regra de origem não preferencial estabelecidas no âmbito da OMC para “serras de corrente” seja “salto tarifário de posição”. Dessa forma, nota-se que ao fabricar o veículo, o país B cumpre com a regra de origem, pois houve uma mudança nos quatro primeiros dígitos da classificação fiscal (SH 84.09 para SH 84.67).



SITUAÇÃO DE COMÉRCIO 2)

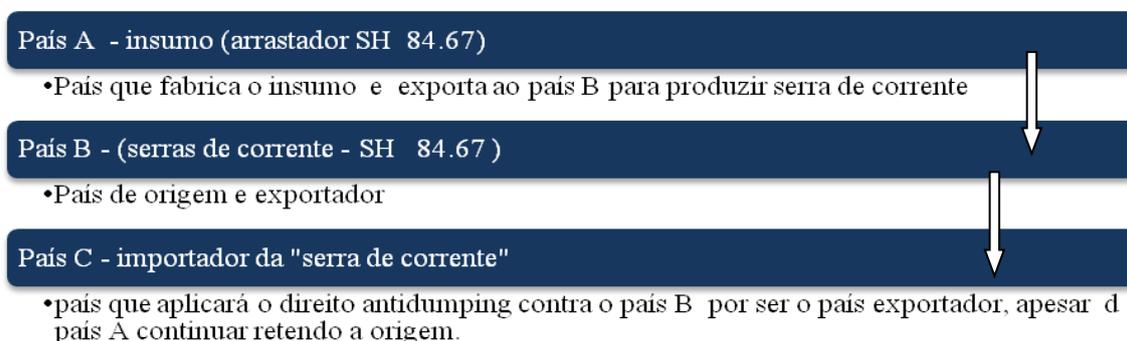


Na situação 2) acima, o país que fabrica o bem intermediário (país A) continua retendo a origem embora o país B seja o que pratica o dumping. Essa situação pode ser explicada em uma circunstância em que a operação para produzir o bem final, no país B, não foi substancial e, portanto não foi suficiente para cumprir com as normas de origem não preferenciais negociadas no âmbito do Comitê de Regras de Origem da OMC. Dessa forma, a origem continua sendo do país produtor do bem intermediário, no caso o país A.

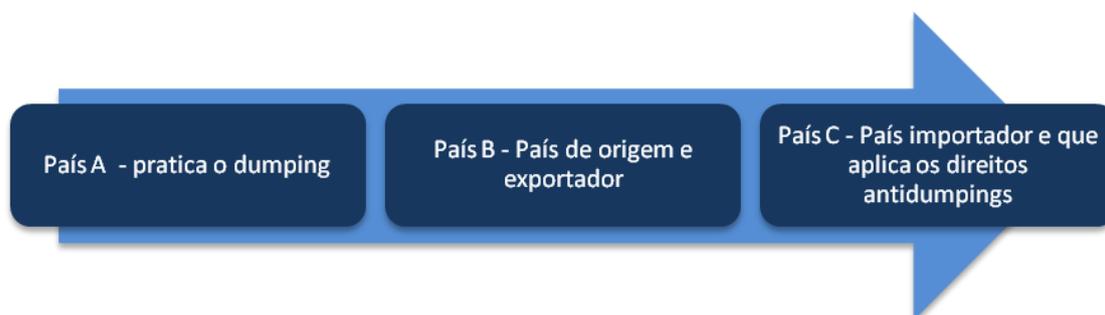
A princípio, a aplicação das regras não preferenciais nesse caso poderia gerar problema uma vez que o país de exportação (país B) não é o país de origem (país A). Entretanto, no Acordo Antidumping, se fala tanto em país exportador como em país de origem. Mesmo que não se aplique o direito antidumping conforme estabelecido pelo Acordo de Regras de Origem - ARO (país de origem), o país C poderia aplicá-lo contra o país B com base no Acordo de Antidumping. Diante disso e tendo em vista que a posição de muitos países membros é a de que o acordo específico (acordo de antidumping) prevalece sobre o Acordo de Regras de Origem nos casos de conflitos de aplicação, não se teria problemas na aplicação do direito antidumping pelo país C contra o país B apesar de a origem ser do país A.

Exemplo prático da Situação 2) Podemos utilizar o mesmo produto final da Situação 1) produzido no país B qual seja: “serras de correntes (SH 84.67)”. Entretanto, vamos supor que o insumo importado do país A, seja “arrastador (SH 84.67)” classificado, conforme se observa, na mesma posição tarifária do produto final. Sendo assim, se a continuar sendo de “salto tarifário de posição” observa-se claramente que a produção da serra de corrente a partir do arrastador importado não foi suficiente para conferir origem

ao produto final no país B pois não houve alteração nos quatro primeiros dígitos do sistema harmonizado.



SITUAÇÃO DE COMÉRCIO 3)



Entretanto, o problema maior surge na aplicação das regras de origem nos casos de *circumvention*³¹. Na situação 3, acima, podemos observar que conforme o Acordo de Regras de Origem só se pode aplicar os direitos antidumpings contra o país de origem da mercadoria que neste caso seria o país B. Porém, o país A é o que pratica o dumping. Nota-se que a obrigatoriedade de se aplicar as regras de origem não preferenciais harmonizadas acaba ocasionando uma situação inflexível para o país C, de modo que o mesmo poderia ficar sem defesa contra a prática desleal por parte do país A. Neste caso, o Acordo Antidumping que cita a investigação contra o país de origem ou exportador em nada ajudaria, pois o país que pratica o dumping não coincide com o país de origem nem com o país exportador. Esse é o argumento utilizado pelos Estados Unidos nas negociações para que a utilização das regras de origem não preferenciais não venha a impedir o uso de práticas para proteger seu país desse tipo ilegalidade.

³¹ Qualquer tipo de prática desleal que vise burlar uma norma de comércio internacional.

Neste último caso, em que o país que pratica o dumping não é nem o exportador e tampouco o país de origem, o que acarretaria, assim, em um caso claro de *circumvention*, impossibilitando o país importador de se proteger.

5.2 Subsídios e Medidas Compensatórias e a Aplicação das Regras de Origem não Preferenciais

Conforme o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias o subsídio é caracterizado pela existência de uma contribuição financeira por parte de um governo ou agência governamental (incluindo autarquias ou agentes privados designados por um governo) e que irá conferir um benefício a quem recebe. O Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, estabelecido no âmbito do GATT 1994, disciplina a utilização dos subsídios bem como regulamenta as ações que poderão ser adotadas pelos países com o objetivo de combater seus efeitos.

O referido Acordo deixa margem para que o país que se sentir prejudicado possa apelar ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC ou mesmo realizar sua própria investigação para aplicar um imposto adicional conhecido como medida compensatória.

No entanto, a normativa que disciplina o referido Acordo somente se aplica aos subsídios considerados “específicos”, que são aqueles concedidos a apenas um setor ou grupo de setores da economia, a uma empresa ou grupo de empresas, ou a empresas situadas em região geográfica delimitada. Os subsídios “específicos” podem ser domésticos ou direcionados à exportação. Discutiremos resumidamente cada um desses mecanismos a seguir.

Conforme a tabela abaixo se tem a seguinte classificação para os subsídios:

Subsídios		
vermelhos ou proibidos	amarelos ou acionáveis	verdes ou não acionáveis

Os subsídios vermelhos ou proibidos são concedidos diretamente a produtos voltados à exportação. Estes subsídios foram proibidos conforme o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Resta salientar que o Acordo sobre Agricultura permite sua utilização, unicamente neste segmento da economia, com algumas condicionantes.

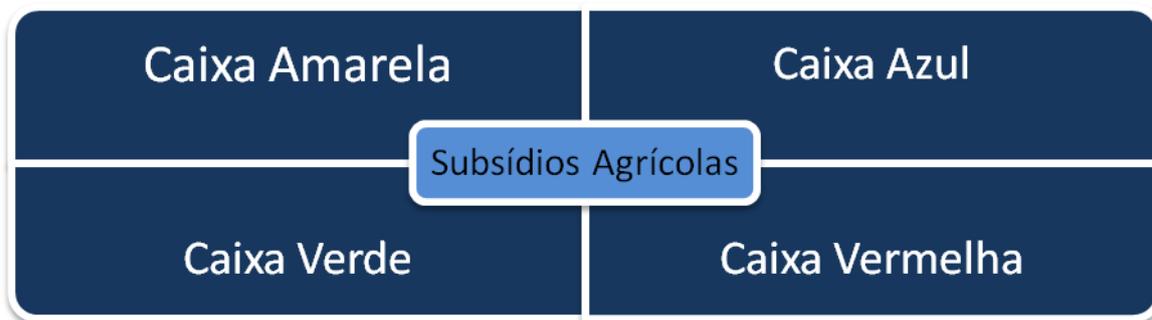
Já os subsídios amarelos ou acionáveis são aqueles que por diversos motivos podem provocar grave prejuízo à indústria de outro país, anular ou restringir algum benefício concedido por outro país a terceiros, ou causar sério prejuízo aos interesses de outros membros da OMC. No caso desses subsídios o país que se sentir prejudicado, ou mesmo lesado, pode solicitar explicações ou impor medidas compensatórias. Ademais, somente os chamados subsídios específicos³² é que podem ser acionáveis. Nota-se os subsídios amarelos, a princípio, são subsídios permitidos, mas passíveis de serem acionáveis, seja por meio da aplicação de uma medida compensatória ou mesmo em uma disputa no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias na OMC, caso um país membro se sinta prejudicado.

Por fim, os subsídios verdes ou não-acionáveis não são específicos, ou seja, não são limitados a uma empresa, ou grupo de empresas, a um setor da economia ou a uma região geográfica. Até o final de 1999, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias previa uma categoria de subsídios que, ainda que específicos, eram considerados não-acionáveis. Incluíam-se nessa categoria os subsídios concedidos para atividades de pesquisa, assistência a região desfavorecida ou promoção e adaptação de instalações às novas exigências ambientais, sob determinadas condições. Essa categoria perdeu validade, por não haver sido renovada pelo Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC.

5.2.1 Regime Especial para os Bens Agrícolas

O setor agrícola possui um regime próprio por meio do que denominamos de caixas.

³² Um subsídio é específico quando é limitado, de fato ou direito, a uma empresa ou a um grupo de empresas ou indústrias, a setores de produção ou a regiões geográficas.



A Caixa Amarela compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional e que estão sujeitas a limites de uso global de subsídios durante um período de tempo determinado, assim como a acordos de redução. Na realidade, a maioria dos subsídios concedidos pelos países desenvolvidos na área agrícola se encaixa neste regime.

As partes que não acordaram em reduzir as medidas da caixa amarela não estão, em princípio, autorizadas a adotá-las. Essas políticas são compostas por sistemas de sustentação de preço de mercado e pagamentos diretos aos produtores. É uma prática de subsídio acionável, ou seja, os países que se sentirem prejudicados podem recorrer a um mecanismo de solução de controvérsia ou mesmo adotar uma medida compensatória. Ademais, por meio do mecanismo denominado *de minimis*, os subsídios do tipo caixa amarela que afetem menos de 5% do valor da produção agrícola estão isentos de qualquer compromisso de redução.

Por outro lado, os subsídios agrícolas denominados de caixa azul compreendem formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional. São isentas de compromissos multilaterais por estarem relacionadas a programas de limitação da produção agropecuária, as quais não estão sujeitas aos compromissos de redução dos apoios internos.

A Caixa Verde é utilizada para qualificar as medidas de apoio interno que não distorcem (ou distorcem minimamente) o comércio agrícola. Esta forma de apoio está isenta do compromisso de redução. Geralmente, estes apoios não são direcionados a um produto particular, ou seja, são aquelas medidas de assistências a desastres, bem como os

programas governamentais de pesquisa, extensão rural, infra-estrutura e controle de pestes e doenças.

Por fim, a Caixa Vermelha compreende políticas consideradas proibidas ou ilegais por sua capacidade de distorcer os fluxos de comércio entre os diversos países. No entanto, nenhum mecanismo de política pública agrícola, adotado pelos membros da OMC, foi até hoje enquadrado como caixa vermelha.

No que diz respeito à aplicação das regras de origem não preferenciais nos casos de medidas compensatórias salienta-se que, há a menção à origem ou a país de exportação da mercadoria no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias. Dessa forma, o referido Acordo menciona termos como “país exportador” “país de procedência” e “país de origem. Na verdade uma medida compensatória visa eliminar o efeito de um subsídio específico concedido e, para a aplicação de medidas compensatórias o referido acordo menciona a origem da mercadoria em dois momentos em seu artigo 11, qual seja:

Art.11 Início e Procedimento de Investigação

11,1 Ressalvado o disposto no n ° 6, um inquérito para determinar a existência, o grau e o efeito de qualquer subsídio alegado será iniciado mediante um pedido por escrito, ou em nome da indústria nacional.

11,2 Um pedido ao amparo do inciso. ° 1 deve incluir elementos de prova suficientes da existência de: (a) uma subvenção e, se possível, o seu montante, (b) De prejuízo na aceção do artigo VI do GATT 1994, tal como interpretado por este Acordo, e (c) um nexo de causalidade entre as importações subsidiadas e o dano alegado.

ii) uma descrição completa do produto alegadamente subsidiado, o nome do país ou países de origem ou de exportação em questão, a identidade de cada exportador ou produtor estrangeiro conhecido e uma lista de pessoas conhecidas como importando o produto em questão.....”.

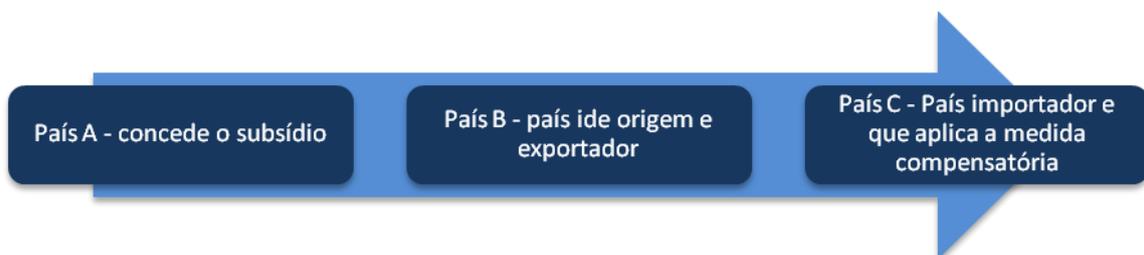
De acordo com o Art. 11, (inciso ii) acima, “país de origem” e “país de exportação” são utilizados com a mesma conotação para a aplicação de medidas compensatórias, apesar

de serem conceitos totalmente distintos. Sendo assim, em um processo de investigação, entendendo que o país importador, que se sentir prejudicado, poderá abrir uma investigação aplicar a medida compensatória contra o “país exportador” ou “país de origem”, sempre respeitando o disposto no parágrafo 11.8 abaixo: *Art. 11.8 “Nos casos em que os produtos não são importados diretamente do país de origem, mas são exportados para o membro importador de um país intermediário, as disposições do presente Acordo deverão ser plenamente aplicáveis e a transação ou transações serão consideradas, para efeitos do presente Acordo, como tendo ocorrida(as) entre o país de origem e o membro importador.”*

Entendo que uma interpretação da palavra “intermediário”, no parágrafo acima, transcrito denote apenas um terceiro país interveniente, no qual a mercadoria não sofrerá nenhum tipo de elaboração, ou seja, a mercadoria passaria por esse país sem que ela tenha sido alterada e, conforme o artigo acima, a aplicação da medida compensatória deveria ser contra o país de origem e não o país exportador ou intermediário.

Ademais, ao notarmos que no próprio Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias cita “país de origem” ou “país exportador” entendendo que o problema visualizado no Acordo Antidumping também pode ser aplicado neste caso , inclusive em relação à situação de comércio 3) em que o país importador que necessitar aplicar uma medida compensatória ficará sem proteção pois o país que concede o subsídio não será nem o exportador e nem o de origem, conforme o exemplo abaixo:

Situação 3) do Acordo Antidumping adaptada ao Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias:



Dessa forma, podemos inferir que, no caso do Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias a aplicação das Regras de Origem neste caso será insuficiente para garantir a segurança por parte do país importador uma vez o país que subsidia a produção não seria nem o “país de origem” e nem o “país de exportação”, acarretando assim um caso de circumvention.

5.3 Medidas de Salvaguardas e a Aplicação das Regras de Origem não Preferenciais

Prevista no Artigo XIX do GATT, são medidas que visam assegurar condições de proteção temporária a um setor da economia ameaçado de sofrer danos diante de surtos de importação. Resta salientar que ao contrário das medidas antidumping e compensatórias que tem por objetivo proteger a economia interna de um país em decorrência de uma prática desleal de comércio (dumping ou subsídio), a salvaguarda tem como objetivo proteger um setor da indústria mesmo que não haja práticas consideradas desleais por parte dos países exportadores.

Art. XIX do GATT- As Salvaguardas ou Ações de emergência sobre as Importações - De caráter temporário permite que uma parte contratante suspenda concessões acordadas por meio de tarifas ou cotas se um produto estiver sendo importado em quantidades crescentes que possam causar ou ameaçar causar prejuízo grave aos produtores domésticos

Ademais, as salvaguardas são aplicadas com base na cláusula da Nação Mais Favorecida, ou seja, são aplicadas a todos os Membros da OMC indistintamente, enquanto os direitos antidumping e medidas compensatórias são aplicados a empresas ou países específicos que foram objeto de investigações. Os parágrafos 1 e 2 do artigo 2 do Acordo de Salvaguarda dispõem que:

1. “Um membro só poderá aplicar uma medida de salvaguarda a um produto, se o mencionado membro determinou de acordo com as disposições enunciadas infra, que as importações desse produto em seu território vêm aumentando em tal quantidade, em termos absolutos ou em relação á produção nacional, e se realizam em condições tais

que causem ou ameacem a causar dano grave a um setor da produção nacional que produz produtos similares ou que competem diretamente.”

2. *“As medidas de salvaguardas se aplicarão ao produto importado independentemente da fonte de onde proceda.”*

Resta-nos claro que a determinação da origem da mercadoria para aplicação de medidas de salvaguardas em nada servirá uma vez que essas medidas são tomadas com base no princípio da nação mais favorecida. Nestes casos o que se busca é eliminar os efeitos de um surto de importação e para isso, aplica-se a salvaguarda para todo e qualquer membro, indistintamente e indiferente à origem da mercadoria. Sendo assim, não faz sentido em se falar em salvaguardas como um dos casos de aplicação das regras não preferenciais.

6 CONCLUSÃO

A aplicação das regras de origem não preferenciais em todos os casos envolvendo medidas de defesa comercial ainda é um assunto que causa divergências entre os membros que negociam a harmonização dessas regras em um âmbito multilateral. Apesar de clara a necessidade de se ter normas homogêneas no comércio internacional sabe-se também que, em alguns casos, conflitos de interesses somados a problemas quanto à aplicabilidade dessas regras torna a conclusão dos trabalhos de harmonização uma tarefa quase impossível.

Os conflitos de interesse, muitas vezes envolvendo questões protecionistas por parte de muitos membros, somam-se à falta de um *hegemon* no comércio internacional atual, dificultando, assim, a finalização dos trabalhos para a harmonização dessas normas.

Ao estudarmos as possibilidades e situações de comércio envolvendo medidas de defesa comercial notam-se claramente as dificuldades em se aplicar tais regras em todos os casos de medidas discriminatórias ao comércio, contradizendo assim, a obrigatoriedade imposta pelo Acordo de Regras de Origem (ARO) do GATT 1994. Alguns países membros, como os Estados Unidos, a Nova Zelândia, e a Austrália, se negam em aplicá-las em medidas de defesa comercial, utilizando-as apenas nos outros casos citados pelo ARO, tais como: marcação de origem, estatísticas de comércio, concessão de cotas, etc.

Resta esclarecer que em nenhum momento o ARO deixa certa flexibilidade para os países escolherem sobre sua utilização. A maioria das delegações, como a da União Européia, do Brasil, do Japão, e dos países latino-americanos defendem sua obrigatoriedade, uma vez que os Estados e Territórios membros perderiam a discricionariedade de alterarem suas próprias leis e regulamentos para atender interesses parciais, principalmente no que tange a aplicação de medidas *Antidumping*.

Entendo que os responsáveis pela negociação do ARO durante a Rodada Uruguai não previram situações de comércio conflituosas e acabaram dificultando o processo negociador atual ao obrigar os países membros a aplicarem as regras de origem não preferenciais nas medidas discriminatórias ao comércio.

Foi observado, na simulação de comércio realizada, que a utilização das regras de origem em direitos antidumping e nas medidas compensatórias, poderá causar, nos casos de *circumvention*, sérios danos à economia do país importador.

O Acordo de Regras de Origem (ARO) e o Acordo Antidumping não cobrem todas as situações de comércio para que o país importador se proteja contra práticas desleais. O próprio Acordo Antidumping que cita a investigação contra o país de origem ou exportador em nada ajudaria, pois o país que pratica o dumping pode não coincidir com o país de origem nem com o país exportador. Esse é o argumento utilizado pelos Estados Unidos nas negociações para que a utilização das regras de origem não preferenciais não venha a impedir o uso de práticas para proteger seu país desse tipo ilegalidade.

Ademais, o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias também cita “país de origem” ou “país exportador”. Dessa forma, entendo que o problema visualizado no Acordo Antidumping também pode e deve ser aplicado neste caso, inclusive quando o país que concede o subsídio não é nem o exportador e nem o de origem.

Nos casos de salvaguardas, resta-nos claro que a determinação da origem da mercadoria para aplicação de medidas de salvaguardas em nada servirá uma vez que essas medidas são tomadas com base no princípio da nação mais favorecida. Nestes casos o que se busca é eliminar os efeitos de um surto de importação e para isso, aplicar-se-á a salvaguarda para todo e qualquer membro, indistintamente e indiferente à origem da mercadoria. Sendo assim, não faz sentido aplicar as regras de origem nos casos de salvaguardas.

Entendo que a impossibilidade de se aplicar tais regras em todos os casos de medidas de defesa comercial poderia ser solucionado com a inclusão no texto do Acordo da Arquitetura Geral para a Harmonização das Regras de Origem não Preferenciais, excluindo toda e qualquer situação desleal de comércio (*circumvention*), deixando, assim, o país importador livre para adotar a postura mais conveniente para se proteger.

Apesar dessa proposta deixar certa discricionariiedade para os países utilizarem essas regras, poder-se-ia ter consenso nas negociações e todo o trabalho de harmonização dessas regras, que teve início em 1995, não seria perdido.

7 BIBLIOGRAFIA

BARRAL, Weber. **O Brasil e a OMC**. Curitiba: Editora Afiliada 2002.

CALDAS, Ricardo W.; AMARAL, Carlos Alberto A. **Introdução à Globalização: noções básicas de economia, marketing e globalização**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

CEPALUNI, Gabriel. **Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento**. *Contexto int.* [online]. 2005, vol.27, n.1, pp. 51-99. ISSN 0102-8529.

COSTA, Ligia Maura. **OMC: Manual prático da Rodada Uruguai**. São Paulo: Saraiva, 1996.

FOSCHETE, Mozart. **Relações Econômicas Internacionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GANDELMAN, Marisa. **Poder e Conhecimento na Economia Global: o Regime Internacional da Propriedade Intelectual da sua Formação às regras de Comércio Atuais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GENEBRA. **Implications of the harmonized rules of origin on other wto greements**. Disponível em: <http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?searchmode=simple>. Acesso em: 12 de janeiro de 2004.

GILPIN, Robert. **Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; PRADO, Luiz C. D e CANUTO, Otaviano. **A nova economia internacional**. 3ª edição. Rio de janeiro: Campus, 1998.

HAMILTON, Colleen & WHALLEY, John. **The Trading System After the Uruguay Round**. Washington DC: Institute for International Economics, 1996.

<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=NWviJbd4yekC&oi=fnd&pg=PA3&dq=regimes+internacionais+krasner&ots=WcEUK3BPrJ&sig=QtPieoYnfYvm0mlvBoHhOfqC8zs#v=onepage&q=regimes%20internacionais%20krasner&f=false>

KEOHANE, Robert. **After Hegemony. Cooperation and Discord in the world political economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D., **International Regimes**. Cornell University Press, 1982.

KRUGMAN e OBSTFELD. **Economia Internacional, Teoria e Política**. 6 edição - São Paulo: Editora Pearson – Addison Wesley, 2008.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1998.

LEO, Sergio. **Amorim vê expectativa positiva em reunião da OMC**: Relações externas - Proposta brasileira para medicamentos é bem recebida. Valor Econômico. Brasília. 17/02/2003. Disponível em:<<http://www.mre.gov.br/acs/clipping/v10217.htm>>. Acessado em:14/08/2003.

LOS RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES. Ginebra: Secretaria del GATT, 6 – 583.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS, Eduardo F. **A Humanidade em suas Fronteiras: do Estado Soberano à sociedade civil global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

NORONHA GOYOS JR, Durval. **A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai**. São Paulo: Observador Legal Editora 19

RICUPERO, Rubens. **Os conflitos no comércio mundial e os desafios do desenvolvimento**. Laboratório de Política e Governo, FCL-UNESP, 2006.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. **Normalização de referências bibliográficas**: ABNT – NBR 6023/2000. Brasília, 2000.

Apêndice 1
Classificação Fiscal de Mercadorias
Processo de sua Criação

O Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias tem como Objetivo padronizar as listas de mercadorias facilitando as negociações comerciais e as comparações das estatísticas internacionais. A Idéia de sua criação veio da reunião do Conselho de Cooperação Aduaneira (CCA), criado em 1952, e que atualmente é chamado de Organização Mundial de Aduanas (OMA).

Em sua fase de criação era denominado de Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira (NCCA), passando assim em 1983 para O Sistema Harmonizado (SH) de Designação e Codificação de Mercadorias.

O Brasil aderiu à Convenção Internacional em 1986 e em 1988 o SH entrou em vigor a nível internacional sendo que em 1989 o Brasil passou a utilizá-lo. Atualmente, 190 país membros da Organização Mundial de Aduanas (OMA) utilizam o SH. Esse número representa 98% do comércio mundial de bens.

Regras para classificação

No âmbito do SH as mercadorias foram classificadas em ordem crescente da participação humana na criação do bem, ou seja, do capítulo 1, de animais vivos, com produtos bastante primários até o capítulo 97 que são as obras de arte.

Ao todo são 99 capítulos sendo que apenas 96 foram detalhados. O capítulo 77 está em branco para utilização futura e os capítulos 98 e 99 estão em branco para que as partes contratantes criem códigos nacionais de forma independente.

A Nomenclatura Compreende 21 Seções, 96 Capítulos, além das Notas de Seção, de Capítulo e de Subposição.

Exemplo da SEÇÃO I

ANIMAIS VIVOS E PRODUTOS DO REINO ANIMAL

Notas de Seção.

Capítulos:

- 1 Animais vivos.
- 2 Carnes e miudezas, comestíveis.
- 3 Peixes e crustáceos, moluscos e os outros invertebrados aquáticos.
- 4 Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos.
- 5 Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros Capítulos.

Capítulo 1

Animais vivos

Nota

- 1.- O presente Capítulo compreende todos os animais vivos, exceto:
- a) peixes e crustáceos, moluscos e os outros invertebrados aquáticos, das posições 03.01, 03.06 ou 03.07;
 - b) culturas de microrganismos e os outros produtos da posição 30.02;
 - c) animais da posição

Capítulo 1

Código e Descrição

- 01.01 - Animais vivos da espécie cavalar, asinina e muar;
0101.10 - reprodutores de raça pura;
0101.90 - Outros;
01.02 - Animais vivos da espécie Bovina
0102.10 - reprodutores de raça pura;
0102.90 - Outros

No Sistema Harmonizado de classificação de mercadorias toda referência a uma mercadoria deverá ser expressa em 6 dígitos sendo que:

Os dois primeiros dígitos (capítulo): 01

Os quatro primeiros dígitos (posição): 01.01

Os seis primeiros dígitos (subposição): 0101.10

A Nomenclatura Comum do Mercosul

Os criadores do Sistema Harmonizado (SH) entenderam que para alcançarem um numero maior de países seria necessário flexibilizar o uso do sistema. Foi permitido criar dígitos adicionais aos seis já existentes. Dessa forma, se um país considerasse que um código não tivesse sido suficientemente desdobrado, ele poderia criar o sétimo,

oitavo ou quantos dígitos fossem necessários para obterem o detalhamento necessário. Suponhamos que um país quisesse diferenciar as raças dos cavalos reprodutores. Dessa forma, teríamos os seguintes códigos:

Exemplo: 0101.10.1 – raça A
0101.10.2 – raça B;
0101.10.3 – raça C
0101.10.4 – Outras raças

Em 1989 o Brasil passou a utilizar uma Nomenclatura baseada no SH com desdobramentos chegando a conter 10 dígitos (Nomenclatura Brasileira de Mercadorias - NBM). No entanto, em 1994, com o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC) por meio do Protocolo de Ouro Preto, no âmbito do Mercosul, o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai criaram a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) utiliza os seis dígitos do Sistema Harmonizado (SH) mais dois totalizando 8 dígitos quais sejam:

SH: 8408.10
Capítulo: 84 (2 dígitos)
Posição: 84.08 (4 dígitos)
Subposição: 8408.10 (6 dígitos)
7º dígito - Item: 8408.10.1
8º dígito - Subítem: 8408.10.10