

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**INCENTIVOS À INDÚSTRIA BRASILEIRA NO
ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO
COMÉRCIO: O CASO INOVAR-AUTO**

IVO NUNES ARONA

Matrícula nº 112085782

ORIENTADOR: Prof. Dr. João Felipe Cury M. Mathias

ABRIL 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**INCENTIVOS À INDÚSTRIA BRASILEIRA NO
ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO
COMÉRCIO: O CASO INOVAR-AUTO**

IVO NUNES ARONA

Matrícula nº 112085782

ORIENTADOR: Prof. Dr. João Felipe Cury M. Mathias

ABRIL 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Meus votos de gratidão destinam-se, neste instante, à minha família, a quem devo todos os momentos de realização e glórias, em especial meus pais. Destinam-se à minha namorada Sophia, capaz de fazer florescer a serenidade nos momentos de dúvida e desconfiança.

Não poderia deixar de mencionar o corpo docente e funcionários do Instituto de Economia, em virtude de todo o aprendizado possibilitado ao longo da trajetória. Destaco o papel do Professor João Felipe Cury Mathias, por toda a gentileza e disponibilidade na realização deste trabalho final.

Por último, agradeço aos amigos que estiveram ao meu lado nos diversos episódios memoráveis durante os anos de faculdade, construindo o bem mais valioso que carregarei.

RESUMO

Este trabalho de monografia se propõe a escrutinar de maneira contextualizada um episódio marcante de questionamento de políticas industriais e comerciais brasileiras no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na segunda década do século XXI. Os contenciosos comerciais 472 e 497, iniciados por União Europeia e Japão, suscitam investigação sobre como a atividade diplomática brasileira reflete a relevância de certos setores econômicos e seus programas de incentivo. A relação conflituosa entre tais programas industriais e o aparato normativo do comércio levanta uma questão de economia política.

Toma-se, portanto, o caso particular do setor automobilístico brasileiro, objeto do Inovar-Auto, um dos programas questionados. O objetivo do trabalho consiste em mostrar de que forma os incentivos concedidos foram entendidos à luz das disciplinas internacionais e de que forma impactaram o desempenho do setor automobilístico, diante de suas características históricas.

Por fim, os modestos resultados obtidos perante o esforço e desgaste diplomático ensejam uma reflexão sobre política industrial para países de renda média compatível com a disciplina multilateral vigente.

Palavras-chave: OMC; Solução de Controvérsias; Subsídio; Política Industrial; Indústria Automobilística;

Símbolos, Abreviaturas, Siglas e Convenções

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ANFAVEA	Associação Nacional dos Produtores de Autoveículos
ARC	Acordo Regional de Comércio
ASCM	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
CE	Comunidade Europeia
CGC	Coordenação-Geral de Contenciosos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
ECA	Economic Cooperation Agreement
ESC	Entendimento sobre Solução de Controvérsias
GATT	Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MF	Ministério da Fazenda
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OA	Órgão de Apelação
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PED	Países em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMDR	Países de Menor Desenvolvimento Relativo
RECAP	Regime Especial para Aquisição de Bens para Empresas Exportadoras
RTA	Regional Trade Agreement
SCM	Subsidies and Countervailing Measures Agreement
SSC	Sistema de Solução de Controvérsias
TRIMs	Trade-Related Investment Measures
UE	União Europeia
WTO	World Trade Organization (Organização Mundial do Comércio)
ZPE	Zona de Processamento de Exportações

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – A OMC: REGRAS, DEBATES E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....	11
<i>I.1 – MULTILATERALISMO DE COMÉRCIO E A RODADA URUGUAI.....</i>	11
<i>I.2 – DEBATES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL PÓS OMC.....</i>	16
<i>I.3 – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....</i>	19
<i>I.4 – HISTÓRICO DO BRASIL NO OSC-OMC.....</i>	22
<i>I.5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</i>	26
CAPÍTULO II – OS CASOS DS472 E DS497: O INOVAR-AUTO ALVO DE CONTESTAÇÕES NA OMC.....	27
<i>II.1 – FASE DE CONSULTAS E PRIMEIRAS IMPRESSÕES.....</i>	27
<i>II.2 – DISCIPLINAS LEVANTADAS.....</i>	29
<i>II.3 - PAINEL, APELAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO.....</i>	33
<i>II.4 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO BRASILEIRA.....</i>	36
CAPÍTULO III – O SETOR AUTOMOBILÍSTICO E O INOVAR-AUTO: OBJETIVOS E RESULTADOS.....	39
<i>III.1 – BREVE HISTÓRICO DO SETOR.....</i>	39
<i>III.2 – O PROGRAMA INOVAR-AUTO.....</i>	43
<i>III.3 – ANÁLISE ECONÔMICO-SETORIAL.....</i>	46
CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56
ANEXO A: ACORDO CONSTITUTIVO DA OMC.....	60
ANEXO B: Alguns casos do Brasil como Demandante no OSC.....	61
ANEXO C: Alguns casos do Brasil como Demandado no OSC.....	62

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1.1 – Fases do Sistema de Solução de Controvérsias.....	20
Figura 1.2 – Contenciosos envolvendo o Brasil, por setor.....	25
Figura 3.1 –Unidades de Autoveículos produzidos em média por trabalhador.....	40
Figura 3.2 - Balança Comercial da Indústria de Autoveículos (em US\$ mil).....	41
Figura 3.3 – Produção Nacional de Veículos, em unidades.....	42
Figura 3.4 - Produção de Veículos por Unidade da Federação.....	43
Figura 3.5 - Produção Nacional como percentual da Produção Global.....	45
Figura 3.6 - Empregos diretos no setor de Autoveículos no Brasil (em mil pessoas)..	46
Figura 3.7 - Produção Nacional de Autoveículos, em unidades.....	47
Figura 3.8 - Valor das Exportações, em US\$ mil.....	48
Figura 3.9 - Valor das Importações, em US\$ mil.....	48
Figura 3.10 - Destino das Exportações por País ou Grupo.....	49
Figura 3.11 - Percentual de Destino das Exportações por País.....	49
Figura 3.12 - Vantagem Comparativa Revelada para Exportações e Vantagem Comparativa Revelada para Importações.....	50
Figura 3.13 - Índice de Vantagens Comparativas Reveladas no setor automobilístico para bens finais.....	50
Figura 3.14 - IPP automobilístico e da indústria de transformação, 2013 = 100.....	52
Tabela 1.1 –Tarifas Médias praticadas antes e após a Rodada Uruguai.....	15
Tabela 1.2 – Crescimento real médio do PIB manufatureiro para PEDs.....	18
Tabela 1.3 – Brasil como demandante no OSC, por período e país alvo.....	24
Tabela 2.1 - Controvérsias DS472 e DS497, por fase.....	36
Tabela 3.1 - Fonte de financiamento das atividades de P&D em 2008 por setor.....	45
Tabela 3.2 - Investimento Externo Direto no Brasil, por setor.....	51

Introdução

O século XXI vem sendo palco de um longo período de baixo crescimento econômico no mundo. Muitos países protagonizam iniciativas com a finalidade de contornar esse quadro e induzir indicadores fundamentais, como o Desemprego, Investimento e Balanço de Pagamentos. Programas de incentivos industriais vêm sendo substancialmente executados, especialmente desde 2008. O Brasil não fica fora deste panorama, e tem implementado diversos programas no período.

Por outro lado, num contexto de mercados bastante integrados mundialmente, tais programas muitas vezes são acusados de criar barreiras ao livre comércio. A Organização Mundial do Comércio (OMC), além de sediar as negociações multilaterais das normas que ditam o comércio internacional, possui um órgão interno de contestação das práticas comerciais de seus respectivos membros, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). O Brasil, tradicionalmente, atua com destaque nas negociações buscando o fim dos subsídios ao setor agrícola. No que se refere às controvérsias, demonstra atividade relevante, tanto sob o olhar da quantidade de casos em relação a participação no comércio, quanto da centralidade jurisprudencial das decisões que o envolvem.

O contencioso de 2013 a 2019, iniciado pelas delegações da Comunidade Europeia e Japão, marca a maior contestação de políticas brasileiras da história da Organização, abarcando, ao todo, sete programas industriais.

Para fornecer o entendimento de tal problema de maneira contextualizada, apresenta-se a revolução trazida pela OMC em matéria de comércio multilateral e as teses de economia política do comércio internacional. O grande debate que se coloca gira em torno da relação entre a ampliação das normas na década de 1990 e a autonomia de políticas das nações frente a Organização. Assim, tem-se o pano de fundo para o objetivo em foco, qual seja, discutir as circunstâncias em que elementos da política industrial brasileira foram questionados e os argumentos brasileiros pertinentes. Busca-se apresentar, também, as implicações da política de incentivo na dimensão econômico-setorial.

Dada a impossibilidade de abranger os sete instrumentos contestados, opta-se por delimitar o objetivo específico. O estudo é concentrado no setor automobilístico e no seu programa de isenções tributárias, o Inovar-Auto, a respeito tanto da questão normativa no âmbito OMC quanto dos diversos aspectos da dimensão econômica. É importante salientar os motivos de destaque do setor automobilístico perante os outros contestados para justificar tal escolha: sua natureza é peculiar pela capacidade de encadeamento para trás e para frente, o que confere importância sistêmica; possui o maior peso econômico; e, por último, o fator que mais o diferencia dos outros, a longa história do setor no Brasil permite pôr o período do Inovar-Auto em perspectiva. Outros programas destinam-se a dinamizar mercados menos tradicionais, como equipamentos de informática.

Segundo dados disponibilizados pelas associações dos produtores, a indústria automobilística brasileira ostenta a maior empregabilidade direta e indireta, maior participação no PIB industrial e maior arrecadação de impostos entre os setores envolvidos na disputa. Outros relatórios apontam a importância global da produção nacional de veículos¹, seu papel relevante na balança comercial brasileira² e a relativa difusão geográfica em território nacional³.

A metodologia utilizada no trabalho consistiu em revisão bibliográfica que aliou distintos campos de Ciência Econômica: Teoria e prática do Comércio Internacional dialogam com a Economia Política, Economia Industrial e Desenvolvimento Econômico, de maneira descritiva/analítica. Realizou-se, também, consultas a base de dados do Comércio Internacional, Legislação brasileira e documentos internacionais referentes aos Acordos de Comércio.

Para atingir os objetivos listados, o trabalho está estruturado em 3 capítulos. O capítulo de abertura trata do arcabouço institucional do comércio internacional e a forma como o Brasil se insere. São descritos as inovações e os efeitos trazidos pela Rodada Uruguaia e a OMC, os debates que envolvem política comercial pós-OMC, a estrutura do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC e o histórico brasileiro neste órgão. O segundo capítulo se debruça sobre o desenrolar das controvérsias DS472 e DS497. São fornecidos os argumentos que baseiam a acusação, com os comentários a respeito de cada acordo envolvido, os resultados de cada etapa do processo e a defesa brasileira. O terceiro

¹ Brasil figura entre os 10 maiores produtores desde 2003, mesmo durante a recessão econômica 2014-2016. Alcançou a 6ª posição em 2012, segundo relatórios da OICA

² Automóveis de passageiros correspondem ao 3º item no ranking de exportação de manufaturados, dados da SECEX/MDIC

³ Presença de unidades fabris em todas as regiões brasileiras, em 11 UFs (Anuário ANFAVEA 2017)

capítulo consiste na análise econômico-setorial da indústria de autoveículos e do Programa Inovar-Auto. Baseado no histórico do setor no Brasil e em seus elementos característicos, se apresenta a elucidação das origens, dos objetivos, do funcionamento e dos resultados obtidos pelo Inovar-Auto. Por fim, colocam-se reflexões presentes na literatura sobre a vitalidade da OMC e seu SSC num contexto de paralisia e guerra comercial, bem como sobre a eficácia de certos modelos de política industrial.

CAPÍTULO I – A OMC: REGRAS, DEBATES E SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

I.1. O MULTILATERALISMO DE COMÉRCIO E A RODADA URUGUAI

A Organização Mundial do Comércio, órgão representante do multilateralismo em matéria de comércio internacional, foi fundada no ano de 1995, como resultado primordial da Rodada Uruguai (1986-1994), fundada em Punta del Este, que trouxe uma série de novos acordos. O novo aparato institucional passou a englobar a estrutura do antigo Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT 1947) e as modificações efetuadas ao longo das sete rodadas de negociação anteriores:

Como ponto de partida do sistema de regras multilaterais para o comércio, tem-se o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947, em que se estabeleceu, com a intenção de promover o comércio e o desenvolvimento econômico, um conjunto de regras fundamentais até hoje observado no encaminhamento de inovações institucionais nas diversas Rodadas de Negociação. Em Thorstensen (2001), encontram-se nítidos os princípios básicos e ressalvas:

Princípio 1: Cláusula de Nação Mais Favorecida ou Não Discriminação entre Nações

O artigo I confere caráter multilateral ao GATT ao estabelecer que todo tipo de vantagem aduaneira concedida a uma parte contratante deve ser estendido a produtos similares das outras partes contratantes. Trata-se de um compromisso de igualdade concorrencial.

Princípio 2: Lista de Concessões e Reciprocidade

O artigo II determina a lista das tarifas máximas que devem ser praticadas para os produtos, dentro de uma concepção de redução negociada e gradual das barreiras ao comércio internacional, como objetivo primordial da coordenação multilateral. Além disso, a reciprocidade nas negociações, fortalece a confiança mútua entre Estados.

Princípio 3: Tratamento Nacional ou Não Discriminação entre Produtos

O artigo III proíbe discriminação entre produtos nacionais e importados quanto a impostos e taxas internos. Mercadorias importadas, após as questões aduaneiras, devem possuir tratamento não-discriminatório.

Princípio 4: Eliminação das Restrições Quantitativas

O artigo XI proíbe barreiras não-tarifárias que determinem limites quantitativos, como quotas e licenças, sobre importação e exportação, ou normativas que vinculem os dois indicadores.

Os casos de exceção previstos aos princípios são, respectivamente aos princípios:

- 1) Uniões Aduaneiras ou Zonas de Livre Comércio
- 2) Tratamento Especial e Diferenciado para PMDR para facilitar condições de negociação e prazos de implementação
- 3) Restrições a práticas desleais de comércio. Assim, há previsão de possibilidade de discriminação, apenas para punir deslealdades comerciais.
- 4) Ações de Emergência com prioridade a segurança alimentar e equilíbrio macroeconômico: Possibilidades de salvaguardas ou quotas às importações e às exportações para prevenir desabastecimento ou crises de Balanço de Pagamentos

Do GATT 1947 até o advento da OMC, houve a adesão de inúmeros signatários ao longo de 7 Rodadas. Formado fundamentalmente por países desenvolvidos nas suas origens, o sistema multilateral de comércio veio ganhando outras vozes e passando a discutir, além de redução de tarifas, temas mais conectados ao mundo em desenvolvimento, o que levou a maior politização e dificuldade nas negociações. Outro destaque foi a união dos países europeus na chamada Comunidade Europeia (CE), atuando como um bloco ainda mais influente. Nenhuma Rodada, entretanto, consegue alcançar a profundidade e gerar o legado da Rodada Uruguai (1986-1994).

Para Thorstensen (2001), dois são os elementos mais característicos dessa Rodada. O primeiro é a adoção do chamado princípio do *single undertaking*, segundo o qual só se torna membro pleno da Organização o Estado que reconhecer o conjunto dos acordos como um bloco não dissociável⁴. O segundo é a ampliação notável de temas sobre os quais o foro de discussões passaria a se debruçar. Temos, como resultado, a consolidação

⁴ Durante a Rodada Tóquio (1973 – 1979), os países puderam escolher os pontos a que desejassem aderir (THORSTENSEN, 2001)

de quadro normativo de instrumentos que já vigoram por mais de duas décadas, sem terem sido modificados de forma relevante.

A Ata Final da Rodada Uruguai, vigorando a partir de 1995, inclui acordos como GATT 1994, que traz entendimentos atualizados sobre artigos do antigo GATT 1947, Acordo sobre Agricultura (AARU), responsável por impasses de longa duração, Acordo Antidumping, Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs)⁵, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)⁶, Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, com prazos para implementação. Inclui, ainda, acordos de adesão opcional⁷, como os acordos sobre comércio de aeronaves civis, compras governamentais, produtos lácteos e carne bovina. A lista completa de acordos encontra-se no Anexo A, ao fim deste trabalho.

Por último, deve-se destacar a institucionalização da OMC. Esta nova Organização Internacional nasce com as funções declaradas de abrigar permanentemente as negociações entre os Estados-membros; de monitorar prazos de implementação acordados; de produzir relatórios periódicos sobre as políticas de comércio de todos os membros; e de abrigar o Órgão de Solução de Controvérsias, permitindo entendimentos bilaterais negociados e regulamentando retaliações (THORSTENSEN, 2001). Assim, torna-se maior o caráter compulsório dos acordos multilaterais por parte dos países (ver seção I.3).

Os objetivos da Organização encontram-se no preâmbulo de seu Acordo Constitutivo, segundo o qual as partes reconhecem a busca por melhores padrões de vida, pleno emprego, crescimento amplo e estável da renda real e desenvolvimento sustentável, através da expansão das relações de comércio. Reconhecem a necessidade de um esforço para que os Países em Desenvolvimento e os de Menor Desenvolvimento Relativo obtenham parte do benefício do comércio internacional de forma proporcional. Reconhecem a ideia da reciprocidade e de vantagens mútuas como meio para a redução de obstáculos ao comércio, desenvolvendo um sistema multilateral integrado, viável e duradouro. Destaca-se, portanto, a preservação ao meio ambiente e a atenção aos países

⁵ Objeto de maior atenção no capítulo 2

⁶ Objeto de maior atenção no capítulo 2

⁷ Embora incorpore o *single undertaking* como princípio norteador, a Ata Final distingue acordos multilaterais, de adesão obrigatória, listados nos seus Anexos 1, 2 e 3, de acordos plurilaterais, minoritários, de adesão opcional, listados no Anexo 4

em desenvolvimento. Esclarece-se que, no âmbito da Organização, o *status* de desenvolvimento de um país é autodeclaratório (THORSTENSEN, 2001).

Características operacionais da nova Organização são o princípio da consensualidade como uma prática nas negociações, a possibilidade de associação, não só dos Estados soberanos, mas dos territórios com autonomia na condução de relações comerciais⁸, as três línguas oficiais (Inglês, Espanhol e Francês) e a periodicidade das novas Rodadas.

A Estrutura Institucional da Organização conta basicamente com seis frentes de trabalho. A Conferência Ministerial, como órgão máximo, se reúne a cada dois anos de forma itinerante para promover mudanças nos acordos Multilaterais e indica o Secretário Geral; o Conselho Geral é composto pela representação permanente dos membros; o Órgão de Solução de Controvérsias conta com procedimentos específicos para solucionar litígios entre os membros e é composto pelo próprio Conselho Geral; o Órgão de Revisão de Política Comercial é responsável por examinar periodicamente as políticas de cada membro; os Conselhos e Comitês para Assuntos Específicos são mandatados a acompanhar a implementação das regras e atuar como grupos de discussão sobre os acordos; e o Secretariado, chefiado pelo Diretor Geral designado pelos membros, corresponde ao corpo técnico e administrativo próprio da Organização.

É comum na literatura a visão de que o fim do sistema bipolar da Guerra Fria foi condição necessária para o estabelecimento de um árbitro internacional, dentro de um modelo em que as polaridades se mostram mais indefinidas, especialmente no âmbito comercial (LAFER e FONSECA, 1994). A originalidade da OMC vem do fato de ser a primeira organização internacional desta nova ordem do fim do século.

Expostas as novidades institucionais da Rodada, é importante salientar a notável redução tarifária resultante. A seção posterior trata do debate a esse respeito, ilustrado na tabela 1.1. Com destaque para Brasil, Índia e México, os Países em Desenvolvimento (PED) apresentaram as maiores mudanças, já que possuíam tarifas elevadas. Porém, o índice médio apresentado omite diversas nuances quanto a abertura comercial. É das nuances que surgem as divergências que muitas vezes paralisam a Organização.

⁸ Hong Kong, Macau e Taiwan são membros da OMC, tendo, inclusive, acedido anteriormente a China continental

Tabela 1.1: Tarifas Médias praticadas antes e após a Rodada Uruguai

	Pré-Rodada Uruguai	Pós-Rodada Uruguai
Argentina	38.2	30.9
Brasil	40.7	27.0
Chile	34.9	24.9
Índia	71.4	32.4
Indonésia	20.4	36.9
Coréia do Sul	18.0	8.3
Malásia	10.0	10.1
México	46.1	33.7
Tailândia	37.3	28.0
Turquia	25.1	22.3
União Europeia	5.7	3.6
Japão	3.9	1.7
Estados Unidos	5.4	3.5

Nota: O cálculo da média anterior à Rodada se refere ao ano de 1994. A média posterior se baseia na lista de concessões, anexo do GATT 1994

Fonte: Secretariado GATT (1994), extraído de Amsden (2003)

Nos dias atuais, são comuns os comentários de que a OMC é uma instituição em crise ou sem funcionalidade prática. A Rodada Doha (2001-2008), é considerada um fracasso. Segundo Krugman (2015), muito se deve ao sucesso das rodadas anteriores. Os ganhos potenciais de novas liberalizações viriam principalmente do tema agricultura, mais sensível politicamente para países desenvolvidos e influentes. Estes países recusaram-se a assumir o risco de cruzar grupos de interesse poderosos, e os emergentes, mais coesamente unidos do que no passado, já possuíam poder para não ceder nos temas industriais e de serviços.

As negociações da Rodada Doha foram suspensas em 2006, reativadas em 2007 e 2008, sempre com impasse protagonizado por União Europeia, EUA, Índia e Brasil (KRUGMAN, 2015).

Segundo Cervo e Bueno (2008), as linhas mestras que guiam a atuação brasileira nessas negociações são a liberalização do mercado agrícola - com fim dos subsídios aos produtores por parte dos europeus e estadunidenses - e a não concessão na área dos manufaturados enquanto essa injustiça não for reparada, estabelecendo a reciprocidade de benefícios entre ricos e emergentes.

I.2 – DEBATES SOBRE POLÍTICA COMERCIAL PÓS OMC

As controvérsias sobre instrumentos de política comercial são abundantes e tradicionais em Ciência Econômica. A maioria dos economistas defende que as barreiras produzem distorções ao não permitirem a alocação eficiente de recursos e ganhos de escala, gerando perda líquida de bem-estar. Governos usualmente sustentam que o mercado não garante automaticamente ganhos de eficiência e implementam barreiras na forma de tarifas, subsídios a exportação e controles quantitativos (KRUGMAN, 2015).

Krugman (2015) se dedica a mostrar por que o livre comércio não é de fato uma realidade, tanto com fundamentos teóricos, quanto práticos. No plano teórico, argumentos a favor de barreiras se baseiam em ganho de bem-estar ao apresentar a chamada “melhor tarifa aduaneira” (válida para países grandes), quando o ganho marginal de termos de comércio supera a perda de eficiência. Se baseiam também na eventualidade de falhas de mercado interno, quando problemas no mercado de trabalho ou de capital impedem a perfeita alocação. Por fim, aponta a dificuldade de diagnosticar falhas de mercado de forma precisa e a possibilidade de políticas “não-comerciais” atacarem-nas melhor e mais diretamente, tratando a política de comércio como “a segunda melhor”.

No plano prático, demonstra, mesmo com perda de eficiência e bem-estar nacional, a lógica da ação coletiva para justificar políticas de comércio em benefício de grupos de interesse. A justificativa envolve a economia política dos países, ao passo que comumente o público não entende os custos de políticas restritivas.

O debate sobre políticas de comércio e liberalização naturalmente leva a OMC ao centro da questão. Argumentos no sentido da importância do multilateralismo são expostos se tomada a perspectiva global, com estimativas de ganho de mais de US\$ 200 bilhões anuais de renda mundial, cerca de 1%, frente ao período pré-Uruguai (KRUGMAN, 2015). A tabela 1.1 ilustra o dado acima com as reduções tarifárias do período.

O cenário pré-Uruguai dos anos 1980 ampara a defesa da coordenação multilateral para a circulação de bens e serviços e investimentos. Neste período, foi observada uma guerra comercial à margem das regras do GATT. Quotas e licenças, medidas antidumping, regras de origem e outros instrumentos eram implementados indiscriminadamente para proteger setores de baixa competitividade (THORSTENSEN, 2001). Outra tendência do período é a ascensão de empresas transnacionais, tornando muito mais complexas e dinâmicas as relações comerciais. O comércio intra-indústria

rearranja os entendimentos sobre especialização dos atores. Segundo dados da UNCTAD, em 1997, transnacionais respondiam por 63% do comércio mundial. Padrões inovadores de produção e de comércio passam a exigir nova abordagem normativa, já que as políticas nacionais passam cada vez mais a afetar o comércio internacional, e a fronteira entre as mesmas e políticas tipicamente de comércio se torna mais difusa (THORSTENSEN, 2001).

Quando se toma a perspectiva individual do Estado e sua margem de manobra, especialmente o de países menos desenvolvidos, o embate ganha potência. Por um lado, comprometer-se com as disciplinas proporcionaria maior capacidade de influenciar as negociações e se beneficiar dos mecanismos de solução de controvérsias (ABREU, 2007):

O Brasil tem grande interesse em um sistema de comércio multilateral que assegure o acesso de suas exportações a todos os mercados. (...) O papel da OMC e das disciplinas multilaterais é provavelmente mais importante para países como o Brasil, com poder de barganha limitado, do que para grandes economias ou blocos comerciais como Estados Unidos, CE e Japão. Em princípio, as grandes economias têm melhores condições de explorar o seu poder de barganha bilateralmente do que em negociações multilaterais. (ABREU, 2007, p. 172)

Krugman (2015) coloca a autoridade da OMC limitada a monitorar cumprimento de acordos, embora reconheça a complexidade de se fiscalizar não apenas instrumentos tradicionais da política de comércio, mas políticas nacionais que por ventura interfiram no comércio. Como reflexo, já em 1996, houve litígio iniciado pela Venezuela questionando normas técnicas sobre a gasolina consumida nos EUA para atenuar a poluição do ar (KRUGMAN, 2015).

Tendo isso em vista, não são raras as queixas dos países quanto a restrições ao *policy space*⁹. Segundo relatório publicado pela UNCTAD¹⁰ em 2006, as regras da Organização tornaram muito mais difícil aos PED a combinação de estímulos econômicos orientados para o exterior com instrumentos de políticas não ortodoxas. No passado, estes últimos constituíram um recurso comum das economias desenvolvidas para promover a diversificação econômica e a inovação tecnológica (AMARAL, 2016).

⁹ Amaral (2016) define *policy space* como o espaço de que dispõem os países membros para implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico

¹⁰ UNCTAD. *Trade and Development Report, 2006*. New York: UN, 2006.

Sob perspectiva histórica, Chang (2006) categoricamente destaca a liberdade para políticas industriais e comerciais ativas como elemento vital para o desenvolvimento econômico. O autor relaciona períodos de forte crescimento industrial dos PED a largos *policy spaces* (tabela 1.2), bem como baixo crescimento nos últimos 25 anos ao progressivo estreitamento do espaço disponível. Chang alerta para a necessidade de reexaminar o dominante entendimento nas negociações internacionais e defende mais flexibilidade, autonomia nacional e tratamento diferenciado.

Tabela 1.2: Crescimento real médio do PIB manufatureiro para PEDs

País	1960-70	1970-80	1980-90	1990-95	1960-95
Argentina	5.4	0.9	-1.4	11.6	2.1
Brasil	8.0	9.0	0.15	25.2	8.5
Chile	9.4	1.8	2.9	10.4	5.5
China	n.a.	8.4	9.6	13.5	9.9
Índia	3.1	4.0	7.4	2.3	4.5
Indonésia	6.4	14.2	7.4	15.1	10.1
Coréia do Sul	17.7	16.0	12.0	10.9	14.6
Malásia	10.9	11.8	9.5	19.8	12.0
México	9.7	7.2	2.2	8.4	6.6
Taiwan	15.0	12.6	7.2	4.8	10.6
Tailândia	9.1	10.1	9.6	13.2	10.1
Turquia	8.1	5.1	7.1	4.7	6.5
Média	9.7	9.1	6.8	11.7	9.0

Nota: Definição de Atividade Manufatureira pode variar de país para país
 Fonte: dados UNIDO (1997), extraído de Amsden (2003)

Os debates que opõem países em desenvolvimento e desenvolvidos não se restringem apenas a tarifas e Medidas Não Tarifárias (MNT). Krugman e Obstfeld (2015) fazem menção à boa frequência com que se vê apelos por incluir padrões trabalhistas nas negociações de comércio, contestando um suposto dumping social, da mesma forma que questões ambientais. Para os autores, tal iniciativa tem apoio político considerável em países desenvolvidos.

O argumento econômico indica que o suposto efeito de redução da oferta de trabalhos de baixa qualificação disponíveis em países pobres seria superado pelo efeito do aumento da renda dos que se manteriam empregados. O argumento dos PED, em contrapartida, aponta um suposto interesse protecionista em adotar padrões que dificultariam a competitividade das mercadorias destes países. Quando se trata de temas ambientais e acordos de comércio, as divergências têm a mesma essência. Os PED insistem que “vincular padrões vai, na verdade, acabar com indústrias exportadoras

potenciais nos países pobres, que não podem pagar para manter nada parecido com padrões ocidentais” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2015, p.236), enquanto defensores afirmam que danos ambientais tem efeitos além-fronteiras, que podem ser minorados para o benefício de todos. Impasses desta natureza foram obstáculos notáveis nas reuniões da OMC em Seattle, em 1999.

As sucessivas divergências nas negociações e na Academia não estão distantes do dia-a-dia da Organização. O maior reflexo da intensa disputa por mercados e dos entendimentos distintos que as disciplinas podem gerar entre os países é caracterizado pelo Órgão de Solução de Controvérsias.

I.3 – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

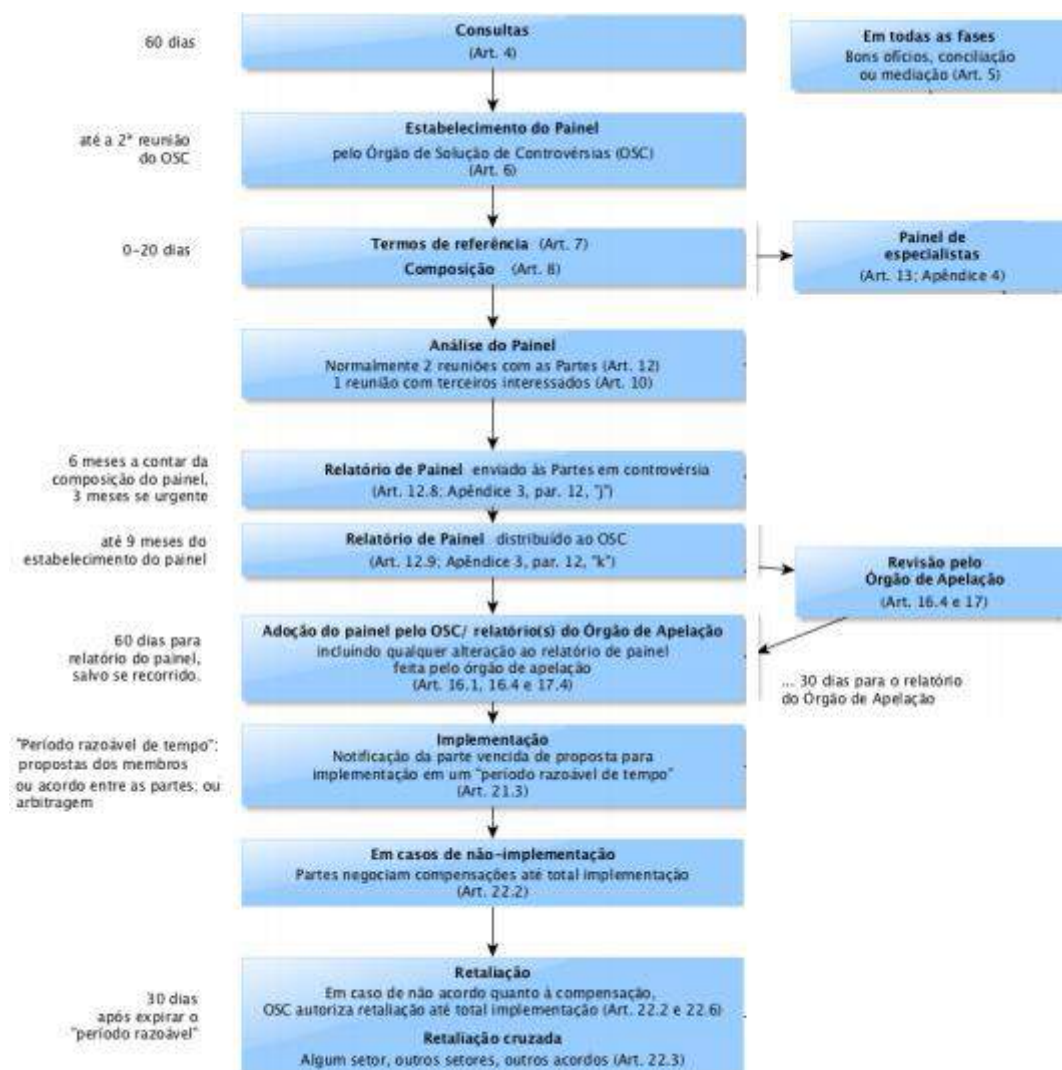
Esta seção irá discorrer especificamente sobre o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC no que tange ao seu aparato institucional e funcionamento prático. Trata-se da novidade essencial da nova Organização. O GATT-1947 não continha regras sobre um sistema de solução de controvérsias entre as partes contratantes. Para Barral (2004, p.13), “... não se pode dizer de membros àquela época, pois não havia, *stricto sensu*, uma organização internacional formada”. Era apenas um acordo internacional, em que não havia possibilidade de recurso a um tribunal internacional.

A OMC define estrutura e funcionamento do seu SSC no disposto no Anexo 2 do seu Acordo Constitutivo: chama-se esse padrão de Entendimento de Solução de Controvérsias (ESC) ou, na sigla em inglês, de *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Para Barral (2004), consolida-se uma visão mais legalista para as relações comerciais internacionais, ao mesmo tempo que mantém brechas para soluções negociadas. O Sistema de Solução de Controvérsias tem jurisdição para resolver quaisquer disputas comerciais com base nos acordos firmados no âmbito OMC. Nas palavras de Amaral Jr. *et al.* (2005, p. 380), “o objetivo do DSU é dar segurança e previsibilidade (...) Trata-se de um procedimento diplomático-jurídico, no qual se incentiva a obtenção de acordo entre as partes envolvidas”.

Os membros do Conselho Geral automaticamente compõem o Órgão de Solução de Controvérsias, responsável por levar adiante as decisões dentro de prazos previamente definidos pelo DSU. O procedimento é composto por quatro fases subsequentes:

consultas, painel, apelação e implementação (AMARAL JR *et al.*, 2005), como na figura a seguir:

Figura 1.1: Fases do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC



Fonte: OMC, extraído de Fontoura (2015)

A primeira etapa é lançada quando um membro solicita consultas a outro e notifica o OSC. As consultas, de carácter obrigatório, se realizam em até 30 dias de forma restrita às partes e a terceiros por elas reconhecidos.

Se, passados 60 dias do pedido, não houver um acordo, é possível pleitear junto ao OSC o estabelecimento de um painel. A regra do consenso negativo¹¹, outra novidade essencial, está prevista no artigo 6º e, na prática, torna o estabelecimento daquele automático. É comunicado a todos os membros, que podem notificar a inscrição como

¹¹ Princípio segundo o qual basta um membro se posicionar a favor para haver consenso.

terceira parte na disputa. Sendo foro de natureza arbitral, as partes têm incumbência de indicar por consenso, com base em lista oferecida pelo Secretariado, os membros do Painel. Este, uma vez instituído, possui seis meses de prazo para apresentar seu relatório final e circular entre todos os membros do OSC, durante os quais se observam uma petição inicial do demandante, manifestação das terceiras partes e um par de audiências.

Havendo interesse por parte do membro “perdedor” de recorrer da decisão ao Órgão de Apelação, novamente observa-se um prazo para indicação de árbitros, e inicia-se a terceira fase. O juízo neste momento possui natureza estritamente jurídica. O OA circula, dentro de 90 dias, seu relatório final.

Passa-se a derradeira fase da implementação do entendimento. Um dos membros terá obrigação de tomar providências para se adequar às normas e notificá-las periodicamente. O prazo para implementação pode ser definido pelas partes litigantes, mas não excede 15 meses por força do artigo 21. Em não sendo cumprido, o membro “vencedor” pode solicitar painel de implementação, novamente sob o princípio do consenso negativo. Se for verificado que a decisão não foi implementada, há previsão de compensações e retaliações. O montante da retaliação deve ser fixado pelo membro “vencedor” ou por um árbitro indicado pelo Secretariado, de forma correspondente ao nível de prejuízo ou dano sofrido.

O SSC, entretanto, vem recebendo críticas de toda a sorte desde então: Um dos problemas mais importantes do sistema é, além da implementação, a dificuldade de acesso e integração por parte dos PEDs e dos PMDR. As estatísticas mostram: em uma década de controvérsias, 61% das 300 iniciadas partiram dos minoritários PDs. Os motivos têm cunho econômico, social e político. (AMARAL JR. *et. al*, 2005). Depreende-se dessa assimetria que a igualdade normativa do OSC seja um direito apenas potencial, mas não uma oportunidade efetiva de benefício multilateral aos menos poderosos. É importante salientar que está prevista em acordo a permanente revisão do DSU em meio às rodadas. Em verdade, porém, consensos nesta área são de extrema improbabilidade pela complexidade jurídica de que tratam e por não exigirem o *single undertaking*.

I.4 – BREVE HISTÓRICO DO BRASIL NO OSC-OMC

Por força constitucional, a política de comércio brasileira compete quase exclusivamente ao Poder Executivo. A Camex, órgão estruturado em 1995 sob o raio de

influência do Ministério da Casa-Civil e posteriormente do MDIC, era responsável por estabelecer ações efetivas de política pública e de articulação interministerial e com o setor produtivo para assuntos de comércio exterior. Recebeu a companhia do Departamento de Promoção Comercial (MRE) e da Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex) na área de acesso a mercados a partir de 1997. Especificamente para a condução de controvérsias comerciais, em 2001, estruturou-se a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), vinculado ao MRE. Importante notar que este órgão não determina a escolha das demandas iniciadas, apenas confere capacitação técnica para sustentar a defesa dos interesses brasileiros nos foros internacionais (ARBIX, 2008).

A plena abdicação de autoridade em relação ao Congresso gera uma situação de baixa transparência natural na tomada de decisões neste tocante. O motivo para tal reside numa desejável blindagem contra decisões instáveis e pressões por favorecimento de grupos específicos (LIMA; SANTOS, 2001 *apud* ARBIX, 2008). A estrutura de soluções de controvérsias, parte deste universo, atua de maneira semelhante, mesmo sem diretrizes normativas rígidas. Surgem, dessa forma, análises sobre o cálculo nas escolhas de demandas no organismo. Arbix (2008) aponta condicionantes externos e internos neste jogo que se forja na atuação conjunta dos ministérios do Comércio, da Fazenda e de Relações Exteriores. Os internos são relativos a recursos humanos, materiais e de coordenação, todos escassos. Os externos respondem a estimação da possibilidade de vitória no litígio, bem como dos efeitos sobre as relações bilaterais, sobre os agentes econômicos diretamente envolvidos e para o plano multilateral (JACKSON, 2004).

Os fatores acima são insumo para, na literatura pertinente, debate sobre a motivação para abertura de contenciosos. Para ilustrar, diga-se que o Brasil é protagonista frequente de litígios no OSC. É o membro mais ativo entre os PED e possui o maior índice de disputas iniciadas por dólar exportado (CASTELAN; DOS SANTOS, 2018). É de se ressaltar que o primeiro recurso da história que chegou ao OA é de sua autoria. Brasil também tem forte presença em disputas atuando como terceira parte. Vê-se na tabela 1.3 que o Brasil demanda fundamentalmente medidas de países desenvolvidos, fato que suscita hipóteses.

Para Hurrel (2009) e Flemes (2010), o ativismo brasileiro no OSC da OMC é uma evidência da estratégia de *balanceamento brando* na política externa em geral, aplicada à política de comércio, em particular. Segundo Hurrel, as numerosas ações contra os EUA, para além de interesses comerciais setoriais, dialogam com uma série de outras destinadas a desconcentrar o poder mundial. Por outro lado, autores como Castelan e dos

Santos (2018) afirmam que se deve examinar detalhadamente, caso a caso, as intenções das autoridades para verificar esta tese de *soft balancing*. Tomando como base o célebre caso - pormenorizado a seguir – do subsídio ao algodão dos EUA e comparando com a atuação de parceiros tradicionais dessa potência, concluem que não há viés preponderantemente político na iniciativa dos contenciosos: o número de disputas contra os Estados Unidos caiu muito depois de 2003, justamente quando o governo pôs em marcha discurso mais autonomista e voltado a desconcentrar poder mundial. “Nos 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores foram abertas apenas 2 consultas contra os EUA, frente a 8 consultas em 8 anos de governo do PSDB”, como demonstra a tabela 1.3.

Já para Cozendey (2011), há também o elemento de utilização direta do OSC como fonte de poder de barganha nas negociações multilaterais. Barral (2015) dialoga com esse argumento e lista explicações para a inação de 2002 até 2007, bem como para atividade esporádica após 2008:

Havia uma expectativa de fechar a Rodada Doha (...) a grande demanda internacional e os excelentes preços de commodities reduziram o ímpeto dos setores produtivos brasileiros por mais litígios (BARRAL, W. 2015).

A campanha à direção geral da OMC¹² tentou não alienar potenciais aliados; a complexidade, a duração e o custo de alguns contenciosos desestimulou as reclamações dos setores afetados pelas barreiras (BARRAL, W., 2015).

Além da intensa atividade, há outra característica a se destacar. Casos brasileiros são considerados marcos para a jurisprudência do mecanismo – a importância do caso do subsídio ao algodão dos EUA, favorável ao Brasil, se dá pelo ineditismo. A OMC autorizou, como retaliação a uma disputa sobre bens, contramedidas em matéria de propriedade intelectual, tema caro aos EUA, em montante até então nunca alcançado, US\$ 147 milhões anuais (AZEVEDO, 2013).

¹² Em 2012, o diplomata brasileiro Roberto Azevedo foi indicado pelo Brasil a concorrer à diretoria-geral da OMC entre 2013-2017. Venceu a disputa contra o apoiado pelos EUA e UE, sendo reconduzido por consenso a partir de 2017 para mais quatro anos.

Tabela 1.3: Brasil como demandante no OSC, por período e país alvo.

Reclamado	1995-2000	2001-2002	2003-2009	2010-2015	TOTAL
EUA	3	5	2	0	10
União Europeia	4	2	0	1	7
Outros PDs	2	1	0	0	3
América do Sul/México	3	1	0	0	4
Outros PEDs	1	0	0	2	3
TOTAL	13	9	2	3	27
Média anual	2,2	4,5	0,3	0,4	1,3

Fonte: Organização Mundial do Comércio (www.wto.org), extraído de CASTELAN, DOS SANTOS (2018)

O DS267 – litígio sobre o algodão - representa a maior vitória brasileira nesse órgão, por consequência dos cinco sucessivos pareceres favoráveis e ganhos econômicos concretos, alicerçados sobre vontade política, articulação com setor privado e alto investimento. Se, por um lado, ilustra virtudes do OSC da OMC, aponta para suas limitações, no que diz respeito ao custo elevado de acesso e incertezas quanto a implementação de decisões dele emanadas - fruto dos oito anos de disputa (ANDRADE, 2013 apud BARRAL, 2015). A complexidade do caso residia em demonstrar tanto que os programas adotados pelos EUA ilegalmente concediam subsídios diretos a exportação, quanto a ilegalidade de subsídios agrícolas genéricos que causavam a diminuição dos preços internacionais de algodão, com base no ASMC¹³.

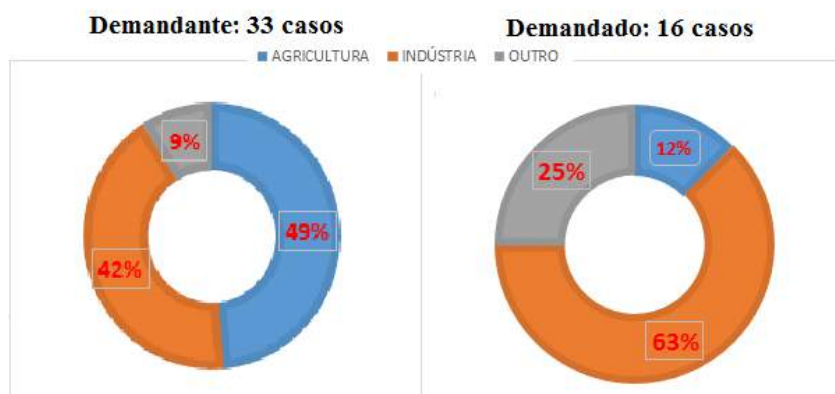
Mais didático do que uma análise individual dos contenciosos (lista das principais disputas envolvendo o Brasil, em anexo), o modelo adotado nesta seção pretende frisar características sintomáticas. Intuitivamente, as demandas do Brasil representam com boa precisão setores nacionais competitivos e a pauta de exportações. Reflete, de algum modo, também, quais seriam os principais mercados de exportação para produtos brasileiros, já que benefícios econômicos de decisões favoráveis seriam majorados. No que se refere às rodadas de negociações, é de se esperar que as reivindicações brasileiras encontrem referência nas disputas observadas no âmbito do OSC (ARBIX, 2008). Tanto neste âmbito quanto naquele, a pauta brasileira basicamente diz respeito a tarifas sobre produtos agrícolas e subsídios agrícolas.

Quanto a ser demandado, o Brasil é personagem menos frequente. Majoritariamente, trata-se de setores de maior agregação de valor, como exposto na Figura 1.2, e da aplicação de medidas antidumping. Os casos mais emblemáticos são o

¹³ Além das violações flagrantes, Brasil conseguiu a condenação dos programas *Marketing Loan* – ML, *Counter-Cyclical Payments* – CCPs e Step 2, não por características intrínsecas aos subsídios, mas pelo que foi chamado de “efeitos adversos”. Foi demonstrado “prejuízo grave” aos interesses dos produtores estrangeiros, devido a taxa média de apoio de 90% da produção norte-americana (ANDRADE, 2013).

questionamento dos subsídios ilegais ao setor aeronáutico brasileiro, iniciado em 1996, que levou a considerações desfavoráveis no Órgão de Apelação, e o amplo questionamento iniciado por União Europeia e Japão quanto a subsídios brasileiros, iniciado em 2013, e objeto de estudo aprofundado nos capítulos subsequentes, ambos, ao menos parcialmente, calcados no ASMC.

Figura 1.2: Contenciosos envolvendo o Brasil no OSC, por setor



Fonte: Organização Mundial do Comércio (www.wto.org), dados até 2019, Elaboração Própria

Ressalva-se, ainda, que a fronteira entre disputas no campo da indústria ou agricultura não é bem definida. Reclamações quanto a medidas relativas à propriedade intelectual ou medidas de defesa comercial não afetam necessariamente um setor específico. Além disso, há grande peso de produtos semimanufaturados, ligados a chamada agroindústria, que podem mascarar o perfil de agregação de valor das exportações numa categorização simplificada. Justifica-se, assim, a utilização da categoria ‘Outro’ na Figura 1.2.

Barral (2015) faz um prognóstico relacionado ao nível da taxa de câmbio dos últimos anos. Observando a desvalorização presente do real com relação a década passada, intui-se que o novo patamar elevará o interesse em penetrar em mercados apenas inexpugnáveis por efeito de barreiras artificiais. Isto potencialmente levará a contenciosos com países em desenvolvimento. Casos recentes envolvendo China e Índia – DS568 e DS579 - corroboram esta colocação.

I.5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo I sintetizou um panorama geral do arcabouço multilateral de comércio fundado após a Rodada Uruguai, dando destaque para as divergências costumeiramente

observadas em torno da OMC. Conflitos se originam tanto na abordagem distinta que autores adotam para entender o desenvolvimento econômico, quanto na relação entre os países, dadas suas assimetrias de competitividade nos mais diversos setores econômicos.

Para solidificar o papel central da OMC em meio a todos os conflitos, apontou-se o inovador Órgão de Solução de Controvérsias como o espaço que ilustra precisamente a relação dos Estados com alguns setores econômicos e suas prioridades. É vasta a literatura que trata dos episódios de controvérsias comerciais refletindo as diversas posturas de inserção internacional.

A explanação anterior é fundamental para dar consistência à análise dos casos focados neste trabalho. Foram indicadas as premissas que embasam o entendimento do DS472 e do DS497, as maiores contestações de políticas brasileiras da história da OMC.

CAPÍTULO II – OS CASOS DS472 e DS497: INOVAR-AUTO ALVO DE CONTESTAÇÕES NA OMC

Havendo exposto o padrão institucional do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e as características gerais da participação brasileira, o presente trabalho se encaminha para seu próprio enfoque. A solicitação de consultas ao Brasil pela Comissão Europeia, em dezembro de 2013, e Japão em 2015, inicia os contenciosos DS472 e DS497, respectivamente, no âmbito do OSC-OMC, percorrendo todas as fases previstas no ESC.

A publicação dos documentos oficiais da OMC informa que o par de disputas referidas questionou instrumentos de política industrial brasileira, vigentes em diferentes períodos. As controvérsias passaram a ter procedimento conjunto a partir de outubro de 2015, após o Painel solicitado pelo Japão ser instalado, ocasião em que se considera as demandas semelhantes, já que baseadas nos mesmos acordos. A controvérsia, de forma harmonizada, percorreu as três fases restantes: Painel, Apelação e Implementação (ainda seguem, no momento em que se escreve, os diálogos para alinhar prazos de implementação), de modo a compreender os anos de 2015 a 2019. Trata-se da contestação mais abrangente de políticas brasileiras da história da Organização, tendo como alvo sete instrumentos aplicados por legislação infraconstitucional.

Os diversos argumentos que marcam o início da disputa e suas características e a relevância econômica dos instrumentos questionados se encontram nas seções a seguir. De forma descritiva, divide-se cada etapa do processo, explorando, assim, as alegações por parte dos demandantes, as distintas decisões entre os relatórios de Painel e do Órgão de Apelação e as impressões dos profissionais envolvidos.

II.1 - FASE DE CONSULTAS E PRIMEIRAS IMPRESSÕES

Em 19 de dezembro de 2013, a Comissão Europeia requereu Consultas ao Brasil relativas a taxação e encargos em diversos setores, regime tributário na Zona Franca de Manaus e vantagens tributárias para exportadores. Foi alegado que as medidas são inconsistentes com artigos do GATT, ASMC e do Acordo TRIMs. Sem grandes soluções advindas das tratativas bilaterais, na reunião de 31 outubro de 2014, a Comissão Europeia requereu estabelecimento de painel, estabelecido dois meses após.

Um elemento relevante da fase de consultas foi a exclusão dos questionamentos sobre a Zona Franca de Manaus e algumas Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) na solicitação de painel, presentes no pedido inicial de consultas. Os instrumentos foram excluídos em virtude de negociações por parte do MRE e da Presidência da República, baseadas no argumento de que são instrumentos permitidos. No caso da Zona Franca, por configurar políticas de desenvolvimento regional e ambiental (ver item 2.2). E, no respeito às ZPEs, por configurar tema sobre o qual as normas multilaterais são pouco claras (BONOMO; GONÇALVES, 2016).

Em 2 de julho de 2015, o Japão, inscrito como terceira-parte desse processo, pediu consultas ao Brasil pelos mesmos motivos se baseando nos mesmos instrumentos, segundo os documentos publicados no sítio da OMC. Em 16 de julho de 2015, a UE reservou direitos de terceira-parte às consultas, que foram realizadas nos dias 15 e 16 de setembro. De forma semelhante, após as negociações bilaterais, no dia 17 de setembro, a delegação japonesa encaminhou o requerimento oficial para instalação de painel sobre o caso.

Cabe, inicialmente, oferecer um panorama do que está em jogo, tanto para o Brasil quanto para Japão e União Europeia, dada a relevância econômica do caso em termos de empregos envolvidos e grande difusão geográfica das fábricas implicadas. Além disso, a capacidade de encadeamento dos setores reflete a importância sistêmica, em virtude de uma matriz de insumos extremamente diversificada.

A lista de programas que corresponde a tal relevância consiste em: Inovar-Auto, Lei de Informática e Lei de Inclusão Digital, que introduziram incentivos fiscais ao adensamento da cadeia produtiva, a projetos de investimento ou a venda no varejo nos setores automobilístico e de informática; PADIS e PATVD, que isentavam a importação de insumos de impostos para displays, semicondutores e equipamentos para TV digital; RECAP e PE, que vinculavam isenção tarifária a metas de exportação.

É possível destacar-se algumas características singulares a respeito da acusação:

- A variedade e tamanho de setores beneficiados pelos programas é notória. Do setor automotivo, passando por eletroeletrônico, até exportadores de forma disseminada, abrangendo empresas na área de mineração, papel e celulose, siderurgia e sucroalcooleiras;

- Amplitude temporal dos instrumentos: Apesar de mencionar a intensidade dos programas na presente década, as solicitações chegam a apontar medidas da década de 1980;
- Amplitude de regras alegadamente violadas: GATT, ASMC e TRIMs (item II.2), com argumento de discriminação tributária contra produtos estrangeiros e subsídios à exportação ou uso dos nacionais em detrimento do estrangeiro.

Além disso, elementos mais sutis são apontados perpassando a motivação da disputa. É possível observar considerações a respeito da lógica sistêmica de mercado das demandas europeias e japonesas, que podem não saltar aos olhos em primeira análise: descrevendo o setor automotivo brasileiro, Bonomo e Gonçalves (2016) apontam a presença de multinacionais europeias e japonesas associadas ao programa Inovar-Auto em território brasileiro. A partir do que concluem que a essência da disputa é mais o interesse sistêmico dessas economias do que objetivos comerciais específicos. A estratégia consistiria em tentativa de aprofundar a jurisprudência do OA ao mesmo tempo que a vigência do programa vai chegando ao fim, com a finalidade de desestimular a utilização destes mecanismos por países em desenvolvimento, em particular os BRICs. Assim, ao mesmo tempo em que o programa favorece suas próprias multinacionais e dificulta a competição dos chineses no setor, solidifica a jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias.

II.2– DISCIPLINAS LEVANTADAS

Faz-se exposta, nesta seção, a argumentação para as demandas iniciadas com base no GATT 1994, ASMC e TRIMs, separadamente por acordo, com a devida contextualização. Para efeito de maior clareza descritiva da controvérsia e eficiência da análise setorial em capítulo posterior, será focado apenas o relacionado ao setor automobilístico e a série de instrumentos legais (leis complementares, decretos presidenciais, portarias do MDIC e termos de habilitação e compromisso) que o regem no período de 2013 a 2017, correspondentes ao título Inovar-Auto.

GATT 1994 - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

O Anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC contém o GATT-1994, que incorpora as provisões do já descrito GATT-1947 e inclui alguns entendimentos atualizados sobre seus artigos, como disposto em:

É importante ressaltar que, após a Rodada Uruguai, o termo ‘GATT 1994’ ficou definido para designar todo o conjunto de medidas que

inclui: os dispositivos do Acordo Geral do GATT 1947, e todas as modificações introduzidas [...] até a data do início das funções da OMC, em janeiro de 1995. Inclui, portanto: concessões tarifárias, protocolos de acesso de novos membros, derrogação de obrigações (waivers); uma série de seis entendimentos negociados dentro da área de comércio de bens; e o Protocolo de Marraqueche que estabelece os prazos de implementação das concessões tarifárias negociados na Rodada Uruguai. (THORSTENSEN, 2001, p.39)

Na disputa em questão, os demandantes argumentaram que o programa Inovar-Auto é inconsistente com o GATT 1994 em:

i) Artigo I, porque privilégios fiscais teriam sido concedidos a veículos originários do Mercosul e do México e não a originários de outros Membros, ferindo o princípio da nação mais favorecida.

ii) Artigo III, porque veículos importados estão sujeitos, direta ou indiretamente, a um IPI superior àquele aplicado a produtos domésticos similares; porque as condições de credenciamento e de benefício de créditos presumidos de IPI configuram tratamento menos favorável a veículos e componentes automotivos importados; e porque os critérios para se beneficiar de vantagens exigem que quantidades ou proporções especificadas sejam fornecidas a partir de fontes domésticas, e constituem regulamentos quantitativos internos. Tais imposições consistiriam em uma maneira de proteger a produção nacional, gerando tratamento discriminatório entre produtos.

Acordo TRIMS – Medidas de Investimentos Relacionados ao Comércio

Também parte dos acertos que encerraram a Rodada Uruguai (1986-1994), o Acordo TRIMs define as chamadas Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) ou *exigências de performance*, como consta em Zerbini *et al.* (2005):

- i) Impõem determinadas condições ou exigências aos investimentos estrangeiros realizados no país; ou
- ii) Vinculam a concessão de benefícios (em geral subsídios, tais como isenções fiscais) aos agentes privados interessados em investir no país à adoção de determinadas medidas.

O acordo reconhece que tais medidas restringem e distorcem o comércio. O artigo 1º estabelece que o Acordo se aplica apenas a medidas relacionadas ao comércio de bens, se omitindo quanto ao comércio de serviços. O artigo 2º traz a vedação mais relevante ao afirmar que nenhum membro aplicará qualquer *TRIM* que discrimine produtos vindos do

exterior ou outorgue restrições quantitativas como forma de reduzir importações. As partes contratantes se comprometem, desta maneira, a seguir princípios de tratamento nacional (artigo III do GATT 1994) e de proibição de restrições quantitativas (artigo XI do GATT 1994). Exemplos proibidos se encontram no apêndice, incluindo as exigências de que se observe um percentual de conteúdo local na produção ou que se alcance determinado desempenho exportador.

A parte mais importante do acordo inclui as normas que tratam do seu alcance, das vedações impostas aos países no que se refere à utilização de TRIMs, e das exceções e benefícios outorgados aos PEDs (artigos 1º ao 4º) (ZERBINI *et al.*, 2005, p. 325)

O acordo previu, a partir de 1995, a eliminação das TRIMs em prazo de 2 anos para países desenvolvidos, em 5 anos para países em desenvolvimento e em 7 anos para países subdesenvolvidos, durante os quais não se poderia torná-las mais restritivas. Estabelece um comitê para TRIMs mandatado de monitorar os prazos compromissados e regras adicionais para o período de transição.

Segundo Zerbini et al. (2005), pode-se afirmar que o Acordo constituiu um avanço para os interesses dos países desenvolvidos, ao restringir formas importantes de tratar investimentos estrangeiros. De maneira que ensejariam futuramente propostas de alteração, quando da Rodada Doha. O Brasil ressaltaria o ponto de que as normas praticamente não distinguem os graus de desenvolvimento e as desigualdades estruturais entre os países, e acenou a demanda de tratamento mais diferenciado. A Índia aprofundaria a demanda, defendendo a legalização de TRIMs para os PED e extensão dos prazos. Os argumentos se basearam na importância de transferência de tecnologia, política de concorrência, meio ambiente e desenvolvimento regional, além de eventuais correções da balança comercial. A Rodada Doha viria a se encerrar distante de um consenso e na sua Declaração Ministerial não há referência direta ao Acordo TRIMS.

Na disputa em questão, os demandantes argumentaram que o programa Inovar-Auto é inconsistente com o Acordo TRIMs em:

i) Artigo 2.1, separadamente e em conjunto com o Artigo 2.2 e com itens da lista anexa, porque as regras seriam TRIMs, inconsistentes com o Artigo III do GATT 1994, já que exigiriam a compra ou uso de produtos de fontes domésticas para obtenção vantagens fiscais.

O GATT não possuía instrumentos sobre o tema de Subsídios. Apenas na Rodada Tóquio (1973-1979) foi firmado um código mais específico, ainda considerado insuficiente por países como os Estados Unidos (FONSECA; SANCHEZ; NASSER, 2005). O ASMC, descrito abaixo, também nasce da Rodada Uruguai (1986-1994).

O artigo 1º define subsídios como formas de auxílio governamental para empresas, podendo se dar por meio de órgão público ou entidade privada desempenhando funções tipicamente de governo. As vantagens devem conferir competitividade aos produtos e devem conter especificidade. Se configura especificidade (artigo 2º) quando, alternativa ou cumulativamente: (i) o acesso ao subsídio for limitado a determinadas empresas; (ii) não forem estabelecidos critérios objetivos sobre o direito de acesso e sobre o montante a ser concedido; (iii) o subsídio for limitado a determinada localização geográfica sob jurisdição da autoridade concedente.

O artigo 3º traz a normativa fundamental, caracterizando a distinção entre subsídios proibidos, acionáveis e não-acionáveis. Os proibidos (3.1) são aqueles cuja concessão está vinculada ao (a) desempenho exportador do beneficiário ou (b) ao uso, no processo produtivo, de produtos nacionais em detrimento dos estrangeiros. Tais benefícios são vistos, em qualquer hipótese, como prejudiciais ao comércio internacional. Acionáveis (3.2) são aqueles cuja utilização só é vedada na medida em que produzam efeitos danosos, quais sejam: (i) dano para a indústria doméstica do outro membro; (ii) neutralização para outro membro das concessões tarifárias logradas no GATT 1994; (iii) sério prejuízo aos interesses de outro membro¹⁴.

Por fim, os não-acionáveis correspondem a categoria cuja utilização não pode ser questionada, já que não geram distorções ao comércio, ainda que sujeitos a limitações. Definidos no artigo 8º como (i) subsídios não específicos, no sentido do artigo 2º; (ii) assistência para atividades de pesquisa realizadas por empresas ou em benefício de; (iii) assistência para regiões desfavorecidas (desenvolvimento regional) e; (iv) auxílio para adaptação a novas exigências ambientais.

Sobre as regras acima, abriu-se exceção aos PMDR, que gozam das chamadas regras sobre tratamento especial e diferenciado. Baseado no artigo 27, a prerrogativa reconhece que subsídios podem desempenhar papel importante para o desenvolvimento econômico (FONSECA; SANCHEZ; NASSER, 2005).

¹⁴ Apesar do disposto no artigo 6º do ASMC, o conceito de sério prejuízo acaba sendo interpretado em casos específicos no âmbito do OSC (FONSECA et. al, 2013)

A respeito do ASMC, na disputa em questão, os demandantes alegaram que o Programa Inovar-Auto é inconsistente com:

i) Artigo 3.1(b) e 3.2, porque o programa conferiria subsídios, no sentido do Artigo 1.1 do ASMC, que privilegiam veículos e componentes domésticos em detrimento de importados.

II.3 – FASE DE PAINEL, ÓRGÃO DE APELAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Painel

Na reunião do dia 17 de dezembro de 2014, o Órgão de Solução de Controvérsias estabeleceu Painel sobre a DS472. Paralelamente, na do dia 28 de setembro de 2015, sobre a DS497. Argentina, Austrália, China, Índia, Coreia do Sul, Rússia e Estados Unidos reservaram direitos de terceira-parte em ambas as disputas. Turquia, Taiwan, Canadá, Colômbia e África do Sul, apenas na DS497. Em 22 de outubro de 2015, a Presidência deste Painel notificou que, nos termos do Artigo 9.3 e em acordo com as partes, as duas disputas passam a seguir procedimento harmonizado.

Após os procedimentos de manifestação da defesa e das terceiras-partes, em 30 de agosto de 2017, o relatório do Painel foi circulado aos Países-Membros. Abaixo temos as considerações relativas ao Programa Inovar-Auto:

(i) Quanto ao tratamento diferenciado por origem:

O Painel considerou que desonerações para certas categorias, concedidas apenas aos fabricados no Brasil, resultam em discriminação tarifária sobre produtos importados. Sobre o crédito presumido a importação, o Painel considerou que, ao ser gerado mediante gastos no Brasil em insumos e ferramentas estratégicos, também favorece produtos domésticos, já que só podem ser usados se os créditos se mantêm após redução dos domésticos e dentro do limite de 4.800 veículos importados por ano.

O Painel concluiu, então, que tais regras **impõem discriminação tarifária e regulatória**, resultando em níveis diferenciados de taxação e desiguais condições de competição, **de forma inconsistente com o Artigo III:2 e o III:4 do GATT 1994, e Artigo 2.1 do TRIMs.**

Considerou-se, ainda, que aspectos das regras de cessão e acréscimos de isenções tarifárias, ao determinar um mínimo de etapas de produção locais, consistem em exigências de conteúdo local inconsistentes com o acordado. Adicionalmente, o aspecto

das regras de acréscimo de isenção para compra de insumos dependendo do nível de conteúdo importado, constitui uma exigência de conteúdo local.

O Painel concluiu que tais **regras de conteúdo local modificam as condições competitivas** em prejuízo dos insumos importados, **ferindo os Artigos III:2 e III:4 do GATT 1994 e o Artigo 2.1 do TRIMs**. Adicionalmente, tais exigências consistem em subsídio para bens nacionais, **ferindo também o artigo 3.1(b) do ASMC**.

Argumento da defesa brasileira

O Brasil encaminhou duas medidas de defesa ao programa Inovar-Auto, concernentes ao GATT. Com base no artigo XX(b), Brasil sustentou que o programa pretende melhorar a segurança veicular e reduzir emissões de CO₂, contribuindo assim para a saúde pública. E, com base no XX(g), Brasil argumentou que o programa contribui para conservar a cadeia do petróleo. Brasil também lançou mão de argumento de que objetivava fomentar a indústria doméstica com o fim de agregar tecnologia e know-how.

O Painel não verificou necessidade de justificativa a respeito do artigo XX, mesmo que correspondam aos objetivos alegados. Os argumentos brasileiros se debruçam sobre aspectos do programa que não eram alvo da disputa. São os aspectos de discriminação de produtos do programa que exigiriam justificativas dentro do artigo XX. O Painel reconheceu que aspectos discriminatórios da medida potencialmente levariam a desenvolvimento tecnológico que resulte em maior segurança e eficiência energética. Porém, alegou que o Brasil não forneceu evidências para suportar tal visão.

(ii) Quanto à cláusula da Nação mais Favorecida:

O Painel concluiu que o programa garante **tratamento desfavorável à veículos importados** da UE e Japão em relação aos importados dos países do Mercosul e do México, **violando o Artigo I:1 do GATT 1994**.

Argumento da defesa brasileira

Segundo a defesa brasileira, porém, o tratamento diferenciado, em virtude de acordo regional de comércio, seria justificado pela Cláusula de Habilitação. Notou-se que, nessa, não se faz menção a medidas de taxação internas ou a provisões de preferências tarifárias que poderiam justificar o Inovar-Auto. Como nenhuma conexão foi apresentada entre as discriminações tarifárias dessa disputa e os ARCs evocados no parágrafo 2(c) da Cláusula de Habilitação, o Painel, dividido, concluiu que a discriminação não foi justificada.

O resultado do Painel impõe ao governo brasileiro 90 dias de prazo para executar medidas corretivas aos incentivos proibidos. Porém, dentro desse prazo, em 28 de setembro de 2017, o Brasil comunicou sua decisão de recorrer ao Órgão de Apelação certas interpretações jurídicas do relatório de Painel. Os apontamentos brasileiros se deram acerca da aplicação do princípio de não-discriminação de produtos e da Cláusula de Habilitação.

Órgão de Apelação

No dia 13 de dezembro de 2018, o OA circulou seu relatório final e alguns adendos. Considerações do OA sobre o Programa Inovar Auto estão dispostas abaixo:

i) Quanto a Taxação em excesso

O Órgão de Apelação considerou que a única forma viável para os fabricantes estrangeiros poderem usufruir do benefício fiscal relevante sob esse programa é tornarem-se credenciados como importadores/distribuidores. Esses que buscam credenciamento enfrentam um encargo que os obriga a operar ou estabelecer-se no Brasil. O Órgão de Apelação considerou que o programa foi projetado para que o credenciamento modifique adversamente as condições de concorrência para produtos importados, **inconsistentemente com o Artigo III: 4 do GATT 1994** e, portanto, **confirmou as conclusões** do Painel a esse respeito. O Órgão de Apelação também **confirmou as conclusões** do Painel de que **é inconsistente com o Artigo 2.1 do Acordo TRIMs**.

ii) Quanto a Subsídio de Substituição de Importação

O Órgão de Apelação **reverteu** as conclusões do Painel de inconsistência com o **Artigo 3.1 (b) do ASMC** sobre a exigência de realizar um número mínimo de etapas de fabricação em determinado território, assim como para a Lei de Informática, na medida em que poderiam sugerir que o cenário interno não estava sendo considerado pelas conclusões do Painel. Foram considerados permitidos os subsídios concedidos.

iii) Quanto a Cláusula de Habilitação

Sobre a decisão de Painel de ligar o tratamento discriminatório do programa ao previsto no Tratado de Montevideo (1980) em conjunto com os ECAs, o OA considerou correta a abordagem, justificada no parágrafo 2(c). O OA **ratificou** as conclusões de que privilégios tarifários do programa aos importados da Argentina, México e Uruguai,

supostamente inconsistentes com o Artigo I:1 do GATT 1994, não são justificáveis sob os parágrafos 2(b) e 2(c) da Cláusula de Habilitação.

Houve reversão também da imposição de um prazo de 90 dias para implementação das decisões, oferecendo a possibilidade de negociá-lo. Portanto, deve-se destacar que a defesa brasileira conseguiu atenuar danos ao reverter parte da condenação do Inovar-Auto.

Na reunião do dia 11 de janeiro de 2019, o OSC acatou o relatório do OA sobre o contencioso e as modificações realizadas sobre o relatório do Painel. Durante o mês de fevereiro, Brasil e os demandantes informaram o OSC de que estavam em diálogo aberto para definir o período dentro do qual se implementaria as considerações afirmadas pelo Relatório do OA.

Em 22 de fevereiro de 2019, as delegações de Brasil, Comunidade Europeia e Japão comunicaram à presidência do OSC o andamento das tratativas para definir em comum acordo o “Período de Tempo Razoável” para a implementação das decisões dos relatórios de Painel e de Apelação. No comunicado, observando o ESC, ainda estão previstos procedimentos para o caso de necessidade de arbitragem.

II.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A ATUAÇÃO BRASILEIRA

Visualizam-se, de forma resumida e didática, os resultados observados na controvérsia em questão, na Tabela 2.1 abaixo:

Tabela 2.1: Controvérsias DS472 e DS497, por fase

Fase	Resultados	Período
Consultas (paralelas)	- Exclusão da contestação da Zona Franca de Manaus e das ZPEs pelos europeus; - Estabelecimento de Painéis com as mesmas alegações.	2013 – 2014 2015
Painel (Harmonizado a partir de 2015)	- Apontou discriminação tarifária e violação de regras de conteúdo local e do princípio da Nação mais Favorecida, ferindo GATT, ASMC e TRIMs; - Brasil apelou acerca da aplicação do princípio de não-discriminação e da Cláusula de Habilitação.	2014 – 2017 2015 - 2017

Órgão de Apelação (Harmonizado)	- Confirmação de discriminação tarifária e da violação do princípio da Nação mais Favorecida, ferindo GATT e TRIMs; - Reversão da condenação das medidas de conteúdo local, considerando permitidos os subsídios sob o ASMC; - Anulação do prazo de implementação imposto pelo Painel.	2017 - 2018
Implementação (Harmonizada)	- Conversas em andamento para definir o “Período de Tempo Razoável, prevendo	2019

Fonte: Relatórios da OMC

Pode-se afirmar que o Brasil teve sucesso em sua defesa. Especialistas de comércio exterior e representantes da indústria exaltaram tanto a exclusão de parte dos questionamentos ainda na fase de consultas quanto a reversão parcial da decisão do Painel por parte do Órgão de Apelação. Deve-se ressaltar, ainda, que o Programa Inovar-Auto teve seu fim previsto para dezembro de 2017, de modo que as decisões na esfera da OMC não tiveram implicações factuais no andamento do programa. Além disso, ressalta-se a solidificação de jurisprudência do OA pela interpretação de subsídio observando o cenário doméstico do Brasil

O sucesso se deve à articulação entre o governo, através da CGC e o setor privado, através da CNI e escritórios de advocacia. Porém, a simples existência de um caso de tal magnitude suscita algumas reflexões sobre o desenho de políticas.

De início, Schapiro (2017) afirma a necessidade de cautela ao poder público ao realizar contorcionismos regulatórios para camuflar políticas, sob o custo de minar a capacidade de implementá-las e medir resultados. Da mesma forma, para Bonomo e Gonçalves (2016), argumentos que usam a longa duração dos contenciosos para reafirmar políticas proibidas ignoram a necessidade da estabilidade e durabilidade de políticas industriais, que devem ser amparadas por segurança jurídica. Logo, o governo deveria encarar as disputas como oportunidades para guiar políticas aprimoradas e acompanhá-las de perto.

Bonomo e Gonçalves (2016), ao observar que a maioria dos membros descumprem em alguma medida as regras, afirmam que há uma margem de manobra, já que países podem optar pelo “equilíbrio no descumprimento” de forma tácita. Disputas só são ensejadas por extrapolações, o que reforça o caráter pontual e estratégico das políticas, se aproximando do argumento de Nasser (2007), de que é necessário

compreender bem e testar constantemente os limites dessas restrições. Para o autor, é dentro dessa margem que políticas deveriam ser introduzidas.

CAPÍTULO III – O Setor Automobilístico e o Inovar-Auto: objetivos e resultados

O mercado automotivo brasileiro é o maior da América do Sul e um dos maiores do mundo, atraindo grande parte das marcas mundiais, seja na fabricação ou nas vendas. A afirmação anterior traz consigo a faceta internacionalizada do setor automobilístico atual. As tomadas de decisão, via de regra, são realizadas nas matrizes, o que é central para compreender toda a dinâmica do mercado. Uma exceção é empresa Agrale, de capital totalmente nacional, direcionada a tratores e caminhões de pequeno porte.

Nas seções seguintes, contudo, o foco está sobre o histórico e desempenho individualizado do segmento de autoveículos, conceito que abrange veículos de passageiros, comerciais leves, ônibus e caminhões. Tendo como pano de fundo a adoção de incentivos tributários e as contestações internacionais a esse respeito, é feito um paralelo entre as periódicas crises do setor, suas causas e soluções adotadas. A missão que segue, portanto, é avaliar em que medida a política pública direcionada da segunda década do século XXI afetou as variáveis socioeconômicas.

III.1- BREVE HISTÓRICO DO SETOR

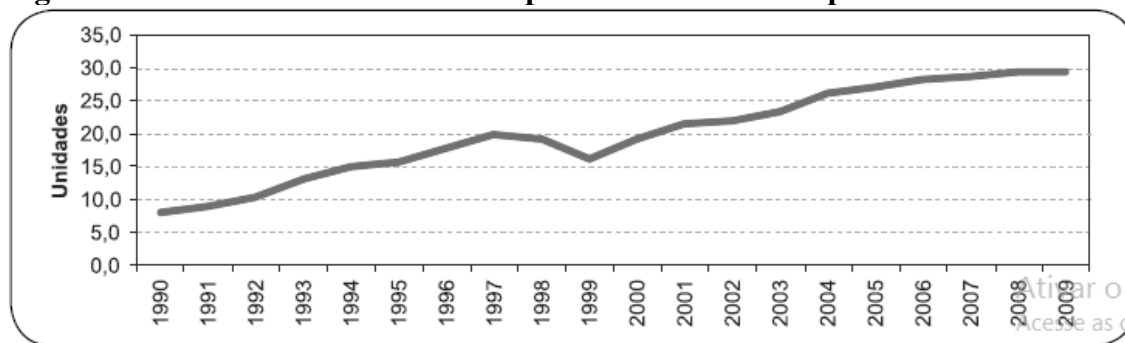
De 1990 a 2010, a produção nacional quase quadruplicou, em razão dos seguintes fatores: Aumento da renda média dos brasileiros; ascensão social da chamada classe C; redução dos níveis de desemprego; e maior acesso a crédito mais barato, especialmente nos anos 2000 (BARROS; PEDRO, 2011). Houve relevante evolução do número de vendas por habitante: Em 2000, o Brasil vendeu 8,8 veículos para cada mil habitantes. Este indicador cresceu para 18,4 em 2010. Apenas para ilustrar, ainda há boa distância para países desenvolvidos como Estados Unidos (53,3 em 2007) e Alemanha (com 49,3 em 2009), mas proximidade de países como a Coreia do Sul (23,8 em 2008).

Quanto ao emprego, os dados de longo prazo parecem estar estagnados (SCHAPIRO, 2017). Segundo dados da ANFAVEA, a indústria como um todo gerava em 2013, em um ano pré-crise, uma quantidade de empregos diretos totais inferior ao montante de 1980. Isto indica elevação da produtividade (figura 3.1), fruto da automação da produção. Porém, os dados a seguir mostram que a indústria alterna ciclos periódicos de crescimento e crise, o que indica deficiências. O aumento absoluto de produtividade

não pode ser confundido com competitividade, seja pelo padrão de especialização (carros compactos), por motivos cambiais ou ineficiência, isolados ou em conjunto.

Dada sua expressiva participação no PIB industrial dos anos 1990 até os anos 2010, em média 15%, o segmento automobilístico veio sendo um cliente permanente de medidas de incentivo, até mesmo nos períodos em que a orientação da política econômica era de maior restrição para as políticas industriais (SCHAPIRO, 2017).

Figura 3.1: Unidades de Autoveículos produzidos em média por trabalhador



Fonte: ANFAVEA (2010), extraído de Barros; Pedro (2011)

Entre os anos 1950 e 1980, a combinação de altas tarifas de importação, estatais fornecendo insumos baratos e bancos públicos oferecendo taxas subsidiadas garantiu resultados relativamente bem-sucedidos: Em 1975, o setor chegou a representar 15,6% do PIB industrial¹⁵. No entanto, o setor passou a se mostrar à margem da dinâmica global, registrando atraso tecnológico, baixa capacidade de inovação e baixa competitividade. É sintomático que, 15 anos depois, o setor automotivo passou ao patamar de apenas 10,6% do PIB industrial¹⁶, após uma década de estagnação e poucos investimentos e uma abrupta abertura comercial. A reação a esta crise gerou facilidades tributárias. Este exemplo parece refletir um ciclo permanente: crise setorial – pressão política – incentivo tributário. (SCHAPIRO, 2017)

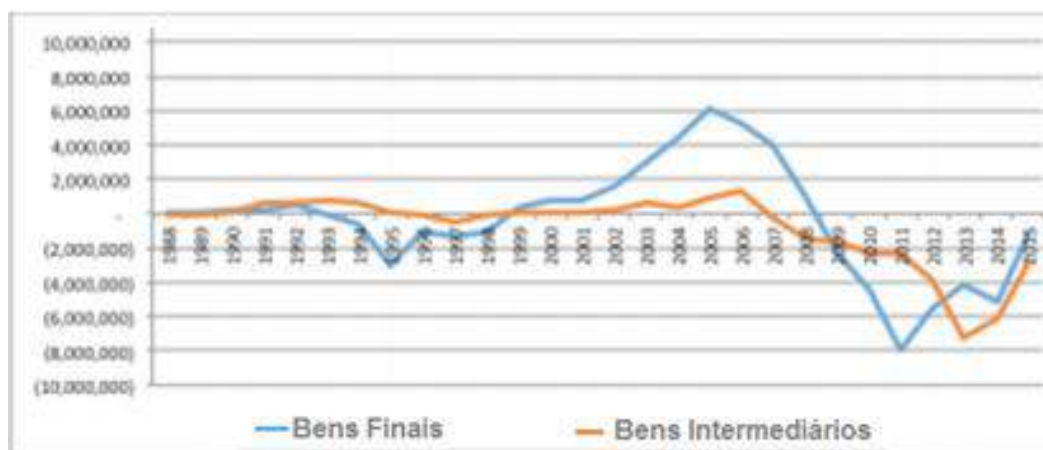
Os anos 1990, no Brasil, marcaram a desconstrução do modelo desenvolvimentista e uma abertura comercial que incluiu o setor automotivo. Com essa nova dinâmica de competição, tornaram-se recorrentes medidas de incentivo. É verdade que, como apontam Barros e Pedro (2011), diversas medidas de apoio ao setor foram executadas ao redor do mundo em contextos de crise internacional, como as de 1997 e 2008. O Brasil, no entanto, desde os anos 1990, para além desses momentos atípicos, abrigou diversos regimes tributários especiais para o setor, como a seguir:

¹⁵ e ¹⁶ ANFAVEA, 2017

A Câmara Setorial de 1992 eram grupos de trabalho compostos por empresários, trabalhadores e governo, com o objetivo de coordenar interesses para impulsionar resultados setoriais. A do complexo automobilístico produziu acordos com provisões até o ano de 1993. O Governo prometeu facilidades tributárias, regulatórios, financiamento pelos bancos públicos e incentivos para a exportação. Os empresários se comprometeram a reduzir margens de lucro e manter nível de emprego, corrigindo salários. Os trabalhadores aceitaram prorrogar a data-base da categoria em alguns meses. O modelo foi avaliado como modestamente positivo sob a ótica da receita tributária, de emprego e de vendas no curto prazo (ANDERSON, 1999).

Os anos de 1994 e 1995 mostraram abrupto desequilíbrio comercial e deslocamento das fábricas para a Argentina, devido a valorização cambial e tarifas de importação reduzidas. Em 1995, novas pressões competitivas levaram ao Novo Regime Automotivo, mais restrito, em virtude do advento da OMC e de dinâmicas políticas conjunturais. O NRA (1995-1999) concedeu incentivos para a nacionalização da produção e metas de exportação¹⁷. Vê-se na figura 3.2 a contenção do déficit comercial.

Figura 3.2: Balança Comercial da Indústria de Autoveículos (em US\$ mil)



Fonte: dados World Bank GVC-Database, extraído de Sturgeon; Chagas; Barnes, 2017

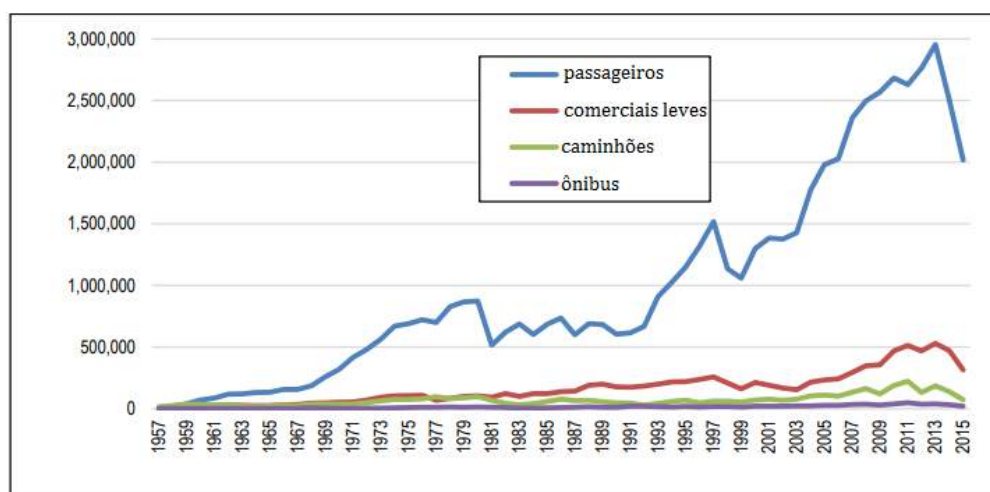
Os anos 2000 marcam uma retomada da economia brasileira, dos ganhos reais de salário, do consumo e da confiança, após crises políticas, energéticas, financeiras internacionais e de balanço de pagamentos. Este quadro refletiu-se na indústria de autoveículos com a explosão de importações a partir de 2006. A valorização do real e a demanda doméstica robusta desde 2004, elevaram as importações de veículos para 34,8% das vendas totais em 2011 (STURGEON; CHAGAS; BARNES, 2017).

¹⁷ Após consultas iniciadas em 1996 (tabela em anexo), o governo brasileiro fixou quota para importações provenientes de EUA, Japão, UE e Coreia do Sul com os mesmos incentivos internos (SCHAPIRO, 2017).

Neste intervalo, vale destacar a crise econômica global de 2008 e seus efeitos. Foram anunciadas demissões, férias coletivas e adiamento de projetos de investimento. O nível de capacidade ociosa aumentou cerca de 15% de janeiro a janeiro. Inúmeros países implementaram políticas de apoio às montadoras. No Brasil, cita-se o PSI do BNDES e renúncias de IPI no ano de 2009 com caráter de curto prazo, que demonstraram resultados positivos em vendas ao fim de 2009 e no recorde de 2010 (BARROS; PEDRO, 2011).

De forma resumida, temos os grandes ciclos de crescimento da produção em 1993-1997: 18,21% de crescimento médio; e 2000-2013: 7,87% de crescimento médio. Alternativamente, os grandes momentos de queda em 1981, com 41%; e 1998-1999, com 32%, como na figura abaixo:

Figura 3.3: Produção nacional de autoveículos (em unidades)



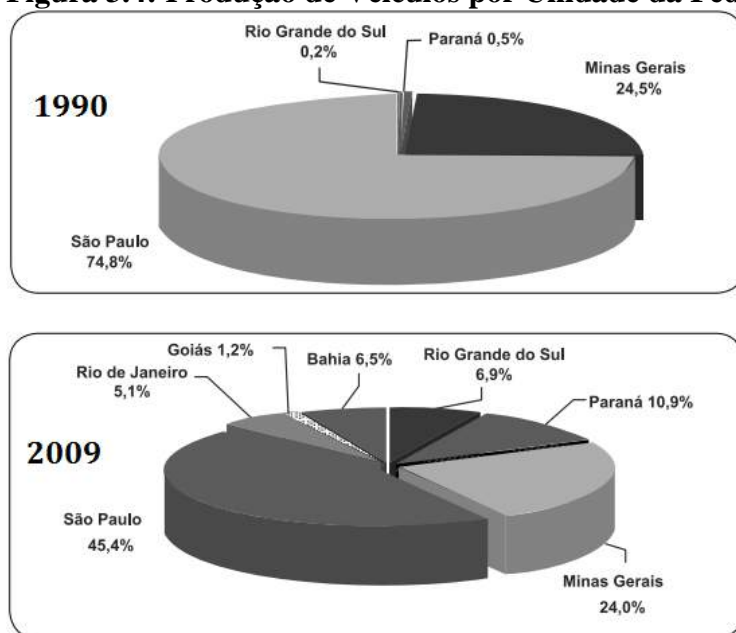
Fonte: dados ANFAVEA, extraído de Sturgeon; Chagas; Barnes (2017)

No que diz respeito à dinâmica espacial da indústria, Sturgeon *et al* (2009) sublinham natural propensão a uma forte integração em escala regional. Dois elementos desenham a dinâmica atual desses mercados. As montadoras tendem a se instalar junto aos mercados-fim e a necessidade de customização para produtos projetados de forma centralizada pelas multinacionais se ligam à emergência dos tratados regionais de comércio. A dinâmica Mercosul-indústria automobilística é apenas um dos exemplos ao redor do mundo.

Em escala nacional/local, o cenário que se tinha antes dos anos 1990 era de absoluta concentração das fábricas no Sudeste. O que se reflete na economia política da proteção no Brasil: “Interesses protecionistas relativos à indústria de material de

transporte concentram-se (...) em São Paulo e Minas Gerais” (ABREU, 2007, p. 114). A partir do fim da década de 1990, em razão da desorganização institucional do NRA, percebe-se uma desconcentração das montadoras, num contexto de guerra fiscal de estados e municípios. O forte sindicalismo metalúrgico paulista também é apontado como causa (CONCEIÇÃO, 2001). O fenômeno é ilustrado na figura 3.2.

Figura 3.4: Produção de Veículos por Unidade da Federação



Fonte: BARROS; PEDRO (2011)

III.2 - O PROGRAMA

O governo Dilma Rousseff lançou no início de seu primeiro mandato o chamado Plano Brasil Maior, orientador das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior, com objetivo geral de estimular a competitividade para a indústria nacional, tanto no mercado interno quanto externo. O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, batizado Inovar Auto, desenhado ao fim de 2012 e em vigor de janeiro de 2013 até dezembro de 2017, é a parte deste aparato que abrange o setor automotivo ao longo de toda a sua cadeia.

A partir de 2011, políticas anticíclicas foram aplicadas, através de renúncias de IPI em série vinculadas a mínimo de conteúdo local (“regiminho”), o que ganhou um desenho de institucionalidade mais amplo com o Inovar-Auto. A Medida Provisória 563/12, que o representa, convertida na Lei 12.715/12 (regulamentada pelo Decreto 7.819/12), tem expressamente o objetivo de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a

inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos veículos e autopeças. É a transformação de uma solução temporária em política pública mais elaborada e efetiva (FERNANDES, 2016). Oferece crédito presumido de IPI às empresas sobre aquisições de insumos e equipamentos, investimentos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) e gastos adicionais com engenharia e capacitação de fornecedores. Para obter o benefício, as empresas deveriam atender a exigências gerais e específicas.

As gerais correspondem à adimplência quanto a tributos federais e o compromisso de elevar a eficiência energética dos produtos, que, segundo a MP563, chegam a ser até 40% menores que a de veículos semelhantes comercializados na Europa e nos EUA. As específicas correspondem a (i) quantidade mínima de processos a se realizarem em território nacional para 80% dos veículos fabricados, (ii) exigência progressiva de atividades mínimas a se realizarem por ano, (iii) investimentos progressivos em P&D com referência a receita total bruta e (iv) aderir em percentual definido ao Programa de Etiquetagem Veicular definido pelo MDIC e estabelecido pelo INMETRO (LEÃO, 2013)

Ao realizar as atividades fabris e de engenharia, as empresas que fabricam veículos leves deveriam optar por, no mínimo, dois dos demais pontos, enquanto fabricantes de veículos pesados deveriam optar por, no mínimo, um dos demais. (LEÃO, 2013)

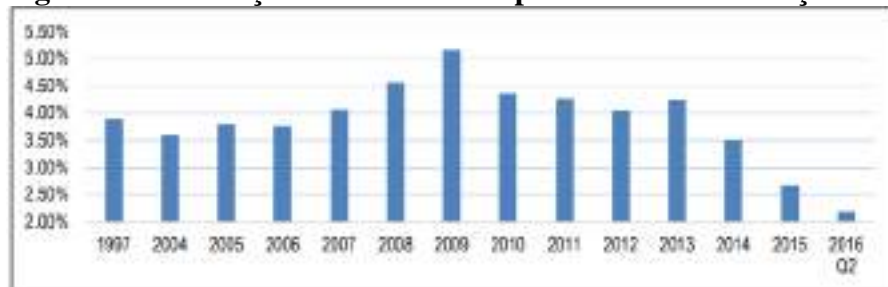
Desde quando foi implantado, as diferenças percentuais no IPI só não valem para carros importados do Mercosul e do México, com os quais o Brasil possui acordos comerciais específicos e que reúnem a maior parte das unidades trazidas do exterior ao país.

Todo este quadro advém do diagnóstico dos setores público e privado de que as montadoras nacionais estavam ganhando maior rejeição e perdendo competitividade até mesmo internamente. Fernandes (2016) afirma que a demanda do setor privado era essencialmente conter a participação de importados no mercado brasileiro e alongar prazos dos programas de pesquisa, tendo como foco estudos comparativos em matéria de eficiência energética e tecnologia embarcada. a seguir. O programa é então elaborado em coordenação de amplo grupo interministerial - MDIC, MF, MCTIC, MCC -, BNDES e ABDI, com participação da ANFAVEA e, em menor escala, do SINDIPEÇAS (FERNANDES, 2016), e paulatinamente modificado fruto do diálogo entre MDIC e as empresas isoladamente para definir intenções e procedimentos, com acompanhamento do

TCU. As demandas de ambos os lados se evidenciam nas sucessivas alterações legislativas de 2012 a 2013.

Para ilustrar tal diagnóstico, utiliza-se o percentual brasileiro na produção global no tempo e condições de investimento em P&D, como a seguir na Figura 3.5 e na Tabela 3.1.

Figura 3.5: Produção Nacional como percentual da Produção Global.



Fonte: dados OICA, extraído de Sturgeon; Chagas; Barnes (2017)

A participação da produção nacional vinha se reduzindo como consequência da recuperação da crise de 2008 ao redor do mundo, se equiparando em 2012 ao patamar de 1997. Já o esforço de elevar o investimento em P&D demonstra dificuldades nas suas fontes de financiamento na indústria de transformação brasileira, em especial na automotiva (tabela 3.1). A responsabilidade pela cifra recai sobre os órgãos públicos, destaque ao BNDES, e às próprias montadoras, em sua absoluta maioria estrangeiras. Os projetos contratados ao BNDES somam quase R\$ 4 bilhões entre 2008 e 2013. (CASTRO; BARROS; VAZ, 2014).

Tabela 3.1: Fonte de financiamento das atividades de P&D em 2008 por setor

Sector de atividade	Recursos próprios	Recursos de terceiros: privados	Recursos de terceiros: públicos
Total	76,3	4,3	19,4
Ind. transformação	88,0	0,8	11,2
Minerais não metálicos	66,2	0,8	33,0
Outros equip. transporte	68,9	0,0	31,0
Vestuário	73,2	0,0	26,7
Móveis	75,6	0,0	24,3
Automotiva	80,8	0,0	19,2
Máquinas e equip. elétricos	78,7	3,0	18,3
Produtos de metal	83,0	4,8	12,2
Química	88,4	0,8	10,8
Serviços	47,8	12,6	39,6
Pesquisa e desenvolvimento	28,0	7,4	64,6
Tecnologia da informação	63,3	2,7	34,1
Total (exclusive código 72 - P&D)	86,0	3,7	10,3

Fonte: PACHECO (2011), dados IBGE, Pintec

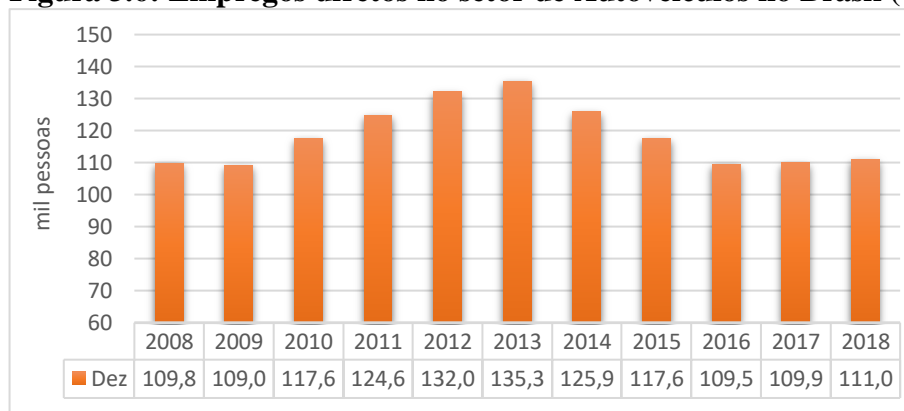
Estas condições de financiamento, ao lado da falta de autonomia decisória das subsidiárias, explicam a concentração da atividade de P&D nas matrizes. Segundo Castro, Barros e Vaz (2014), no tema “redução de emissões e eficiência energética”, onde a automotiva é relevante, os países que sediam fabricantes possuem, em média, três vezes mais patentes em vigor que a média dos países da OCDE e mais de oito vezes a média mundial.

III.3 – ANÁLISE ECONÔMICO-SETORIAL

Em termos práticos, o Inovar-Auto apresenta dois objetivos: atrair novos investimentos para o país, garantindo assim maior nacionalização da produção dos veículos adquiridos pelos brasileiros e nivelar um padrão de produção aos patamares internacionais, de forma a favorecer as exportações. De forma secundária, apresentou o objetivo declarado de auferir ganhos de eficiência energética para a frota brasileira, em observância aos anseios de economia por parte do consumidor e ao esforço de preservação do meio-ambiente. Avalia-se nesta seção os resultados estimados.

Primeiramente, *estimados* porque se torna difícil a avaliação do programa por dois motivos independentes. Um corresponde à magnitude da recessão econômica simultânea ao programa. O outro, ao fato de que abarca todas as firmas do setor, não havendo, pois, o exemplo contrafactual.

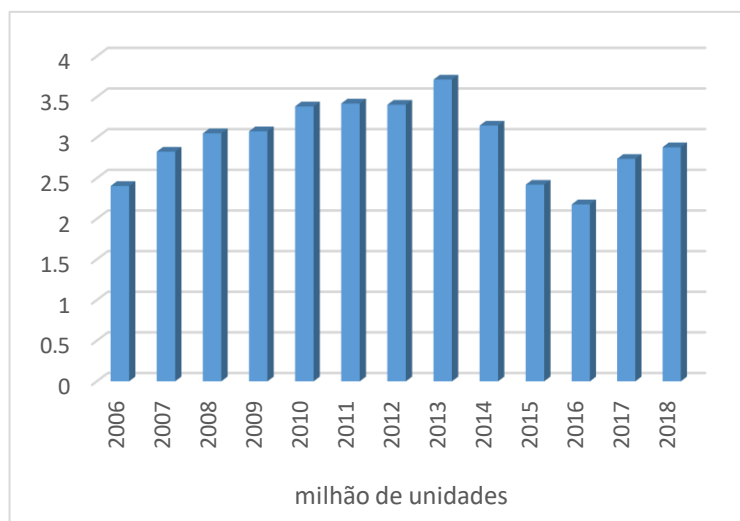
Figura 3.6: Empregos diretos no setor de Autoveículos no Brasil (em mil pessoas)



Fonte: Elaboração Própria, dados ANFAVEA

Primeiro, dados da ANFAVEA de emprego no período 2013-2017 dão conta, em razão da crise econômica, da perda de mais de 25.000 empregos só na produção de autoveículos. O volume produzido confirma este desempenho.

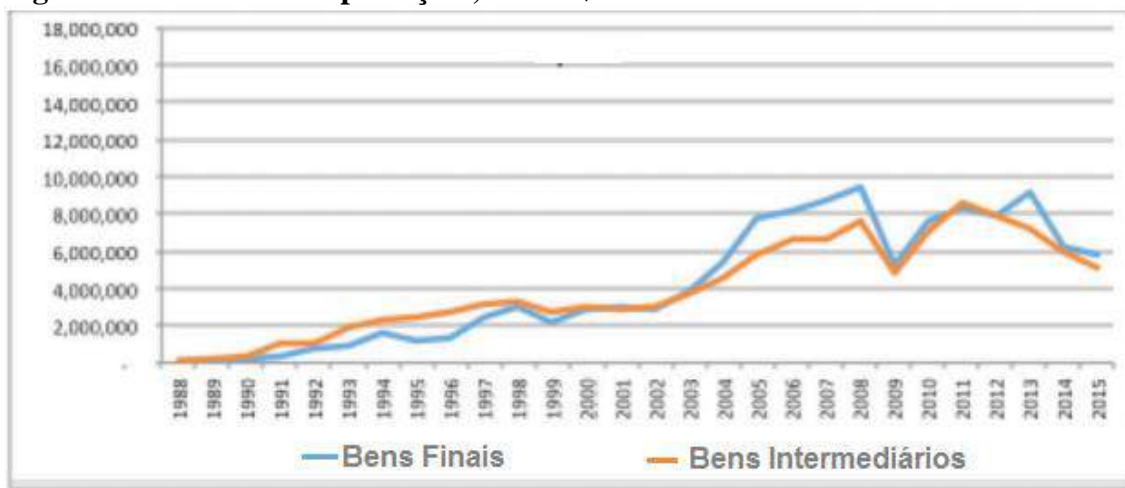
Figura 3.7: Produção Nacional de Autoveículos, em unidades



Fonte: Elaboração Própria, dados ANFAVEA

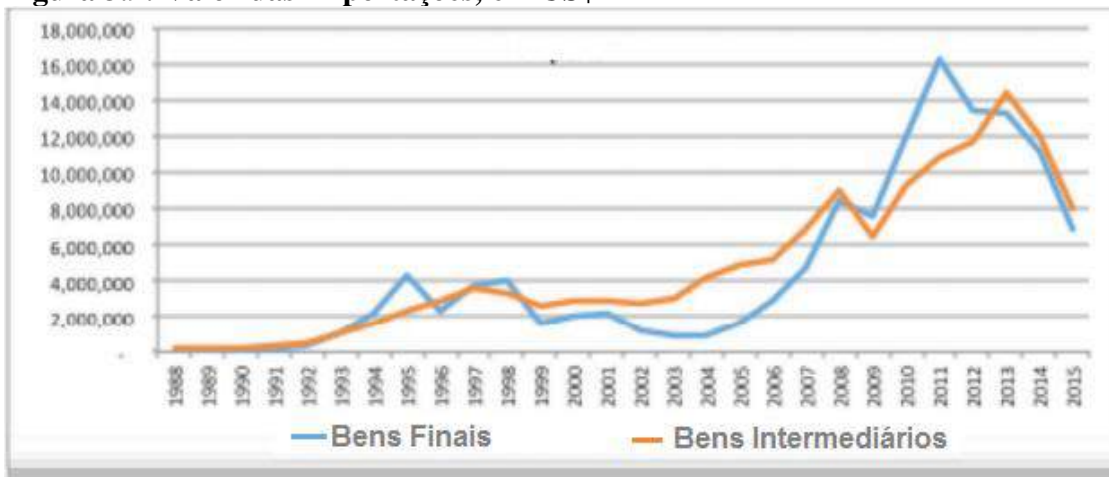
De acordo com a ANFAVEA, Inovar-Auto de imediato elevou a produção local em 10% em 2013, refletindo a queda na penetração de importações (a correlação se fortalece com as importações de janeiro de 2018, primeiro mês após o regime, superando em 58% as do mesmo mês de 2017). O quadro se agrava com a progressiva depreciação da moeda local. Sturgeon (2017) ressalta como a produção incentivada não foi alocada para as exportações (figura 3.8). Essa aceleração, porém, foi fugaz e derrubada pela forte crise econômica subsequente. A interpretação que segue do exposto, tanto no momento de alta quanto de baixa, é a profunda relação de dependência com a demanda doméstica da indústria.

Figura 3.8: Valor das Exportações, em US\$ mil



Fonte: dados World Bank GVC-database, Extraído de STURGEON, 2017

Figura 3.9: Valor das Importações, em US\$ mil

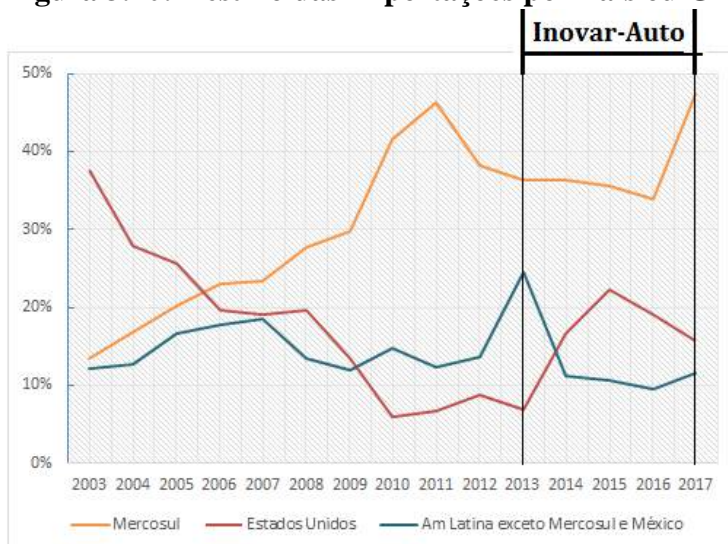


Fonte: dados World Bank GVC-Database, extraído de Sturgeon; Chagas; Barnes (2017)

A porcentagem do total de autoveículos que foram exportados saltou de 15,22% em 2013, para 27,99% em 2017¹⁸, demonstrando o desaquecimento relativo da economia brasileira. Exportações foram especialmente para a Argentina (44,2%) e Estados Unidos (15,56%). Na realidade, a tendência foi de aprofundamento da dependência desses mercados para as exportações, o que indica mais um elemento de baixa competitividade. Os dados da plataforma WITS-Banco Mundial e ANFAVEA, ilustrados nas Figuras 3.10 e 3.11, mostram a dependência ao Mercosul e ainda México, Chile e Singapura com papel de destaque:

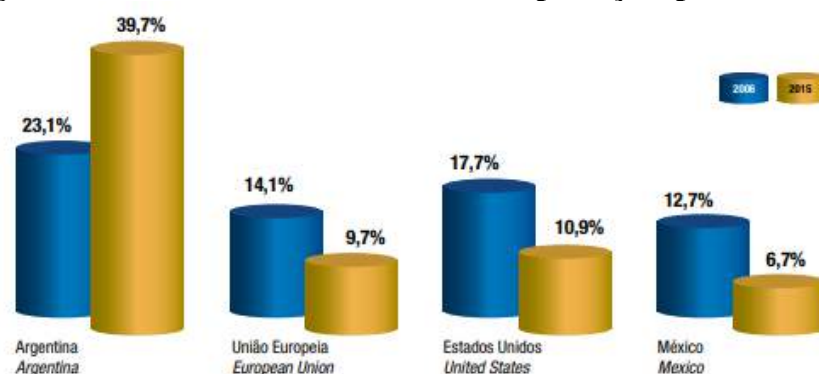
¹⁸ Cálculo próprio, a partir de dados da ANFAVEA

Figura 3.10: Destino das Exportações por País ou Grupo



Fonte: Elaboração Própria, dados de WITS/World Bank

Figura 3.11: Percentual de Destino das Exportações por País



Fonte: Extraído do Anuário ANFAVEA 2017

As inferências acima são úteis para elucidar a agregação de vários fatores no cálculo do índice de vantagens comparativas reveladas do setor (IVCR), uma proxy do índice de competitividade. O índice se dá por $IVCR = VcrE - VcrI$, em numa relação diretamente proporcional com competitividade:

Figura 3.12: Vantagem Comparativa Revelada para Exportações e Vantagem Comparativa Revelada para Importações

VcrE (Índice de Balassa)

$(\text{veiculos exportados}^{\text{BR}}/\text{total de exportações}^{\text{BR}}) / (\text{veiculos exportados}^*/\text{total de exportações}^*)$

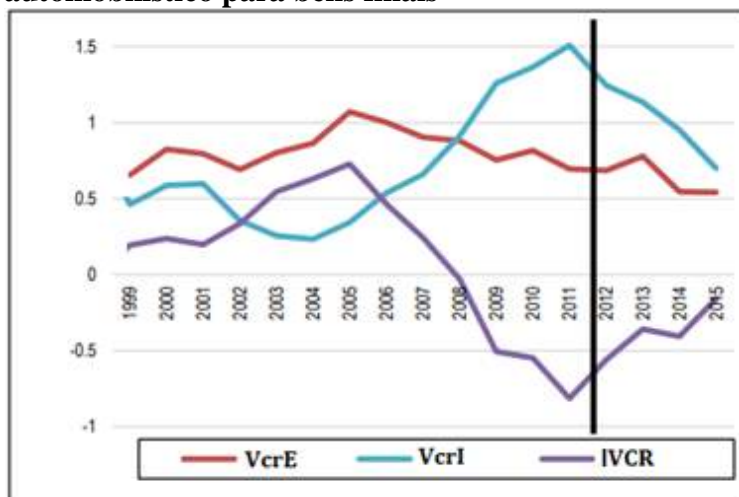
VcrI

$(\text{veiculos importados}^{\text{BR}}/\text{total de importações}^{\text{BR}}) / (\text{veiculos importados}^*/\text{total de importações}^*)$

Fonte: *Elaboração Própria*

No que se refere a Figura 3.13, a observação de um VcrE relativamente estável, na comparação da vigência do programa com o período anterior, confirma as indicações prévias de que as exportações brasileiras foram dirigidas por outros fatores como a capacidade de absorção da produção pela demanda doméstica. Por outro lado, a curva do VcrI é um nítido espelho da curva IVCR. Considerando não haver relevante variação da VcrE (mudança estrutural de competitividade), a explicação das importações e da competitividade geral se dá por fatores como taxa de câmbio e exposição ao mercado internacional. (STURGEON; CHAGAS; BARNES, 2017).

Figura 3.13: Índice de Vantagens Comparativas Reveladas no setor automobilístico para bens finais



Fonte: dados Comtrade Database, extraído de Sturgeon, Chagas e Barnes (2017)

A leitura que se pode fazer do período, tendo em vista o índice acima e os dados de produção total e destino das exportações, ainda que correndo risco de precipitar efeitos mais estruturais, é que as isenções desde 2011 não afetaram competitividade, mas

obtiveram êxito em reservar boa parte do mercado brasileiro para as montadoras instaladas, como já apontado citando Bonomo e Gonçalves (2016), no capítulo II.

Em termos de atração de investimentos, segundo a ANFAVEA, com o Inovar-Auto, o setor automotivo superou outros segmentos industriais, chegando a marca dos US\$ 30 bilhões até 2017. Os dados disponibilizados pelo MDIC, na Tabela 3.2, indicam queda marginal no influxo de investimentos totais, estabilização da atração percentual de investimentos para a indústria entre 2012 e 2016 e alta comparativa do setor automobilístico. O ganho ao longo de 4 anos foi de cerca de 10 pontos percentuais na participação do IED. Sturgeon, Chagas e Barnes (2017) ponderam o efeito, afirmando que os IED já cresciam desde a recuperação de 2010. Os autores adotaram premissa de que as decisões de investimento afetadas pelo programa somente poderiam se dar a partir do fim de 2014, considerando seu lançamento ao final de 2011 e um prazo de maturação das decisões de 3 anos. Assim, estimaram que 51% dos investimentos realizados e 52% dos empregos gerados se dão em razão do programa (STURGEON; CHAGAS; BARNES, 2017).

Tabela 3.2: Investimentos Externo Direto no Brasil, por setor

	2012	2013	2014	2015	2016
Influxo Total (US\$ mi)	60.542,70	49.345,30	56.099,10	57.907,2	53.672,80
(% do PIB)	2,5	2,0	2,3	3,3	3,0
	% do total				
Agropecuária e Extração Mineral	10,8	20,2	10,0	14,4	16,2
Indústria	36,7	30,8	30,2	36,2	37,5
Metalurgia Básica	8,8	3,0	4,3	1,5	2,7
Alimentos	8,4	3,0	2,8	4,0	2,4
Autoveículos, trailers e outros	2,1	3,8	5,2	7,8	12,2
Maquinário	1,6	1,8	1,5	1,9	2,9
Serviços	51,9	48,4	59,5	49,1	45,9

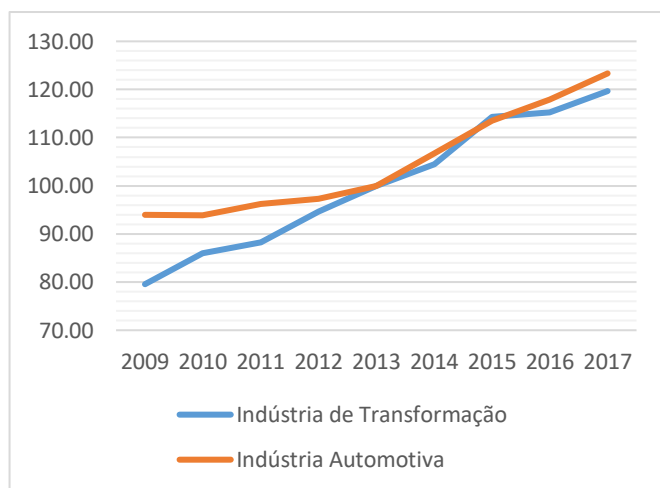
Fonte: dados SECEX/MDIC

No que se refere a produtividade do trabalho, os resultados não são conclusivos em termos de eficiência. A produtividade, embora em queda desde 2013, pode demonstrar apenas um excesso de capacidade instalada, dado que há uma forte redução na produção total e uma relativa rigidez no mercado de trabalho (STRUGEON; CHAGAS; BARNES, 2017). Por outro lado, os preços médios do setor, assim como de toda a indústria, não demonstraram o esfriamento do mercado. A figura 3.14 apresenta a subida de preços, mas não permite elencar a menor competição do Inovar-Auto como responsável, ainda que houvesse certa estabilidade anterior ao programa.

Se os dados agregados não se mostram vigorosos, alguns outros elementos parecem ter respondido bem aos anos de regime tributário do Inovar-Auto. Durante esses

anos, ao todo foram oito fábricas inauguradas, somando investimento de aproximadamente R\$ 14 bilhões. Para efeito de exemplo, houve a inauguração da primeira planta da alemã BMW na América do Sul, no norte de Santa Catarina. É um bom sinal da descentralização regional. Ainda que a maioria tenha se instalado no polo tradicional, estado de São Paulo, houve inaugurações no interior dos estados de Pernambuco, Goiás e a já citada em Santa Catarina.

Figura 3.14: IPP automobilístico e da indústria de transformação (dezembro), 2013 = 100



Fonte: IBGE-IPP, Ipeadata

Outro elemento avaliado como positivo por representantes das empresas e do MDIC diz respeito à eficiência energética da indústria. Quando lançado, as diretrizes do InovarAuto apontavam metas de eficiência de 12% no consumo de combustíveis comparando as performances de 2017 com de 2011 para as fabricantes inscritas, sob possível penalização de multas. Patamares mais elevados, de 15,4% e de 18,8%, se alcançados, garantiriam ainda mais vantagens tributárias – redução de 1 unidade e de 2 unidades na alíquota de IPI, respectivamente. (SCHAPIRO, 2017). Dados da AEA, entretanto, apontam superação da meta ao longo do período, com resultado efetivo de 15% em relação à frota emplacada em 2012. Das 40 empresas vinculadas ao Inovar Auto entre fabricantes e importadoras, apenas uma importadora não alcançou a meta mínima. Dez empresas se beneficiaram das metas adicionais, sendo oito na casa dos 15,4% - Honda, Mercedes-Benz, Grupo PSA (Peugeot e Citroën), Renault, Toyota, Volkswagen, Nissan e Audi – e duas na casa dos 18,8% - Ford e General Motors (Chevrolet).

Números positivos de eficiência energética só foram possíveis, segundo a AEA através de adaptações promovidas na fabricação de motores, caixas de câmbio e da implementação dos chamados pneus verdes, menos resistentes à rolagem

Observando em perspectiva todo o escopo analisado, pode-se facilmente questionar os resultados obtidos, quando a atenção se volta para variáveis agregadas, como emprego, produtividade, preço médio e competitividade. A maior nacionalização da cadeia teve como consequência o afastamento de empresas estrangeiras entrantes, como as chinesas e sul-coreanas. Schapiro (2017) afirma que os resultados colhidos têm ligação com a tipo de incentivo criado. Renúncias fiscais afetam o custo e não os horizontes de receita. Assim, favorecem transformações apenas incrementais, mas não realmente substantivas. Para o autor, projetos vocacionados a transformações estruturais exigem políticas mais propícias a tomada de risco. Este é o caso dos programas públicos de venture capital voltados para inovação e desenvolvimento de tecnologia¹⁹. Para o autor, a fronteira que se avizinha na automobilística é a da tecnologia de elétricos e híbridos, as quais deveriam ser objeto de política. Outra razão levantada para ganhos residuais e viciosos é a intervenção da política industrial voltada ao curto prazo, buscando reduzir os custos de transação setoriais para “suprir deficiências sistêmicas no ambiente de negócios” (SCHAPIRO, 2017 p.17), o que vai ao encontro de RODRIK, (2004, p.24). A origem desta disfunção é a dificuldade realizar reformas mais abrangentes, como a tributária.

É possível, ao mesmo tempo, valorizar determinadas conquistas com efeitos colaterais não-desprezíveis, como a difusão geográfica da capacidade instalada e a maior eficiência energética dos veículos montados. Para avaliar a hipótese de maior capacitação estruturante em termos dos efeitos de investimento em engenharia e em P&D, é preciso maior prazo de observação e atomização da pesquisa, em busca dos resultados de individualizados das empresas, até mesmo no aspecto concorrencial. O enfoque neste trabalho se dá sobre os aspectos macro-setoriais.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou analisar de maneira abrangente a construção internacional do aparato normativo que rege as relações comerciais, contexto no qual os mercados brasileiros se inserem, e os seus pontos de ligação com os setores econômicos.

¹⁹ Além disso, visar PPPs voltadas ao investimento em P&D, associação de empresas com universidades e institutos de pesquisa e joint-ventures com transferência de tecnologia estrangeira (LEE, 2015).

O elenco de disciplinas representadas pela Organização Mundial do Comércio afeta diretamente as escolhas de políticas de cada país que se compromete assinando seus termos, motivo de intenso debate na literatura econômica. Em um esforço de contextualização da participação brasileira no Órgão de Solução de Controvérsias procurou-se apresentar seu perfil histórico, quanto aos perfis dos setores envolvidos e o cálculo político-econômico que envolve a motivação para as controvérsias.

Aplicou-se o exposto acima tomando como ponto de partida o caso da controvérsia comercial direcionada ao Brasil mais abrangente da história do SSC - OMC. A intenção é apresentar de que forma a afirmação geral inicial se aplica em termos práticos. Os casos DS472 e DS497, iniciados por União Europeia e Japão, mesmo que limitados arbitrariamente apenas ao setor automotivo por haver meios de fornecer análise mais completa, se conectam a boa parte dos empregos e do PIB industrial brasileiros. Isso significa analisar de que forma os instrumentos de política são encarados perante os compromissos firmados pelo país e as características da acusação e das decisões, apontando para o grau de liberdade e aprimoramento para políticas futuras visando o desenvolvimento econômico. Significa, também, a importância de termos em mente a avaliação de resultados para essas políticas, no sentido de medir custos e benefícios e compreender o jogo de economia política envolvido.

Algumas reflexões são indispensáveis ao final deste esforço. Uma diz respeito ao funcionamento e vitalidade do sistema multilateral de comércio nos tempos atuais de paralisia e outra sobre a eficácia de determinadas políticas nas economias do século XXI, ao modelo da que se viu por parte do Brasil nos anos de 2011 a 2017.

Teriam a OMC e, especificamente, as decisões do OSC contundência suficiente para corrigir e desestimular elementos futuros de política de países-membros? Trata-se de um foro de negociações paralisado há anos sem avançar nos seus propósitos, ao passo que se desenha uma enorme guerra comercial, e um órgão interno sofrendo por desinteresse de grandes *players* no seu funcionamento – dada a iminente falta de juízes apontados para o Órgão de Apelação em 2019 (PAYOSOVA *et al*, 2018) -, além de desconfiança quanto ao viés apresentado pelos juízes dessa corte (ARIAS, 2019).

Por outro lado, no que diz respeito ao modelo de aplicação de políticas industriais pelos governos, a literatura de desenvolvimento econômico moderna aponta para uma certa convergência de que o Estado representa papel relevante em uma estratégia virtuosa, ultrapassando a dicotomia do século passado. A questão, porém, aponta para avaliar as

condições institucionais e instrumentos empregados para impulsionar mercados, o que implica muito cuidado (SCHAPIRO, 2017).

É um debate especialmente relevante no momento em que se apresenta um exemplo de mecanismo regulatório que apresenta alguns dados satisfatórios, mas com resultados muito tímidos para o dispêndio de recursos públicos. Em perspectiva, a renovação anunciada em 2018 de programa semelhante, com leves alterações (o Rota 2030), parece confirmar a combinação do permanente apoio estatal com crises periódicas, caracterizadas por intervenções que visam o curto prazo, na tentativa de suprir deficiências sistêmicas no ambiente de negócios (SCHAPIRO, 2017 e RODRIK, 2004). Um trabalho que aponta os vícios de política para forjar real competitividade é Rodrik (2004). Nesse, encontram-se proposições de política industrial adequadas. O autor salienta pontos chave para a eficácia de política que contorne os velhos defeitos de corrupção e captura do Estado: transparência, mecanismos de autorreformulação, controle com critérios pré-definidos de sucesso e cláusula de encerramento em caso de fracasso, e, por fim, transversalidade, ou seja, foco em atividades inovadoras, não setores específicos.

No caso brasileiro, o setor automotivo deve continuar a receber incentivos do governo brasileiro através do novo programa para o setor, o Rota 2030. Projeções de isenção giram em torno de R\$ 1,5 bilhão ao ano. O plano do MDIC inclui ainda uma transição gradual da cobrança do IPI, deixando de considerar a cilindrada do motor para exigir nova meta de eficiência energética de 12%. Outras novidades foram assimiladas, tais como incentivos à produção de veículos elétricos e híbridos e o aumento da segurança dos automóveis. O governo afirma que as considerações publicadas no âmbito OMC foram internalizadas. Resta saber se o real efeito de mais um esforço público nesse sentido será o estímulo de uma mudança estrutural ou se mais uma distorção de curto prazo e sem benefícios perenes para o público, como parece ter sido a tônica nas décadas anteriores no setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **Comércio Exterior**: interesses do Brasil. Elsevier, 2007.

AMARAL, Renata. Ingerência no policy space: reflexões sobre as regras e os contenciosos da OMC. **Pontes**, Volume 12, nº4 – junho de 2016, p. 8-11.

AMARAL JR, Alberto do *et al.* Solução de Controvérsias. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos Sawaya. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. Edições Aduaneiras, 2005. cap. XIII, pag. 379-408

AMSDEN, Alice H. Industrialization under new WTO law. **Trade and development: directions for the 21st century**, p. 82, 2003.

ANDERSON, Patrícia. **Câmaras setoriais**: histórico e acordos firmados - 1991/95. 1999.

ARBIX, Daniel. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. **Contexto internacional** v. 30, n. 3, p. 655, 2008.

ARIAS, Eric. Impartiality in International Courts: Evidence from a Natural Experiment at the WTO. 2019.

AZEVÊDO, Roberto Carvalho de. Prefácio. In: BENJAMIN, Daniela (Ed.). **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: Uma perspectiva brasileira**. Brasília. Fundação Alexandre Gusmão, 2013, p. 23

BARRAL, Welber. OMC e os contenciosos. 2015. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/coluna-barral-omc-e-os-contenciosos-brasileiros>>. Acesso em: 22 out. 2018

BARRAL, Welber. Solução de Controvérsias na OMC. In: DE KLOR, Adriana Dreyzin de *et al.* **Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

BARROS, Daniel Chiari; PEDRO, Luciana Silvestre. As mudanças estruturais do setor automotivo, os impactos da crise e as perspectivas para o Brasil. **BNDES Setorial**, n. 34, set. 2011, p. 173-202, 2011

- BENJAMIN, Daniela (Ed.). **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Fundação Alexandre Gusmão, 2013
- BONOMO, Diego; GONÇALVES, João Emilio. Solução de Controvérsias: Contenciosos sobre a política industrial. **Pontes**, v. 12, n. 4, junho de 2016, p. 12-16, 2016.
- CASTELAN, Daniel; DOS SANTOS, Leandro Wolpert. O Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC: soft balancing? **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, 2018.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil – 3. ed.** - Editora Universidade de Brasília. 2008
- CHANG, Ha-Joon. Policy Space in Historical Perspective with special reference to trade and industrial policies. **Economic and Political Weekly**, p. 627-633, 2006.
- COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: para além dos contenciosos, a política externa**.
http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/solucao-de-controversias/cgc/artigo-cozendey Acesso em 12 mar. 2019, v. 10, p. 16, 2011.
- CASTRO, Bernardo Hauch Ribeiro de; BARROS, Daniel Chiari; VAZ, Luiz Felipe Hupsel. Além da engenharia: panorama do capital nacional na indústria automotiva brasileira e insights para uma política pública rumo ao desenvolvimento de tecnologia automotiva no Brasil. 2014
- FERNANDES, Gabriel Rodrigues. **Interações entre o Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e o setor privado no Programa Inovar-Auto**. 2018
- FONSECA, Adriana Dantas Q.; SANCHEZ, Michelle Ratton; NASSER, Rabih Ali. Subsídios e Medidas Compensatórias. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos Sawaya. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. Edições Aduaneiras, 2005. Cap VI, pag. 187-207
- FONTOURA, Andrezza Muniz Barreto. A eficácia do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio sob a perspectiva brasileira. 2015.

- JANK, Marcos Sawaya. *et al.* Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos Sawaya. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. Edições Aduaneiras, 2005. cap. II, pag. 37-70
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia Internacional**. 2015.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001
- LEÃO, Carina. O Novo Regime Automotivo Brasileiro Inovar-Auto. 2013. Disponível em: <https://issuu.com/sfeditora/docs/2013.09_ih_sem_marcas_de_corte>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- LEE, Keun. Industrial Policies for Upper-Middle-Income Countries. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2015. Disponível em: www.e15initiative.org/
- NAIDIN, Leane Cornet; LEMME, Marta Calmon.; GADELHA, Maria Fernanda. **Subsídios em Doha**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 90, p. 2-11, 2007.
- NASSER, Rabih Ali; COSTA, Luciana Barboza. Política Industrial e a OMC: o caso da Lei do Bem. **Pontes**, v. 3, n. 2, p. 22-24, 2019
- PACHECO, Carlos Américo. O financiamento do gasto em P&D do setor privado no Brasil e o perfil dos incentivos governamentais para P&D. **Revista USP**, n. 89, p. 256-276, 2011.
- PAYOSOVA, Tetyana et al. **The dispute settlement crisis in the World Trade Organization: causes and cures**. 2018.
- PORSSE, Alexandre; MADRUGA, Felipe. Estudo sobre o efeito do desconto no IPI de veículos sobre PIB e emprego. **Valor Econômico**, 2014. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/3610592/estudo-mostra-baixo-efeito-do-desconto-no-ipi-de-veiculos-sobre-pib-e-emprego>. Acesso em: 17 fev. 2019
- RODRIK, Dani. **Industrial Policy for the Twenty-First Century**. 2004.

SCHAPIRO, Mario G. O Estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, 2017.

STURGEON, Timothy; CHAGAS, Leonardo Lima; BARNES, Justin. Inovar Auto: Evaluating Brazil's Automotive Industrial Policy to Meet the Challenges of Global Value Chains. **Background Paper to Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. World Bank, Brasília, 2017.

THORSTENSEN, Vera. OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2001

ZERBINI, Eugenia. *et al.* Investimentos. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos Sawaya. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. Edições Aduaneiras, 2005. cap. XI, pag. 323-353

SITES CONSULTADOS E DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL, Lei Nº 12.715, de 17 de set de 2012. Institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores. BRASÍLIA, DF, set 2012

WTO. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures** (“SCM Agreement”). Disponível em < https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm> Acesso em: 21/11/2018

_____. **Agreement on Trade-Related Investment Measures** (TRIMs). Disponível em <https://www.wto.org/english/tratop_e/invest_e/trims_e.htm>

_____. **General Agreement on Tariffs and Trade** (GATT). Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm>

WTO. *Brazil - Certain Measures Concerning Taxation and Charges* (WT/DS472/AB/R - WT/DS497/AB/R) – Relatório do Órgão de Apelação. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds497_e.htm>. Acesso em: 11 mar. 2019.

WTO. Relatório do Painel *em Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges* (WT/DS472/R; WT/497/R). Disponível em:

<https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds497_e.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

WTO. Solicitação de Consultas do Japão em *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges (WT/DS497/1)*.

WTO. Solicitação de Painel pelo Japão em *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges (WT/DS497/3)*.

ANEXO A

ACORDO CONSTITUTIVO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Anexo 1:

Anexo 1A: Acordos Multilaterais sobre Comércio de Bens

- Acordo Geral de Tarifas e Comércio 1994
- Acordo sobre Agricultura
- Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
- Acordo sobre Têxteis e Vestuário
- Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
- Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
- Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994
- Acordo sobre Implementação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994
- Acordo sobre Inspeção Pré-embarque
- Acordo sobre Regras de Origem
- Acordo sobre Procedimentos para Licença de Importação
- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
- Acordo sobre Salvaguardas

Anexo 1B: Acordo sobre o Comércio de Serviços e Anexos

Anexo 1C: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

Anexo 2: Entendimento sobre as regras e procedimentos para Solução de Controvérsias

Anexo 3: Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais

Anexo 4: Acordos Plurilaterais de Comércio

- Acordo sobre Comércio de Aeronaves civis
- Acordo sobre Compras Governamentais
- Acordo Internacional sobre Produtos Lácteos
- Acordo Internacional sobre Carne Bovina

Fonte: OMC

ANEXO B

Alguns casos do Brasil como Demandante no OSC

Ano	Assunto	Demandado	Fase Alcançada
1997	Padrões Técnicos sobre Gasolina	Estados Unidos	Órgão de Apelação
1997	Medidas sobre importação de aves	União Europeia	Órgão de Apelação
2000	Salvaguarda sobre importações de tecidos e produtos de algodão	Argentina	Consultas
2000	Salvaguarda sobre importação de aço em minério de ferro	Turquia	Consultas
2000	Dumping e subsídios continuados pelo Act 200	Estados Unidos	Órgão de Apelação
2000	Medidas compensatórias a produtos de aço e carbono	Estados Unidos	Consultas
2000	Antidumping sobre assessorios de aço fundido	União Europeia	Implementação
2001	Créditos à exportação para Aeronaves	Canadá	Consultas
2001	Código de Patentes norte-americano	Estados Unidos	Consultas
2001	Antidumping sobre silício metálico	Estados Unidos	Consultas
2001	Antidumping sobre importações de frango vindas do Brasil	Argentina	Painel
2002	Antidumping sobre importações de aço	Estados Unidos	Órgão de Apelação
2002	Subsídios a exportação de açúcar	União Europeia	Órgão de Apelação
2002	Subsídios ao Algodão	Estados Unidos	Retaliação Autorizada
2008	Revisão de antidumping a importação do suco de laranja	Estados Unidos	Órgão de Apelação
2010	Confisco de medicamentos genéricos em trânsito	União Europeia	Consultas
2012	Antidumping sobre a importação de carne de frango	África do Sul	Consultas
2014	Medidas relativas à importação de produtos bovinos	Indonésia	Consultas
2017	Medidas relativas a importação de açúcar	China	Consultas (em andamento)
2018	Medidas relativas a importação de açúcar	Índia	Consultas (em andamento)

Fonte: Elaboração Própria, informações extraídas de Arruda (2013)

ANEXO C

Alguns Casos do Brasil como Demandado no OSC

Ano	Assunto	Demandante	Fase Alcançada
1995	Medidas compensatórias sobre exportação de coco	Filipinas	Órgão de Apelação
1996	Subsídios à exportação no setor aeronáutico	Canadá	Órgão de Apelação
1996	Medidas no setor automotivo	Japão	Consultas
1996	Medidas no setor automotivo	Estados Unidos	Consultas
1999	Medidas de preço mínimo de importação	Comunidades Europeias	Consultas
2000	Medidas de Proteção a patentes	Estados Unidos	Consultas
2005	Proibição de Importação de pneus reformados	Comunidade Europeias	Órgão de Apelação

Fonte: Elaboração Própria, informações retiradas de Arruda (2013)