

**BARREIRAS AOS PRODUTOS E SERVIÇOS
BRASILEIROS**

OUTUBRO 2002

**- EMBAIXADA DO BRASIL -
Washington, D.C.**

ÍNDICE

Apresentação - Embaixador Rubens Antonio Barbosa

I I. PRODUTOS

1. Produtos de base

- 1.1. Açúcar
- 1.2. Soja
- 1.3. Algodão
- 1.4. Milho
- 1.5. Camarão
- 1.6. Carne Bovina
 - 1.6.1. Carne “in natura”
 - 1.6.2. Carne Processada
- 1.7. Carne Suína
- 1.8. Frango
- 1.9. Frutas e Legumes
 - 1.9.1 Aumentos Sazonais de Tarifas de Produtos Agrícolas
 - 1.9.2 Barreiras Sanitárias
 - 1.9.3 Frutas e Legumes Brasileiros Proibidos, Restritos e Admitidos no Mercado Norte-Americano
- 1.10. Madeiras Tropicais – Mogno
- 1.11. Tabaco

2. Produtos industrializados

- 2.1. Aço
- 2.2. Calçados
- 2.3. Etanol
- 2.4. Laticínios
- 2.5. Sucos de Fruta
 - 2.5.1 Suco de Laranja
 - 2.5.2 Suco de Limão
 - 2.5.3 Suco de Uva
- 2.6. Têxteis

I II. SERVIÇOS

1. Serviços Financeiros

- 1.1. Companhias Seguradoras
- 1.2. Sistema Bancário

- 2. Telecomunicações
- 3. Serviços de Transporte

- 3.1. Transporte Aéreo
- 3.2. Transporte Marítimo

III. INVESTIMENTOS

- 1. Restrições ao Investimento Estrangeiro
- 2. Questões Tributárias

IV. OUTROS TEMAS

O “11 de Setembro”: Novas Exigências no Comércio com os EUA

- 1.1. A “U.S. Customs Container Security Initiative”
 - 1.2. A Customs-Trade Partnership Against Terrorism”
 - 1.3. A Taxa de Uso dos Portos
 - 1.3. O “Bioterrorism Act” de 2002
- (*) 1.1. e 1.2. podem ser fundidas

- 2. As “Trade Laws” dos Estados Unidos
- 3. Anti-dumping e Direitos Compensatórios
- 4. Compras Governamentais
- 3. Exigências Consulares (Empresários)
- 6. Legislação Extraterritorial
 - 6.1. Lei Helms-Burton
 - 6.2. Lei D’Amato

7. Normas Ambientais e Trabalhistas

8. Normas Técnicas, Sanitárias e Fitossanitárias

- 8.1. Sistema Normativo
- 8.2. O HACCP
- 8.3. Frutas e Verduras
- 8.4. Rotulagem Orgânica
- 8.5. Rotulagem por País de Origem

9. Propriedade Intelectual

10. Sistema Geral de Preferências

11. As Preferências Regionais: CBI, ATPDEA, AGOA

12. Subsídios e Assistência à Exportação

- 12.1. Subsídios *strictu sensu* à Exportação Agrícola
 - 12.1.1. O “Export Enhancement Program”
 - 12.1.2. O “Dairy Export Incentive Program”
- 12.2. Garantias de Crédito à Exportação
 - 12.2.1. Export Credit Guarantees: GSM-102 e GSM-103
 - 12.2.2. Supplier Credit Guarantee Program
- 12.3. Programas de Ajuda Alimentar

Anexos

Anexo I – Perfil Tarifário Brasil - EUA

Anexo II - Estatísticas do Comércio Bilateral

Anexo III – A Lei Agrícola de 2002

Anexo IV – A TPA – Autoridade de Promoção Comercial

Anexo V – Principais Disputas e Demandas

APRESENTAÇÃO

O comércio bilateral Brasil – Estados Unidos tem sido um dos mais dinâmicos componentes de nosso comércio internacional nos últimos dez anos. Houve uma significativa expansão de nossas importações, que somente após 1998, começou a ser acompanhada por um aumento de nossas exportações.

2. De acordo com o Departamento do Comércio dos EUA, em 2001, houve um aumento de 3,6% das importações brasileiras provenientes dos EUA (de US\$ 15.321 a US\$ 15.880 bilhões) e um aumento de 4,4% (de US\$ 13.852 a US\$ 14.466 bilhões) das exportações brasileiras para os EUA. Em 2002 (janeiro a agosto), estamos verificando uma redução significativa das importações brasileiras (de US\$ 11.091 a US\$ 8.267 bilhões para o mesmo período em 2001) e um aumento efetivo, embora pequeno, das exportações (de US\$ 9.717 a US\$ 9.969 bilhões). O superávit alcançado até agosto foi de US\$ 1.701 bilhões. Caso essa tendência se mantenha ou se acelere, como efetivamente vem ocorrendo, teremos em 2002 o primeiro superávit anual do Brasil com os EUA desde 1994, nas contas do Departamento de Comércio dos EUA.

3. Os dados da SECEX já apontavam esse inflexão desde 2000, quando o superávit brasileiro encontrado foi de US\$ 334 milhões. Em 2001, sempre segundo a SECEX, o Brasil atingiu um superávit de US\$ 1, 291 bilhões, com nossas exportações chegando a US\$ 14,190 bilhões (aumento de 7,5%) e nossas importações US\$ 12,898 bilhões, cifra praticamente idêntica à de 2000. Em 2002, sempre de acordo com os dados da SECEX, nosso superávit até setembro atingiu US\$ 3,212 bilhões, motivado sobretudo por um declínio acentuado (25%) em nossas importações, que passaram de US\$ 9.911 a US\$ 7.953 bilhões no período, e por um aumento de 5% de nossas exportações que passaram de US\$ 10.638 a US\$ 11.165 bilhões no mesmo período.

4. Colocados no contexto internacional atual, em que há uma desaceleração do comércio internacional e tendo presente a situação difícil de vários países da América Latina, particularmente a Argentina, até o ano passado nosso principal parceiro comercial na região, o intercâmbio bilateral do Brasil com os EUA superou o efetuado com qualquer outro país ou região. Se agregarmos o comércio com o México (US\$ 2,6 bilhões) e com o Canadá (US\$ 1,5 bilhões), veremos que a NAFTA representa hoje cerca de 28% de nossas trocas internacionais, superando significativamente as realizadas com a Europa (22%), pela primeira vez.

5. Essa expansão do comércio com os EUA pode melhor ser explicada se considerarmos duas etapas distintas (de 1993 a 1997 e de 1998 ao presente). Com base nos dados do Departamento de Comércio, vemos que na primeira etapa, a dinâmica foi dada pelas importações brasileiras, com um crescimento de 163% no período, ao passo que as exportações brasileiras cresceram 29%. Na segunda, o crescimento do comércio é menor, mas ele se deve fundamentalmente

à expansão de nossas exportações para os EUA. Há uma estagnação das importações brasileiras e um crescimento de 50% de nossas exportações.

6. Esse estudo tratará, como nos anos anteriores, exclusivamente das significativas barreiras de acesso ao mercado dos EUA, que atingem desproporcionalmente diversos setores e produtos, em que o Brasil é competitivo e relevante exportador. Cerca de 60% dos produtos exportados pelo Brasil para os EUA são afetados, de uma maneira ou de outra, por restrições tarifárias e não tarifárias no mercado norte-americano. A tendência restritiva e protecionista acentuou-se em 2001 e 2002, justamente quando se intensificam as negociações comerciais multilaterais, no âmbito da OMC, e hemisféricas, no contexto da ALCA.

7. Apesar das negociações no âmbito multilateral (rodada de Doha da Agenda para o Desenvolvimento) e hemisférico (ALCA) buscarem a liberalização e a facilitação do comércio, as medidas adotadas pelo Governo dos EUA no último ano dão sinais preocupantes para as perspectivas de resultados equilibrados em ambos foros.

8. Em relação ao relatório do ano passado, houve um incremento de medidas restritivas no tocante aos produtos brasileiros. Duas iniciativas nesse período, em áreas de interesse fundamental para o Brasil, evidenciam essa tendência negativa. A primeira foi a adoção do “Farm Bill”, que se transformou em lei, o novo “Farm Act”. A segunda foi a aplicação de salvaguardas no setor siderúrgico. Em desdobramento também muito relevante, o Congresso dos EUA aprovou este ano a “Autoridade de Promoção de Comércio” (“Trade Promotion Authority - TPA”, em instâncias pregressas conhecida como “Fast Track”). Esse ato consiste em autorizar o executivo a efetuar negociações comerciais, prerrogativa constitucional do Congresso, no caso dos EUA, preservando aquela casa apenas o direito de aprovar ou reprovar na íntegra os acordos negociados.

9. A aprovação da TPA, em princípio, é positiva, uma vez que permite o engajamento pleno dos EUA nas negociações comerciais. Ocorre que a TPA como aprovada pelo Congresso dos EUA cria diversos requisitos substantivos e operacionais, que tenderão a dificultar, senão impedir, concessões em áreas fundamentais das negociações. Particularmente relevante é a identificação de produtos agrícolas sensíveis, correspondendo a 521 posições tarifárias (cobrindo diversos dos principais produtos agrícolas de exportação do Brasil, como açúcar, cítricos, carne e tabaco). Qualquer negociação que envolva esses produtos terá de obedecer a um processo ampliado e complexo de consultas com o Congresso.

10. Adicionalmente, a TPA também dificulta concessões na área de defesa comercial, buscando assegurar a preservação da ampla latitude hoje existente para a aplicação de direitos anti-dumping e anti-subsídios.

11. Valeria notar também, no tocante ao Congresso, sua disposição declinante para com a OMC, em virtude de sucessivas decisões contrárias aos EUA.

12. Essa postura, cujos desdobramentos e alcance não são previsíveis, tem por base fatores internos e externos. Internamente, a pressão e o “lobby” dos setores não competitivos é muito intensa e tende a ser mais eficaz e organizada do que a contrária, pois os benefícios do livre comércio, embora quantitativamente maiores, são mais diluídos e difíceis de coordenar. Adicionalmente, a economia não dá sinais claros de recuperação, o que impacta negativamente sobre o nível de empregos, dando maior sustentação às forças protecionistas.

13. No plano externo, a postura é alimentada sobretudo por decisões de órgãos deliberativos da OMC, particularmente o de solução de controvérsias, que condenam os EUA em virtude da natureza restritiva ou em oposição às regras da Organização de algumas de suas políticas. Essa questão é recorrente, e tende a reacender visões mais unilateralistas sobre a conduta a ser adotada pelos EUA.

14. Dois elementos adicionais merecem atenção pelas futuras implicações no tocante à facilitação de comércio e às negociações da ALCA. Em primeiro lugar, as novas legislações e regulamentações adotadas pelos EUA, por motivo de segurança, como conseqüência dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 (“Bioterrorism Act”, iniciativas da alfândega, como “Advanced cargo manifests” e “Container Security Initiative” e outros). Apesar de não terem objetivo restritivo, não há dúvida de que poderão vir a constituir-se em dificuldades adicionais de acesso. O segundo refere-se à decisão norte-americana de apresentar ofertas de liberalização comercial no âmbito hemisférico em base bilateral e não para todos os países, deixando de aplicar o princípio da nação mais favorecida, o que pode gerar uma situação discriminatória contra o Brasil por ser o país mais competitivo em um grande número de produtos agrícolas.

15. Cabe também recordar que o Comitê de Relações Internacionais da Câmara de Deputados dos EUA realizou audiência pública sobre “A crise do café na América Latina”, no último dia 24 de julho, para analisar como introduzir modificação na regulamentação vigente nos EUA para dar preferência à importação de café de melhor qualidade no mercado norte-americano. A reunião foi motivada pela preocupação com os baixos preços do produto nos últimos anos e as implicações negativas para alguns produtores tradicionais (Colômbia e países Centro-Americanos). É interessante notar que, apesar da reunião destinar-se a analisar a situação do café na América Latina, o Brasil, maior produtor da região e do mundo, não foi convidado a participar. Esse fato reflete a percepção de alguns de que a situação atual se deve a um aumento de produção de café nos últimos anos no Vietnã e no Brasil. Nesse sentido, a idéia de estabelecer padrões de qualidade para a importação pode ser um artifício para dificultar exportações brasileiras do produto. Apesar de o Brasil não temer definições de padrão de qualidade, elas podem ser artificialmente elaboradas de forma a privilegiar certos produtores. É mais uma questão que requer atenção do governo e do setor.

16. No setor industrial, a proteção a setores ineficientes da economia dos EUA continua calcada nos mecanismos de defesa comercial. Em 2001, o governo dos EUA havia iniciado investigação para abertura de processo de salvaguardas no setor siderúrgico. Em 5 de março último, implementou medidas de salvaguardas abrangentes, que, no caso de produtos de interesse do Brasil, incluíram: semi-acabados; produtos acabados planos, barras a quente e a frio; flanges de carbono; barras e cabos inoxidáveis; e fios inoxidáveis. Os EUA são o país que mais iniciou processos de investigação de salvaguardas nos primeiros nove meses de 2002 (42 processos).

17. Some-se às salvaguardas, a abertura de quatro novas investigações anti-dumping (AD) e anti-subsídios (AS) em 2001. O quadro geral de nossas exportações nesse setor, como não poderia deixar de ser, foi seriamente afetado. Na comparação das exportações brasileiras nos cinco meses anteriores à medida

(out/01 a fev/02) com as dos cinco meses posteriores (mar/02 a jul/02), observou-se queda geral de 41% em volume. Nos casos específicos de chapas grossas, laminados a frio e galvanizados, a queda, bastante mais acentuada, foi de 74%, 86% e quase 100%, respectivamente;

18. Em decorrência de processo instaurado pela indústria local na área de salvaguardas, as exportações brasileiras de fio-máquina de aço carbono também estão limitadas. Os fios-máquina de aço especial, que não estavam contingenciados, foram objeto de petições anti-dumping e anti-subsídios, que foram concluídas no decorrer deste ano. No caso dos produtos brasileiros, foram impostas margens AD de 95% para a Belgo Mineira, 0% para a Gerdau e de 74% para as demais, além de margens AS de 6.74% para a Belgo Mineira, 4.44% para a Gerdau e 6.11% para as demais.

19. As salvaguardas adotadas na área siderúrgica, além do impacto negativo direto significativo nas exportações para os EUA, geraram medidas restritivas em diversos outros países, preocupados com a possibilidade de o fechamento do maior mercado provocar pressões excessivas em seus próprios mercados internos. Segundo informações disponíveis, medidas de salvaguardas na importação de aço e outros produtos siderúrgicos foram adotadas por diversos países nos primeiros nove meses de 2002. O prejuízo para indústrias competitivas, como a brasileira, reproduziu-se, assim, em outros mercados.

20. Na área de propriedade intelectual, o Brasil não apenas continua na lista de observação da "Special 301", como foi objeto de petições apresentadas por associações representando a indústria farmacêutica e de direitos autorais visando à retirada dos benefícios concedidos ao Brasil sob o Sistema Geral de Preferências (SGP). O Governo dos EUA aceitou iniciar processo em função da petição relativa a direitos autorais, que já se encontra na fase de investigação, embora não o tenha feito no caso da indústria farmacêutica.

21. Na área de tarifas, os EUA conservam inalterados os picos tarifários para muitos produtos importantes da pauta exportadora brasileira, como açúcar (US\$ 338,70 por tonelada extra quota), tabaco (350% extra-quota), etanol (2,5% mais US\$ 0,52 por galão) suco de laranja (US\$ 0,785 por litro) e têxteis (38% ad valorem, mais US\$ 0,485 por quilo).

22. Em estudo realizado pela Embaixada em 1999 e atualizado em 2001, verificou-se que a média tarifária ou de equivalente tarifário aplicado pelos EUA sobre os 20 principais produtos de exportação do Brasil para o mundo atinge 39,1%, ao passo que a média aplicada pelo Brasil aos 20 principais produtos de exportação americana para o mundo é de apenas 12,9%.

23. No caso do etanol, a possibilidade de o Brasil se beneficiar de modificação da legislação (Lei de Energia) em fase final de exame pelo Congresso dos EUA, que determina a substituição do aditivo MTBE por etanol, poderá ser dificultada pelas restrições existentes, responsáveis pela exclusão desde 1986 de exportações minimamente significativas do produto brasileiro, altamente competitivo, do mercado norte-americano. Ademais, dado que o etanol foi incluído entre os produtos definidos como sensíveis pelo TPA, as negociações para rebaixas tarifárias tenderão a ser mais difíceis.

24. A ambivalência da política comercial norte-americana também se fez mostrar na área agropecuária, em que são concedidos elevados subsídios

agrícolas distorcivos ao comércio, que constituem barreira indireta aos produtos brasileiros no mercado dos EUA e em terceiros mercados. Assim, além das barreiras tarifárias, com picos elevados, as exportações brasileiras (inclusive para terceiros países) são dificultadas, senão impedidas por significativos subsídios internos. No caso do açúcar, por exemplo, a política de preço mínimo prevê pagamento ao produtor de aproximadamente US\$ 400 por tonelada de bruto e US\$ 500 por tonelada de refinado.

25. Ao longo da última década, os EUA ampliaram consideravelmente o volume de recursos destinados a apoio interno agrícola. O "Fair Act" de 1996 – legislação de apoio à agricultura que expirou em setembro de 2002 – contém diversos mecanismos de apoio aos produtores. Os principais programas incluem garantia de preços mínimos ("marketing loans" e "loan deficiency payments"), pagamentos diretos, desacoplados da produção, aos produtores de algodão e cereais – exceto soja e oleaginosos.

26. Anexo deste relatório contém descrição detalhada do novo "Farm Act" – que substituiu o Fair Act de 1996 - e de seu potencial impacto para o Brasil.

27. Trata-se de legislação que contraria o propósito manifesto por todos os membros da OMC, inclusive os EUA, de proceder a uma redução significativa de apoio interno distorcivo do comércio. Vale notar, contudo, que os EUA mantêm sua disposição negociadora nesse sentido, tendo apresentado proposta de negociação na área agrícola na OMC.

28. Não obstante, o novo "Farm Act" determina uma significativa ampliação de subsídios "mandatados por lei" à produção, por comparação à lei atual. Adicionalmente, ele não contém, como a legislação anterior, a proposição de restabelecer certa "orientação de mercado" para a agricultura americana. Manteve, por outro lado, os muito distorcivos programas de pagamentos mínimos, cuja base é um preço legalmente definido, pago sobre as safras correntes do agricultor, quer como um empréstimo pré-colheita (reembolsado com o resultado da comercialização da produção, mesmo que inferior ao montante emprestado), quer como um diferencial pós-comercialização da safra.

29. É difícil precisar o impacto do "Farm Act" de 2002 para o Brasil, mas recorde que a estimativa inicial da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) é de prejuízos da ordem de US\$ 2,4 bilhões de dólares por ano.

30. De outra parte, os prazos para certificação de importação de frutas e carne bovina brasileiras continuam longos e submetidos a critérios seletivos, sob a justificativa de requisitos fitossanitários, de natureza nem sempre científica, porquanto outros mercados como a União Européia já não mantêm restrições para aqueles mesmos produtos. As autoridades norte-americanas, contudo, tem sido cooperativas na busca de soluções, como já o foram no passado na resolução da questão da "vaca louca", suscitada por infundadas alegações canadenses, no início de 2001.

31. Brasil continua a manter fluido diálogo com os EUA e a levar nossas preocupações às autoridades locais em todos os níveis e instâncias de negociação (bilaterais, regionais e multilaterais).

32. A natureza sistêmica e abrangente da maioria das restrições dificulta progressos no nível bilateral e recomenda maior atenção às próprias esferas internas previstas na legislação americana.

33. Os esforços para superar essas dificuldades devem ser coordenados, com a mobilização de todas as forças que se podem beneficiar de uma maior abertura comercial, sobretudo dentre os setores produtivos dos EUA. Os resultados já começam a aparecer e apesar de nosso superávit com os EUA derivar fundamentalmente do declínio das importações, não deixa de ser significativo que tenhamos ampliado nossas exportações em cerca de 10,5% nos últimos dois anos (dados da SECEX), apesar do volume de importações globais dos EUA ter-se reduzido nesse período.

34. O Brasil continua buscando melhorar seu acesso ao mercado dos EUA e, para tanto, faz uso dos diversos instrumentos comerciais existentes, e dos distintos foros de negociação comercial em curso (ALCA e OMC), além do Mecanismo Bilateral de Consultas nas Áreas de Comércio e Investimento, recentemente criado, e do Conselho Consultivo de Comércio e Investimento, no formato 4+1.

35. Como evidenciam os indicadores de nosso comércio bilateral, tem havido uma ampliação de nossas exportações para os EUA, apesar da manutenção e, em alguns casos, até ampliação das barreiras de acesso ao mercado local.

36. Esse fato é indicativo do grande potencial de dinamismo existente nas relações comerciais bilaterais. É fato que existem barreiras protecionistas relevantes para o acesso de produtos brasileiros ao mercado dos EUA. É também fato que, se essas barreiras forem reduzidas ou abolidas, haverá uma expansão natural e significativa de nossas exportações.

37. Não podemos pensar, contudo, que nossas exportações chegaram a um teto, seja pelas barreiras dos EUA, seja pelas limitações da OMC ou mesmo por uma eventual estagnação nos processos de negociação comercial em curso.

38. Em outras palavras, sem nada alterar nas condições externas atuais, inclusive nas barreiras existentes nos EUA, é possível ao Brasil aumentar exponencialmente suas exportações, inclusive para os Estados Unidos.

39. Para alcançarmos esse resultado, é necessário uma maior coordenação no Brasil e, sobretudo, maior conscientização, interesse e agressividade nos exportadores brasileiros, efetivos e potenciais, na área de promoção comercial. No tocante à defesa de nossos interesses, novas estratégias comerciais, definidas pelo setor privado, com o apoio do Governo brasileiro, deveriam ser examinadas e implementadas para tentar reduzir o impacto negativo das medidas restritivas, como já está sendo feito pelos setores de suco de laranja e siderúrgico.

Rubens A. Barbosa
Embaixador do Brasil

I - PRODUTOS

Produtos de base

1.1. Açúcar

Os EUA são o quarto maior produtor mundial de açúcar – após Brasil, Índia e China – e o quarto maior importador do produto. A produção doméstica de açúcar de beterraba e cana se beneficia, desde 1981, de um programa de apoio que acaba de ser referendado, com poucas alterações, pelo “Farm Act 2002”¹. O “Sugar Program” combina um sistema de empréstimos de “preço mínimo” aos processadores de açúcar com restrições ao ingresso de açúcar importado, assegurando a manutenção do preço do açúcar doméstico em níveis artificialmente elevados.

O programa determina a concessão de empréstimos preferenciais aos processadores de açúcar, que os repassam aos produtores², a taxas de 18 centavos de dólar por libra de açúcar bruto de cana (US\$ 410/tonelada) e 21,9 centavos por libra de açúcar refinado de beterraba (US\$ 485/tonelada) – cerca de três vezes o preço internacional da “commodity”. A produção serve como garantia e, caso os preços de mercado caiam abaixo do mínimo garantido, o processador/produtor pode optar por entregar a produção aos estoques governamentais do Departamento de Agricultura, cancelando a dívida correspondente. Na Lei Agrícola de 1996, a entrega da produção ao USDA estava sujeita à penalidade de um centavo de dólar por libra e à importação de açúcar em quantidade equivalente a pelo menos toda a quota-tarifária consolidada na OMC e no NAFTA. Ambas as condicionalidades foram eliminadas sob a Lei Agrícola de 2002.

A sustentabilidade do programa depende, obviamente, da manutenção de preços internos de açúcar suficientemente elevados para desencorajar a entrega da produção aos estoques públicos. A outra face do “Sugar Program” consiste, portanto, no estrito controle das importações, graças a quotas-tarifárias instituídas “temporariamente” em 1982 e posteriormente consolidadas na OMC, às quais se agregam quotas preferenciais para o México no NAFTA.

A quota para açúcar bruto é fixada anualmente pelo Departamento de Agricultura e alocada pelo USTR aos 40 principais fornecedores – definidos pelo volume de comércio no período 1975-1981. Tanto em 2001/02 como em 2002/03, a

¹ Além de proteger a produção doméstica de açúcar, os EUA subsidiam, via programa de “commodities”, a produção do substitutivo derivado do milho – o “high fructose corn syrup”, ou “HFCS”.

² No caso do açúcar de beterraba, o produtor é ao mesmo tempo processador do produto, e recebe diretamente o empréstimo.

quota foi fixada no limite mínimo consolidado na Rodada Uruguai, 1.117.195 toneladas métricas de açúcar bruto e 34,000 toneladas métricas de açúcar refinado e especial³. Dentro da quota OMC, o açúcar é livre de tarifa ou paga 0,63 centavo de dólar por libra. Importações acima da quota estão sujeitas a uma tarifa proibitiva de 15,82 centavos de dólar por libra, ou US\$ 338,70 por tonelada. A quota do México sob o NAFTA foi de 137,788 toneladas no último ano, mas sua ampliação, bem como a redução da tarifa preferencial extra-quota – hoje em 9,1 centavos a libra, ou 136,92 dólares a tonelada – são objeto de controvérsia bilateral. A quota para açúcar refinado é alocada em bases “first come, first served”. Embora o Brasil detenha a maior parcela da quota – 152,700 toneladas em 2001/02 e idêntico volume para o próximo ano fiscal, ou 13,7% da quota tarifária total – nossas exportações ao mercado norte-americano caíram brutalmente desde a introdução do mecanismo, no início dos anos 80, para menos de 15% do volume então exportado.

O “Sugar Program” norte-americano é uma das evidências da contradição entre o discurso pró-liberalização comercial e a prática da proteção a setores sensíveis, pouco competitivos internacionalmente mas com grande peso político interno. O programa beneficia um pequeno número de produtores e processadores de açúcar, com custos – cobertos pelo conjunto da sociedade - desproporcionalmente elevados em relação à contribuição do setor para a economia doméstica. O PIB somado dos setores de açúcar de cana e beterraba é de apenas US\$ 2,5 bilhões, ou 1,25% da produção agrícola total dos EUA, na casa dos 200 bilhões de dólares anuais. Sustentar o programa, entretanto, custa US\$ 1,9 bilhão/ano em preços mais elevados para os consumidores e indústrias, implica gastos governamentais de US\$ 1,68 bilhão/ano para aquisição e armazenagem do produto⁴, representa perdas econômicas líquidas de US\$ 1 bilhão para a economia norte-americana como um todo⁵ - e está estimulando a migração de indústrias usuárias de açúcar para países onde a matéria-prima é mais barata, como o Canadá.

A despeito desses problemas, grupos de pressão como a “Coalition for Sugar Reform” – que congrega indústrias usuárias de açúcar e associações de consumidores – têm tido pouco sucesso em seu pleito de mudanças na legislação protecionista. Durante a tramitação da Lei Agrícola de 2002, não só não prosperou a proposta de cortar um centavo do preço mínimo do açúcar, como aboliu-se a multa incidente sobre a entrega dos estoques não comercializados ao Governo. Incluiu-se, porém, nova exigência - a de que o programa seja operacionalizado, no limite do praticável, sem custos para o contribuinte – “no-net cost” – o que, na prática, exigiria o fim da acumulação de estoques públicos. Para tanto, o Departamento de Agricultura fica autorizado a determinar anualmente, caso estime necessário, quotas de comercialização (“marketing allotments”) de açúcar, que

³ A produção doméstica total foi de 7,8 milhões de toneladas métricas em 2001. Antes do Sugar Program, os EUA importavam 55% de seu consumo doméstico de açúcar. Hoje importam cerca de 12%.

⁴ “America’s Bittersweet Sugar Policy”, Mark A. Groombridge/Cato Institute, Dezembro de 2001.

⁵ “Sugar Program: Supporting Sugar Prices has Increased Users’ Costs While Benefiting Producers”, United States General Accounting Office, Junho de 2000.

funcionam como uma limitação da oferta interna, com repercussão positiva sobre os preços domésticos. Não obstante, as quotas de comercialização serão suspensas caso açúcar importado ingresse no mercado americano em volumes acima das quotas OMC e NAFTA.

No intuito de reduzir seus estoques, hoje na faixa das 800.000 toneladas, o Departamento de Agricultura está recorrendo a diversos mecanismos disponíveis. Em agosto de 2002, anunciou os “marketing allotments” para a safra 2002/03: 6.985 milhões de toneladas métricas, divididas entre 3,797 milhões de toneladas de açúcar de beterraba e 3.189 milhões de açúcar de cana, a serem alocadas a processadores e produtores segundo fórmula prevista na lei. Na prática, o sistema deve funcionar como uma indução à redução de produção (pois o excedente aos “allotments” não poderá ser comercializado).

Outro mecanismo autorizado por lei para a redução de estoques governamentais é o programa de “payment-in-kind” (PIK), que permite remunerar produtores com açúcar dos estoques públicos para que estes não colham uma parte de sua produção; foi utilizado tanto em 2000 quanto em 2001.

Uma terceira alternativa, mais complexa, foi acionada uma única vez, em 2002, mas nada impede sua utilização futura. Permite a importadores norte-americanos adquirir açúcar dos estoques públicos utilizando como moeda os “Certificados de Elegibilidade para Quota” (CQEs), adquiridos em “mercado secundário” dos exportadores que detêm licenças para exportar sob quotas-tarifárias. Embora legal sob o prisma do direito interno americano, o mecanismo de troca de CQEs por açúcar doméstico tem efeito duplamente negativo: por um lado, reduz a oferta de açúcar no mercado doméstico, contribuindo para a manutenção dos preços elevados e, portanto, para a sobrevivência do programa; por outro, aumenta os estoques açucareiros no “resto do mundo”, pressionando para baixo os preços internacionais do açúcar, hoje em torno dos 6 centavos de dólar/libra.

O Brasil defende, naturalmente, o fim do mecanismo de sustentação de preços e das restrições à importação de açúcar. Advoga também a necessidade de revisar o sistema de alocação de quotas, retirando-se da lista de beneficiários aqueles países que, de 1982 para cá, deixaram de ser exportadores do produto e redistribuindo a quota de acordo com a participação dos fornecedores no total das exportações mundiais de açúcar.

As negociações em curso, tanto na OMC quanto na ALCA, oferecem oportunidade para promover a liberalização progressiva do mercado açucareiro norte-americano. Essa foi a estratégia do México, que, sob o NAFTA, negociou fórmula de quotas crescentes e redução progressiva da tarifa extra-quota⁶, chegando ao acesso livre em 2008. Vale notar, entretanto, que o produto foi

⁶ A tarifa extra-quota do México está hoje em 9,1 centavo de dólar por libra, devendo decrescer 1,5 centavo/ano – passa a 7,6 centavos em janeiro de 2003 - até a eliminação total, em 2008

classificado como “sensível” na lista da “TPA”, e não será fácil vencer o protecionismo do lobby açucareiro.

1.2. Soja

Os Estados Unidos são o maior produtor mundial de soja – 78,6 milhões de toneladas métricas colhidas na safra 2001/02 – seguidos pelo Brasil, com 43,5 milhões de toneladas; somados, os dois países representam cerca de 66% da produção mundial e 77% das exportações globais de soja – os EUA com uma fatia de 46,9% do mercado, o Brasil com 30%. Comparados os custos de produção, a vantagem é nitidamente brasileira. O produto americano torna-se competitivo com o brasileiro por força dos subsídios.

A soja, juntamente com oito outras “program crops” prioritárias⁷, recebe tratamento privilegiado na obtenção de subsídios à produção. Até setembro de 2002, sob a vigência do “FAIR Act de 1996”, o apoio concedido à soja foi desembolsado principalmente sob os programas de garantia de preço mínimo, ou “loan rate” – quer na forma de empréstimo preferencial pré-colheita (“marketing loan”), quer como uma complementação do preço de comercialização obtido pelo produtor (LDP, ou “loan deficiency payment”), que garantia o pagamento de 5,26 dólares por bushel de soja⁸. Em 1999, 2000 e 2001 foram autorizados igualmente pagamentos “emergenciais” de US\$ 475 milhões, 500 milhões e 424 milhões, respectivamente, em função de baixos preços do mercado internacional. A nova Lei Agrícola de 2002 mantém o programa de preços mínimos, embora reduza o “loan rate” para 5 dólares. Em compensação, introduz dois novos programas de apoio à sojicultura – pagamentos fixos desacoplados da produção, calculados com base em 85% da produtividade por área plantada no período 1998-2001, à razão de 44 centavos de dólar por bushel, e pagamentos contra-cíclicos, estabelecidos sobre a mesma base de cálculo, que serão acionados quando os preços de mercado caírem abaixo de um preço-alvo fixado em lei – 5,80 dólares por bushel (deduzidos o “loan rate” e o pagamento fixo)⁹.

Em 2001, o volume de subsídios concedidos à soja norte-americana montou a 4 bilhões de dólares, 30% do valor da produção doméstica total (13,094 bilhões de dólares). Com isso, alimentou-se o círculo vicioso de superprodução interna, artificialmente remunerada, baixa dos preços internacionais da “commodity” – que caíram 40% entre 1996 e 2001 – e demandas por mais subsídios. O impacto negativo para o Brasil, segundo maior exportador mundial, é inegável. Em estudo preparado no último ano, o complexo sojicultor brasileiro estimou haver sofrido perdas de 800 milhões a 1 bilhão de dólares com os subsídios norte-americanos. O Brasil chegou a solicitar aos EUA consultas informais na OMC sobre os subsídios, mas não levou adiante o procedimento de solução de controvérsias.

⁷ Trigo, Milho, Cevada, Aveia, Sorgo, Algodão, Arroz e “Outras Oleaginosas”.

⁸ 1 bushel de soja equivale a 27 kg; uma tonelada tem 37,03 bushels, chegando-se a um preço mínimo garantido de 194,70 dólares a tonelada.

⁹ Análise da Lei Agrícola de 2002 figura no Anexo IV deste Relatório.

Essa situação reverteu-se parcialmente nos últimos meses, com o repique dos preços internacionais da soja, em razão, sobretudo, da violenta seca no meio-oeste americano e a consequente redução da safra doméstica. A diminuição do “loan rate” da soja na nova Lei Agrícola, embora possa estimular ligeira redução da área plantada, com a migração dos produtores para “commodities” alternativas – milho e trigo – não resultará, em nenhuma projeção disponível, em efeito mais significativo sobre os preços finais da soja. Cálculos preliminares de institutos de pesquisa dos EUA indicavam uma recuperação de 9 centavos de dólar por bushel em 2002 e de cinco centavos de dólar na média de 2002-2010 em função do corte (modesto) no preço mínimo¹⁰.

Em matéria tarifária, a principal barreira norte-americana aplicada à soja brasileira refere-se ao produto industrializado, de maior valor agregado. Importações de óleo de soja são taxadas à proporção de 19.1%. alíquota dessa magnitude torna as exportações de óleo de soja brasileiro para os EUA praticamente proibitivas, tanto mais que as importações de óleo de soja do Canadá, Israel, países andinos e do Caribe são isentas de taxaço.

1.3. Algodão

Através de maciços investimentos privados na região Centro-Oeste em anos recentes, o Brasil conseguiu novamente, após dez anos, nivelar a produção ao consumo doméstico de algodão. A safra de 2001 foi a segunda maior do país nos últimos 25 anos, totalizando 939 mil toneladas de pluma. Em 2002, no entanto, em função dos preços baixos, a área plantada reduziu-se em 14% e, consequentemente, a produção também apresentou queda, da ordem de 19% em relação ao ano anterior. Assim, as exportações, que foram de 147 mil toneladas em 2001, deverão cair 42% em 2002, para 86 mil toneladas, segundo estimativa da CONAB/MAPA, e as importações deverão aumentar para atender ao consumo interno.

De acordo com estudos realizados pelo Comitê Consultivo Internacional do Algodão (ICAC), a razão principal desses preços baixos está sendo o subsídio governamental ao produtor de algodão, principalmente nos países industrializados. O efeito desses subsídios sobre os preços internacionais foi, de acordo com o ICAC, de US\$31 centavos por libra-peso. Ou seja, se esses subsídios não existissem, os preços internacionais seriam US\$31 centavos ou 74% mais altos.

Segundo estudo preparado pela Embaixada em Washington, com assessoria técnica do MAPA e da ABRAPA, o dano causado pelos preços internacionais baixos à economia brasileira na safra 2001/2002 foi de US\$638 milhões.

Dentre os países que mais subsidiam seus produtores, o principal, de longe, é os EUA. Na safra 2001/2002, os subsídios domésticos norte-americanos ao algodão foram de US\$2,4 bilhões e, em segundo lugar, veio a China com US\$1,2

¹⁰ Farm Security and Rural Investment Act of 2002: Preliminary FAPRI Analysis, May 2002

bilhão. Apesar de uma situação de altos estoques, com demanda e preços em queda nos mercados interno e internacional, a produção nos EUA aumentou. Esse aumento, cabe notar, deu-se no terceiro maior produtor e maior exportador mundial, com cerca de 40% do mercado, sem qualquer justificativa econômica, em função essencialmente de subsídios governamentais à produção. Isso causou pressão negativa ainda maior sobre os preços, piorando uma situação de mercado que já era desfavorável.

O “Farm Act” aprovada este ano praticamente assegura que essa situação deverá continuar ou, até mesmo, deteriorar-se. Enquanto a média do preço internacional se situa em torno de 42 centavos de dólar por libra, aos produtores norte-americanos é garantido um preço mínimo de 52 centavos de dólar, pagamento adicional de 6,67 centavos por libra produzida, além de pagamentos variáveis, com base no histórico de produção, quando o preço de mercado for inferior a 72,4 centavos. Sabendo-se que o custo de produção norte-americano, de acordo com o ICAC, é de 61 centavos por libra-peso, ou 45% superior ao preço médio de mercado, fica claro que, sem subsídios, o algodão norte-americano não é competitivo.

Em função das distorções produzidas no mercado e dos prejuízos causados à economia nacional, o governo brasileiro solicitou, em 27 de setembro último, consultas formais aos EUA, dando início a processo de solução de controvérsias no âmbito da OMC. Essas consultas deverão ocorrer em novembro. Países produtores africanos e a ONG OXFAM já expressaram apoio à posição brasileira.

1.4. Milho

O milho é o grão mais plantado dos EUA, com uma produção de 11, 5 bilhões de bushels¹¹ em 2001/02, a um valor estimado de 19,489 bilhões de dólares. As exportações norte-americanas, de 1,9 bilhão de bushels em 2001, equivalem a 70% das exportações mundiais. Como as demais “crop commodities”, o milho se beneficia de subsídios à produção na forma de pagamentos fixos desacoplados da produção – 26 centavos de dólar por bushel sob o FAIR Act de 1996, 28 centavos na Lei Agrícola de 2002, garantia de preços mínimos – com o “loan rate” fixado em 1,89 dólar por bushel no FAIR Act, valor corrigido, sob a nova Lei Agrícola, para 1,98 dólar em 2002-03 e 1,95 dólar entre 2004-07 – além dos novos pagamentos contra-cíclicos, com o preço-alvo fixado em 2,60 dólares/bushel em 2002-03 e 2,63 dólares/bushel em 2004-07.

Os subsídios norte-americanos ao milho afetam o Brasil de várias maneiras. Primeiro, porque o Brasil está expandindo a produção doméstica e pretende consolidar-se como exportador de milho. Segundo porque, dada a versatilidade do

¹¹ Um bushel de milho corresponde a 25 kg.; uma tontela comporta 40 bushels.

produto e seus vários usos alternativos¹², o milho subsidiado americano representa a perspectiva de competição desigual em diversas áreas. Uma delas é a de adoçantes industriais – o HFCS, “high fructose corn syrup”, consome 4,3% (500 milhões de bushels) da produção interna, sendo utilizado, graças a preços mais baixos, como sucedâneo do açúcar na produção de bebidas e refrigerantes. A outra é, evidentemente, a produção de etanol à base de milho, hoje consumindo 6% da safra doméstica, volume que pode aumentar, constituindo-se em entrave potencial ao ingresso do etanol de cana brasileiro no mercado norte-americano.

1.5. Camarão

Os EUA são grandes importadores de camarão: a importação total cresceu de US\$ 2,6 bilhões em 1996 para 3,8 bilhões em 2000, declinando ligeiramente para US\$ 3,6 bilhões em 2001. A exportação de camarões para o mercado norte-americano está condicionada, desde meados dos anos 90, a uma certificação anual dos países exportadores, expedida pelo Departamento de Estado, que depende da existência, nas legislações nacionais, de programas ambientais compatíveis com aqueles em vigor nos EUA para a proteção de tartarugas marinhas¹³ – em particular a exigência de que as redes para a pesca de arrasto do camarão em alto mar estejam equipadas com dispositivos de escape para tartarugas, os TEDs (“Turtle Excluder Devices”).

A frota camaroneira do Nordeste brasileiro, que exporta para os EUA, converteu-se rapidamente ao uso dos TEDs; o governo brasileiro tornou claro seu compromisso com a proteção da tartaruga marinha, tanto com o internacionalmente reconhecido Projeto TAMAR, como com a assinatura da Convenção Interamericana para a Proteção e a Conservação das Tartarugas Marinhas. Ainda assim, o Brasil tem sido repetidamente descertificado pelo Departamento de Estado.

O mercado só não se fechou inteiramente às exportações brasileiras porque a legislação norte-americana foi questionada na OMC, em panel solicitado pela Índia, Malásia, Paquistão e Tailândia. Em outubro de 1998, o Órgão de Apelação, em decisão final, determinou que a exigência de pesca com TEDs configura uma “discriminação arbitrária e injustificada” ao comércio internacional, devendo os EUA modificar a legislação até o final de 1999. Em março de 1999, o Departamento de Estado publicou proposta de regulamentação prevendo maior flexibilidade e maior transparência no exame dos programas de proteção à tartaruga aplicados em outros países, levando em conta diferenças nas condições de pesca de camarões. Também em decorrência do “panel”, a “U.S. Federal Court of Appeals” permitiu que o Departamento de Estado autorizasse, em caráter excepcional, a importação de camarão proveniente de países que, mesmo não certificados, possam comprovar ser seu produto pescado por embarcações que utilizem os TEDs.

¹² Da produção doméstica total, os EUA destinam 5,9 bilhões de bushels para alimentação animal e 2,1 bilhões de bushels para usos humanos e industriais, desde o amido usado na confecção de cereais a

¹³ A exigência está incluída em emenda de 1989 ao “Endangered Species Act”

Muito embora a autorização excepcional tenha sido declarada inconsistente com a legislação interna pela “International Trade Commission”, não houve, até agora, decisão de sustar a prática do Departamento de Estado. O Brasil, amparado em parecer de missão técnica que determinou, em fins de 1998, que TEDs estavam em uso “apenas pelas frotas do Norte do país”, voltou a ser autorizado a exportar camarões da região, acompanhados do certificado de uso do equipamento requerido. O benefício, estendido também à Austrália, foi mantido até agora. No início de abril de 2002, nova missão dos EUA confirmou o uso dos TEDs pela frota do Norte-Nordeste e avaliou as atividades de monitoramento por parte do IBAMA. Como resultado, foi referendada a autorização especial para exportar, embora o Brasil continue fora da lista de 41 países “certificados”.

A exigência de uso de TEDs e a descertificação brasileira tiveram, à época, impacto considerável sobre as exportações de camarão do Brasil para os EUA, que caíram da média de US\$ 35 milhões anuais, até 1995, para cerca de US\$ 5-7 milhões entre 1996 e 1998. A partir de 1999, as exportações voltaram a recuperar-se, em boa parte pela recuperação do acesso do produto brasileiro do Norte/Nordeste, embora o desenvolvimento da aquacultura no Brasil e a desvalorização do real também hajam contribuído. As exportações totalizaram US\$ 14,9 milhões em 1999, US\$ 53,1 milhões em 2000 e US\$ 63,6 milhões em 2001; nos primeiros seis meses de 2002, cresceram 43,4% em relação ao ano passado, comprovando a competitividade do produto brasileiro.

No momento em que este relatório está sendo concluído, há um grupo de estados norte-americanos produtores de camarão buscando coordenar-se para promover uma ação anti-dumping contra exportadores de diversos países. Não está claro ainda se a iniciativa prosperará ou se o Brasil viria a ser um dos países atingidos.

1.6. Carne Bovina

1.6.1. Carne “in natura”

Os rigorosos padrões sanitários aplicados a produtos agro-alimentares nos EUA proíbem a importação de carne fresca ou congelada do Brasil, em razão da ocorrência de febre aftosa no rebanho bovino. Os progressos registrados na prevenção e erradicação da aftosa pelo Brasil, entretanto, já são suficientes para viabilizar o processo de certificação da carne “in natura” procedente de certas regiões do país para exportação ao mercado norte-americano.

O processo interno norte-americano é conduzido pelo APHIS, “Animal and Plant Health and Inspection Service”, no Departamento de Agricultura, e comporta seis etapas principais: (1) preparação, por equipe do APHIS em cooperação com autoridades do país demandante, de documento técnico de análise de risco; (2) decisão da APHIS de introduzir nova regra e preparação do “regulatory work plan”; (3) revisão do RWP, incluindo determinação de “significance” - que

pode incluir, caso a regra seja determinada “significant” ou “economically significant”, revisão pelo “Office of Management and Budget” (OMB) da Casa Branca; (4) preparação e publicação no “Federal Register”, do projeto de legislação de abertura de mercado, com prazo de 60 dias para comentários públicos; (5) audiências públicas, eventuais mudanças necessárias decididas; (6) envio da proposta de legislação final para revisão do Congresso.

O primeiro pedido de certificação da carne brasileira foi apresentado ao Departamento de Agricultura em janeiro de 1999, meses depois da inclusão dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul na lista de “zonas livres de aftosa, com vacina” da OIE, Escritório Internacional de Epizootias. Em fevereiro de 2000, o APHIS indicou que uma determinação final estaria prevista para abril de 2001. O processo de análise científica caminhava bem quando eclodiu, em agosto de 2000, foco de aftosa em município gaúcho; o próprio Brasil solicitou aos EUA a suspensão temporária da certificação. As medidas de contenção e controle estenderam-se até outubro de 2001; em fevereiro de 2002, o Brasil solicitou o reinício do processo. Equipes técnicas dos dois países estão, no momento, trabalhando sobre a documentação técnica e científica. Missão sanitária conjunta dos países do NAFTA visitará o Brasil entre outubro e novembro, para visitas e inspeções no quadro do processo de certificação.

Os EUA são grandes produtores e importadores de carne bovina. A produção total estimada para 2002 é de 11.762.000 toneladas métricas, com importações na faixa de 1,4 bilhão de toneladas e exportações de 993 mil toneladas; o consumo interno projetado no ano é de 12.324.000 toneladas. As importações de carne pelos EUA estão sujeitas a quotas tarifárias consolidadas durante a Rodada Uruguai, exceção feita a Canadá e México, que se beneficiam de acesso livre sob o NAFTA. A quota tarifária consolidada é de 696.621 toneladas métricas, sob a qual incide uma tarifa de 4,4 centavos de dólar por quilo, alocada majoritariamente à Austrália – 378.214 toneladas – e à Nova Zelândia – 213.402 toneladas. Argentina e Uruguai dispõem de 20.000 toneladas métricas cada, e o Japão 200 toneladas. A quota para “outros países” é de 64.805 toneladas métricas. A tarifa extra-quota é de 26,4%.

1.6.2. Carne Processada

Os EUA mantêm rigoroso sistema de fiscalização da qualidade sanitária de carne processada importada, implementada pelo “Food Safety and Inspection Service” (FSIS), agência do Departamento de Agricultura. São realizadas missões periódicas de inspeção em frigoríficos e processadores brasileiros que exportam para os EUA, em estreita cooperação com o Ministério de Agricultura, bem como reinspeção aleatória de produtos importados nos portos de entrada nos EUA. Problemas pontuais eventualmente identificados são prontamente tratados pelas autoridades sanitárias dos dois países.

Em julho de 2002, depois de sucessivos adiamentos, o Departamento de Agricultura indicou que colocará em operação, a partir de setembro de 2002, um

novo sistema de inspeção de embarques de carne processada. A principal inovação é que o novo mecanismo passará a avaliar - a partir de amostras selecionadas aleatoriamente para reinspeção nos portos de entrada - o sistema de inspeção do país exportador como um todo, deixando de lado o foco em estabelecimentos exportadores tomados individualmente, como ocorria até agora.

O número de amostras para inspeção de rotina será estatisticamente determinado por país de origem de acordo com o número de encomendas importadas. Em caso de problemas detectados nas amostras testadas, as autoridades do país de origem passarão a responsabilizar-se por efetuar análises laboratoriais do produto nas quinze encomendas subseqüentes - procedimento que, atualmente, é levado a cabo pelas autoridades de inspeção norte-americanas. Embora não constitua propriamente uma barreira às exportações, o novo sistema transferirá considerável ônus às autoridades fitossanitárias brasileiras.

1.7. Carne Suína

Padrões sanitários proíbem a importação de carne suína do Brasil para os EUA. em razão de ocorrências de febre aftosa no rebanho - embora o Brasil não tenha registrado sequer um caso no último ano - e de alegações de ocorrências de cólera suína ("Hog Cholera"), doença vesicular suína ("Swine Vesicular Disease") e febre suína ("African Swine Fever").

Os Estados Unidos são o terceiro produtor mundial de carne suína, depois da China e da União Européia. Dos 60 milhões de animais, cerca de 68% estão localizados na área conhecida como "Cinturão do Milho" ("Corn Belt"). A produção doméstica é beneficiada pelos grandes subsídios à soja e ao milho.

Para 2002, o Departamento de Agricultura dos EUA prevê que a produção de carne suína atinja 8,7 milhões de toneladas métricas, com exportações estimadas em 674 mil toneladas e importações de 435 toneladas. A maioria das importações, que representam apenas 0,5% do consumo anual dos EUA, são de carne suína do Canadá (82% do total importado) e de produtos de carne da Dinamarca (13%).

1.8. Frango

Embora seja um dos maiores exportadores de frango do mundo, o Brasil não comercializa o produto nos EUA. Para introduzir o produto no mercado norte-americano, o sistema de inspeção sanitária brasileiro deve ser certificado pelo "Food Safety Inspection Service" (FSIS) do Departamento de Agricultura como equivalente ao sistema norte-americano, e a autoridade brasileira responsável por saúde animal deve certificar que o Brasil está livre da "doença de Newcastle", com a submissão inicial de formulário padronizado ao "Animal Plant and Health Service" (APHIS).

Em julho de 2002, o Brasil concluiu um acordo de equivalência sanitária para o frango e peru com o Canadá; exportações bilaterais foram aprovadas a partir do dia 1 de agosto de 2002. O acordo reconhece como áreas livres da doença newcastle os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal. Há expectativa de que a conclusão deste acordo, baseado na certificação em bases regionais, possa facilitar acordos semelhantes com outros países, especialmente com os Estados Unidos, cujas importações de frango, embora em quantidade reduzida, vêm quase totalmente da Canadá. O mercado para o Brasil nos dois países seria, fundamentalmente, peito de frango.

1.9. Frutas e Legumes

O mercado norte-americano para frutas e legumes importados está em significativa expansão desde 1980. As exportações de frutas e legumes brasileiros para os EUA cresceram no período 1998-2001: US\$ 9,2 milhões em 1998, US\$ 17 milhões em 1999, US\$ 20,2 milhões em 2000 e US\$ 27,9 milhões em 2001. Manga – produto certificado pelas autoridades sanitárias locais há quase trinta anos - e mamão papaia – certificado em 1998 e em 1999 (variedade “golden”) - são os principais produtos exportados - US\$ 21,4 milhões e US\$ 5 milhões em 2001, respectivamente.

Nos primeiros seis meses de 2002, as exportações de frutas caíram 24% em relação ao mesmo período do ano anterior, principalmente em função da recuperação das lavouras em Belize e da competitividade de sua safra de mamão “formosa” – o similar brasileiro ainda está em processo de certificação.

O potencial de ampliação do mercado americano para exportação de frutas brasileiras é considerável, diante do quadro vigente de expansão do consumo. Não obstante, a manutenção de restrições fitossanitárias e a demora nos processos de certificação funcionam como barreiras significativas.

1.9.1 Aumentos Sazonais de Tarifas de Produtos Agrícolas

Impostos de importação de diversas frutas variam de acordo com a época do ano em que são importadas. A tarifa aduaneira para uvas brasileiras, por exemplo, oscila de US\$ 1,13/m³, entre 15 de fevereiro e 31 de março, a zero, de 1º de abril a 30 de junho e a US\$ 1,80/m³, no restante do ano. Importações de melão, que são livres de imposto de importação sob o Sistema Geral de Preferências (SGP), entre 1º de dezembro e 31 de maio, estão sujeitas a um imposto de 28% no resto do ano (o México paga 16,3%, e o melão caribenho é livre de taxaço em qualquer período). O mesmo ocorre com a variedade de melão “cantaloupe” que está sujeita a um imposto de 12,8% , entre 1º de agosto e 15 de setembro (o de origem mexicana é gravado em 4% e o caribenho isento). No restante do ano, é livre de taxaço.

1.9.2. Barreiras Sanitárias

As barreiras sanitárias norte-americanas vedam a importação da maioria das frutas e legumes brasileiros – alguns com grande potencial no mercado, como cítricos e batata-doce, por exemplo, e outros com menor potencial no mercado norte-americano. Para grande parte dos produtos cuja entrada é permitida, um obstáculo adicional é o requisito obrigatório da obtenção pelos importadores de licenças prévias de importação. Praticamente 100% das importações de frutas e legumes brasileiros necessitam de licenças prévias. Outro entrave são os “tratamentos especiais” requeridos e a exigência de que o ingresso de vários produtos se faça por portos específicos.

Para os produtos com potencial de exportação para os EUA mas ainda não certificados, a maior barreira é a lentidão da burocracia do Departamento de Agricultura no exame dos dados fornecidos pelos produtores/exportadores de comprovação da inexistência ou do controle efetivo, com métodos adequados, de alegadas pragas em áreas de produção. Ocorre também grande demora no processamento da análise de risco (“pest risk analysis”), que em alguns casos pode levar anos, com centenas de produtos na fila de espera (a exemplo do mamão papaia brasileiro, cujo processo de certificação demandou 5 anos).

1.9.3. Frutas e Legumes Brasileiros Proibidos, Restritos e Admitidos no mercado norte-americano

Frutas e legumes brasileiros proibidos

TIPO DE FRUTA/LEGUME	OBSTÁCULOS FITOSSANITÁRIOS À IMPORTAÇÃO
Abacate	“Avocado Seed Moths” e Mosca da Fruta
Caqui	“Anastrepha Fraterculus”
Carambola	“Anastrepha Fraterculus”
Figos	Mosca da Fruta (“Fruit Fly”)
Frutas Cítricas	Cancro Cítrico
Loquat (ameixeira do Japão)	Mosca da Fruta Mediterrânea e “Anastrepha Fraterculus”
Melões ¹⁴	“Anastrepha Fraterculus”

Admissíveis em todos os portos, com licença de importação

Abacaxi - (Proibido no Havaí)

Agrião

Alho e Cebolas (Allium)

Aspargo

Bardana

Brócolis (Brassica oleracea)

“Chestnut” - Tratamento com brometo de metila obrigatório

¹⁴ Exceto melões “honeydew” e “cantaloupe” de zonas livres de “Anastrepha Grandis” em Mossoró)

“Dasheen”

Durião

Gengibre

Inhame - Tratamento com brometo de metila obrigatório

Mamão - Importações autorizadas somente de produtores certificados do Espírito Santo. Devem ser embarcados acompanhados de certificados fitossanitários e de origem. Tratamento com água quente obrigatório. Proibidos no Havai.

Mandioca - (Proibida no Havai, Porto Rico e Ilhas Virgens)

Manga - Tratamento com água quente obrigatório

Melões (“honeydew”, “cantaloupe” e melancia) - Toda encomenda deve ser acompanhada por um certificado emitido pelo Ministério da Agricultura no Brasil com a declaração: “Melons were produced in approved Anatrepha grandis-free production areas near Mossoró”.

Milho verde

Morango

Palmito

Raiz de lótus

Uvas - (Proibidas no Havai) - Tratamento de refrigeração obrigatório (“cold treatment”)

Admissíveis (com licença de importação) nos portos da região do Atlântico Norte dos EUA

Alcachofra - (imatura)

Alface

Cacau - (vagem)

Ervilha - (vagem ou tirada da casca)

Maçã - Tratamento de refrigeração obrigatório

Quiabo - (vagem)

Admissíveis (com licença de importação) nos portos da região do Atlântico Sul dos EUA, do Golfo do México e do Pacífico Norte (não inclui Califórnia)

Alface

Quiabo - (vagem)

Admissíveis em todos os portos dos EUA (sem licença de importação)

Agave (“Maguey”)

Amendoim - (cru)

Banana

Bulbo de Lírio Comestível
 Cannonball Fruit”
 Coco - (sem casca esverdeado fibroso ou sem água)
 Cogumelo - (fresco)
 Cyperus Corn”
 Macadâmia - (sem casca)
 Tamarindo (vagem)
 Trufa
 “Waterchestnut”
 “Waternut”

1.10 Madeiras Tropicais - Mogno

Os EUA eram o maior importador de mogno brasileiro até a suspensão da exploração e comércio da espécie no Brasil decretada pelo IBAMA em outubro de 2001 (Instrução Normativa nº 17). Em 1998, o Brasil já havia incluído o mogno no anexo III da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Silvestres Ameaçadas de Extinção (CITES)¹⁵, solicitando, com isso, a cooperação das outras Partes, entre as quais os EUA, para o controle do comércio internacional da espécie. Desde então, os dois países têm cooperado estreitamente no combate ao comércio ilegal do mogno.

A partir de fevereiro de 2002, os EUA passaram a reter carregamentos de mogno brasileiro exportados por força de decisões liminares da Justiça Federal em ações contra a Instrução Normativa nº 17. Os carregamentos foram liberados parcialmente, após informação fornecida pelo IBAMA sobre o volume de mogno que cada empresa brasileira poderia ter exportado com origem em planos de manejo florestal sustentável (PMFS) considerados regulares. As autoridades norte-americanas têm mantido consultas com o IBAMA para a determinação do destino dos carregamentos que permanecem retidos em portos dos EUA.

Durante a XII reunião da Conferência das Partes da CITES, a ser realizada em Santiago de 3 a 15 de novembro de 2002, será discutida proposta apresentada por Guatemala e Nicarágua de inclusão do mogno no anexo II da Convenção (que inclui espécies não necessariamente ameaçadas de extinção, mas cujo comércio precisa ser controlado para evitar utilização incompatível com sua sobrevivência). Embora publicamente o Governo norte-americano afirme que ainda não definiu sua posição sobre a proposta, na VIII, na IX e na X reuniões da CoP da CITES (em 1992, 1994 e 1997, respectivamente) os EUA patrocinaram

¹⁵ A CITES têm três anexos: o Anexo I lista espécies ameaçadas de extinção cujo comércio internacional é proibido; o Anexo II lista espécies não necessariamente ameaçadas de extinção mas cujo comércio internacional é rigidamente regulamentado, com controles internacionais; o Anexo III lista espécies submetidas a controles voluntários de exportação pelo país de origem, que solicita a cooperação de seus parceiros internacionais para a observância de certificados e outras medidas.

propostas semelhantes, que nunca chegaram a ser aprovadas. O Governo brasileiro é tradicionalmente contrário à inclusão do mogno no anexo II da CITES.

Embora o Governo norte-americano não imponha barreiras ao mogno e a outras espécies de madeiras tropicais incompatíveis com as regras da CITES e da OMC, vários estados e municípios nos EUA adotam, desde o início dos anos 90, barreiras não-tarifárias à aquisição desses produtos por órgãos públicos. Os estados de Nova York, New Jersey e Massachusetts, bem como a cidade de Nova York, estão considerando projetos de lei para exigir que produtos de madeira tropical adquiridos com recursos públicos sejam certificados. No caso de New Jersey, o projeto de lei (já aprovado pela Assembléia e em consideração no Senado) exige certificação do “Forest Stewardship Council” (FSC), a exemplo do regulamento municipal adotado por Los Angeles em 1995. Recorde-se que já em 1990 e 1991 (portanto antes da criação do FSC e do conceito de certificação independente), as cidades de San Francisco, Berkeley e Santa Clarita, todas da Califórnia; Bellingham, WA; Baltimore, MD, e Harrisburg, PA, haviam adotado regulamentos municipais proibindo a compra pública de produtos de madeira provenientes de florestas tropicais. O estado de Nova York já possui legislação de 1991 que obriga as agências estaduais e governos locais a identificarem a madeira adquirida e se assegurarem de que sua produção não prejudicou florestas tropicais.

1.11. Tabaco

Em 1993, o Congresso norte-americano aprovou, no âmbito da lei orçamentária, dispositivo que estabelecia um percentual mínimo de 75% de conteúdo doméstico para o fumo utilizado na fabricação de cigarros. Sabe-se que a mistura empregada no “American blend” está composta de pelo menos 15% de fumo do tipo oriental (não produzido pelos EUA nem pelo Brasil) e 85% de fumo dos tipos “burley” ou “flue cured” (produzidos tanto nos EUA quanto no Brasil). Por força deste processo, as importações de tabaco brasileiro ficaram restritas a, no máximo, 10% do total do tabaco empregado na fabricação de cigarros para os mercados interno e de exportação.

Durante o processo de aprovação legislativa da medida, foram realizadas diversas gestões dos países exportadores, capitaneados pelo Brasil, junto ao Executivo e sobretudo aos parlamentares dos Comitês de Agricultura de ambas Casas do Congresso. Não obstante esses esforços, a medida foi então aprovada em virtude de compromisso alcançado pela Casa Branca com a indústria do tabaco.. A medida também veio ao encontro dos interesses das grandes empresas norte-americanas do setor, como a Phillip Morris e a RJ Reynolds (que já utilizavam mais de 50% de tabaco local nos seus produtos), já que onerava os custos de produção dos fabricantes de cigarros sem marca (“generic brands”), que se abasteciam sobretudo do tabaco importado, de preço inferior.

Logo em seguida à implementação da nova lei, o Brasil, juntamente com outros países exportadores, deu início a processo de solução de controvérsias no

âmbito do GATT. O Governo norte-americano, diante das evidências de uma decisão a ele contrária no “panel” constituído para apreciar o caso, concordou em iniciar negociações bilaterais com o Brasil, ao amparo do Artigo XXVIII do GATT. As negociações levaram ao estabelecimento, em agosto de 1995, de quota tarifária para o Brasil de 80.200 toneladas/ano, correspondente à base média nos últimos anos das exportações brasileiras para os EUA. Aquele volume representa mais de 50% do total estabelecido pelas autoridades norte-americanas - 151.200 toneladas - aos países exportadores. A importação acima da quota está sujeita a uma tarifa de 350%.

Ao mesmo tempo em que concederam quotas relativamente elevadas aos exportadores, os EUA reduziram significativamente a competitividade do produto importado ao proteger a indústria doméstica por meio da imposição de tarifas elevadas. A proteção tarifária norte-americana contra o fumo dos tipos exportados pelo Brasil compreende uma taxa de importação de 37,5 centavos de dólar por quilo e um “assessment tax”, pago pelo importador e pelo produtor local, e destinado ao subsídio de produtores locais, sob o programa de garantia de preço mínimo (sem custo ao governo norte-americano), de 11 centavos de dólar por quilo do tipo “flue cured”, e 4,4 centavos de dólar por quilo do tipo “burley”. No ano de 2001, o imposto de importação e o “assessment tax” incidentes sobre as 60,3 mil toneladas de tabaco importado do Brasil (avaliadas em US\$ 151,9 milhões) somaram cerca de US\$ 25,2 milhões – US\$ 20,1 milhões em tarifa de importação e US\$ 5,1 milhões em “assessment”, o equivalente a um imposto “ad valorem” de 17%.

Nos últimos três anos, os programas de ajuda de emergência aos agricultores norte-americanos destinaram recursos aos produtores de tabaco: US\$ 129 milhões em 2001, US\$ 340 milhões em 2000 e US\$ 238 milhões em 1999.

2. Produtos Industrializados

2.1. Aço

Produtos siderúrgicos, em geral, são os mais atingidos por investigações anti-“dumping” (AD) e anti-subsídios (AS) nos EUA (ver item Anti-“dumping”, Anti-subsídios e Salvaguardas) e por medidas protecionistas de toda ordem nos últimos trinta anos, aí incluídas limitações quantitativas, nas formas de VRAs e acordos suspensivos, e patamares mínimos de preços. Além das chapas grossas, certos aços planos, fios-máquina e certos tipos de tubos já contingenciados anteriormente por direitos AD e/ou AS, os laminados a quente foram objeto de investigações AD e AS, que resultaram em acordos que estabelecem quotas e preços mínimos para esses produtos brasileiros. Em função disso, essas exportações, que eram de 368.000 toneladas anuais em 1999, passaram para 130.000 toneladas em 2000 e para 11.000 toneladas em 2001.

A siderurgia norte-americana, conforme trabalho do “American Institute for International Steel” intitulado “Paying the Price for Big Steel”, caracteriza-se por usinas antiquadas e altos custos de produção, que se mantiveram através dos anos em função de subsídios governamentais e de um “lobby” poderosíssimo capaz de influenciar o Congresso e o Executivo a implementar medidas de proteção sempre que se sentissem ameaçados por importações. De acordo com Hufbauer e Goodrich, no trabalho “Steel: Big Problems, Better Solutions”, esse “lobby” conseguiu mudar as leis AD de modo a penalizar, como prática de “dumping”, importações feitas abaixo do custo médio de produção, embora esta seja prática comercial normal nos EUA.

Com o surgimento dos “mini-mills”, usinas modernas, de menor porte, não-sindicalizadas e com menores custos relativos de produção, a situação das usinas mais antigas agravou-se, levando estas a providenciar nova leva de petições AD e AS e novas investidas de seu “lobby” para conseguir mais proteção através de salvaguardas.

Assim, em 5 de março último, o governo norte-americano implementou medidas de salvaguardas abrangentes, que, no caso do Brasil, incluíram:

- semi-acabados: quota tarifária de 2,5 milhões de toneladas, com aplicação de tarifas adicionais extra-quota de 30%, 24% e 18%, no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- produtos acabados planos, barras a quente e a frio: tarifas adicionais de 30%, 24% e 18% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- flanges de carbono: tarifas adicionais de 13%, 10% e 7% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- barras e cabos inoxidáveis: tarifas adicionais de 15%, 12% e 9% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- fios inoxidáveis: tarifas adicionais de 8%, 7% e 6% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente.

Essas medidas de salvaguarda, ademais de aplicarem-se em cima de restrições AD e AS já existentes, ferem os acordos da OMC em muitos aspectos, dentre estes:

- a imposição de salvaguardas está condicionada à existência de dano em função, principalmente, das importações, e, entre outros fatores, ao aumento súbito daquelas importações em período recente. Neste caso, no entanto, as importações de produtos acabados reduziram-se a partir de 1998 e o dano registrado por certas siderúrgicas, deveu-se mais à sua falta de competitividade, inclusive frente a concorrentes domésticos, do que às importações; e
- a exclusão do Canadá e México está em desacordo com o Acordo de Salvaguardas, pois este prevê a possibilidade de exclusão apenas em casos de uniões aduaneiras, que não é o caso do NAFTA.

No contexto dessas salvaguardas, o setor siderúrgico brasileiro solicitou a exclusão de dois produtos, ambos semi-acabados: placas de baixo carbono e placas para acabamento pós-laminação. Esses pedidos eram mutuamente exclusivos e tinham por objetivo principal permitir o fornecimento de 750.000 a 1.000.000 de toneladas de placas semi-acabadas da CSN a sua subsidiária nos EUA “Heartland Steel”, sem o que a viabilidade do investimento da CSN nos EUA ficaria comprometida. Os EUA atenderam pedidos substanciais da Austrália, Europa e Japão em função, principalmente, de pressões exercidas por esses países no âmbito da OMC. No caso brasileiro, a exclusão concedida foi de 250.000 toneladas para placas de baixo carbono, que correspondeu a 1/3 das necessidades brasileiras.

Até o momento, os prejuízos causados por essas restrições são consideráveis:

- (a) na comparação das exportações brasileiras nos cinco meses anteriores à medida (out/01 a fev/02) com as dos cinco meses posteriores (mar/02 a jul/02), observou-se queda geral de 41% em volume. Nos casos específicos de chapas grossas, laminados a frio e galvanizados, a queda, bastante mais acentuada, foi de 74%, 86% e quase 100%, respectivamente;
- (b) na realidade, as perdas são ainda maiores, entre outros fatores, porque:
 - (b.1) deixaremos de exportar 500.000 toneladas anuais para a “Heartland Steel” (CSN), já que estavam previstas 750.000 toneladas anuais, mas apenas 250.000 foram permitidas por intermédio de exclusões. A COSIPA também investira em nova linha de fabricação de semi-acabados para fazer frente à crescente demanda do produto nos EUA e foi prejudicada em suas exportações;
 - (b.2) investimentos, como o da CSN na aquisição da Heartland, são prejudicados por mudanças nas regras. Neste caso as medidas de salvaguarda foram impostas após a concretização do investimento;
 - (b.3) em virtude do efeito cascata, nossas exportações para terceiros mercados sofrem ameaça de novas barreiras: fechamento dos mercados na Europa (salvaguardas com tarifas extra-quota de até 26%), México (aumento de tarifas para 35%), Chile Venezuela e Canadá (medidas de salvaguardas), Malásia (aumento de tarifas para 50%), Tailândia e, mais recentemente, China (tarifas de 7% a 26%); e
 - (b.4) com a exclusão do México, segundo maior exportador de semi-acabados de qualidade para os EUA, o esperado crescimento de demanda nos EUA será atendido pelo produto mexicano, em detrimento das exportações brasileiras.

Caberia notar que, em 2001, iniciaram-se quatro novas investigações, duas AD e duas AS, visando dois produtos siderúrgicos: fios-máquina de aço especial e laminados a frio.

Em agosto de 2001, petições contra onze países, relativas a fios-máquina de aço especial, foram protocoladas, sendo que, no caso do Brasil, foi solicitada

imposição de direitos AD e AS. Dias depois, a indústria local apresentou vinte e seis petições contra importações de laminados a frio de aço carbono provenientes de vinte países. No caso dos produtos brasileiros, foram impostas margens AD de 95% para a Belgo Mineira, 0% para a Gerdau e de 74% para as demais, além de margens AS de 6.74% para a Belgo Mineira, 4.44% para a Gerdau e 6.11% para as demais.

Em outubro de 2001 iniciaram-se investigações AD e AS de importações de laminados a frio de diversas procedências. No caso dos laminados brasileiros, estabeleceram-se margens AD de 34% para USIMINAS, COSIPA e demais produtores/exportadores, bem como margens AS de 14% para USIMINAS e COSIPA, de 8% para a CSN e de 13% para as demais. Em novembro deverá ser emitida a decisão final de dano.

Estudo em andamento nesta Embaixada apurou que, nos últimos 11 anos, a perda para as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos aos EUA, em função de processos AD e AS iniciados nesse período foi de US\$ 2,5 bilhões. Esse valor é muito inferior à realidade, já que não leva em conta os prejuízos causados ao setor e à economia brasileira em função da queda dessas exportações.

A Embaixada, juntamente com os advogados das empresas brasileiras, está participando ativamente na defesa desses processos e buscando minimizar o impacto das salvaguardas com exclusões adicionais de produtos. O governo brasileiro está também engajado em discussões multilaterais, no âmbito da OCDE, sobre oferta global e reestruturação do setor.

Paralelamente, o governo brasileiro está questionando na OMC, através do processo de solução de controvérsias, diversas iniciativas norte-americanas protecionistas: (a) a chamada Emenda Byrd, que outorga aos peticionários norte-americanos de direitos AD e AS a receita obtida com a cobrança desses direitos; (b) a prática do Departamento de Comércio dos EUA de considerar que o subsídio permanece na empresa mesmo após sua privatização a preço de mercado, que já fora condenada por banca solicitada pela CE; (c) violações da cláusula “de minimis” e de nulificação de margens em investigações AD; e (d) a investigação e aplicação indevida das medidas de salvaguardas pelo governo norte-americano.

2.2 Calçados

Em 2001, calçados constituíram o terceiro maior item brasileiro de exportação para os EUA. De acordo com o MDIC/SECEX, as exportações totalizaram US\$ 1,205 milhões, registrando um acréscimo de 1,9% em relação a 2000.

A tarifa de importação nos EUA para calçados femininos de couro é de 10% “ad valorem” e, para os calçados de couro masculinos, 8,5% “ad valorem.” Considerando-se que a média de todas as tarifas de importação norte-americanas

é de cerca de 5%, os gravames incidentes sobre os produtos brasileiros podem ser considerados altos.

Certos tipos de calçados brasileiros estão sujeitos a picos tarifários, como é o caso dos chinelos que chegam a ter tarifas entre 55,56% e 78,6%.

2.3. Etanol

O Brasil foi o maior exportador de etanol para os EUA até meados da década de 1980, quando uma série de medidas protecionistas adotadas pelo Governo norte-americano, a pedido da indústria local de etanol, praticamente alijou o produto brasileiro deste mercado.

À época, foram introduzidas tarifas de importação que provocaram um aumento de 72% no preço do etanol brasileiro, resultando em uma imediata queda de 87% nas importações do produto. Posteriormente, a indústria local obteve do governo a retirada do etanol brasileiro do Sistema Geral de Preferências (SGP), o que fez com que as vendas brasileiras do produto ao mercado norte-americano passassem a ser marginais e esporádicas.

O mercado norte-americano de etanol é altamente protegido e a produção e o consumo do produto doméstico recebem incentivo governamental. À importação do álcool etílico para fins carburantes (2207.10.60) se aplica uma tarifa composta, ou seja, a combinação de uma alíquota “ad valorem” de 2,5% com um direito específico temporário de 54 centavos/galão. Essa última alíquota tem o objetivo de anular o subsídio concedido internamente ao etanol misturado com gasolina; deveria, assim, acompanhar a redução progressiva dos incentivos internos, para cumprir a finalidade de simples “negação”, ao etanol importado, do subsídio interno, o que não está ocorrendo até o momento.

O calendário de redução da alíquota do subsídio ao etanol doméstico (53 centavos/galão em 2002, 52centavos/galão em 2003, e 51centavos/galão em 2005, com possível prorrogação, nesse último nível, até 2020) foi introduzido em junho de 1998, quando o Congresso aprovou dispositivo legal que estende os incentivos até 2007 (a Lei Agrícola de 1996 previa a extinção do subsídio no ano 2000).

Os subsídios internos são de caráter fiscal, não cumulativos: os “blenders” de etanol podem optar por receber seja uma isenção, seja um crédito fiscal ao colocarem o “gasohol” (misturas de gasolina com etanol) nos terminais de distribuição.

A isenção fiscal constitui redução parcial da “Federal Motor Fuels Excise Tax” aplicável à gasolina, concedida quando houver alguma mistura com etanol. A taxa sobre a gasolina está hoje em 18,4 centavos/galão, que se reduz a 13,1 centavos/galão no caso de a mistura conter 10% de etanol. Na prática, isso equivale a um incentivo de 53 centavos para cada galão de etanol na mistura.

O crédito fiscal, por sua vez, incide sobre o imposto de renda e é concedido aos mesmos “blenders” de etanol, igualmente no valor de 53 centavos/galão. O fato de o benefício se limitar a somente algumas parcelas dos imposto de renda devido, assim como por ter o crédito que ser computado como renda, resulta na preferência pela isenção da taxa federal.

Os incentivos se destinam a estimular o uso do etanol no combustível automotor, mas resultam no favorecimento do produto nacional, que aumenta sua competitividade com relação ao importado, sobre o qual o “blender” (se o etanol for importado) não desfruta de crédito fiscal real.

O Brasil, maior produtor mundial de etanol, é o país mais prejudicado pelas tarifas de importação de etanol, sobretudo em vista do tratamento mais favorável concedido pelos EUA no âmbito do “Caribbean Basin Economic Recovery Act”- CBERA e do NAFTA.

Ao etanol importado dos países beneficiários do CBERA se aplica tarifa zero dentro de uma quota anual de 130 milhões de litros, ou até o volume equivalente a 7% da produção doméstica norte-americana. No âmbito desse esquema, países caribenhos seriam capazes de representar contribuição considerável ao abastecimento do mercado dos EUA, com grandes volumes de etanol para substituir o oxigenante MTBE. Aqueles países não têm, no entanto, condições de se beneficiar inteiramente da concessão, haja vista o preenchimento de somente 29,9% da referida quota, no período de janeiro a setembro de 2002.

Dentro do NAFTA, por sua vez, o etanol originário no México se beneficia, no mercado norte-americano, de tratamento mais favorável, que consiste em uma tarifa específica temporária de 1,4 centavos por litro, enquanto o produto do Canadá é importado nos EUA com isenção total de impostos.

2.5 . Laticínios

Embora a indústria norte-americana de laticínios esteja cada vez mais competitiva, a Lei Agrícola de 1996 não extinguiu o apoio ao setor privado de laticínios, apenas o reduziu. A legislação para esses produtos estabeleceu um preço mínimo para o leite, à razão de US\$ 10,35 por cada 100 libras, em 1996, decrescendo até US\$ 9,90, em 1999 (redução de US\$ 0,15 por ano), nível esse mantido com compras governamentais de manteiga, leite desnatado em pó e queijo. A Lei Orçamentária de 1999 prorrogou a vigência do programa até dezembro de 2001.

A Lei Agrícola de 2002 re-autorizou o programa de preços mínimos pré-existente, com o mesmo preço de US\$ 9,90 por cem libras. Instituiu, além disso, um “Programa Nacional do Leite” que prevê, para os próximos três anos, pagamentos mensais de “market loss” aos produtores, fixados em 45% da

diferença entre o preço-alvo de 16,94 dólares por cem libras e o preço de mercado em Boston, até o limite de 2,4 milhões de libras de leite/ano por produtor individual.

Além disso, a Lei Agrícola de 2002 estabelece a cobrança de uma “dairy assessment levy” sobre produtos lácteos importados pelos EUA, equivalente à taxa recolhida sobre a produção doméstica de leite, em benefício da “National Dairy Promotion and Research Board”. A taxa de laticínios original, incidente apenas sobre a produção interna, era utilizada para a promoção de produtos, como leite fresco, não comercializados internacionalmente. A nova legislação permite o uso da taxa arrecadada de produtores domésticos dos EUA para fins de promoção comercial de leite e derivados norte-americanos em mercados externos, mas estabelece que os recursos arrecadados com lácteos importados devem ser mantidos em separado, vedando explicitamente sua utilização para desenvolvimento de mercados de exportação. Em paralelo, o Departamento de Agricultura deve coordenar-se com o USTR para assegurar que a nova regra seja implementada de forma compatível com as obrigações comerciais internacionais dos EUA.

O programa de subsídios à produção estimula a produção e exportação de leite e repercute – embora os EUA exportem somente 2% de sua produção – significativamente na formação dos preços internacionais dos produtos lácteos. Por outro lado, o acesso ao mercado interno é significativamente restrito; as importações de leite e derivados são majoritariamente canalizadas sob o regime de quotas–tarifárias, quase todas preenchidas.

Além disso, o leite é uma das poucas “commodities” norte-americanas que ainda se beneficiam de subsídios diretos à exportação. O “Dairy Export Incentive Program” acaba de ser reautorizado até 2007 pela Lei Agrícola de 2002, nos termos vigentes na legislação anterior, de forma a cobrir o volume máximo consolidado na OMC. No ano fiscal 2000/2001, 68,2 mil toneladas métricas de leite em pó foram exportadas sob o programa, com um bônus total pago de US\$ 43,3 milhões, além de 3,4 mil toneladas de queijo, com bônus total de US\$ 2,1 milhões.

Embora o Brasil produza uma razoável variedade de queijos de boa qualidade, quotas norte-americanas restringem suas exportações para os EUA. Em 2001, as exportações totais de queijo brasileiro aos EUA somaram apenas US\$ 144.000.

Em 2001, o total das exportações norte-americanas de laticínios (leite, queijo e outros) para o Brasil atingiu US\$ 8,8 milhões, enquanto as exportações brasileiras para o mercado norte-americano somaram apenas US\$ 2,2 milhões.

2.6 Sucos de Fruta

2.6.1. Suco de Laranja

Brasil e Flórida são competidores na indústria cítrica há mais de duas décadas. Nos anos 80, o Brasil firmou-se como o maior e mais competitivo produtor e exportador mundial, ampliando consideravelmente sua penetração no mercado norte-americano de concentrado de suco de laranja congelado. Os EUA responderam com altas tarifas aduaneiras, atualmente fixadas, conforme negociado na Rodada Uruguai, em 7,85 centavos de dólar por litro de suco reconstituído (equivalente a uma tarifa de 60% “ad valorem”, considerados os preços de mercado no primeiro semestre de 2002) – que colocam o suco de laranja concentrado brasileiro em posição de desvantagem em relação à produção local norte-americana. Nos anos 90, protegida pelo imposto de importação proibitivo e por ação anti-dumping contra o suco brasileiro (que chegou a fixar margem de 65% para as empresas visadas), a produção de suco de laranja da Flórida cresceu. As importações do concentrado brasileiro caíram.

Além disso, as exportações brasileiras de suco de laranja para o Estado da Flórida são oneradas, desde 1972, com uma “taxa de equalização” de 2,7 centavos de dólar por galão, instituída para compensar a “box tax” paga pelos produtores da Flórida, e, como esta, destinada a financiar as atividades do “Florida Department of Citrus” (FDOC), entidade de promoção e marketing da citricultura local. Curiosamente, entretanto, a “taxa de equalização” nunca foi cobrada do suco de laranja proveniente de outros estados dos EUA – basicamente Califórnia e Arizona. Além disso, os citricultores brasileiros não participam nem obtêm qualquer benefício com as atividades do “Department of Citrus”, cujas campanhas promocionais estão voltadas sobretudo a incentivar o consumo do suco de laranja “100% da Flórida”.

Em 1994, importadores norte-americanos e citricultores brasileiros ingressaram com uma ação contra a cobrança da taxa na Justiça da Flórida. Em março de 2002, sentença parcial no caso declarou a taxa de equalização inconstitucional. No entendimento do juiz, ao excluir outros estados americanos da cobrança da taxa a Flórida estaria, na verdade, instituindo uma virtual tarifa de importação, usurpando a competência do Congresso dos EUA na matéria, além de contrariar o princípio do “tratamento nacional” consignado no artigo III do GATT de 1994, ao dar tratamento preferencial ao produto doméstico (de outros Estados) em detrimento do produto importado. Liminar concedida um mês depois determinou que a taxa de equalização passasse a ser recolhida também do produto proveniente de outros Estados dos EUA. Ao mesmo tempo, o Governador da Flórida sancionava emenda ao Código de Cítricos estadual, determinando o fim da isenção da taxa para o suco doméstico extra-Flórida.

Antes mesmo dos desdobramentos judiciais e legislativos na Flórida, o Governo brasileiro já havia suscitado, junto ao USTR, a incompatibilidade da “taxa de equalização” com as regras do GATT, sem sucesso. Decidiu, portanto, levar o caso à OMC. Consultas foram realizadas em maio e julho deste ano, com resultado insatisfatório. Em agosto, o Brasil solicitou a formação de um panel para examinar a questão, estabelecido no início de outubro. A principal alegação é o uso dos proventos da “taxa de equalização” para a promoção do produto local,

discriminando, portanto, o suco importado. Em 18 de outubro, as duas partes mantiveram reunião em Washington para explorar a possibilidade de uma solução não contenciosa para o pleito brasileiro.

Do total das importações de suco de laranja brasileiro concentrado em 2001, avaliadas em US\$ 104 milhões (queda em relação aos US\$ 158 milhões importados pelos EUA em 2000), US\$ 30 milhões, ou 29%, foram reexportados sob o sistema de “drawback”. A cada ano a porcentagem reexportada aumenta. Ao mesmo tempo, o Brasil continua a perder mercado nos EUA como resultado das preferências comerciais concedidas ao México, sob o NAFTA, e a países da Bacia do Caribe e do Pacto Andino, sob os regimes da “Caribbean Basin Initiative” e do “Andean Trade Preference Act”¹⁶.

Em 1992, cerca de 90% das importações norte-americanas de suco de laranja (US\$ 230 milhões) provinham do Brasil; em 2001, tal participação tinha caído para 46%, a despeito de continuarmos a apresentar os menores custos de produção do mundo. De lá para cá, Costa Rica e México, sobretudo, conquistaram boas fatias do mercado americano. As exportações costarriquenhas, isentas de taxa, saltaram de menos de US\$ 4 milhões no início da década para US\$ 34 milhões em 2001 (15% das importações totais). O México, uma quota tarifária preferencial de 151,4 milhões de litros até 2008, taxada a 4,625 centavos de dólar por litro (praticamente metade da tarifa imposta ao produto brasileiro) viu suas exportações pularem de menos de US\$ 7 milhões para US\$ 27 milhões em 2001, correspondendo a uma fatia de 11,9% das importações dos EUA. As preferências tarifárias resultaram na ampliação dos investimentos setoriais nesses dois países, freqüentemente com financiamento de bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial.

A proteção ao suco de laranja doméstico parece haver encorajado o ingresso de companhias estrangeiras na indústria citricultora da Flórida. Mais de 50% da capacidade de processamento do estado está hoje em mãos de empresas de outros países. O Brasil está presente na Flórida por intermédio da Cutrale Sucocítrico, da Citrosuco Paulista e da CoimbraFrutesp, disputando com empresas americanas o crescente e promissor mercado do suco “not-from-concentrate”, para o qual as importações são mínimas, dados os custos combinados da tarifa, transporte e estocagem.

2.6.2 Suco de limão

O suco de limão concentrado brasileiro está sujeito a imposto de 7,9 centavos de dólar por litro. Este imposto correspondeu, ao longo de 2001, a uma tarifa “ad valorem” de 40%, a qual, naturalmente, não permite o crescimento das importações

¹⁶ O CBI – conjunto de preferências comerciais e tratamento “duty-free” estendidas a 23 países da Bacia do Caribe – foi lançado em 1983, emendado em 1990 e expandido em 2000. O ATPDEA, que tem como beneficiários Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, foi instituído em 1991 e acaba de ser renovado até 2006 pelo “Trade Act 2002”.

do produto. Em 2001, o Brasil exportou apenas US\$ 140 mil de suco de limão para os EUA.

2.6.3 Suco de Uva

O suco de uva concentrado brasileiro também está sujeito a imposto de importação, fixado em 4,4 centavos por litro, que corresponde a uma taxa 9,2% “ad valorem” (calculado sobre valores de janeiro a junho de 2002). As importações procedentes do Brasil totalizaram US\$ 3,4 milhões em 2001.

2.7. Têxteis

Os EUA impõem quota global e quotas específicas por produto às importações de fios, tecidos e confecções provenientes do Brasil. As importações norte-americanas de produtos têxteis brasileiros, cobertas pelo regime multilateral, apresentaram queda sistemática até 1999, quando registrou-se pequeno aumento em relação ao ano anterior. De acordo com as estatísticas do Departamento de Comércio, essas importações passaram de US\$ 320 milhões, em 1994, para US\$ 124 milhões, em 1998, representando uma queda de mais de 50% em cinco anos. Em 1999, em função principalmente da desvalorização do Real frente ao dólar, a situação apresentou ligeira melhora, com um pequeno aumento nas exportações, de 5%, passando para US\$130 milhões de dólares. Em 2000 e 2001, os aumentos foram maiores, chegando a um total de US\$225 milhões e US\$232 milhões, respectivamente.

As categorias 361 (lençóis de algodão) e 363 (toalhas de algodão) apresentaram maior aproveitamento em 2002, o que exigiu utilização de flexibilidades previstas no acordo para ajustamentos de quotas. Na categoria 363, no entanto, os EUA se recusaram a aplicar aumento de 6%, proveniente de “carry forward” (adiantamento de parcela da quota de 2003) solicitado. Tendo em vista que na interpretação brasileira do artigo 2.16, do Acordo de Têxteis e Vestuário da Rodada Uruguai, tal flexibilidade deveria ter sido concedida pelos EUA, o governo brasileiro está analisando junto com o setor privado a hipótese de contestar essa recusa norte-americana junto ao "Textiles Monitoring Body" (TMB) da Organização Mundial de Comércio (OMC).

As categorias 300/301 (fios de algodão), 338/638-339/639 (camisas e blusas de malha) e possivelmente 347/348 (calças de algodão) também estão apresentando aumento significativo e poderão atingir seus limites de quota e flexibilidades em 2002 ou, mais provavelmente, em 2003.

Sob o programa de integração do regime de quotas ao GATT 1994, monitorado pelo TMB, a eliminação dessas restrições quantitativas, de acordo com o cronograma submetido pelos EUA ao TMB, só se dará em 2005 para cerca de 89% das importações norte-americanas desses produtos. No caso dos produtos

brasileiros mais competitivos (tecidos e confecções de algodão), as restrições quantitativas só serão retiradas em 2005.

Com o objetivo de evitar disputa com a União Européia na OMC sobre suas novas regras de origem, os EUA removeram as quotas para certos tipos de tecidos fabricados na Ásia para exportação à UE. Segundo as novas regras norte-americanas, a origem de um lençol de algodão, por exemplo, passou a ser a do país onde o tecido de algodão foi fabricado, ou seja, se o tecido foi fabricado no Egito, o lençol europeu, feito com esse tecido, passou a ser contabilizado nos EUA dentro da quota egípcia. Não fosse a liberação das quotas daqueles países por parte do Governo norte-americano, os lençóis europeus seriam contingenciados nos EUA. Com isso, este país voltou ao discriminatório “status quo ante” no qual as importações de produtos têxteis europeus, bem como as exportações de produtos têxteis norte-americanos para a Europa, estão livres de limitações quantitativas. Por outro lado, a remoção das quotas norte-americanas de importação para certos tecidos provenientes de países como Tailândia, Indonésia, Malásia, Turquia e Egito, confere tratamento discriminatório aos demais países produtores de tecidos, como o Brasil, e os coloca em desvantagem frente àqueles fornecedores no mercado dos EUA. Especificamente, a medida afeta certos tipos de tecidos para impressão nas seguintes categorias do acordo bilateral: 313 (tecidos para lençóis), 314 (popelina), 315 (tecido para impressão), 317 (sarja), 326 (cetim), 611 (malha mesclada com alto conteúdo de fibra artificial), 618 (malha de fibra artificial) e 629 (outros tecidos de fibra artificial).

As tarifas de importação norte-americanas para produtos têxteis encontram-se entre as mais altas do mercado, podendo chegar, em numerosos casos, a 38% “ad valorem” mais 48,5 centavos de dólar por quilograma.

As concessões especiais dos EUA no âmbito do NAFTA e da Iniciativa da Bacia do Caribe também colocam o produto brasileiro em desvantagem. Em ambos casos, em função dos acordos assinados, fios e tecidos norte-americanos são exportados para empresas no México e em outros países da América Central, por exemplo, para a confecção de tecidos e roupas, que são exportadas de volta para os EUA, sob arranjos quantitativos mais flexíveis, fora do sistema de quotas monitorado pelo TSB, e com tratamento tarifário preferencial. Esquemas preferenciais similares se aplicam a exportações provenientes de países andinos e de Israel.

A combinação de restrições quantitativas, com elevadas tarifas de importação, mais alterações de critérios (como regras de origem e novas exigências técnicas, como requerimentos de etiquetagem e/ou de documentação) para fins de internação desses produtos, e os programas especiais para o NAFTA, a Bacia do Caribe, Países Andinos, Israel prejudicam significativamente, quando não eliminam por completo, a competitividade dos produtos brasileiros no mercado local.

II - SERVIÇOS

1. Serviços Financeiros

1.1. Companhias Seguradoras

Para companhias seguradoras estrangeiras, as barreiras norte-americanas são essencialmente geográficas e tributárias. A supervisão e regulamentação das atividades de seguradoras nos EUA são estaduais, o que obriga empresas estrangeiras a obterem diferentes licenças para cada Estado. Alguns Estados (como Califórnia) só emitem licenças temporárias, renováveis, para seguradoras estrangeiras; outros (como Pensilvânia) não permitem o estabelecimento e operação de seguradoras controladas por Governos estrangeiros ou por Governos de outros Estados; outros ainda (como Nova York) exigem reservas de capital e depósitos especiais para autorizarem a operação de seguradoras estrangeiras.

No plano tributário, o “Internal Revenue Code”, de 1986, estabeleceu um imposto especial de 4% sobre seguros de acidentes e bônus de indenização e um imposto especial de 1% sobre seguro de vida e de morte acidental oferecido por seguradoras estrangeiras. Essas empresas também recolhem imposto especial de 1% para atividades de resseguro.

1.2 Sistema Bancário

De um modo geral, as barreiras norte-americanas a serviços financeiros concentram-se no sistema bancário e têm caráter geográfico e setorial. Bancos estrangeiros, que normalmente operam em vários países oferecendo ampla gama de produtos, limitam-se, nos EUA, a operar em alguns Estados norte-americanos proporcionando apenas parte dos produtos de que dispõem.

No que se refere às barreiras geográficas, o “Interstate Banking and Branching Efficiency Act”, de 1994, (“Riegle-Neal Act”) reduziu significativamente as barreiras a operações bancárias interestaduais. A expansão das operações de um banco pode ocorrer pela aquisição de outro banco em outro Estado, pela fusão com banco em outro Estado ou pela abertura de novas agências em outro Estado. A partir de setembro de 1995 (um ano após a sanção presidencial da lei), os bancos, inclusive estrangeiros, passaram a poder comprar outros bancos em outros Estados sem interferência das leis estaduais. Já para operações de fusão, alguns Estados adotam leis mais restritivas. Também a abertura de novas agências passou a depender de leis estaduais regulando os procedimentos e limites das expansões.

Ainda que o “Riegle-Neal Act” tenha facilitado a expansão geográfica das operações de bancos estrangeiros nos EUA, a legislação não removeu duas importantes barreiras a essa expansão. A primeira é o “Community Reinvestment Act”, de 1977, (CRA), que exige que bancos de varejo destinem parcela de seus

depósitos segurados pela “Federal Deposit Insurance Corporation” (FDIC) a projetos comunitários. Os bancos estrangeiros, que na sua quase totalidade são bancos de atacado, passam a se submeter ao CRA após a compra de bancos de varejo, mesmo que os depósitos do banco comprado deixem de ser segurados pela FDIC (o que não ocorre com bancos norte-americanos). A segunda barreira é a imposição de "examination fees" (cobrança dos custos das auditorias anuais) pelo “Federal Reserve”(FED) a bancos estrangeiros. Ainda que, até o momento, a cobrança dessa taxa não tenha sido efetivada, o fato de haver legislação que exige que bancos estrangeiros recolham taxa que não é imposta a bancos norte-americanos caracteriza tratamento discriminatório.

Quanto às barreiras setoriais, as instituições financeiras norte-americanas finalmente festejam o fim do “Bank Act”, de 1933, (“Glass-Steagall Act”), que determinava a separação de operações de bancos comerciais das de banco de investimento, criando o que o mercado financeiro chamava de "muralla da China. Com a promulgação do “Financial Services Modernisation Act”, de 1999, (“Gram-Leach-Bliley”), os bancos, corretoras de títulos mobiliários e outros tipos de instituições financeiras passaram a poder unir-se para oferecer uma gama mais extensa de serviços aos consumidores. A lei dá um passo significativo em direção à desregulamentação da indústria de serviços financeiros nos EUA, reconhecendo os avanços nas áreas de informática e comunicações (principalmente no que tange ao comércio eletrônico e ao telemarketing), que tornaram obsoletas as fronteiras entre operações de bancos comerciais e de investimento.

Bancos estrangeiros operam nos EUA ao abrigo do "International Banking Act", de 1978, (IBA) e suas emendas, o "Foreign Bank Supervision Enhancement Act", de 1991, (FBSEA) e o "Fair Trade in Financial Services Act", de 1994, (FTFSA), sobretudo a Seção 502 - serviços bancários. Às "agências" de bancos estrangeiros não é permitida a captação de depósitos de residentes (somente não-residentes). As "branches", ou filiais, não seguradas pela FDIC, estão autorizadas a captar depósitos de residentes a partir de US\$ 100.000. Os depósitos de residentes abaixo desta quantia não podem ultrapassar o valor de 1% do total de depósitos. Escritórios de representação, por sua vez, estão proibidos pela legislação de conduzir operações bancárias de qualquer espécie. Tanto as agências como os escritórios de representação funcionam sob licença federal, embora possam optar pelo licenciamento estadual, conforme faculta o IBA.

O “Foreign Bank Supervision Enhancement Act” contém várias medidas que constituem barreiras a serviços financeiros prestados por instituições estrangeiras. O FBSEA submeteu os bancos estrangeiros, inclusive os licenciados pelos Estados, à supervisão do FED, passou a exigir que os países de origem exercessem fiscalização consolidada de seus bancos em escala global como pré-requisito para expansão de atividades nos EUA, determinou que os custos incorridos pelo FED durante as inspeções anuais passassem a ser cobrados dos bancos estrangeiros (os bancos americanos não arcam com essa despesa); e proibiu as "branches", ou filiais, estrangeiras de segurar seus depósitos na FDIC, a

menos que se convertessem em subsidiárias, a custos muito maiores (tal dispositivo tem obrigado as filiais estrangeiras a operarem quase que exclusivamente no atacado). Ademais, por força do mesmo FBSEA, o limite para o número de contas com saldo inferior a US\$ 100 mil foi reduzido de 5% para 1% do total de contas.

Para abertura de subsidiária, "branch", ou escritório de representação de banco estrangeiro nos EUA, a legislação bancária norte-americana requer, entre outras exigências, a apresentação da ata em que a Diretoria competente aprova a abertura de unidade no exterior. O concurso de Governo estrangeiro está limitado aos casos em que ele for acionista do banco e membro da Diretoria. Ademais, os nomes dos diretores e principais responsáveis são submetidos a um longo processo de checagem por várias agências federais e/ou estaduais norte-americanas.

Os bancos brasileiros que operam nos EUA concentram suas atividades no financiamento de operações comerciais de empresas brasileiras exportadoras e importadoras ("trade finance") e na administração de recursos de investidores privados ("private banking"). Esses bancos brasileiros, quase todos operando por intermédio de "branches", são bancos de atacado, que não competem com os bancos de varejo americanos, e contribuem para o incremento do comércio bilateral.

Atualmente, de acordo com dados do Federal Reserve de junho de 2002, 392 bancos controlados por estrangeiros (entre "branches", "agencies" e bancos comerciais) operam nos EUA, respondendo por ativos no sistema bancário norte americano da ordem de US\$ 1.367 trilhão. No total, são 957 instituições financeiras estrangeiras, entre "branches", "agencies", bancos comerciais e escritórios de representação com mais de 25% de participação estrangeira, que respondem por ativos da ordem de US\$ 1,377 trilhão. Há 7 bancos brasileiros operando nos EUA (Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul, UNIBANCO, BRADESCO, Banco Itaú, Banco Mercantil de São Paulo, BBA-Creditanstalt) como "branches", "agencies", ou escritórios de representação. O Banco do Brasil conta com US\$ 1,5 bilhão em ativos, sendo que o total de ativos dos bancos brasileiros nos EUA é da ordem de US\$2,457 bilhão. O "Safra National Bank" está constituído como banco doméstico norte-americano, e não estrangeiro, e sem vinculação com o Banco Safra no Brasil, e atua no varejo autorizado a captar fundos de residentes. Os bancos brasileiros nos EUA operam, em sua maioria, como "branches" (como é o caso do BB/NY), com restrições, portanto, quanto à captação de fundos de residentes e operando como bancos de atacado.

2. Telecomunicações

O "Telecommunications Reform Act", de 1996, que substituiu o "Communications Act", de 1934, manteve, senão reforçou, os entraves que a legislação norte-americana apresenta para firmas não nacionais e de propriedade estrangeira que

pretendem investir em infra-estrutura de telecomunicações e de radiodifusão e prover serviços de telefonia e de satélite.

Companhias privadas estrangeiras, ou companhias de propriedade de governos estrangeiros, não podem atuar diretamente no mercado (a elas não se concederá licença para serviços de telefonia ou de radiodifusão). Persistem também as restrições limitativas à participação do investimento estrangeiro em companhias norte-americanas do setor: até 20% do capital (e até 25% no caso de investimentos indiretos); embora tenha terminado a proibição de nomear estrangeiros para a diretoria dessas empresas.

Segundo a “Federal Communications Commission” (FCC), agência federal reguladora responsável pelos setores de telecomunicações, transmissão e radiodifusão, não existem barreiras diretas na legislação norte-americana para o acesso de fornecedores estrangeiros ao mercado norte-americano de equipamentos de telecomunicações. A prática, todavia, aponta para uma série de dificuldades burocráticas no que se refere à certificação e à equivalência de produtos estrangeiros. Ademais, existem programas do governo norte-americano com restrições do tipo “Buy America”, lastreadas no “Buy America Act”, de 1933, que tendem a limitar o acesso de produtos estrangeiros às compras governamentais. No caso do setor de telecomunicações, embora haja grandes empresas não norte-americanas fabricantes de equipamentos (Nortel, Nokia, Ericsson, Siemens) atuando no mercado dos EUA, os conglomerados locais de telecomunicações têm tradicionalmente privilegiado a aquisição de equipamentos de suas coligadas ou de produtores nacionais.

Ainda no caso de barreiras indiretas, na área de telecomunicações, há programas subvencionados pela “Rural Electrification Administration”, nos quais as compras de equipamentos de telefonia rural continuam sob a égide de incentivos “Buy America”: o programa federal financia, por exemplo, a aquisição de materiais e equipamentos produzidos domesticamente, discriminando desta forma o similar estrangeiro.

3. Serviços de Transporte

3.1. Transporte Aéreo

O “Federal Aviation Act”, de 1958, proíbe que investidores estrangeiros possuam mais do que 49% do capital de companhias aéreas norte-americanas, e restringe a posse de ações com direito a voto a 25%.

A indústria aeronáutica norte-americana é grande beneficiária de subsídios indiretos, provenientes de recursos alocados para pesquisa e desenvolvimento nos orçamentos de agências federais como a “National Aeronautics and Space Administration” (NASA) e a “Federal Aviation Administration” (FAA).

Em decorrência dos atentados terroristas, Congresso norte-americano aprovou, em setembro de 2001, “Air Transportation and Safety System Stabilization Act”,

contendo pacote de ajuda financeira às empresas aéreas no valor de US\$ 15 bilhões. Além de US\$ 5 bilhões em empréstimos diretos e US\$ 10 bilhões em garantias do Tesouro a dívidas já contraídas, a lei contempla US\$ 120 milhões para a remuneração de rotas deficitárias nos EUA.

De acordo com a legislação, os empréstimos às companhias de aviação são concedidos segundo o critério de assento/milha(RPK). As garantias fiduciárias, por seu turno, devem ser aprovadas por um conselho formado pelo Presidente do FED, pelos Secretários do Tesouro e Transportes e pelo “US General Comptroller” (alto funcionário do Legislativo com atribuições de presidente de Tribunal de Contas da União), sob a coordenação da Secretaria de Orçamento e Finanças da Casa Branca.

Em seus capítulos I e IV, a lei contém previsão que limita em US\$ 100 milhões a responsabilidade das companhias de aviação em ações de reparação de dano, e determina a Justiça Federal de Nova York competência para acolher os processos relacionados aos atentados terroristas, bem como autoriza a União a assumir o aumento nos prêmios dos seguros aéreos nos seis meses seguintes. O capítulo II do “Air Transport Act” é dedicado inteiramente a cobertura dos seguros das aeronaves e da responsabilidade das empresas transportadoras.

3.2. Transporte Marítimo

O “Merchant Marine Act”, de 1936, concede vários subsídios e isenções de impostos para a indústria de construção naval norte-americana. O anterior “Merchant Marine Act”, de 1920, (“Jones Act”), requer que embarcações habilitadas à prática de cabotagem devam ser de construção (ou reconstrução), de propriedade, de bandeira, e com tripulação norte-americanas. A legislação local prevê que pequenas embarcações não construídas nos EUA que pretendam operar em cabotagem solicitem prévia autorização legislativa para tanto. Tramita no Congresso, desde abril de 1997, projeto de lei {S.661} que delega ao Secretário de Transportes a autoridade de concessão administrativa do “waiver” para essas pequenas embarcações. Em outubro de 1997, o projeto foi aprovado pelo Comitê de Comércio do Senado e posto na pauta do Senado para exame pelo Plenário, que não chegou a votá-lo.

Navios construídos fora do país, ainda que de bandeira norte-americana, tampouco estão autorizados a exercer qualquer atividade relacionada com a indústria pesqueira. Assim também, as exportações norte-americanas de produtos agrícolas são de exclusividade de navios de bandeira dos EUA.

A indústria naval é amplamente subsidiada pelo governo, em retorno pelo compromisso de as empresas de bandeira beneficiárias colocarem suas embarcações e infra-estrutura portuária à disposição das Forças Armadas norte-americanas, em caso de emergência; senão também como maneira de evitar que as embarcações de bandeira abandonem o registro norte-americano.

Com relação a carga em geral, existem numerosos instrumentos legais que requerem que certos produtos ou mercadorias pertencentes ao, ou financiados pelo, Governo norte-americano sejam transportados apenas por navios comerciais de bandeira dos EUA.

III – Investimentos

1. Restrições ao Investimento Estrangeiro

A principal barreira a investimentos estrangeiros diretos nos EUA é a emenda “Exon-Florio” ao “Omnibus Trade and Competitiveness Act”, de 1988, que autoriza o Presidente a investigar os efeitos de fusões, aquisições e “take-overs” que resultem no controle estrangeiro de pessoa jurídica engajada em operações comerciais que envolvam segurança nacional. A verificação desse controle estrangeiro e da potencial ameaça que este representaria para a segurança nacional é levada a cabo pelo Comitê de Investimentos Estrangeiros nos EUA (CFIUS) do Departamento do Tesouro. A emenda “Exon-Florio” permite que o Presidente suspenda qualquer operação que julgue lesiva à segurança nacional, ouvido o CFIUS, o que pode resultar em desinvestimentos que não gozariam nem de revisão judicial, nem de qualquer compensação. A partir de 1992, a emenda “Exon-Florio” tornou-se mandatória nos casos em que Governos estrangeiros controlem companhias envolvidas com empresas norte-americanas em operações de fusão, aquisição ou “take-over”, além de conter declaração que desencoraja tais operações e limita os contratos que podem ser firmados por empresas que resultarem dessas operações. Ademais, o “Fiscal Year Defense Authorization Act”, de 1993, requer que o Presidente apresente ao Congresso relatório sobre todas as investigações concluídas pelo CFIUS, de forma a considerar “the potential effect of the proposed or pending transactions on US's international technological leadership in areas affecting US national security”. A falta de uma definição precisa do conceito de “segurança nacional” obriga a maioria dos investidores diretos a reportarem seus projetos ao Departamento do Tesouro. As provisões da emenda “Exon-Florio” contêm vários pontos de conflito com o Código de Liberalização de Movimentos de Capitais da OCDE e o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com Comércio (TRIMS) da OMC.

Além da emenda “Exon-Florio”, há legislação adicional que restringe investimentos estrangeiros em determinados setores: (a) o acima mencionado “Jones Act” (Seção 3.6.3) e o “US Outer Continental Shelf Lands Act”, de 1953, que restringem investimentos em navegação costeira e fluvial, em pesca, exploração submarina e transporte entre a costa e plataformas marítimas; (b) o “Commercial Fishing Industry Vessel Anti-reflagging Act”, de 1987, que obriga investidores estrangeiros a formar subsidiária norte-americana para exploração de portos e para pesca na Zona Econômica Exclusiva; (c) o “Submarine Cable Landing Licence Act” (Seção 3.1.2), de 1921, que requer que investidores estrangeiros formem parceria com entidades norte-americanas para a instalação de cabos submarinos (o “Cable Landing Act” permite que a “Federal

Communications Commission” suspenda ou revogue licenças para instalação e operação de cabos submarinos com base em critérios de reciprocidade); (d) o “Federal Power Act”, de 1920, que estipula que a construção, operação ou manutenção de instalações para transmissão e utilização de energia em terras ou águas sob controle do Governo federal dependem de licença emitida pela “Federal Energy Regulatory Commission” para cidadãos estrangeiros e para empresas estrangeiras, mesmo quando incorporadas sob as leis dos EUA; (e) idêntica restrição está prevista no “Geothermal Steam Act”, de 1970, para arrendamentos com fins de utilização de energia geotérmica em terras administradas pelo Departamento de Agricultura; (f) o “Nuclear Energy Act”, de 1985, pelo qual licenças não podem ser concedidas para indivíduos estrangeiros ou para empresas controladas por estrangeiros (mesmo se incorporadas na forma da legislação norte-americana) para operação, transferência, recepção, manufatura, produção, aquisição, importação ou exportação de equipamentos e instalações que produzam ou utilizem material nuclear; e (g) o “Telecommunications Reform Act”, de 1996, (vide capítulo sobre “Telecomunicações”).

Ao lado de restrições formais, medidas muitas vezes de caráter burocrático desestimulam investimentos estrangeiros nos EUA. O “International Investment Survey Act”, de 1976, requer que estrangeiros com investimentos em empresas ou em imóveis norte-americanos que representem mais de 10% do capital votante reportem tais investimentos ao “Bureau of Economic Analysis” do Departamento de Comércio. O relatório deve ser apresentado sempre que o investimento em imóveis representar a aquisição de área superior a 200 acres. Ainda que essa informação seja confidencial e dada como exclusivamente para fins estatísticos, a omissão de dados acarreta severas penalidades civis e criminais.

2. Questões Tributárias

Tanto os investimentos diretos, quanto os investimentos de portfólio e os serviços financeiros deparam-se com uma barreira comum a todos em operações nos EUA que é a legislação tributária norte-americana. O “Internal Revenue Code”, de 1986, e o “Omnibus Budget Reconciliation Act”, de 1993, não só elevaram alíquotas de imposto de renda, como também alteraram a base tributária prevista no “Internal Revenue Code”, de 1954. No tocante à base tributária, americanos e estrangeiros residentes nos EUA, pessoas físicas e jurídicas, passaram a ter sua renda taxada no mundo inteiro, mesmo quando essa renda não seja remetida para os EUA. Empresas são taxadas sobre sua receita e os acionistas são taxados quando da distribuição de dividendos. A localização geográfica das fontes de receita e de despesa passou a ser importante elemento no planejamento tributário e na decisão de novos investimentos:

- para filiais americanas (empresas incorporadas na forma da legislação americana e autorizadas a operar em país estrangeiro): receitas são taxadas nos EUA, mas perdas são deduzidas da receita total tributável nos EUA. O capital é fornecido integralmente pela matriz
- para subsidiárias americanas (empresas incorporadas na forma da lei do país estrangeiro): receitas são taxadas nos EUA e parte das perdas

- são deduzíveis para fins de tributação nos EUA. O capital é fornecido apenas em parte pela matriz.
- se uma filial se converte em subsidiária, parte das perdas (deduções fiscais) é lançada a crédito.

Para a América Latina, a mudança na legislação tributária norte-americana teve profundas conseqüências. Empresas norte-americanas que normalmente reinvestiam seus lucros nos países como forma de evitar os impostos desses países sobre remessas e o imposto de renda americano passaram a gozar de crédito fiscal para o imposto sobre remessas e a repatriar lucros que, de qualquer forma, começariam a ser tributados. Com isto, reduziu-se o estímulo para reinvestimento. Ademais, a nova alíquota para pessoas jurídicas (39%) estabeleceu um teto para investimentos marginais. O retorno desses investimentos pode elevar a receita total da empresa até essa faixa máxima de tributação e, com isto, não aumentar depois do imposto de renda (ou mesmo diminuir). As empresas não teriam por que iniciar uma atividade de risco se esta apenas contribuísse para aumentar o imposto devido. Finalmente, a nova legislação estimulou a formação de filiais, em detrimento de subsidiárias. Como se recorda, filiais não são constituídas na forma da legislação do país hospedeiro, o que dificulta fiscalização, contabilidade/auditoria e tributação, além de impedir o acesso do capital do país hospedeiro a uma atividade rentável (o capital da filial é todo ele integralizado pela matriz).

Além da mudança de alíquotas e de base tributária prevista na lei de 1993 acima referida, outros aspectos da estrutura tributária dos EUA representam barreiras a investimentos e prestação de serviços. Empresas com participação acionária de estrangeiros superior a 25% devem, por exemplo, apresentar relatórios fiscais ao Departamento do Tesouro, previstos no "US Tax Code", que não são requeridos para instituições norte-americanas. A manutenção de livros contábeis especiais, seu arquivamento em locais determinados pelas autoridades tributárias e a apresentação de relatório anual pormenorizando dos negócios realizados constituem providências onerosas que contrariam o princípio de tratamento nacional.

Outro desses aspectos são as chamadas provisões "earnings stripping", do "Internal Revenue Code", que limitam as deduções de pagamentos de juros a terceiras partes não sujeitas à legislação tributária norte-americana, na quase totalidade dos casos de empresas estrangeiras. Essas disposições foram ampliadas pelo "Omnibus Budget Reconciliation Act" para incluir pagamentos de juros sobre empréstimos garantidos por essas terceiras partes. A fórmula adotada para o cálculo dos juros excessivos, no entanto, superestima os resultados e não é compatível com o princípio internacional do "arm's length": impedir a evasão fiscal proporcionada por determinadas operações entre empresas no país, associadas a empresas no exterior. Exemplo disso seria uma empresa pagando juros artificialmente altos a outra empresa a ela associada de forma a gerar resultado negativo, não tributável, nos EUA. Essa tributação afeta particularmente bancos estrangeiros que operam nos EUA. Tais bancos estão submetidos a uma

tributação de 30% do lucro da filial, a que se somam 15% de imposto retido na fonte quando esses lucros são remetidos para a matriz. A tributação de 30% é calculada a partir do montante de despesas de juros deduzíveis, o que resulta na cobrança do imposto mesmo que a filial não tenha gerado resultado tributável.

Ademais, dezessete Estados norte-americanos calculam o imposto de renda estadual devido por empresas estrangeiras com base em uma proporção arbitrária dos resultados mundiais dessas empresas, dando ampla margem a bitributação. Tal taxa estadual, com base nos resultados globais das empresas estrangeiras, se choca com os tratados bilaterais para evitar bitributação firmados pelo Governo norte-americano, além de implicar elevado custo operacional para a apuração e informação das operações globais de empresas aos Estados. Entre esses Estados (Alasca, Arizona, Califórnia, Colorado, Connecticut, Distrito de Columbia, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Rhode Island e West Virginia), a Califórnia tem polarizado a preocupação dos investidores internacionais, sobretudo depois de junho de 1995, quando a Suprema Corte decidiu que a cobrança do imposto de renda estadual, com base no resultado global de empresas estrangeiras, não é inconstitucional.

IV - Outros Temas

1. O “11 de Setembro” e Novas Exigências no Comércio com os EUA

1.1. A “Container Security Initiative”

A Alfândega norte-americana - “U.S. Customs Service” - publicou, em agosto de 2002, proposta de regulamentação (“proposed rule”) anti-terror que imporia sistema de aviso prévio eletrônico dos conteúdos de containers marítimos destinados aos EUA, com o objetivo de identificar carregamentos prioritários para inspeção. Se aprovada a medida, os detalhes do conteúdo de cada container deverão ser fornecidos 24 horas antes do embarque da mercadoria nos portos de origem. Para ter-se uma idéia do impacto da nova exigência, vale notar que o USCS processou mais de 214.000 navios e 5,7 milhões de containers marítimos em 2001. Ademais, 10,3 milhões de containers chegaram nos EUA por caminhão e ferrovia.

De acordo com o USCS, a comunicação prévia destas informações seria crucial no âmbito da estratégia denominada “The Container Security Initiative” (CSI), lançada em janeiro, pela qual funcionários da alfândega buscarão inspecionar carga de alto risco antes da sua saída do porto de origem. Inicialmente, a CSI será implementada nos portos de maior volume de comércio com os EUA. Acordos bilaterais já foram formalizados com Canadá, Cingapura, Países Baixos, Bélgica-Luxemburgo, França e Alemanha, permitindo a alocação de inspetores norte-americanos nos seus principais portos. Inspetores norte-

americanos já estão presentes em portos no Canadá. De acordo com o órgão alfandegário norte-americano, a iniciativa conta com o apoio dos países G-8 e da Organização Mundial de Alfândegas, que, em 28 de junho de 2002, teria adotado uma resolução permitindo o desenvolvimento de programas semelhantes ao modelo CSI nos portos de seus 161 países membros.

Os elementos da CSI são: 1) estabelecimento de critérios para a identificação de conteúdos de alto risco; 2) pré-avaliação dos containers identificados como de alto risco antes da sua chegada nos portos norte-americanos; 3) a utilização de tecnologia que habilite a pré-avaliação com rapidez; e 4) o desenvolvimento e utilização de containers seguros.

O USCS identificou os 20 maiores “mega-portos” que enviam containers para os EUA, e estão solicitando sua participação no CSI. Os 20 principais portos são: 1) Hong Kong; 2) Xangai, China; 3) Cingapura; 4) Kaohsiung, China; 5) Rotterdam, Holanda; 6) Pusan, República da Coreia; 7) Bremerhaven, Alemanha; 8) Tóquio, Japão; 9) Gênova, Itália; 10) Yantian, China; 11) Antuérpia, Bélgica; 12) Nagoya, Japão; 13) Le Havre, França; 14) Hamburgo, Alemanha; 15) La Spezia, Itália; 16) Selixstowe, Grã-Bretanha; 17) Algeciras, Espanha; 18) Kobe, Japão; 19) Yokohama, Japão; 20) Laem Chabang, Tailândia. Segun

A cláusula 343 do capítulo 4 da Lei Comercial de 2002, sancionada em 5 de agosto passado, concede à Alfândega mandato para regulamentar, em prazo de um ano, requerimento de aviso prévio de toda a carga importada e exportada pelos EUA, não apenas da mercadoria importada em containers marítimos. Uma regulamentação final para os “manisfestos de carga” importada poderá entrar em vigor até o último trimestre de 2002.

1.2. Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)

Sempre no âmbito das medidas anti-terrorismo pós 11 de setembro, a Alfândega americana lançou um programa denominado “Customs-Trade Partnership Against Terrorism” (C-TPAT), que propõe a adesão voluntária das empresas importadoras a diretrizes de segurança e transparência sobre os conteúdos internalizados nos Estados Unidos (via marítima, aérea e terrestre) em troca de tratamento mais expedito nos trâmites de liberalização alfandegária das cargas importadas.

As empresas importadoras interessadas deverão inscrever-se no programa (informações específicas no endereço www.customs.ustreas.gov/enforcem/tpat.htm ou pelo e-mail industry.partnership@customs.teas.gov) e, tendo sua inscrição aceita pelas autoridades alfandegárias, passam a contar, segundo o USCS, com os seguintes benefícios em seu tratamento alfandegário: 1) redução no número de inspeções, 2) designação de um “account manager” específico para a empresa, 3) possibilidade de contar com tratamento baseado em contas mensais ou bimensais

e não a cada processo; e 4) tratamento com ênfase no auto-policamento e não na verificação pela alfândega.

1.3 . Taxa de Uso dos Portos

Nova legislação sobre segurança portuária está sendo discutida em comissão conjunta do Senado e da Câmara visando a reconciliação de dois projetos de lei sobre segurança portuária aprovados separadamente - o H.R.3983 - “Maritime Transportation Antiterrorism Act of 2002” e o S.1214 - “Port and Maritime Security Act of 2002” - cujo resultado poderá ser a imposição de taxas de uso nos portos norte-americanos.

O projeto do Senado concede mandato ao Departamento de Transportes de promulgar uma lista de taxas de uso para carga, veículos e passageiros que transitam pelos portos norte-americanos, na qualidade de beneficiários de sistema aperfeiçoado e mais seguro de comércio internacional marítimo. Segundo a proposta, se o Departamento de Transportes não promulgar um sistema de tarifas até 180 dias após a data de implementação da legislação as taxas de uso serão as seguintes: Containers (materiais não perigosos):US\$15,00 por T.E.U.; Containers (materiais perigosos):US\$20,00 por T.E.U.; Passageiros: US\$3,00 por pessoa; Veículos: US\$3,00 por unidade; Granel sólido: US\$0,01 por tonelada métrica; Petróleo bruto: US\$0,30 por tonelada métrica; Produtos de Petróleo: US\$0,45 por tonelada métrica; Produtos Químicos: US\$0,50 por tonelada métrica; Gases Líquidos: US\$0,60 por tonelada métrica; Cargas Break Bulk (outros tipos de cargas geral não listadas acima, como automóveis, carga em sacos, etc.): US\$0,75 por tonelada métrica.

A medida suscitou protestos de diversas entidades de classe e organizações do setor privado americano. Em carta dirigida ao Senador Tom Daschle (D-SD), Presidente do Senado, um grupo formado por mais de duas dezenas de organizações, dentre elas o American Meat Institute, o National Fisheries Institute, a U.S. Hide, Skin and Leather Association, comunicou sua posição contrária à instituição de qualquer tarifa de uso, considerando tal medida uma possível barreira ao fluxo de comércio marítimo, o que é proibido pela Constituição dos EUA, e, possivelmente, incompatível com a OMC.

1.4. “Bioterrorism Act”

Em 12 de junho de 2002 o Presidente Bush sancionou o “Bioterrorism Act”, que introduz, em seu Título III, uma série de novas exigências para a comercialização de alimentos e medicamentos nos EUA, aplicáveis tanto à produção interna quanto a importações – nesse caso, com alguns requisitos adicionais. Parte das regras só entrará em vigor em 12 de dezembro de 2003; parte deverá vigorar a partir da conclusão do processo de regulamentação, que acaba de iniciar-se. A percepção geral é de que a nova legislação impactará fortemente a exportação de alimentos para os EUA. Fica claro que haverá mais

inspeções, mais testes, e que as novas exigências burocráticas para produtores, exportadores e importadores implicarão novos e maiores custos.

As agências americanas envolvidas no processo têm buscado atitude de plena transparência e cooperação, de modo a minimizar os inevitáveis impactos negativos das novas medidas sobre parceiros externos. É importante que os exportadores brasileiros afetados pela nova Lei procurem participar da fase de regulamentação, conforme facultado pelo sistema normativo americano, com comentários e sugestões.

São as seguintes as principais novas exigências:

I - Todos os produtos ou suplementos alimentares, frescos ou processados:

(a) Seção 305, “Registro de empresas alimentares”- Todo proprietário, operador ou agente encarregado de uma empresa doméstica ou estrangeira (fábrica, depósito, estabelecimento importador) que manufatura, processa, empacota ou estoca alimentos ou suplementos alimentares destinados a consumo humano ou animal nos EUA deve efetuar um registro na “Food and Drug Administration” (Departamento de Saúde). Estão excluídos da exigência propriedades rurais, restaurantes e embarcações pesqueiras não-processadoras. O registro deve conter nome e endereço da empresa, todos os nomes comerciais utilizados e, caso exigido pela futura regulamentação, as categorias de alimentos por ela processados. As informações devem ser mantidas permanentemente atualizadas.

No caso de empresas estrangeiras, o registro deve conter o nome do “agente norte- americano da empresa”. A obrigatoriedade de registro restringe-se às empresas estrangeiras cujo produto não é reprocessado ou re-empacotado em um terceiro país antes de chegar aos EUA, mas cobre toda a cadeia produtiva - exportadora, desde a fábrica até o entreposto exportador, se o produto é exportado do país de origem diretamente aos Estados Unidos. A exigência entra em vigor – com ou sem regulamentação final – em 12 de dezembro de 2003, mas pode vigorar antes, caso a regulamentação seja concluída antecipadamente. Os produtos importados de empresas sem registro serão retidos no porto de entrada até que o registro seja efetuado.

II - Produtos regulados pela “Food and Drug Administration” (excluídos os produtos sob jurisdição do Departamento de Agricultura – carne, frango e alguns produtos de ovos) – cerca de 80% dos alimentos e suplementos dietéticos e alimentares para consumo humano e animal comercializados nos EUA:

(a) Seção 306, “Manutenção e inspeção de informações” – Cada empresa que manufatura, processa, empacota, transporta, distribui, recebe, estoca ou importa alimentos (exceto produtores rurais e restaurantes) deverá estabelecer e manter atualizado, na forma da regulamentação a ser elaborada pelo FDA, um sistema de informações capaz de indicar a procedência imediatamente anterior e o destino imediatamente subsequente dos alimentos com os quais opera (“one

source down, one recipient up”). As informações sobre a maioria dos produtos deverão ser arquivadas por dois anos, e podem ser requisitadas pelo FDA quando haja evidência de riscos à saúde ou à vida humana e animal. O prazo dado ao Departamento de Saúde para estabelecer a regulamentação é de dezoito meses a partir da promulgação da lei – portanto 12 de dezembro de 2003. Segundo esclarece a FDA, a obrigatoriedade de estabelecer a base de dados só passa a vigorar após a promulgação da regulamentação correspondente.

(b) Seção 307, “Aviso prévio de Importações Alimentares” – a nova lei impõe a obrigatoriedade de “aviso prévio” para cada partida de produtos alimentares importados. O aviso prévio deverá conter informação sobre o produto, seu fabricante, o produtor agrícola, se conhecido, o país em que o produto foi embarcado, e indicação do porto de entrada nos EUA. Produtos sem “aviso prévio” terão sua entrada recusada e ficarão retidos até que o importador, proprietário ou consignatário formalize o aviso, estando prevista averiguação de possível risco do carregamento à saúde ou à vida humana e animal. A regulamentação da regra deverá ser preparada pelo Departamento de Saúde (FDA) em coordenação com o Departamento do Tesouro, especificando claramente com que antecedência o “aviso prévio” deverá ser formalizado (não mais do que cinco dias).

A obrigatoriedade do aviso prévio vigora a partir de 12 de dezembro de 2003, impreterivelmente, mesmo que a regulamentação final ainda não esteja disponível. Nesse caso, o prazo mínimo de aviso será de oito horas de antecedência, o máximo de cinco dias. Caso a regulamentação seja acelerada, o aviso prévio pode entrar em vigor antes desta data. Vale notar que a exigência de aviso caso a caso exclui a possibilidade de uma notificação abrangente que englobe diversos embarques ao longo do ano. Também cabe ressaltar que lei não define qual o sistema de informações (da U.S. Customs ou de outra agência governamental) que deverá receber o “aviso prévio”, questão que terá de ser resolvida durante o processo regulatório.

(c) Seção 303, “Detenção administrativa de produtos alimentares” – a nova lei autoriza a FDA a determinar a detenção de produtos alimentares se houver indícios ou informação, durante atividades de inspeção, exame ou investigação, de que o artigo representa risco à vida ou à saúde humana e animal. A detenção será de no máximo 20 dias, ou de 30 dias caso necessário para os procedimentos administrativos de confisco. A FDA deverá desenvolver regras apropriadas para produtos perecíveis (frutas, verduras, peixe e produtos da pesca frescos), mediante regulamentação. A lei permite à FDA requisitar a detenção temporária nos portos de entrada. Perguntados, representantes da FDA confirmam que a lei silencia sobre indenização em casos de detenção injustificada.

(d) Seção 308, “Autoridade para etiquetar artigos com entrada recusada nos EUA” – a lei autoriza o Departamento de Saúde a requerer a identificação de produtos alimentares cuja entrada foi recusada nos EUA, com a marca “United States:

Refused Entry”. A etiqueta deverá ser afixada de forma visível no produto, e os custos correm por conta do proprietário.

III - Produtos sob a jurisdição do Departamento de Agricultura – plantas e produtos animais “in natura”, APHIS; Produtos processados de carne, frango e ovos, FSIS:

As Seções 331 e 332 do “Bioterrorism Act” autorizam a expansão das atividades de inspeção e monitoramento já conduzidas por ambas as agências, para fazer face aos riscos de bioterrorismo em suas respectivas áreas de competência, a saber, a introdução intencional de pragas e zoonoses nos EUA, no primeiro caso, e a contaminação intencional de produtos de carne, frango e ovos, no segundo. Ambas as agências já exercem amplo monitoramento da entrada, nos EUA, de plantas, animais e produtos sob sua jurisdição¹⁷, incluindo inspeção e auditorias “in loco” de estabelecimentos estrangeiros, bem como inspeção e controle nos portos de entrada. Pode-se esperar uma intensificação dessas atividades para a detecção de riscos terroristas.

1. As “Trade Laws” dos Estados Unidos

Historicamente, as “Leis Comerciais” norte-americanas incluem mecanismos para remediar efeitos indesejáveis da abertura comercial – desde práticas de competidores que configurem alegada “concorrência desleal” com produtores domésticos, como “dumping” e subsídios, até restrições a título de segurança nacional, passando por instrumentos que permitem contrarrestar um súbito influxo de importações no mercado doméstico ou pressionar pelo fim de barreiras discriminatórias à exportação de produtos norte-americanos a outros países.

Não raro, as “leis comerciais” dos EUA e sua implementação revelam-se incompatíveis com as regras do sistema multilateral de comércio – no antigo GATT e, desde 1995, na OMC. Não raro, também, são utilizadas com intuito protecionista ou como forma de pressionar politicamente pela abertura de mercados em outros países. A recente “Autoridade de Promoção Comercial”, ou TPA, aprovada pelo Congresso dos EUA em agosto de 2002, tornou a preservação das Leis Comerciais americanas um dos “principais objetivos negociadores” dos EUA nas negociações comerciais em curso, na OMC e em outros foros. Breve descrição dos principais mecanismos encontra-se a seguir.

2.1. A “Seção 301” - Barreiras às Exportações dos EUA

A Seção 301 do “Trade Act” de 1974 é o principal instrumento legal para combater “práticas comerciais injustas” que afetam a exportação de bens e serviços dos Estados Unidos. Pode ser usada para garantir a implementação de direitos norte-americanos sob acordos comerciais internacionais e também para

¹⁷ Ver o item 9 do Capítulo IV, abaixo, “Normas Técnicas, Sanitárias e Fitossanitárias”.

contrarrestar práticas “não-razoáveis, injustificáveis ou discriminatórias” que oneram ou restringem o comércio norte-americano.

Basicamente, a Seção 301 confere ao Presidente dos EUA a autoridade para determinar retaliação (com instrumentos seletivos de proteção) a países que mantêm barreiras que restringem o acesso a seus mercados para exportações norte-americanas. O processo se inicia com uma petição dos afetados ao USTR, que investiga as alegações. Se o USTR identifica uma violação de leis comerciais, inicia consultas com o Governo do país visado, com vistas a uma solução negociada. O caso pode migrar para procedimento de solução de controvérsias da OMC e o Presidente pode autorizar a retaliação – seja pela retirada de concessões tarifárias sob o GATT, ou pela imposição de novas tarifas. A maioria dos casos 301 resultaram em solução bilateralmente negociada. A Seção 301 é contestada por muitos membros da OMC, dado seu caráter “bilateral”.

A “Super 301” foi incluída na Seção 301 por cláusula do “Omnibus Trade Act” de 1988. Estipula que o USTR deve identificar anualmente, até 30 dias depois da apresentação do relatório anual “National Trade Estimate/Trade Barriers in Foreign Countries”, as barreiras comerciais estrangeiras prioritárias para eliminação. Uma barreira é tanto mais “prioritária” quanto maior for o potencial de aumento das exportações americanas caso a mesma seja eliminada. Em tese, a “Super 301” autoriza retaliação para as barreiras mais restritivas, a não ser que se alcance solução negociada. Japão, Brasil e Índia já foram alvo de ações Super 301, solucionadas pela via negociadora. A última reautorização da Super 301 deu-se por “Executive Order” assinada pelo Presidente Clinton em marco de 1999 e vigorou até 2001. Não foi reautorizada, até o momento, pela Administração Bush.

A “Special 301” estipula que o USTR deve identificar anualmente países que denegam proteção adequada e efetiva aos direitos de propriedade intelectual, ou que deneguem acesso “fair and equitable” a seu mercado para produtos americanos que dependem de proteção à propriedade intelectual. Países com as práticas mais onerosas ou com maiores efeitos negativos sobre a indústria doméstica norte-americana são designados “priority foreign countries” e investigações 301 são iniciadas. Outros países com problemas de proteção ou “enforcement” de direitos de propriedade intelectual são colocados – dependendo da gravidade das práticas – em uma “watch list” ou em uma “priority watch list”. Em 1993 o Brasil foi objeto de uma ação Super 301, e desde 1994 tem figurado quer na “watch list”, quer na “priority watch list”, exceto em 1998. Em 2002, o Brasil voltou a figurar na “priority watch list”.

2.2. A Seção 201 - Salvaguardas

A possibilidade de invocar uma “cláusula de escape” diante do súbito e imprevisto aumento de importações de um produto em circunstâncias que ameacem a própria sobrevivência da indústria doméstica naquele setor é reconhecida na OMC, sob o artigo XIX do GATT de 1994 e sob o Acordo de Salvaguardas.

Na legislação norte-americana, o dispositivo foi codificado na Seção 201 do “Trade Act de 1974” e emendado diversas vezes desde então. A lei permite à indústria doméstica do setor afetado peticionar à “International Trade Commission” por proteção contra importações que estejam causando-lhe dano. É necessário comprovar que as importações causam, ou ameaçam causar, “dano grave” à indústria doméstica. A ITC efetua a investigação das alegações e emite parecer sobre os remédios apropriados a aplicar. A determinação final cabe ao Presidente dos EUA, podendo traduzir-se em tarifas adicionais, quotas de importação impostas ao produto visado ou assistência para o ajuste da indústria doméstica. Se o Presidente rejeitar o parecer da ITC, o Congresso pode contrarrestar sua decisão.

A Seção 201 pode, como visto no recente caso das salvaguardas do aço, ser utilizada como forma de proteger a indústria doméstica sem competitividade da concorrência com produtores estrangeiros mais eficientes.

2.3. Seção 337 do “Tariff Act” de 1930 – Práticas Comerciais Desleais e Direitos de Propriedade Intelectual.

Esta Seção é sobretudo utilizada contra produtos importados que infringem patentes e marcas registradas nos EUA, mediante petições à “International Trade Commission”. Até 1988, era necessário comprovar que as violações de direitos de propriedade intelectual resultavam em dano para indústrias norte-americanas. O “Trade Act” de 1988 eliminou esse requisito, e também instruiu o USTR a identificar os países que protegem de forma inadequada direitos de propriedade intelectual de empresas americanas.

2.4. Seção 232 – Exceção de Segurança Nacional

Esta Seção do “Trade Act” de 1962 confere ao Presidente dos EUA a autoridade para restringir a importação de qualquer produto que ameace prejudicar interesses de segurança nacional. As petições sob esta cláusula são investigadas pelo Departamento de Comércio, que deve avaliar se importações inibem a produção doméstica de equipamento necessário aos objetivos de defesa nacional. A determinação final de “remédios” cabe ao Presidente.

2.5. Seção 303 – Direitos Compensatórios

Legislação sobre direitos compensatórios existe nos EUA desde 1897. A “Seção 303” foi instituída pelo “Trade Act” de 1930, permitindo ação contra subsídios governamentais concedidos a produtos importados, quando a importação destes causa ou ameaça causar danos materiais à indústria doméstica competidora. Petições iniciais podem ser introduzidas tanto pela indústria doméstica quanto pelo governo. A determinação da margem de subsídios cabe à “International Trade Administration”, no Departamento de Comércio. A determinação de dano cabe à “International Trade Commission”; se positiva, uma

tarifa compensatória idêntica à margem de subsídio é automaticamente estabelecida.

2.6. Seção 731 – Anti-dumping

A primeira lei anti-dumping dos EUA foi sancionada em 1921. A “Seção 731” aparece no “Trade Act” de 1930. A demonstração de dumping exige comprovar que o produto importado é comercializado nos EUA a “preços inferiores ao valor justo” (“fair value”), daí derivando dano material à indústria doméstica. “Preços inferiores ao valor justo” são preços inferiores aos praticados no mercado do país de origem (ou terceiro mercado), ou abaixo do custo de produção. Como no caso de subsídios, petições iniciais podem ser introduzidas tanto pela indústria doméstica quanto pelo governo. A determinação da margem de subsídios cabe à “International Trade Administration” no Departamento de Comércio. A determinação de dano cabe à “International Trade Commission”; se positiva, uma tarifa idêntica à margem de dumping é automaticamente estabelecida.

2. Anti-Dumping e Direitos Compensatórios

A maioria dos problemas com que se defrontam as exportações brasileiras, principalmente dos setores siderúrgico e de ferro-ligas, nas áreas de processos de direitos anti-dumping e compensatórios e de salvaguardas nos EUA, são, efetivamente, barreiras ao acesso de produtos brasileiros ao mercado norte-americano (ver tabela demonstrativa no final desta seção). As metodologias utilizadas, bem como as interpretações dos acordos da OMC e das leis norte-americanas, muitas vezes comprovadamente contrárias às regras multilaterais, levaram à imposição de barreiras proibitivas a nossas exportações.

Dentre as práticas mais nocivas ao comércio, caberia citar as seguintes:

Salvaguardas: a imposição de salvaguardas está condicionada à existência de dano em função, principalmente, das importações, e, entre outros fatores, ao aumento súbito daquelas importações em período recente. No caso recente do aço, no entanto, as importações de produtos acabados reduziram-se a partir de 1998 e o dano registrado por certas siderúrgicas, deveu-se mais à sua falta de competitividade, inclusive frente a concorrentes domésticos, do que às importações. O governo brasileiro está questionando junto à OMC a investigação e aplicação indevida das medidas de salvaguardas norte-americanas.

Incentivo ao protocolo de petições AD e AS: Projeto de lei do Congresso norte-americano, que ficou conhecido como “Emenda Byrd”, outorgou aos petionários de direitos AD e AS a receita obtida com a cobrança desses direitos. O governo brasileiro juntou-se à CE, Japão e outros países na solicitação de banca para examinar a questão, no contexto de processo de solução de controvérsias no âmbito da OMC.

Cobrança indevida de direitos compensatórios: A teoria do Departamento de Comércio norte-americano (DOC) de que subsídios governamentais a empresas estatais permanecem nas empresas mesmo após sua transferência ao setor privado a preço de mercado, que resultou na aplicação de direitos compensatórios às importações de chapas grossas e laminados a quente de aço carbono provenientes do Brasil, foi condenada por painel da OMC. Essa condenação foi, ademais, confirmada pelo mesmo órgão, no contexto de apelação posterior feita pelos EUA. Apesar disso, direitos compensatórios continuam a incidir sobre importações desses produtos brasileiros, dificultando sua entrada no mercado norte-americano. O governo brasileiro deu início a processo de solução de controvérsias, no âmbito da OMC, com vistas à resolução deste problema.

Impedimentos à implementação do acordo de suspensão referente a importações de laminados a quente de aço carbono: Em agosto de 1999 foi assinado acordo de suspensão, no contexto de investigação anti-“dumping”, no qual foi estabelecido um preço mínimo de venda para aquele produto brasileiro no mercado norte-americano. Os preços a serem acrescidos a esse preço base por conta de acabamentos, como galvanização, por exemplo, seriam decididos posteriormente, no contexto de consultas previstas no acordo, em prazo máximo de 30 dias. As consultas foram solicitadas pelo governo brasileiro em novembro de 1999 e, até o início de 2002, após sete reuniões em nível técnico, não se resolviam, impedindo o aproveitamento integral da quota de importação estabelecida para aquele produto brasileiro. A razão principal dessa demora eram as manobras dilatórias do DOC. Em função de revisão administrativa do mesmo, o acordo de preços, até então praticamente inoperante, foi terminado. O acordo quantitativo para laminados a quente, no entanto, continua;

Nova metodologia para impostos indiretos: esse procedimento parte de premissa de que o IPI e o ICMS incidem sobre produtos finais exportados e são recolhidos, a cada operação, em espécie, pelo governo brasileiro. Esse equívoco cria distorções no cálculo da margem de dumping, podendo gerar direitos anti-dumping mesmo quando não há diferença de preços de venda nos mercados interno e externo. Em resposta a gestões do governo brasileiro e desta Embaixada, o Departamento de Comércio (DOC) norte-americano, em julho de 1998, no contexto de decisão preliminar referente a silício metálico, reconheceu esse erro e corrigiu a metodologia. Desde então, a metodologia corrigida vinha sendo aplicada. Segundo esta, o ICMS pago na compra de matéria-prima que tivesse sido compensado com ICMS recolhido em vendas domésticas não seria mais considerado como custo de produção no valor normal construído. No entanto, com base em decisão promulgada posteriormente pela “U.S. Court of Appeals of the Federal Circuit”, o DOC reinstalou a velha prática, que continua em vigor. Impostos indiretos como o PIS/PASEP que, no passado, nunca haviam sido objeto desses processos, foram considerados pelo DOC como geradores de subsídios para produtores brasileiros de fio-máquina de aço especial. Tal alegação torna-se, assim, ameaça potencial de direitos compensatórios para todos os produtos brasileiros exportados para os EUA;

Bloqueios de revogação de direitos AD: A Cia. Brasileira de Carbureto de Cálcio (CBCC), maior exportador brasileiro de silício metálico para os EUA, permanece sujeita a direitos AD nos EUA porque a revogação destes depende de obtenção de margem zero ou “de minimis” (igual ou menor que 0,5%) em três revisões consecutivas. Em 2000 concluiu-se a oitava revisão e a terceira em que a CBCC solicitou revogação. O Departamento de Comércio dos EUA (DOC) sempre acha, contudo, uma fórmula para evitar a revogação do direito. Na primeira oportunidade, a revogação foi negada porque a margem, de forma similar à presente revisão, ficou pouco acima do nível “de minimis”; e, na segunda, embora a margem fosse zero ou “de minimis”, a quantidade vendida no período examinado, não foi considerada “comercialmente válida” pelo DOC. Na revisão mais recente, apesar das solicitações dos advogados da empresa e de gestões específicas desta Embaixada, o DOC deixou de considerar juros de empréstimo efetivamente pagos pela empresa no levantamento de seu custo financeiro, preferindo utilizar a TR como base de cálculo. Nesse caso, a margem final estabelecida pelo DOC foi de 0,63%, o que impediu a revogação do direito, por situar-se 0,13 pontos percentuais acima do teto “de minimis” de 0,5%. Tivesse o DOC considerado a taxa de juro paga pela empresa, o gravame resultante teria sido zero ou “de minimis”, o que resultaria em sua revogação.

O governo brasileiro solicitou, em setembro de 2001, consulta aos EUA, com vistas a início de processo de solução de controvérsias na OMC, alegando inobservância norte-americana dos artigos 2.4.2, 5.8, 9.3, 11.1 e 18.3 do Acordo de Implementação do Artigo VI do GATT 1994. As consultas ocorreram em dezembro de 2001 e foram inconclusivas. Posteriormente, o DOC, de moto próprio e provavelmente em função do processo de solução de controvérsias na OMC, reverteu sua metodologia em março de 2002, no contexto de apelação das empresas brasileiras junto à Corte Internacional de Comércio dos EUA, o que, espera-se, levará à revogação do direito AD.

Re-investigação de dano: as empresas norte-americanas que iniciaram os processos anti-dumping contra o ferro-silício brasileiro e de outras origens foram indiciadas ou condenadas, em 1997 e 1998, com base na lei da concorrência norte-americana por acordo no estabelecimento de preços (“price fixing”). Conforme ficou comprovado pela Comissão Internacional de Comércio dos EUA (ITC), no contexto de processo iniciado pela Associação Brasileira dos Produtores de Ferro-Ligas (ABRAFE), os preços informados à ITC, por ocasião da investigação original, em 1993, foram fabricados, o que levou aquela Comissão a determinar, em agosto de 1999, que sua decisão de dano original estava errada. A ITC concluiu que se, em 1993, os preços reais de mercado tivessem sido informados corretamente pela indústria local, sua decisão de dano teria sido negativa (o que revogaria o processo automaticamente, sem a imposição de direitos). Com aquela decisão, as importações norte-americanas de ferro-silício brasileiro (e de outros países) passaram a ficar livres de direitos anti-dumping. Até o momento, essa situação prevalece, mas a indústria local está contestando a decisão da ITC junto à Corte Internacional de Comércio dos EUA.

Uso indiscriminado do "Best Information Available": o governo brasileiro e os produtores nacionais continuam empenhados em responder a todas as perguntas e solicitações do DOC durante investigações e revisões de direitos anti-dumping e compensatórios. Os resultados negativos do passado, causados pelo freqüente desprezo dessas informações em favor de estimativas e/ou de informações prestadas pela indústria norte-americana, os chamados "fatos disponíveis", têm diminuído em freqüência, mas persistem. O caso mais recente ocorreu na revisão do direito anti-dumping de suco de laranja concentrado e afetou duas empresas produtoras brasileiras. Nesse caso, embora as empresas tivessem respondido aos questionários de vendas, não responderam ao questionário de custo, por razões relacionadas com a análise de custo-benefício da preparação de respostas e com o fato de que uma das empresas já havia sido vendida e a outra se encontrava em reorganização. O DOC, no entanto, não considerou as explicações e aplicou o princípio da melhor informação disponível de forma extrema, com o objetivo expresso de "penalizar" as empresas por não terem respondido a um dos questionários. Com isso, o DOC impôs direitos anti-dumping exorbitantes para essas empresas. Normalmente, o DOC aplicava, na pior das hipóteses, as estimativas dos peticionários, mas, neste caso, os direitos corresponderam ao triplo daquelas estimativas.

Transparência seletiva: o acesso a informações confidenciais é dado apenas a advogados norte-americanos. Se, por exemplo, a empresa brasileira estiver sendo representada por seu governo e/ou funcionários próprios e/ou advogados/consultores radicados fora dos EUA, o acesso à informação confidencial do peticionário será negado a seus representantes, embora aos advogados dos peticionários seja outorgado pleno acesso às informações confidenciais da empresa brasileira. No caso específico de ferro-silício, alegações dos peticionários sobre vendas abaixo de custo por parte de empresa brasileira fundamentaram-se em custos de produção de uma das empresas norte-americanas peticionárias. A contestação dessa alegação só seria possível mediante análise daqueles custos, mas o DOC negou aos representantes da empresa brasileira acesso à informação. O favorecimento do DOC ao peticionário, mantendo seu acesso a todas as informações brasileiras e restringindo o acesso brasileiro às informações norte-americanas utilizadas para acusar a empresa brasileira de praticar vendas abaixo de custo, restringe a capacidade de defesa, outorga vantagem arbitrária à indústria local e discrimina em favor dos advogados locais.

4. Compras Governamentais

A principal legislação norte-americana na área de compras governamentais é o "Buy American Act", de 1933, o qual estabelece restrições de acesso ao mercado norte-americano sob variadas formas, especialmente a proibição a órgãos públicos de adquirir bens e serviços de fornecedores estrangeiros, a imposição de requisitos de fabricação local e a extensão de preços preferenciais a fornecedores domésticos.

Por força do "Buy American Act", as agências do Governo norte-americano estão obrigadas a adquirir bens e serviços no mercado doméstico, a menos que, a critério do diretor do respectivo órgão, se determine que o preço não é razoável ou que a compra no mercado doméstico seja incompatível com o interesse público. O diferencial razoável de preço é normalmente de 6 %, a partir do qual o produto estrangeiro pode ser comprado. Esse diferencial, no entanto, em determinados casos (como o das compras efetuadas pelo Departamento de Defesa) pode chegar a 50 %.

Os princípios do "Buy American Act" encontram-se freqüentemente reproduzidos na legislação estadual dos EUA, sendo que, pelo menos quarenta estados norte-americanos adotam restrições nas suas compras governamentais inspiradas naquela lei federal. Cita-se, como exemplo recente deste tipo de iniciativa, a aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado da Califórnia de lei pela qual os governos estadual e municipais ficariam obrigados a comprar material norte-americano em licitações de valor igual ou superior a US\$ 50 mil e a dar preferência a produtos californianos, se a diferença de custo não for superior a 5%. Aprovada com o apoio integral de sindicatos e da indústria siderúrgica local, que teme a concorrência do aço importado em processos licitatório estaduais para recuperação de estruturas de pontes e viadutos das principais rodovias do estado, essa legislação foi vetada pelo Governador da Califórnia em decorrência do potencial prejuízo e de possíveis retaliações que poderia ocasionar.

O Congresso norte-americano adota regularmente dispositivos "ad hoc" nas compras nacionais, no bojo da lei orçamentária para programas financiados com recursos federais, particularmente nos setores de transporte (aeroportos, construção de rodovias, transporte de massa), telecomunicações, energia e água. As restrições impostas ao acesso ao mercado norte-americano não se aplicam, em princípio, aos países signatários do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC, do qual o Brasil não é membro.

Observe-se que o Governo norte-americano tem procurado, no âmbito do processo negociador da ALCA, avançar na área de compras governamentais, sem oferecer, em troca, qualquer garantia de levantamento das referidas restrições de acesso ao seu mercado.

5. Exigências Consulares (Empresários)

Não há qualquer exigência consular norte-americana de cunho claramente empresarial que contemple especificamente as atividades de empresários brasileiros ou a comercialização de produtos brasileiros nos EUA. Vale mencionar, contudo, as dificuldades, de modo geral, encontradas pelos brasileiros, inclusive pequenos empresários, na obtenção de vistos para viagem aos EUA.

6. Legislação Extra-territorial

Em março de 1996, o Presidente Clinton sancionou o "Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act" (Lei Helms-Burton), e, em agosto do mesmo ano, o "Iran and Libya Sanctions Act" (Lei D'Amato), ambas viciadas por extraterritorialidade jurídica.

6.1 Lei Helms-Burton

Entre as principais medidas da Lei Helms-Burton, incluem-se: (a) a proibição de entrada e permanência nos EUA de estrangeiros que "trafiquem" com propriedade localizada em Cuba que tenha sido confiscada e seja hoje reclamada por cidadão norte-americano (Título IV da Lei); e (b) a possibilidade de que esses mesmos estrangeiros e suas empresas sejam processados por cidadãos dos EUA, inclusive pessoas de origem cubana que, à época das expropriações, não possuíam cidadania norte-americana (Título III da Lei).

A primeira medida, embora não possa ser classificada como tentativa de extensão da soberania jurídica dos EUA a outros países, pode, certamente, ser apontada como uso indevido de legítimo poder do Governo norte-americano de conceder ou denegar vistos de entrada e permanência em seu território.

A segunda medida - permissão de processar estrangeiros por comerciarem com Cuba e ali investirem - é, sem dúvida, tentativa de subordinar o ordenamento jurídico de países soberanos às leis dos EUA e, como opinou a Comissão Jurídica Interamericana em 1996, não se conforma com o Direito Internacional por várias razões. Cidadãos de terceiros países podem legal e legitimamente negociar com Cuba desde que a tanto estejam autorizados pela legislação de seus países. Tribunais domésticos não são o foro apropriado para considerar e solucionar disputas entre Estados. E os EUA não podem patrocinar reclamos de pessoas que não eram cidadãos norte-americanos à época do dano que se quer reparar.

A Lei Helms-Burton dá, no entanto, ao Presidente dos EUA o poder de suspender, a cada seis meses, a implementação do Título III, e, a exemplo do que fez Clinton, o Presidente George Bush tem-se utilizado deste poder, o que contribui para esmaecer o caráter extraterritorial da Lei. Tal postura presidencial tem provocado freqüentes críticas por parte de congressistas norte-americanos.

A União Européia, que havia anunciado, em 1997, que iniciaria ação contra a Lei Helms-Burton, no âmbito da OMC, concluiu, em maio de 1998, acordo com os EUA pelo qual se comprometeu, entre outros, a proibir investimentos em propriedades expropriadas ilegalmente por Governos e a estabelecer um cartório internacional que receba denúncias e reclamações de proprietários de imóveis que tenham sido expropriados ilegalmente. Por sua vez, o Governo americano se comprometeu a manter as suspensões de aplicação do Título III e a apresentar ao Congresso proposta de emenda à Lei Helms-Burton que venha a permitir ao Presidente suspender a aplicação também do Título IV. Embora a receptividade ao acordo tenha sido boa nos países europeus, os congressistas americanos receberam a notícia de maneira extremamente negativa. Este fato e a atitude

crítica deles diante do repetido uso pelo Presidente do poder a ele conferido no que se refere ao Título III, fazem prever difícil tramitação do acordo no Congresso norte-americano. Surgem mesmo dúvidas de que o Executivo possa continuar a utilizar-se do dispositivo.

O impacto direto e imediato da Lei Helms-Burton sobre cidadãos e empresas brasileiros não parece, hoje, ser expressivo, em vista da presença relativamente modesta de capitais brasileiros em Cuba. Potencialmente, contudo, aquela legislação atua como barreira à expansão do comércio exterior do Brasil e do fluxo de investimentos brasileiros no exterior. Representa desestímulo vigoroso para empresas que, tendo interesses nos EUA, estarão sob a ameaça de serem processadas por "traficarem" com propriedade confiscada de norte-americanos em Cuba.

6.2 Lei D'Amato

As considerações sobre a Lei Helms-Burton aplicam-se igualmente ao "Iran and Libya Sanctions Act", com o agravante de que suas pretensões de extraterritorialidade jurídica são ainda mais evidentes. São passíveis de diversas sanções econômicas pessoas e empresas estrangeiras que realizem, naqueles países, investimentos anuais superiores a US\$ 20 milhões (o valor original previsto na lei era de US\$ 40 milhões, reduzido posteriormente) que "contribuam direta e significativamente para o aumento das capacidades iraniana e líbia de desenvolver seus recursos petrolíferos". Estão excluídas das proibições as operações de compra e venda de bens, inclusive petróleo. Na verdade, o principal objetivo da citada Lei é, conforme reiterou o porta-voz da Casa Branca em entrevista à imprensa em Londres, em maio de 1998, "reduzir a entrada naqueles países de recursos adicionais que lhes permitam investir em armas de destruição em massa e no fomento ao terrorismo".

A Lei D'Amato, embora tenha obtido êxito ao contribuir para o cancelamento de uma ou duas negociações de contratos, mostrou-se totalmente ineficaz com relação a uma proposta multibilionária de investimento no Irã por parte de um consórcio formado pelas empresas Total, da França, Gazprom, da Rússia, e Petronas, da Malásia. Verificou-se que nenhuma das empresas envolvidas tinha interesses significativos nos EUA, o que as tornava imunes a qualquer das sanções previstas na citada Lei.

Em vista disso, o Governo norte-americano chegou a entendimentos com a União Européia e a Rússia pelos quais passou a buscar, com a União Européia, o aperfeiçoamento de mecanismos existentes e, com a Rússia, a criação de mecanismos de controle de exportações como estratégias para impedir o aumento da capacitação do Irã e da Líbia, no campo de armas de destruição em massa e, portanto, atingir os objetivos da Lei D'Amato. Em troca, os EUA se comprometeram a utilizar-se de dispositivo da própria Lei que dá ao Governo norte-americano o poder de suspender a aplicação de sanções em projetos específicos.

A Lei D'Amato, em princípio, não causa prejuízo imediato ao Brasil, que não tem investimentos na área petrolífera no Irã ou na Líbia. No entanto, aquela lei norte-americana, além de limitação à soberania brasileira e à liberdade econômica dos cidadãos e empresas brasileiros, constitui barreira potencial a investimentos de empresas brasileiras, em especial da área de construção civil, que venham a se interessar por projetos no setor petrolífero daqueles países, como construção de dutos ou montagem de refinarias. No longo prazo, a Lei D'Amato pode, assim, consistir em constrangimento efetivo ao aproveitamento de oportunidades de negócios expressivos em áreas de atuação em que companhias brasileiras já demonstraram ser competitivas no passado.

7. Cláusulas Laborais e Ambientais

O NAFTA foi o primeiro acordo comercial a incluir, ainda que na forma de um “side agreement”, compromissos na área laboral e ambiental.

Com a promulgação do Acordo com a Jordânia, em setembro do ano passado, os temas laboral e ambiental ganharam estatura de disciplina comercial, sujeitas a idêntico mecanismo de solução de controvérsias aplicável a outros dispositivos propriamente comerciais do acordo, tais como normas técnicas, fitossanitárias, procedimentos aduaneiros, entre outros.

A aplicação do mecanismo de solução de controvérsias do Acordo a disputas envolvendo compromissos laborais e ambientais assumidos significa na prática a possibilidade de aplicação de sanções em decorrência de comprovadas violações desses dispositivos.

Durante a votação da Trade Promotion Authority, o tratamento dos temas laboral e ambiental em futuros acordos comerciais que vierem a ser celebrados pelos EUA suscitou debate acirrado. Enquanto os democratas defendiam o modelo jordaniano, que favorece a aplicação de sanções para implementar compromissos laborais e ambientais, os republicanos manifestaram sua resistência à vinculação entre proteção laboral e ambiental e sanções comerciais.

Embora o texto da TPA aprovada se limite a demandar compromissos que remetem, essencialmente, ao cumprimento da legislação doméstica dos parceiros comerciais, além de reconhecer que os parceiros comerciais têm ampla discricionariedade para regulamentar direitos e obrigações trabalhistas e ambientais, interpretações recentes de parlamentares democratas quanto à forma de implementação dos objetivos negociadores nas duas áreas apontam para um cenário negociador em que o USTR poderá se ver instado pelo Congresso a negociar cláusulas laborais e ambientais vinculadas a sanções comerciais.

8. Normas Técnicas, Sanitárias e Fitossanitárias

8.1. O Sistema Normativo

Os EUA contam com inúmeros regulamentos federais, estaduais e municipais aplicáveis à qualidade, sanidade e inocuidade tanto da produção nacional quanto das importações. Esses regulamentos incluem padrões de rotulagem, embalagem,

práticas sanitárias, de boa fabricação, aditivos, pesticidas e colorantes em alimentos, certificação de farmacêuticos, produtos biológicos, níveis de acidez em enlatados, padrões industriais e sistemas de inspeção oficiais.

Em estudo publicado em 1995 - "Standards, Conformity Assessment and Trade into the 21st Century" – o Conselho Nacional de Pesquisas (NRC) dos EUA apontou a necessidade de se remover o que denominou "custosas, ineficientes e desnecessárias barreiras à produção industrial embutidas no sistema norte-americano de normas técnicas e de avaliação de conformidade". Ainda no mesmo estudo, o NRC opinou que se fazia "necessária uma melhora significativa no sistema norte-americano de avaliação de conformidade de produtos e processos às normas técnicas. Nosso sistema tem-se tornado crescentemente complexo e oneroso para o bem-estar nacional. Tal situação reflete-se em duplicações e desnecessários níveis de complexidade nos planos federal, estadual e local. Os fabricantes estão sendo crescentemente forçados a realizar testes redundantes e a obter repetidas certificações para produtos vendidos em diferentes regiões do país. Os laboratórios de testes pagam taxas injustificadas e têm de se submeter a uma multiplicidade de auditorias destinadas a provar sua competência junto a autoridades federais, estaduais e locais. Isto resulta em custos mais altos para os fabricantes norte-americanos, os departamentos de compras governamentais, os laboratórios de testes, entidades certificadoras de produtos e os consumidores".

Tais observações do NRC evidenciam as potenciais barreiras de acesso ao mercado que representa o sistema de normas técnicas, conformidade e certificação dos EUA. A complexidade do sistema torna onerosos para o exportador estrangeiro, especialmente o pequeno empresário, a identificação das normas técnicas e os procedimentos de avaliação de conformidade e certificação.

Não obstante as iniciativas dos EUA no sentido de reverter este quadro mediante a implementação das disposições do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC, do qual é signatário, dificuldades persistem. Em alguns casos, sob a alegação de "equivalência técnica" do regulamento doméstico, tem sido lenta a adoção pelos EUA de normas técnicas estabelecidas por organismos internacionais, o que não contribui para reduzir os obstáculos enfrentados pelo fornecedor estrangeiro na comercialização de seus produtos no mercado norte-americano. Ademais, permanece reduzida a transparência das normas e regulamentos técnicos, obrigatórios ou voluntários.

Estima-se em aproximadamente 80.000 o número de normas e regulamentos técnicos federais, estaduais e municipais, e em mais de 2.700, segundo estudo elaborado pela Comissão Européia, o número de órgãos estaduais e municipais que exigem certificação de segurança para produtos vendidos ou instalados em suas jurisdições.

Vários produtos também têm de observar práticas de comercialização ("marketing orders") e padrões de qualidade e tamanho ("grade standards"). As exportações brasileiras mais afetadas são uvas e cebolas.

8.2. O HACCP

Atualmente, sistemas de inspeção baseados em planos de análise de riscos estão sendo implantados - "Hazard Analysis and Critical Control Point System (HACCP)"¹⁸, estabelecendo novos parâmetros de competitividade para pescado, carnes e frangos, seus derivados industrializados, e sucos processados para consumo direto. O Departamento de Agricultura (USDA) administra o programa para carnes de frango e a "Food and Drug Administration" (FDA) os programas para pescado e sucos.

Os requisitos do HACCP já são operacionais em todas as fábricas brasileiras autorizadas a exportar carne processada para os EUA, que são regularmente vistoriadas por inspetores norte-americanos. Para produtos da pesca, a responsabilidade de verificar se as importações norte-americanas procedentes do Brasil foram processadas em conformidade com o HACCP é do importador norte-americano. Todos os embarques precisam ser inspecionados e certificados pelas autoridades brasileiras. O importador ou seu representante no Brasil é obrigado a vistoriar as instalações do exportador e obter os registros da implementação de seu sistema de HACCP.

A partir de dezembro de 1997, a FDA abriu a possibilidade de conclusão de entendimentos bilaterais com agências em outros países, para aceitação recíproca de produtos de pesca mutuamente aprovados, mas, até o momento, não foi implementado qualquer acordo bilateral nessa área. Em abril de 2002, a FDA enviou inspetores ao Brasil, para examinar "in loco" as condições sanitárias dos produtos da pesca exportados para os EUA. Foram vistoriadas doze empresas representativas do setor, cujo padrão de qualidade foi classificado de "excelente" pelos inspetores ouvidos pela Embaixada.

8.3. Frutas e Verduras

Na área de frutas e verduras, a FDA elaborou, em maio de 1998, proposta de padrões voluntários de segurança, em seu "Guide to Minimize Microbial Food Safety Hazards for Fresh Fruits and Vegetables" (the Guide)." A exportação de produtos brasileiros, particularmente de pequenas empresas, é prejudicada pelo grande número de exigências e entidades administradoras, pela falta de compatibilidade dos padrões nacionais com os internacionais (como o Codex da FAO, por exemplo) e pela necessidade de recursos humanos e financeiros significativos para cumprir requisitos de exportação e as modificações exigidas nos processos de fabricação e embalagem.

Em abril de 2002, missão fitossanitária brasileira manteve reuniões no USDA para examinar assuntos da pauta bilateral. O Brasil apresentou demandas para a aprovação de três produtos prioritários:

¹⁸ Sistema de Análise de Riscos e Pontos Críticos de Controle.

- (a) mamão: expansão da área aprovada para exportação (que passaria a cobrir todo o território nacional); mudança nos requisitos sobre a maturação da fruta; mudança nos parâmetros de uso de água quente (de 49 para 48 graus C); diminuição da frequência da necessidade de tomar a temperatura da água quente usada no processo; e inclusão de nova variedade de mamão (“Formosa”) entre os frutos certificados;
- (b) mangas: aprovação de frutos de tamanho maior e a substituição dos inspetores norte-americanos por inspetores brasileiros (como já é feito no caso do mamão); e
- (c) limas: aprovação de áreas para exportação.

Na seqüência do encontro, o Departamento de Defesa de Inspeção Vegetal (DDIV) do Ministério da Agricultura pediu aos produtores brasileiros de mamão a submissão de dados fitossanitários sobre as medidas para controle da “mosca do mediterrâneo” nas suas lavouras, de forma a incluir as novas áreas no processo de aprovação.

As exportações de frutas brasileiras para os EUA se beneficiarão do “Projeto da Biofábrica”, desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, com o objetivo de disseminar, em áreas de produção de frutas no Brasil, “moscas do mediterrâneo”. O controle da mosca nas principais áreas de produção poderia significar um aumento de até 20% nos exportações de frutas.

8.4. Rotulagem “Orgânica”

No âmbito do Programa Nacional Orgânico, de dezembro de 2000, o Departamento de Agricultura passará a requerer, a partir de 21 de outubro de 2002, certificação da rotulagem de produtos orgânicos, domésticos e importados. Produtos com rótulo “100% Organic” devem conter apenas ingredientes orgânicos (excluindo sal e água); produtos com rótulo “Organic” devem conter 95% de ingredientes orgânicos; e produtos com rótulo “Made with Organic Ingredients” devem conter um mínimo de 70% de ingredientes orgânicos.

Os três tipos de rotulagem devem ser certificados por agências aprovadas pelo Departamento de Agricultura. No Brasil, o Instituto Biodinâmico (IBD), em Botucatu, São Paulo, foi reconhecido pelo USDA como uma agência certificadora de produtos orgânicos. A certificação será exigida de todo produtor que comercializa mais de US\$ 5.000 de produtos orgânicos. Produtores e processadores estrangeiros que comercializam produtos orgânicos no mercado norte-americano podem optar por requerer a certificação da rotulagem em uma agência certificadora reconhecida, diretamente ao “Agricultural Marketing Service” do Departamento de Agricultura ou obter:

- 1) um acordo de equivalência do programa de certificação do país de origem com o dos EUA;
- 2) um reconhecimento do “conformity assessment”, em que USDA aceita a garantia do governo do país fornecedor de que uma agência certificadora

naquele país pode cumprir com os requisitos da legislação norte-americana sobre rotulagem e certificação de produtos orgânicos.

No momento, o USDA está negociando o reconhecimento de “conformity assessment” com Nova Zelândia, Reino Unido, Espanha, Canadá, Israel e Dinamarca. Índia e Japão já solicitaram uma determinação de equivalência, mais complicada de obter.

8.5. Rotulagem por País de Origem

A Lei Agrícola de 2002 estabelece um novo requisito de rotulagem para país de origem, aplicável à comercialização varejista de cortes de carne bovina, ovina e suína, peixe, frutas, vegetais e amendoim, exceto quando usados como ingredientes de um produto alimentar processado. A rotulagem será voluntária até setembro de 2004 e obrigatória a partir de 30/09/2004. Esta exigência resultará em custos adicionais para varejistas, importadores consumidores, associados com a verificação da origem do produto e as despesas adicionais de rotulagem.

9. Propriedade Intelectual

Embora a legislação norte-americana em matéria de propriedade intelectual não estabeleça barreiras diretas à entrada de bens e serviços brasileiros, a legislação comercial dos EUA consigna obrigações na área de propriedade intelectual que constituem restrições indiretas e potenciais a nossas exportações.

A Lei Abrangente de Comércio e Competitividade, de 1988, em sua seção "Special 301" (seção 1303), determina que o Executivo identifique os "países prioritários" que não protejam os direitos de propriedade intelectual ou o façam de modo inadequado, sempre segundo critérios do Governo dos EUA. Os países identificados pelo USTR) são passíveis de sanções comerciais, caso não adotem leis e práticas julgadas satisfatórias. Em consonância com o espírito de monitoramento que se verifica na "Special 301", o USTR administra duas outras listas - "observação prioritária" e "observação" - nas quais são classificados aqueles países segundo o grau de satisfação do Governo norte-americano com as leis e práticas locais em matéria de propriedade intelectual.

Em 1989, o Brasil foi alvo de sanções comerciais (sobretaxa de 100% a uma série de produtos) no âmbito da "Special 301" por conta do não reconhecimento, à época, de patentes farmacêuticas no País. Já em 1993, o Brasil foi considerado "país prioritário", tendo-se iniciado, ao amparo da "Special 301", uma investigação sobre a situação de proteção à propriedade intelectual no Brasil. A referida investigação foi encerrada em fevereiro de 1994 sem a imposição de sanções. Desde então, o Brasil tem estado sob observação prioritária ou simples em todos os anos, com exceção de 1998, quando a aprovação de leis neste setor pelo Congresso Nacional, em termos perfeitamente compatíveis com nossas obrigações internacionais (inclusive TRIPS), e os avanços na sua implementação foram "recompensados" pelo Governo norte-americano com a retirada do Brasil daquelas categorias. Tal reconhecimento, porém, foi efêmero e o Brasil, que conta hoje com uma das legislações mais modernas e abrangentes do mundo em

matéria de propriedade intelectual, voltou ser incluído na lista de observação, em 2000 e 2001. Este ano, o Brasil foi colocado na lista de observação prioritária dos EUA, sob a alegação de que as ações governamentais de combate à pirataria têm sido insuficientes e que a indústria farmacêutica tem encontrado dificuldades administrativas na tramitação de seus pedidos de patenteamento junto ao governo brasileiro.

Desde a imposição de sanções comerciais contra o Brasil, em 1989, quando as exportações brasileiras sofreram pesados prejuízos, os EUA não mais aplicaram contra o País as sanções previstas na seção 301. A simples existência da "Special 301" representa, contudo, barreira ao acesso ao mercado dos EUA. Sabem os exportadores brasileiros que a ameaça de medidas comerciais unilaterais significa a possibilidade de ver seus produtos sobretaxados (em até 100 % "ad valorem") no mercado norte-americano, com evidente perda de competitividade. Esta circunstância tende a ser suficiente para criar incertezas junto ao setor importador norte-americano quanto ao futuro do comércio com o Brasil. A tendência desse setor é normalmente, buscar outros parceiros comerciais, em países não ameaçados por sanções.

O Sistema Geral de Preferências (SGP) dos EUA também contém dispositivos na área de propriedade intelectual, que representam barreira indireta ao acesso dos exportadores brasileiros ao mercado norte-americano. Desde 1986, a possibilidade de gozar dos benefícios do SGP, de solicitar alterações na lista de produtos beneficiados, de incluir ou recolocar novos produtos, bem como de obter "waiver" para aplicação da cláusula do "competitive need limit" está condicionada, entre outros fatores, à adoção e manutenção de legislação e práticas em matéria de propriedade intelectual julgadas satisfatórias pelos EUA. Em suas renovações anuais, o SGP tem mantido os mesmos termos e condições dos anos anteriores e, portanto, as referidas barreiras indiretas e potenciais aos produtos brasileiros beneficiados pelo sistema.

10. Sistema Geral de Preferências (SGP)

As importações de produtos brasileiros isentas de tarifas no âmbito do SGP norte-americano vêm apresentando declínio desde 1999, quando repetiram os mesmos níveis de 1998, em torno de US\$2,2 bilhões. Em 2000 e 2001, totalizaram US\$2,0 bilhões e US\$1,9 bilhão respectivamente.

Considerando tratar-se de programa unilateral de concessões tarifárias, o SGP não representaria, a rigor, barreira ao acesso dos produtos brasileiros. Caberia, no entanto, salientar que o SGP é ocasionalmente utilizado como instrumento político de pressão sobre os países que dele se beneficiam e é, por vezes, aplicado de forma discriminatória em prejuízo das exportações brasileiras. A utilização do SGP com esse propósito é contrária ao princípio de não reciprocidade que, juntamente com outros, fundamentou sua criação no âmbito da UNCTAD em 1970.

Exemplo recente dessa aplicação, encontra-se em caso trazido por petição da “International Intellectual Property Alliance” (IIPA), no contexto da Revisão de 2000 do SGP norte-americano. Como a legislação do SGP local lista entre suas “condições” para concessão de tratamento preferencial, “proteção adequada” à propriedade intelectual dos EUA, a IIPA alegou que o governo brasileiro não outorga “proteção adequada” à propriedade intelectual norte-americana e solicitou a remoção parcial ou total dos direitos do Brasil dentro do SGP. O USTR foi informado da criação do Comitê Interministerial de Combate à Pirataria e das providências que vêm sendo tomadas no Brasil no sentido de coibir e reprimir a pirataria, mas o processo não está encerrado.

11. Preferências Regionais: CBI, ATPDEA, AGOA

Além do Sistema Geral de Preferências, integram a estrutura tarifária norte-americana os seguintes esquemas de comércio preferencial: o Andean Trade Preference and Drug Enforcement Act (ATPDEA), O Caribbean Basin Economic Recovery Act e o African Growth Opportunity Act.

Esses esquemas têm como base legal o Título 19 (capítulos 15, 20 e 23) do United States Code (USC).

Por constituírem uma derrogação do princípio da nação mais favorecida, os programas preferenciais criam uma situação de discriminação com relação às exportações de produtos similares de terceiros países não contemplados. Sobre estes incide a tarifa NMF, necessariamente maior que a tarifa preferencial. Essa diferença entre a tarifa NMF e a tarifa preferencial cria condições de acesso diferenciadas no mercado americano, a favor dos países beneficiários.

A principal limitação desses programas diz respeito à sua vigência por prazo determinado e às condicionalidades impostas aos países beneficiários para o aproveitamento das concessões previstas.

ATPDEA

Promulgada em dezembro de 1991, a Lei de Preferência Tarifárias Andinas (ATPDEA) tem como países beneficiários Bolívia, Equador, Colômbia e Peru. Embora com prazo de vigência inicial de 10 anos (04/12/01), foi recentemente renovada até 31/12/06, como parte do pacote maior do novo Ato de Comércio (Trade Act) de 2002. No bojo desse processo de renovação do programa, agora rebatizado como Lei Andina para a Promoção Comercial e Erradicação da Droga (ATPDEA), ampliou-se a cobertura de produtos contemplados, alguns dos quais competem diretamente com as exportações brasileiras no mercado americano, como sapatos, têxteis, produtos de couro, determinados açúcares e melado.

O programa tem como objetivo apoiar os países andinos no desenvolvimento de culturas alternativas ao cultivo da coca. O ATPDEA opera como uma extensão do SGP, ampliando o universo de produtos contemplados com preferências no mercado norte-americano, mas tal como o SGP, impõe uma série de condicionalidades ao aproveitamento dessas preferências.

CBI

Lançada em 1983, a Iniciativa para a Bacia do Caribe (CBI) foi concebida originalmente como instrumento para estimular o desenvolvimento econômico e promover as exportações das economias caribenhas. O programa contempla 24 países (Antigua e Barbuda; Aruba; Bahamas; Barbados; Belize; Costa Rica; Dominica; República Dominicana; El Salvador; Granada; Guatemala; Guiana; Haiti; Honduras; Jamaica; Montserrat; Antilhas Holandesas; Nicarágua; Panamá; Saint Kitts e Nevis; Santa Lúcia; São Vicente; Trinidad e Tobago; Ilhas Virgens britânicas) da região com tratamento preferencial para parte expressiva de sua pauta exportadora para o mercado norte-americano. A vigência do CBI está condicionada à entrada em vigor do futuro acordo ALCA ou, no mais tardar, até 30 de setembro de 2008.

Com a aprovação do Caribbean Basin Economic Recovery Act em 2000 e do novo Trade Act agosto passado, a cobertura de produtos amparados por tratamento preferencial foi ampliada consideravelmente, embora os produtos de maior interesse exportador da região sejam têxteis.

Os países beneficiários devem cumprir previamente com uma série de condicionalidades previstas no programa, relacionadas a regras de origem bastante estritas (que exigem a utilização de elevados percentuais de tecidos e fios norte-americanos), padrões laborais, ambientais e de proteção a propriedade intelectual, entre outras, para poder usufruir de um acesso preferencial no mercado norte-americano.

AGOA

Promulgado em outubro de 2000, o African Growth Opportunity Act tem por objetivo apoiar o desenvolvimento econômico e político de 35 países africanos (Benin, Botswana, Cabo Verde, Camarões, República Centro-Africana, Tchad, República do Congo, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seichelles, Serra Leoa, África do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia), mediante a concessão de tratamento preferencial para um universo de produtos que é essencialmente o mesmo contemplado pelo SGP (cerca de 4.650 produtos), com a vantagem de não submeter o exportador a um processo incerto de renovação anual, além de eliminar a análise prévia da competitividade do país em relação a um determinado produto para fins de determinação de sua elegibilidade.

Além das preferências comerciais, o AGOA cria um Foro de Cooperação para o Comércio e Investimento entre os EUA e os países beneficiários.

O programa, que expira em 30 de setembro de 2008, elimina todas as quotas incidentes sobre as exportações de têxteis e de vestuário da África Sub-Saariana, observados certos requisitos relacionados à origem, procedimentos aduaneiros, entre outros.

12. Subsídios e Apoio à Exportação

Os subsídios à exportação “strictu sensu” – concedidos em função de performance exportadora ou à incorporação de conteúdo doméstico a produtos exportados – são considerados “subsídios proibidos” pela OMC. No caso dos produtos agrícolas, entretanto, o regime acordado na Rodada Uruguai foi bem mais permissivo, permitindo aos países “consolidar” seus programas nacionais de subsídios às exportações, sobre os quais incidiriam compromissos modestos de redução¹⁹, escalonados ao longo do chamado “período de implementação”. Ao mesmo tempo, o Acordo sobre Agricultura trata de maneira apenas “pró-forma” uma série de medidas de efeito equivalente aos subsídios à exportação propriamente ditos – créditos à exportação, garantias de crédito, programas de seguro, recurso a programas de ajuda alimentar como forma de escoar excedentes de produção, para as quais não há qualquer regulamentação mais restritiva.

Em comparação com os outros grandes subsidiadores agrícolas, os EUA consolidaram volumes relativamente modestos de subsídios à exportação sob o Acordo Agrícola, em apenas dois programas: O “Export Enhancement Program” (EEP) e o “Dairy Export Incentive Program” (DEIP). E recorrem cada vez menos aos subsídios consolidados. Por outro lado, injetam recursos consideráveis em mecanismos não disciplinados na OMC, sobretudo garantias de crédito e ajuda alimentar. Além disso, é cada vez mais difundida a percepção de que certos programas de subsídios à produção dos EUA acabam por funcionar indiretamente como uma forma de subsídio à exportação²⁰.

Produtos brasileiros competem diretamente com produtos norte-americanos subsidiados, tanto no mercado doméstico dos EUA como, particularmente, em terceiros mercados. Os programas de apoio às exportações facilitam as operações ao desenvolver novos mercados, criar oportunidades de crédito para compradores potenciais e infra-estrutura de apoio no exterior para auxiliar na armazenagem de produtos agrícolas norte-americanos.

A Lei Agrícola de 2002 reautorizou até 2007 os programas de subsídios e de créditos à exportação, ampliou recursos para os programas de promoção comercial, introduziu dois novos programas - um destinado a mitigar barreiras na área da biotecnologia, outro para “specialty crops”, e ampliou o financiamento de dois programas de ajuda alimentar.

¹⁹ Redução de 36% em valor, 21% em volume subsidiado ao longo de seis anos; 24% e 14% respectivamente, em dez anos, para países em desenvolvimento

²⁰ Os subsídios à produção que aumentam quando os preços caem barateiam artificialmente a produção agrícola, criando um virtual subsídio à exportação se a commodity em causa é transacionada internacionalmente. Esse é o caso, particularmente, dos “marketing loans” ou programas de garantia de preços da legislação agrícola americana.

12.1. Subsídios *strictu sensu* à Exportação Agrícola

12.1.1. O “Export Enhancement Program” (EEP)

Criado em 1985 para auxiliar os produtores agrícolas norte-americanos na competição com produtos subsidiados de outros países – especialmente membros da União Européia - o EEP consiste no pagamento de bônus aos exportadores norte-americanos nas vendas de produtos agrícolas para determinados países-alvo²¹. O valor dos bônus é definido em leilões entre os exportadores interessados. A Lei Agrícola de 2002 estendeu a aplicação do EEP até o ano 2007, com alocação do valor máximo permitido na OMC: US\$ 478 milhões/ano.

A despeito dos valores autorizados, os gastos com o EEP têm sido muito modestos nos últimos anos. Em 2000, bônus foram pagos apenas sobre a exportação de 2.495 toneladas de frango. Em 2001, não houve utilização de recursos do programa.

12.1.2. “O Dairy Export Incentive Program” (DEIP)

Responsável pela maior parte dos gastos norte-americanos com subsídios diretos às exportações, o “Dairy Export Incentive Program” – DEIP - foi criado para tornar os produtos lácteos dos EUA mais competitivos frente a outros subsidiadores da produção de lácteos. Como o EEP, o DEIP opera por meio da concessão de bônus em dinheiro aos exportadores. No ano-mercado (julho/junho) 2001/02, foram pagos bônus no valor US\$ 45,4 milhões, correspondendo à exportação de 62.201 toneladas de leite em pó e 3.495 toneladas de queijo.

O DEIP foi reautorizado até 2007 pela Lei Agrícola de 2002, nos limites da Rodada Uruguai (62.201 toneladas de leite em pó, 21.097 toneladas de nata e 3.030 toneladas de queijo). Para facilitar a administração do programa, as alocações cobertas por bônus serão anunciadas em parcelas. A primeira quota para 2002/03 será de 17.050 toneladas de leite em pó e 757 toneladas de queijo.

12.2. Garantias de Crédito à Exportação

O Departamento de Agricultura administra quatro programas de “garantia de crédito” destinados a facilitar as exportações de produtos agrícolas norte-americanos, implementados por seu braço financeiro, a “Commodity Credit Corporation”: (1) o “Export Credit Guarantee Program”, ou GSM-102, que cobre créditos privados de curto prazo – 90 dias a três anos – estendidos por bancos norte-americanos a bancos estrangeiros elegíveis em países que adquirem produtos agrícolas dos EUA; (2) o “Intermediate Export Credit Guarantee Program”, ou GSM-103, que cobre o mesmo tipo de operação precedente, mas

²¹ Países em que as exportações agrícolas norte-americanas sejam inexistentes, tenham diminuído ou estejam ameaçadas em virtude da competição de produtos subsidiados.

com prazos de vencimento mais longos, entre 3 a 10 anos; (3) o “Supplier Credit Guarantee Program”, que cobre financiamentos de curtíssimo prazo estendidos diretamente pelo exportador norte-americano ao importador estrangeiro; e (4) o “Facility Guarantee Program”, que estende garantias de crédito a exportações de bens de capital e serviços dos EUA destinados a aperfeiçoar instalações (processadoras, de estocagem, etc.) agrícolas em mercados emergentes.

12.2.1. “Export Credit Guarantee Programs” – GSM-102 e GSM-103

Os programas GSM-102 e GSM-103 foram criados pela Lei Agrícola de 1978 e reautorizados em 1996 e 2002 (até 2007). As garantias cobrem até 98% do principal e até 55% e 80% dos juros, sob o GSM-102 e GSM-103, respectivamente. Em conjunto, os dois programas contam com recursos totais da ordem de US\$ 5,5 bilhões/ano²². Entre outubro de 2001 e agosto de 2002, foram aprovadas garantias GSM-102 para exportações no valor de US\$ 2,6 bilhões. No mesmo período, não se verificou nenhuma exportação sob o GSM-103.

12.2.2. Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)

Instituído pela Lei Agrícola de 1996 para operações de até 180 dias, o SCGP foi reautorizado - até 2007 - pela Lei Agrícola de 2002, com cobertura expandida para financiamentos de até 360 dias. As garantias cobrem 65% do valor financiado e destinam-se principalmente à exportação de produtos de maior valor agregado. Entre outubro de 2001 e agosto de 2002, foram aprovadas garantias no valor de US\$ 375 milhões.

As crescentes pressões internacionais para a regulamentação dos programas de créditos e garantias de crédito às exportações – prevista no artigo 10.2 do Acordo Agrícola da OMC - determinaram que tanto a Lei Agrícola de 2002 quanto a Autoridade de Promoção Comercial aprovada pouco depois – TPA – contenham disposições a respeito. O Título III da “Farm Bill” instrui a Secretária de Agricultura e o USTR a manterem consultas regulares com os Comitês relevantes da Câmara e do Senado sobre as negociações multilaterais na OMC e OCDE referentes à questão. A TPA individualiza, entre os objetivos negociadores principais em agricultura, a preservação dos programas norte-americanos nessa área.

12.3. Programas de Ajuda Alimentar

Os EUA são os maiores doadores individuais de ajuda alimentar humanitária, respondendo por mais de 60% do total das transações, que consumiram, em 2000 e 2001, US\$ 1,4 bilhão e 1,35 bilhão, distribuídos entre diversos programas de ajuda.

²² Em virtude de disposição do “Agriculture Trade Act” de 1990, a dotação para o período 1996-2002 viu-se acrescida de US\$ 200 milhões ano, chegando a US\$ 5,7 bilhões. O Departamento de Agricultura retém flexibilidade em termos da alocação a cada programa individualmente.

Os principais instrumentos para a provisão de ajuda alimentar são os programas instituídos pela Lei de Comércio e Assistência Agrícola de 1954, mais conhecida como “PL 480”. Estes programas, genericamente intitulados “Food for Peace”, tem sido regularmente reautorizados, a última vez – até 2007 - sob a Lei Agrícola de 2002. Incluem vendas concessionais (financiamentos em até 30 anos) sob o Título I, doações emergenciais e a entidades privadas e intergovernamentais sob o título II, e doações governo a governo, dirigidas a países de menor desenvolvimento relativo, sob o Título III (“Food for Development”). Até maio de 2002, cerca de US\$ 520 milhões haviam sido alocados ao PL 480 – US\$ 150 milhões para o Título I, US\$ 370 milhões para o Título II – permitindo a doação estimada de 2,5 milhões de toneladas métricas de commodities norte-americanas, sobretudo trigo, milho e arroz. Indonésia, Filipinas e Paquistão figuram entre os recipiendários sob o Título I; sob o Título II, a África subsaariana está recebendo 44% das doações, mas os maiores recipiendários individuais estão na Ásia: Afeganistão e Índia.

Também significativas, em volume, são as transações implementadas sob a “Seção 416 (b)” (da Lei Agrícola de 1949, também reautorizada pela Lei agrícola de 2002). Por intermédio dos mandatos aí contidos, é viabilizada a doação de excedentes agrícolas dos estoques governamentais para países em necessidade. Até maio de 2002, cerca de 1,7 milhões de toneladas métricas de alimentos (trigo, milho, arroz, soja e leite em pó desnatado), no valor de cerca de US\$ 429 milhões, estavam direcionadas para 56 países, entre os quais Etiópia, Afeganistão e Paquistão. Cerca de 300.000 toneladas (no valor de US\$ 63 milhões) seriam canalizadas por intermédio do programa de merenda escolar “McGovern-Dole International Food for Education”.

O programa “Food for Progress”, criado pela Lei de Segurança Alimentar de 1985, permite vendas concessionais de produtos agrícolas a governos e entidades voluntárias de países em desenvolvimento, como forma de estimular reformas liberalizantes e o fortalecimento do setor privado na agricultura. O FFP utiliza produtos disponíveis para distribuição sob a Seção 416(b), fundos da “Commodity Credit Corporation” e do Título I da PL 480. Além de reautorizar o programa até 2007, a nova Lei Agrícola amplia os recursos disponíveis para custos de administração e logística do programa. No ano fiscal de 2002 (outubro01/setembro 02), 400 mil toneladas de alimentos (US\$ 110 milhões) serão canalizadas sob o “Food for Progress”, a recipientes que incluem Vietnã, Guiana e Equador.

A despeito das óbvias necessidades alimentares em inúmeros países em desenvolvimento, sobretudo os afetados por desastres naturais ou conflitos armados, não é de hoje que a comunidade internacional se preocupa com os efeitos distorcivos do recurso abusivo a transações alegadamente humanitárias, que nada mais seriam do que formas disfarçadas para o escoamento de excedentes domésticos fruto da superprodução, ou seja, um subsídio velado à exportação. A literatura a esse respeito é extensiva, e os danos não se limitam ao deslocamento de possíveis exportações comerciais de produtores competitivos; mesmo em países beneficiários da ajuda, estudos e pesquisas revelam impactos

negativos sobre os produtores locais. Em tese, o assunto é acompanhado pela FAO, mas o Subcomitê responsável pelo tema é claramente ineficiente no monitoramento das transações. Tanto é que se ensaia um maior disciplinarmente da matéria nas negociações da ALCA (proposta do MERCOSUL) e da Rodada de Doha na OMC.

Em resposta às percepções de diversos parceiros comerciais sobre a utilização dos programas de ajuda alimentar para escoar excedentes agrícolas, a Administração Bush propôs ao Congresso, no âmbito da proposta orçamentária para o Departamento de Agricultura no ano fiscal 2003, a eliminação dos dois programas mais distorcivos de ajuda alimentar, que permitem a aquisição, pela “Commodity Credit Corporation”, de excedentes de produção que depois são canalizados a entidades privadas sob os programas 416(b) e “Food for Progress”. Segundo a proposta, as operações sob os dois programas ficariam restritas a transações governo a governo – as primeiras com estoques “regulares” da CCC, sem dotação orçamentária específica, e as segundas com recursos provenientes do título I do PL 480. Tal proposta, evidentemente, desagradou lobbies agrícolas e organizações privadas voluntárias que operam na área.

ANEXOS

ANEXO I - PERFIL TARIFÁRIO BRASIL / EUA

DISCRIMINAÇÃO	2001 (jan-ago)	2002 (jan-ago)	Variação %
Exportações			
AVIOES	1,252	1,150	-8.1
APARELHOS TRANSMISSORES OU RECEPTORES E COMPONENTES	708	864	22.0
CALCADOS,SUAS PARTES E COMPONENTES	795	715	-10.1
AUTOMOVEIS DE PASSAGEIROS	395	389	-1.5
MOTORES PARA VEICULOS AUTOMOVEIS E SUAS PARTES	164	310	89.0
PRODUTOS SEMIMANUFATURADOS,DE FERRO OU ACOS	238	299	25.6
PARTES E PECAS PARA VEICULOS AUTOMOVEIS E TRATORES	224	274	22.3
BOMBAS,COMPRESSORES,VENTILADORES,ETC.E SUAS PARTES	177	231	30.5
FERRO FUNDIDO BRUTO E FERRO "SPIEGEL" (EX FERRO GUSA)	201	210	4.5
OLEOS COMBUSTIVEIS (OLEO DIESEL,"FUEL-OIL",ETC.)	404	200	-50.5
DEMAIS PRODUTOS	5,027	5,165	2.7
Importações			
MOTORES,GERADORES E TRANSFORMADORES ELETR.E SUAS PARTES	340	828	143.5
MOTORES E TURBINAS PARA AVIACAO E SUAS PARTES	724	469	-35.2
CIRCUITOS INTEGRADOS E MICROCONJUNTOS ELETRONICOS	409	223	-45.5
INSTRUMENTOS E APARELHOS DE MEDIDA,DE VERIFICACAO,ETC.	254	209	-17.7
MAQUINAS AUTOMATICAS P/PROCESS.DE DADOS E SUAS UNIDADES	342	193	-43.6
MEDICAMENTOS PARA MEDICINA HUMANA E VETERINARIA	145	172	18.6
BOMBAS,COMPRESSORES,VENTILADORES,ETC.E SUAS PARTES	140	137	-2.1
HULHAS,MESMO EM PO,MAS NAO AGLOMERADAS	137	130	-5.1
COMPOSTOS HETEROCICLICOS,SEUS SAIS E SULFONAMIDAS	185	128	-30.8
ROLAMENTOS E ENGRENAGENS,SUAS PARTES E PECAS	134	117	-12.7
DEMAIS PRODUTOS	6,194	4,495	-27.4

Fontes: MDIC/DECEX/GEREX e SISCOMEX

2001 (jan-ago)	2002 (jan-ago)	Part. % sobre total Exp p/ os EUA 2002	Variação %
---------------------------	---------------------------	---	-----------------------

(jan-ago)

Total	9,708	9,922	100.00	2.2
Básicos	553	720	7.26	30.2
Semimanufaturados	1,361	1,358	13.69	-0.2
Manufaturados	7,511	7,450	75.09	-0.8

Fonte: MDIC/DECEX/GEREX

ANEXO II – ESTATÍSTICAS DO COMÉRCIO BILATERAL

Fonte: Embaixada do Brasil em Washington/SECOM (com base em dados do MDIC/SECEX).

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 jan-ago	2002 jan-ago	Var. % 96/01	Var. % 00/01	Var.%2 001/02 jan-ago
Balança Comercial Brasil/EUA											
A) Exportações destinadas aos EUA	9,183	9,407	9,871	10,849	13,366	14,378	9,708	9,922	57	8	2
B) Importações provenientes dos EUA	11,719	14,336	13,694	11,869	13,032	13,037	9,097	7,209	11	0	-21
C) Saldo (A-B)	-2,553	-4,929	-3,693	-1,020	334	1,341	611	2,713	-	-	-
D) Corrente de Comércio (A+B)	20,902	23,743	23,565	22,718	26,398	27,415	18,805	17,131	31	4	-9
Balança Comercial Global											
E) Exportações Brasileiras Globais	47,747	52,990	51,140	48,011	55,086	58,223	39,619	37,026	22	6	-7
F) Importações Brasileiras Globais	53,301	61,347	57,730	49,272	55,783	55,581	38,951	31,648	4	0	-19
G) Saldo (E-F)	-5,554	-8,357	-6,590	-1,261	-697	2,642	668	5,378	-	-	-
H) Corrente de Comércio (E+F)	101,048	114,337	108,870	97,283	110,869	113,804	78,570	68,674	13	3	-13
Participação Percentual dos EUA no Comércio Exterior Brasileiro											
I) Participação dos EUA nas Exportações Totais (A/E*100)	19	18	19	23	24	25	25	27	28	2	9
J) Participação dos EUA nas Importações Totais (B/F*100)	22	23	24	24	23	23	23	23	7	0	0
K) Participação dos EUA no Saldo da Balança (C/G*100)	46	59	56	81	-	51	-	50	10	-	-
L) Participação dos EUA na Corrente de Comércio (D/H*100)	21	21	22	23	24	24	24	25	16	1	4

(Fonte DoC)	Imp.	Exp.	Saldo
2002 (jan-ago)	9,968	8,267	1,701
2001	14,466	15,880	-1,413
2000	13,853	15,321	-1,468
1999	11,314	13,203	-1,889
1998	10,102	15,142	-5,040
1997	9,626	15,915	-6,289
1996	8,773	12,718	-3,944
1995	8,833	11,439	-2,607
1994	8,683	8,102	581
1993	7,479	6,058	1,421
1992	7,609	5,751	1,858
1991	6,717	6,148	569
1990	7,898	5,048	2,850
1989	8,410	4,804	3,606
1988	9,294	4,267	5,028
1987	7,865	4,040	3,826
1986	6,813	3,885	2,928
1985	7,526	3,140	4,387

ANEXO III – A LEI AGRÍCOLA DE 2002

Sancionada em maio de 2002, a nova Lei Agrícola norte-americana – “U.S. Farm Security and Rural Investment Act of 2002” - aprovada após dois anos de debate público, meses de trabalho do Congresso e uma tormentosa conferência de harmonização dos dois projetos previamente adotados pela Câmara e pelo Senado, é uma obra-prima do calculismo eleitoral prevalecente em um ano de “mid-term elections” particularmente concorridas, um desastre econômico-orçamentário e um sério golpe para quem esperava ver os EUA honrarem os compromissos pró livre comércio tão alardeados no lançamento da nova rodada negociadora da OMC, em novembro de 2001.

A Câmara dos Deputados aprovou sua versão de Farm Bill em outubro de 2001; o Senado, em fevereiro de 2002. A Conferência de harmonização consumiu dois meses, provavelmente um recorde, para chegar a um projeto de lei consensual, aprovado em uma semana pela Câmara e Senado. A nova Lei Agrícola de 2002 é um volumoso documento de 421 páginas, que vigorará por seis anos – até 2008. Cobre dez grandes títulos, I- Programas de Commodities (Subsídios à Produção), II- Conservação, III- Comércio, IV- Programas de Nutrição, V- Crédito, VI- Desenvolvimento Rural, VII- Pesquisa, VIII- Iniciativas Florestais, IX- Energia, X- Miscelânea. Do ponto de vista do Brasil, competidor dos EUA nos mercados internacionais de commodities e exportador para este mercado, os Capítulos I,

sobre subsídios diretos à produção, II, programas ambientais, III, sobre comércio internacional de produtos agrícolas, e IX, que cria ou amplia mecanismos de fomento à produção de biocombustíveis (etanol, biodiesel) são as áreas de maior interesse relativo.

O traço mais saliente do Farm Act de 2002 é o significativo aumento de subsídios “mandatados por lei” à produção, por comparação à lei atual. Vale lembrar que a Lei Agrícola anterior - o “FAIR Act” de 1996 - se propunha a restabelecer certa “orientação de mercado” para a agricultura americana, aí incluída a liberdade do agricultor para definir seus plantios – no que ficou conhecido, à época, como o princípio do “freedom to farm”. Com esse objetivo, o FAIR Act eliminou certos programas então existentes, como os de preços-alvo e de redução de cultivos, e introduziu novo programa de pagamentos fixos “desacoplados da produção”. Manteve, por outro lado, os populares (e muito distorcivos) programas de pagamentos mínimos, cuja base é um preço legalmente definido, pago sobre as safras correntes do agricultor, quer como um empréstimo pré-colheita (reembolsado com o resultado da comercialização da produção, mesmo que inferior ao montante emprestado), quer como um diferencial pós-comercialização da safra. Supunha-se que as inovações da lei resultariam em uma progressiva independência dos agricultores em relação ao subsídio governamental. Mas vários fatores conspiraram contra esses objetivos.

Em 1997, a crise asiática determinou queda acentuada da demanda mercados importadores importantes para a agricultura americana, e conseqüente acumulação de estoques e queda de preços. A bancada ruralista não se fez esperar: em 1998, e em cada ano subsequente, o Congresso dos EUA votou generosos pacotes de ajuda de emergência aos agricultores – mais de US\$ 30 bilhões em quatro anos, correspondendo, na prática, a uma disfarçada reedição dos preços-alvo abolidos em 1996. O quadro só fez piorar: combinadas, as garantias de preço mínimo e a expectativa “racional” de pagamentos de emergência anuais encorajaram novos aumentos da produção agrícola, mais acumulação de estoques, novas quedas dos preços. Além disso, aumentaram os custos de produção domésticos, sobretudo pela substancial valorização das terras aráveis – reflexo das expectativas de ganhos pela via dos subsídios, não pela produtividade. O dólar forte tampouco ajudou, ao reduzir a competitividade das exportações americanas.

Foi sob esse pano de fundo que começaram, em meados de 2000, as discussões sobre a nova Lei Agrícola. O Congresso convocou audiências país afora. Ouviu, dos produtores, o diagnóstico inevitável de “crise estrutural”. Ao invés de optar por um mecanismo de redução de subsídios diretos à produção, acoplado a algum tipo de “rede de segurança” menos distorciva do que o sistema atual ²³, preferiu ampliar justamente os programas de subsídios que induzem à superprodução

²³ Os Senadores Richard Lugar e Pat Roberts/Thad Cochran propuseram, respectivamente, um sistema de “seguro de renda agrícola” adquiridos com bônus governamental, e um sistema de poupança agrária “contra-cíclica”, com “matching funds” do Governo, sacável em anos de preços baixos.

doméstica e o círculo vicioso dos baixos preços/altos estoque/altos custos de produção. O entendimento generalizado é de que a conferência de harmonização Câmara - Senado optou sempre pelo “pior” cenário na definição das linhas-mestras do Farm Act: ao arbitrar entre as duas propostas concorrentes, escolheu sempre a alternativa mais dispendiosa, o maior volume de subsídios, o mix de programas mais distorcivo.

O Farm Act 2002 é caro. Envolve recursos que, nas projeções originais de 2001, somavam US\$ 409,7 bilhões (Câmara) ou US\$ 411,9 bilhões (Senado) em dez anos – ou 41 bilhões/ano²⁴. Pode parecer curioso que uma lei vigente por seis anos apenas tenha projeções de custo fixadas para dez anos. Trata-se, mais uma vez, do peso dos cálculos político-eleitorais do Executivo e do Congresso. No início de 2001, a Resolução Orçamentária anual dedicou, em previsão da negociação iminente da Farm Bill, um adicional de US\$ 73,5 bilhões/dez anos à base orçamentária para programas agrícolas vigentes. Em acordo informal entre o Executivo e o Legislativo, no final do ano, decidiu-se que esse valor adicional seria mantido intocado. Os cálculos e projeções de gastos, portanto, consideram sempre o período 2002-2011. Em 6 de maio de 2002, o Congressional Budget Office divulgou novos dados sobre o custo adicional do Farm Act em relação aos dispêndios atuais: serão US\$ 82,9 bilhões em dez anos, e não mais os 73,5 bilhões originalmente previstos. Desse total, US\$ 56,7 bilhões – US\$ 5,6 bilhões/ano - correspondem ao adicional de subsídios à produção, que, sob a lei atual, garantiram aos produtores US\$ 14 bilhões de subsídios em 2001 (sem computar o pagamento emergencial de US\$ 5,5 bilhões votado em agosto passado)²⁵.

A simples projeção aritmética dos dispêndios correntes somada às projeções de gastos adicionais indicaria que mais de 40% dos 409-11 bilhões do total de gastos estimados do Farm Act 2002 será destinado a pagamentos sob os programas de “Commodities” – algo como US\$ 196 bilhões em dez anos. Vale notar, porém, que esse é apenas um “valor de referência”. Os desembolsos efetivos serão definidos

²⁴ Congressional Budget Office, “Cost Estimate for HR 2646” & “Cost Estimate for S. 1731”, de agosto e novembro de de 2001, respectivamente. Esse valor corresponde a dispêndios mandatados, aos quais se agregam, ainda, gastos discricionários que dependem de autorização orçamentária – ou “appropriations”. Supondo que autorizados nos montantes adequados, a conta subiria em outros 37,4 bilhões em dez anos, sempre com base nas projeções de agosto de 2001, que, obviamente, terão de ser recalculadas para a versão final da lei. Vale notar ainda que esta cifra, embora impressionante, não corresponde ao total de recursos destinados a programas diretos e indiretos de apoio à agricultura norte-americana – basta ter presente que as notificações dos EUA à OMC para 1998 apontavam programas governamentais no valor de cerca de US\$ 64,966 bilhões. A explicação natural é que parte dos dispêndios é autorizada por legislação não vinculada diretamente à área agrícola. De todo o modo, para os efeitos que mais diretamente interessam ao Brasil na presente análise – subsídios à produção, incluindo programas de conservação, e subsídios à exportação ou medidas de efeito equivalente - o Farm Act e seus custos são a “peça de referência” básica.

²⁵ FAPRI, “US Farm Policy and the WTO”- Sob a atual Farm Bill, os subsídios canalizados ao produtor somaram US\$ 14,313 bilhões em 2001, desagregados em US\$ 4,008 bilhões para pagamentos diretos “desacoplados” da produção e US\$ 10,305 bilhões para pagamentos de “caixa amarela”.

por variáveis cujo comportamento no tempo é imprevisível²⁶. Tampouco existe qualquer mecanismo legal de capeamento dos custos aos níveis estimados por ocasião da aprovação da lei. Ao contrário: os principais dispêndios do Farm Act são “authorizative”, ou seja, não dependem de posterior alocação de recursos orçamentários; correspondem, desde o momento da sanção da lei, a um direito garantido ao produtor. Além disso, o último ano de vigência da Lei, 2008 é ano de eleições presidenciais nos EUA, e o peso eleitoral dos Estados e bancadas ruralistas pode representar um forte argumento para a continuidade, senão aumento, do padrão de apoio à produção ora consolidado – exceto, como argumentam alguns por “dever de ofício”, se houver acordo sobre redução de apoio doméstico na OMC.

Os impactos potenciais da Lei Agrícola de 2002 são, evidentemente, estimativas. As projeções disponíveis podem ser alteradas na prática, em função de fatores como volume das safras, variação de área cultivada, preços internos e internacionais, taxas de juros, variações climáticas, desastres naturais, entre outras. Uma análise preliminar da Lei, preparada pela FAPRI – “Food and Agriculture Policy Research”, Universidade de Missouri – mostra alguns possíveis impactos:

- A área plantada com as principais commodities aumenta ligeiramente em função de níveis mais elevados de apoio, embora a área plantada com soja diminua (o recuo na soja é compensado pelo aumento do plantio de grãos e algodão);
- os preços de grãos e algodão declinam, o da soja aumenta marginalmente;
- o novo programa do leite resulta em pequeno aumento de produção e em modesto declínio dos preços;
- o aumento de subsídios aumenta a renda líquida da agricultura em cerca de US\$ 3,8 bilhões/ano sobre dez anos;
- dependendo da classificação dos programas, há 19,3% de probabilidade de que os pagamentos de subsídios ultrapassem os tetos de AMS dos EUA na OMC (pré-“circuit-breaker”).

Sem prejuízo da precisão das atuais projeções de impactos, é possível afirmar que o Brasil, como outros produtores/exportadores competitivos de produtos agrícolas, será negativamente afetado pela escalada de subsídios resultante da adoção do Fair Act 2002. Em que medida, para que produtos e de que formas, são perguntas que dependem de complexos cálculos econométricos que teriam de ser realizados por equipes especializadas. Estimativa inicial da CNA estabelece os prejuízos brasileiros com a nova lei agrícola em US\$ 2,4 bilhões de dólares/ano. A comprovarem-se tais cifras, trata-se de enorme deslocamento de nossa

²⁶ Boa parte dos dispêndios da “Commodity Credit Corporation”, braço financeiro do Departamento de Agricultura, dependem dos preços de mercado das commodities; se os preços caírem a níveis abaixo dos atuais, os pagamentos aumentarão – e o gasto também. Outros subsídios dependem das decisões individuais de atualizar bases de cálculo e produtividade média, imprevisíveis neste momento.

competitividade no mercado internacional; está-se falando de 10% do valor exportado pelo agribusiness brasileiro em 2001.

ANEXO IV – A TPA – AUTORIDADE DE PROMOÇÃO COMERCIAL

Pela Constituição norte-americana, compete ao Congresso regular o comércio exterior. Essa prerrogativa constitucional tem fundamentos na própria história dos EUA, tanto pela visão da tarifa como um tributo, tema da competência originária do Poder Legislativo, como por elementos associados ao modelo federalista americano.

Com o protecionismo tarifário desencadeado pela Grande Depressão na década de 30, ocorre a primeira reacomodação de atribuições entre Congresso e Executivo na área comercial, consignada no Ato de Comércio de 1934 (*Trade Act of 1934*). Por essa legislação, que vigorou até 1962, o Congresso delega ao Executivo sua competência originária para, dentro de certos limites, negociar acordos de redução tarifária, em bases recíprocas.

Em 1962, entra em vigor o novo *Trade Act*, que amplia a autoridade do Presidente para as negociações tarifárias durante a Rodada Kennedy (1964 – 1967) de negociações multilaterais no antigo GATT. Além dos compromissos na área tarifária, a Rodada resultou na negociação de Códigos sobre anti-dumping e valoração aduaneira. Esses acordos sobre temas não tarifários foram extremamente criticados à época pelos setores mais protecionistas dos EUA, sob o argumento de que o Presidente teria extrapolado os limites da autoridade negociadora delegada pelo Congresso. O resultado dessas críticas foi a aprovação de nova legislação – o *Trade Act* de 1974 – pela qual foi criado o procedimento de *fast track*.

Em essência, o *fast track* é uma autorização dada pelo Congresso ao Executivo para negociar acordos comerciais, que não podem ser emendados pelo Legislativo durante os procedimentos para sua ratificação interna. A última autorização negociadora ao Executivo foi dada em 1988, como parte do pacote de aprovação da Lei Comercial Abrangente de 1988 (*1998 Omnibus Trade Act*), expirando em 1994 – período em que os EUA negociaram tanto o NAFTA quanto a Rodada Uruguai. O Presidente Clinton buscou infrutiferamente renovar o *fast track* durante os anos subsequentes de seu mandato, amargando três derrotas no Congresso. O Governo Bush assumiu em 2001 identificando a obtenção da autoridade negociadora – rebatizada de “Autoridade de Promoção Comercial”, ou *Trade Promotion Authority* – como uma de suas prioridades na pauta legislativa. A TPA foi aprovada em agosto deste ano, como parte integrante da Lei Comercial de 2002.

Na parte relativa à TPA, o *Trade Act* de 2002 estabelece que o Executivo dispõe de autorização negociadora pela “via rápida” até 2005, prorrogável até 2007, à discrição do Congresso. A TPA estabelece os parâmetros de negociação a serem

seguidos pelo Executivo, em termos de interesses nacionais norte-americanos a serem promovidos ou preservados nas negociações comerciais, em todos os principais setores negociados, seja agricultura, bens industriais e serviços, seja na parte de “regras” – medidas anti-dumping, subsídios, salvaguardas – ou ainda em áreas como propriedade intelectual, investimentos e concorrência, padrões trabalhistas e ambientais. O Congresso exerce monitoramento permanente sobre as negociações comerciais, tanto pelo recém-criado “Grupo de Monitoramento Parlamentar” (*Congressional Oversight Group*) quanto por uma série de exigências de consultas com os negociadores - antes, durante e depois das negociações propriamente ditas.

Caso não sejam observadas as condicionalidades e balizas pré-definidas, o Congresso pode revogar a autoridade negociadora do Executivo, mediante Resolução de Desaprovação adotada conjuntamente pela Câmara e pelo Senado. Por outro lado, o *fast track* institui uma clara limitação para o Congresso, que só pode aprovar sem emendas ou rejeitar na íntegra²⁷ os acordos que vierem a ser negociados pelo *USTR*, o Escritório Comercial da Casa Branca. Com isso, os EUA ganham maior credibilidade negociadora – seus parceiros sabem que o produto final acordado nas mesas de negociação não poderá ser reaberto pelo Congresso, forçando novas concessões.

Elementos do mandato negociador de maior relevância para o Brasil

Deve ser ressaltado, inicialmente, que o Executivo conseguiu evitar propostas mais radicais do Congresso e manter tudo na mesa de negociações. Nenhum item está *a priori* excluído pela TPA, embora as condicionalidades colocadas pelo Congresso devam exigir um grande esforço dos negociadores norte-americanos para avançar, de forma equilibrada, nos itens mais importantes de interesse dos demais parceiros, seja nas negociações multilaterais, seja no âmbito da ALCA.

Para o Congresso norte-americano, objetivos negociadores essenciais – a totalidade dos itens analisados – são aqueles em que o Presidente tem de dar garantias de que o acordo comercial está conforme às políticas, finalidades e objetivos estabelecidos na TPA. A maioria deles deve ser submetido a consulta antes, durante e depois das negociações a quatro comissões da Câmara e do Senado, além do COG:

- Agricultura: a TPA é bastante exaustiva e restritiva. Ênfase particular é dada à idéia de que deve existir uma equalização das condições de competição (reciprocidade) pelos mercados agrícolas, resultando, na prática, em exigências diferenciadas para cortes tarifários e redução de subsídios. Quem pratica as tarifas mais altas e quem subsidia mais deve aplicar os maiores cortes. Para os produtos sensíveis, deve ser assegurado um período adequado de ajuste, tanto

²⁷ Essa competência residual deve ser exercida dentro de determinados prazos, sob pena de uma tramitação quase automática dos acordos comerciais entre os comitês temáticos do Congresso, e seu subsequente encaminhamento para a sanção presidencial – daí a designação de *fast track*.

em rebaixa tarifária quanto em redução de subsídios. Na área de acesso a mercados, a redução tarifária dos demais deve resultar em tarifas iguais ou menores do que as aplicadas pelos EUA, mas a desgravação de produtos sensíveis internamente está sujeita, como se recordará, a procedimento exaustivo de consultas com o Congresso, referido abaixo. O mandato referente a subsídios deixa claro que devem ser preservados os mecanismos de apoio às “famílias e comunidades rurais” e à “segurança alimentar” – eufemismos amplamente utilizados para defender os fortes subsídios à produção na última Lei Agrícola – embora também favoreça a “eliminação de políticas governamentais que geram excedentes e deprimem preços”. Evita-se singularizar o objetivo de eliminar subsídios à exportação (há apenas referências genéricas a “reduzir ou eliminar subsídios que distorcem mercados agrícolas”); além disso, a TPA indica expressamente que devem ser preservados os programas norte-americanos de ajuda alimentar e créditos à exportação de produtos agrícolas, com efeitos equivalentes a subsídios à exportação. Em matéria de disciplinas adicionais para agricultura, a TPA defende regras e mecanismos de solução de controvérsias para eliminar (a) atividades distorcivas de empresa de comércio estatais, (b) requisitos injustificados de rotulagem que afetem novas tecnologias e biotecnologia e (c) regras restritivas para a administração de quotas tarifárias.

- Produtos agrícolas sensíveis: A definição abrangente de produtos sensíveis e as cautelas para sua negociação deverão resultar em dificuldades adicionais para a obtenção de maior acesso ao mercado agrícola americano, tanto no contexto da ALCA quanto, em tese, na OMC. Os sensíveis agrícolas, listados no Anexo I deste documento, correspondem a nada menos que 521 linhas tarifárias, se consideradas as tarifas *dentro da quota e extra-quota* da Lista de Compromissos americana de 1994, transposta para o Sistema Harmonizado 96; trata-se de 0,7% das importações totais e cerca de 20% das importações agrícolas dos EUA, incluindo todos os produtos de interesse imediato para o Brasil, como açúcar, etanol, carne, cítricos e tabaco. Negociações para a redução das tarifas desses produtos serão objeto de consultas ampliadas com quatro diferentes Comitês do Senado e Câmara, além do COG, que escrutinarão questões como assimetrias nas tarifas praticadas por parceiros, nível de subsídios concedidos em outros países, manutenção de barreiras sanitárias e fito-sanitárias injustificadas, impacto de uma eventual redução de tarifas sobre a agricultura e a economia dos EUA. Eventuais concessões tarifárias dos EUA em sensíveis agrícolas tenderão a ser dificultadas, pois o negociador estará vulnerável à pressão dos grupos de interesse diretamente afetados, pela via de seus representantes no Congresso.

- Defesa Comercial: O Congresso erigiu como um dos objetivos essenciais da autoridade negociadora a preservação pelo Executivo, em futuras negociações comerciais, da capacidade de implementar a legislação norte-americana de defesa comercial, evitando mudança nos textos vigentes e prevendo uma série de consultas de procedimento que os legisladores julgam suficiente para preservar as leis de defesa comercial. Uma leitura preliminar dessa cláusula parece indicar que dificilmente os EUA aceitarão modificações na legislação *anti-dumping*,

salvaguardas e direitos compensatórios. O preço de retirar-se a “exclusão da TPA” prevista na emenda foi a inclusão de uma mecânica de consultas ao Congresso e do recurso à votação de dois tipos de resolução: (a) resolução de desaprovação sem efeito vinculante sobre o Executivo; (b) resolução conjunta mais forte, com efeito revogatório da autoridade negociadora, que poderia ser adotada somente na hipótese (improvável) do Presidente recusar-se a prestar esclarecimentos solicitados tanto pela Câmara quanto pelo Senado. Além disso, o Presidente tem de reportar aos Comitês de *Ways and Means* e de Finanças, antes de assinar o acordo, que não existe qualquer disposição que afete as leis *anti-dumping*, de salvaguarda e direitos compensatórios, e tem de explicar como as mudanças a serem introduzidas estão de acordo com o TPA. Embora o Congresso possa não concordar com as explicações presidenciais, não poderá impedir a conclusão das negociações.

- Trabalho e meio ambiente: o texto da TPA atende a duas preocupações brasileiras. Primeiro, não vincula a negociação de dispositivos laborais e ambientais à imposição de sanções comerciais (embora haja breve referência a possíveis penalidades e remédios permitidos por acordos comerciais na Seção 2102, alínea (c), parágrafo 11). Segundo, limita o alcance dos direitos e obrigações a serem negociados, ao estipular, como parâmetro negociador, a definição de compromissos laborais e ambientais que essencialmente remetem ao cumprimento da legislação doméstica dos parceiros comerciais. Esses compromissos são atenuados ainda pelo (a) reconhecimento de que os parceiros comerciais têm ampla discricionariedade para definir padrões, implementar e regulamentar direitos e obrigações trabalhistas e ambientais e (b) pela proibição do recurso à retaliação contra atos praticados no exercício desse poder discricionário dos Estados.

- Propriedade Intelectual: o texto da TPA traduz o interesse americano em monitorar o cumprimento das obrigações contidas em TRIPs e negociar compromissos que incorporem padrões de proteção similares àqueles vigentes nos EUA. Da perspectiva brasileira, merece registro positivo a inclusão de referência aos compromissos consignados na Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública como um dos principais objetivos negociadores a serem perseguidos pelo Executivo na negociação de regras na área de propriedade intelectual. Apesar disso, questões de interpretação da Declaração de Doha devem permanecer como pontos de possível área de fricção em Genebra.

- Investimento Estrangeiro: a TPA contém elementos inovadores importantes e que merecem atenção especial ao estipular, em particular, que os acordos comerciais não podem conceder aos investidores estrangeiros nos EUA maiores direitos “substantivos” do que os facultados ao investidor doméstico. A linguagem aprovada pode permitir que os EUA continuem a defender mecanismos como os tribunais arbitrais investidor-Estado previstos no Capítulo XI do NAFTA. Embora o direito de iniciar disputas arbitrais contra o Estado norte-americano não seja extensivo aos nacionais deste país, trata-se, no caso, de um direito

“procedimental” (*procedural right*), não de um direito “substantivo”. O Brasil já aceitou a maior parte desses dispositivos nos acordos bilaterais (não aprovados pelo Congresso, até agora), mas o próximo governo pode ter maiores restrições ao tema em virtude das vinculações com TRIPS.

- Solução de Controvérsias: o texto da TPA reflete basicamente as preocupações do Congresso com a operação do mecanismo de solução de controvérsias da OMC (diante de certas derrotas “de alto impacto” sofridas pelos EUA, nos casos do FSC (provisão do código tributário americano que isenta os rendimentos gerados por filiais americanas em terceiros países. Essa isenção foi condenada na OMC como subsídios à exportação) e Emenda Byrd (legislação que destina os direitos anti-dumping e compensatórios coletados às empresas petionárias), e não uma visão geral do tratamento do tema em outros foros negociadores. Além de enfatizar a importância da fase de consultas entre as Partes, a TPA aprovada insta o Executivo a promover o fortalecimento do Mecanismo de Revisão da Política Comercial (TPRM), atribuindo-lhe a função de implementação dos Acordos de *Anti-Dumping* e de Subsídios. Trata-se de tema complexo em virtude dos procedimentos algo distintos nos planos multilateral, de um lado, e regional, de outro.

ANEXO V – DEMANDAS E FRICÇÕES COMERCIAIS

Fricções comerciais:

- TPA
- Farm Bill
- etanol (subsídios)
- açúcar
- exigência de uso de *Turtle Excluder Devices*
- propriedade intelectual
- recurso dos EUA a medidas de defesa comercial (*anti-dumping*, direitos compensatórios e salvaguardas)
- quotas restritivas para certos produtos têxteis

Demandas Comerciais:

- certificação da carne bovina in natura
- ampliação da certificação fitossanitária de áreas exportadoras e variedades de mamão

Produtos que são objeto de demandas brasileiras:

- suco de laranja
- salvaguardas contra aço
- soja
- algodão

- carne
- produtos de aço-carbono (*anti-dumping*)
- silício-metálico

Pleitos brasileiros na área de regras:

- *anti-dumping* (Emenda Byrd – *Continued Dumping & Subsidy Offset Act of 2000*)
- metodologia de cálculo da margem de *dumping*
- patentes (capítulo 18 da Lei patentária norte-americana)

Áreas em que o Brasil é parte demandada:

- propriedade intelectual
- serviços
- investimentos
- preços mínimos

Contenciosos na OMC:

- taxa de Equalização sobre Suco de Laranja na Flórida
- Byrd Amendment (aço)
- subsídios residuais em empresas privatizadas (anti-subsídios)
- silício metálico (*anti-dumping*)
- salvaguardas contra o aço brasileiro (Seção 201)
- contenciosos por iniciar na OMC: algodão e soja

