

**ANDRÉ LUIZ BETTEGA D'ÁVILA**

**O DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO  
SETOR AGRÍCOLA: OS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO**

**Florianópolis  
2006**

ANDRÉ LUIZ BETTEGA D'ÁVILA

# **O DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SETOR AGRÍCOLA: OS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO**

Dissertação submetida à Universidade Federal de  
Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre  
em Direito.

**Orientador:** Professor Doutor Welber Oliveira Barral

Florianópolis

2006

ANDRÉ LUIZ BETTEGA D'ÁVILA

**O DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SETOR AGRÍCOLA:  
OS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

Florianópolis, em 20 de junho de 2006.

Banca Examinadora:

---

Presidente: Professor Doutor Welber Oliveira Barral

---

Membro: Professora Doutora Sandra Negro

---

Membro: Professora Doutora Tatyana Friedrich

---

Coordenador do Curso: Professor Doutor Orides Mezzaroba

Dedico este trabalho para meus pais, pela educação que me proporcionaram, e para Daniela, amor de minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador Welber Oliveira Barral, exemplo de professor, pelo apoio e atenção dedicados à evolução deste trabalho.

Agradeço aos meus colegas do Programa de Mestrado da UFSC e meus colegas de escritório, que, de alguma maneira, contribuíram para a realização da pesquisa.

Agradeço também à minha família, pelo incentivo e pelo estímulo aos estudos, desde minha infância.

Por fim, agradeço à minha mulher, Daniela, pelos longos momentos em que tive de me ausentar de seu aprazível convívio.

*“Reformers have so far turned their fire primarily on subsidies, particularly for exports. These are the most pernicious because they harm other countries’ farmers by depressing world prices”.*

The Mess in the WTO Farmyard,  
FINANCIAL TIMES, 18 de agosto de 2003, p. 10

## RESUMO

A dissertação analisa a regulamentação jurídica dos subsídios agrícolas à exportação na Organização Mundial do Comércio (OMC) e objetiva destacar pontos-chave para ação e pesquisa jurídica sobre o tema no contexto das negociações multilaterais em curso na Rodada Doha. A pesquisa encontra lastro nos Acordos e na jurisprudência da OMC, na doutrina estrangeira, em relatórios de organizações internacionais e em periódicos especializados. O método de análise é o dedutivo. O estudo explica porque os subsídios agrícolas à exportação são nocivos ao comércio internacional e como se dá sua disciplina legal nos Acordos da OMC. Em seguida, a análise verifica como as regras sobre subsídios à exportação interagem com as regras sobre acesso a mercados e apoio doméstico previstas no Acordo Agrícola (AAG), para a liberalização comercial do setor. Adiante, direito relativo aos subsídios agrícolas à exportação é focado. Após, o estudo aponta as modificações legais ocorridas com o término da Cláusula de Paz do AAG e os mecanismos jurídicos à disposição dos Membros para o questionamento de tais subsídios perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Ao final, um estudo de caso (DS 267 – *The Upland Cotton Case*) é utilizado para verificar a efetividade das regras sobre subsídios à exportação, previstas nos Acordos da OMC. Não obstante o combate aos subsídios à exportação constitua prioridade da Política Externa Brasileira, há pouca literatura jurídica nacional sobre o tema. Portanto, o presente trabalho visa a suprir tal lacuna e contribuir para a resolução do problema.

Palavras-chave: Organização Mundial do Comércio; Agricultura; Subsídios à Exportação; Cláusula de Paz; Algodão

## ABSTRACT

The dissertation analyses the legal background of the export subsidies on agriculture within the World Trade Organization (WTO) and intends to outline key-points to action and legal research about the subject in the context of the current multilateral negotiations in the Doha Round. Research is based upon Agreements and jurisprudence of WTO, foreign doctrine, international organizations reports and specialized journals. Deductive method is used to analyse the subject. The study explains why export subsidies on agriculture are noxious to international trade and its main provisions in WTO Agreements. In a second moment, the analysis verifies how the export subsidies rules interact with market access and domestic support provisions of the Agreement on Agriculture (AAG), towards trade liberalization of the sector. Further, the law of the export subsidies in agriculture is focused. Afterwards, the study points out the legal changes provoked by the end of the Peace Clause of the AAG and the remedies at Member's disposal to challenge such subsidies before WTO Dispute Settlement Mechanism. At the end, a case study (DS 267 – The Upland Cotton Case) is useful to check the enforcement of the provisions dealing with export subsidies in agriculture in WTO Agreements. Notwithstanding the battle against export subsidies reflects a priority in the Brazilian Foreign Policy, there are few studies about it. This work, therefore, intends to fulfill such loophole and contribute to resolve the issue.

Key-Words: World Trade Organization; Agriculture; Export Subsidies; Peace Clause; Cotton

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>I - COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SETOR AGRÍCOLA E SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Livre-comércio, agricultura e o problema dos subsídios à exportação .....</b>	<b>17</b>
1.1.1 Fundações institucionais do livre-comércio e a especialidade da agricultura.....	17
1.1.2 O problema dos subsídios agrícolas à exportação e o interesse do Brasil na sua eliminação.....	24
1.1.3. Definição de subsídios agrícolas à exportação .....	29
<b>1.2 Histórico da regulamentação do comércio agrícola no sistema multilateral (1947-2005) e o tratamento dos subsídios na OMC.....</b>	<b>33</b>
1.2.1 Evolução das negociações agrícolas no GATT: ênfase aos subsídios à exportação .....	33
1.2.2 Os princípios e regras norteadores do livre-comércio agrícola e a OMC.....	41
1.2.3 Regras sobre subsídios à exportação previstas no GATT 1994 e no ASMC.....	48
<b>II - O ACORDO AGRÍCOLA E OS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1 O Acordo Agrícola (AAG) da OMC.....</b>	<b>52</b>
2.1.1 Regras gerais .....	53
2.1.2 Regras sobre acesso a mercados .....	58
2.1.3 Regras sobre apoio interno .....	66
2.1.4 Regras sobre subsídios à exportação .....	71
<b>2.2 A continuidade do processo de reforma na agricultura .....</b>	<b>74</b>
2.2.1 O mandato de Doha .....	74
2.2.2 O impasse de Cancun .....	80
2.2.3 A retomada da reforma e a Conferência Ministerial de Hong Kong .....	84
<b>III - O DIREITO DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS À EXPORTAÇÃO.....</b>	<b>89</b>
<b>3.1 Regulamentação dos subsídios agrícolas à exportação na OMC .....</b>	<b>89</b>
3.1.1 Regras sobre subsídios à exportação no setor agrícola .....	89
3.1.2 Análise crítica dos dispositivos sobre subsídios à exportação no AAG .....	103
3.1.3 Compromissos em matéria de subsídios agrícolas à exportação .....	109
3.1.4 Implementação das disposições sobre subsídios à exportação no AAG .....	118

<b>3.2</b>	<b>O Fim da cláusula de paz e as novas regras para o questionamento de subsídios perante a OMC .....</b>	<b>125</b>
3.2.1	A Cláusula de Paz .....	125
3.2.2	Efeitos jurídicos do fim da vigência da Cláusula de Paz em relação aos subsídios à exportação .....	129
3.2.3	Perspectivas de ação para o Brasil a partir da disciplina dos subsídios à exportação .....	137
	<b>IV - ESTUDO DE CASO: “ESTADOS UNIDOS ‘ALGODÃO’ .....</b>	<b>142</b>
<b>4.1</b>	<b>O Caso “Estados Unidos – Algodão” – Posições em jogo .....</b>	<b>142</b>
4.1.1	Contexto do caso DS 267.....	143
4.1.2	A posição do Brasil .....	145
4.1.3	A posição dos Estados Unidos .....	157
<b>4.2</b>	<b>Decisão do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC .....</b>	<b>163</b>
4.2.1	O Relatório do Painel .....	163
4.2.2	O Relatório do Órgão de Apelação .....	176
4.2.3	Implicações da decisão no sistema multilateral de comércio e seus efeitos para o Brasil .....	180
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>183</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>190</b>
	<b>ANEXOS - .....</b>	<b>201</b>
	<b>ANEXO A - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)</b>	
	<b>ANEXO B - Acordo sobre Agricultura</b>	
	<b>ANEXO C - Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias</b>	
	<b>ANEXO D - Entendimento sobre Solução de Controvérsias</b>	

## INTRODUÇÃO

Analisar as regras multilaterais sobre os subsídios agrícolas à exportação do Acordo sobre a Agricultura da Organização Mundial do Comércio (OMC), sob um enfoque jurídico, constitui-se em desafio acadêmico. No Brasil, há registros de obras genéricas sobre o tema dos subsídios, mas nenhuma específica sobre aqueles destinados a fomentar as exportações no setor agrícola. Logo, não há um estudo jurídico delimitado do tema, capaz de fornecer instrumentos de pesquisa e ação no direito.

O tema está inserido no contexto da expansão do mercado por meio do livre-comércio, sem obstáculos ao trânsito de mercadorias e desprovido de medidas protecionistas. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional procura disciplinar as trocas internacionais de bens. A agricultura, no entanto, representa um setor sensível justamente pela sua importância na economia dos países. Por este fundamento, a negociação dos temas agrícolas sempre foi negligenciada no âmbito do GATT e apenas recentemente foi objeto de preocupação multilateral.

Se historicamente a agricultura sempre representou um problema ao avanço das negociações multilaterais para o estabelecimento de regras para disciplinar o comércio internacional, a concessão de subsídios à exportação a produtos agrícolas pelos países desenvolvidos representou, especificamente, o seu epicentro.

A concessão de subsídios à exportação de produtos agrícolas prejudica a competição internacional e, por conseguinte, irradia efeitos nocivos à agricultura de países que não subsidiam a venda de sua produção no mercado internacional. Não obstante, a pesquisa demonstrará o discurso construído pelos países desenvolvidos para mitigar os efeitos dos subsídios à exportação de produtos agrícolas. Como se verá adiante, a inserção de temas não-comerciais ao debate pelos países desenvolvidos (e.g. preocupações ambientais) vem sendo amplamente utilizada para obscurecer os efeitos nefastos dos subsídios no cenário internacional.

Portanto, mas não limitado a isto, o combate aos subsídios à exportação é especialmente caro ao Brasil e à posição que ocupa no cenário internacional, porque se caracteriza como país exportador de bens agrícolas e atua como líder do G-20, grupo de países que negocia em forma de bloco e a favor da liberalização agrícola nas Rodadas da OMC. A manipulação de

categorias inerentes à disciplina dos subsídios agrícolas à exportação, portanto, é útil para o avanço das negociações multilaterais no âmbito da OMC, que pretendem reduzir progressivamente a sua disseminação pelos países desenvolvidos.

Este é, em apertada síntese, o fundamento econômico do problema dos subsídios à exportação de produtos agrícolas.

A pesquisa enveredará para outro matiz: o de **verificar a disciplina jurídica sobre os subsídios agrícolas à exportação**. Trata-se de objetivo complexo, já que o instituto é regulado por vários Acordos multilaterais no âmbito da OMC. O GATT 1994, o Acordo sobre Agricultura (AAG), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), e o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC) interagem de maneira complementar para tratar do tema. Por serem fontes primárias ao estudo proposto, tais Acordos compõem o Anexo do texto, para referência do leitor.

Inicialmente, o conceito de subsídio agrícola à exportação será debatido, de maneira que seja possível manipular as categorias dele dependentes no decorrer do estudo. Indo um pouco além, pretende-se verificar o contexto em que surgiu a regulamentação dos subsídios agrícolas à exportação, bem como os interesses que prevaleceram nas negociações multilaterais.

Como a preocupação em limitar o uso de subsídios à exportação coincide com a criação do GATT, a evolução de sua regulamentação acompanha o avanço das negociações comerciais multilaterais, até o surgimento da OMC. A compreensão do fenômeno dos subsídios à exportação no setor agrícola dependerá, como pressuposto, do conhecimento da sua estrutura e funcionamento, bem como dos princípios jurídicos que iluminam o comércio internacional.

A partir da criação da OMC, os subsídios, de maneira geral, foram objeto do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. A compreensão do tratamento geral recebido pelos subsídios no âmbito multilateral será relevante, pois o ASMC tem aplicação subsidiária em relação ao AAG. De resto, o ASMC possui elementos essenciais para a interpretação de questões envolvendo o tema dos subsídios, de maneira que não há como prescindir de seu estudo.

Uma vez estabelecidas às premissas gerais sobre as quais se erige o estudo (especificidade da agricultura, problema dos subsídios à exportação no setor, conceito do instituto, sua evolução no âmbito multilateral, o papel da OMC na liberalização do comércio internacional e o tratamento genérico dos subsídios pelo ASMC), a pesquisa passa a ter elementos para deduções sucessivas em direção à resolução do problema. Por isto, o método adotado no trabalho é o dedutivo.

No segundo capítulo, haverá elementos que possibilitem uma progressão em sentido da particularidade do Acordo sobre a Agricultura. Neste ponto, será possível elucidar a fórmula encontrada pelos negociadores da Rodada Uruguai para acomodar os interesses dos Membros em torno de uma disciplina existente sobre a agricultura.

Tendo o AAG como pano de fundo, alguns questionamentos se impõem. A idéia de redução gradual dos subsídios à exportação, *per se*, seria capaz de reduzir distorções no comércio agrícola? Ou depende de outras disciplinas previstas no AAG? Em caso positivo, quais seriam tais disciplinas e em que medidas se relacionam com os subsídios agrícolas à exportação? Trata-se da análise dos “pilares” do AAG, consubstanciados nas regras sobre acesso a mercados, subsídios à produção (apoio interno) e à exportação, de maneira a permitir a compreensão dos conceitos que interagem entre si ao longo do trabalho.

A dificuldade em implementar o AAG, em vista de intrincados interesses dos Membros, ensejou um processo de continuidade de reforma do setor agrícola no bojo da OMC. Sob este panorama, será possível verificar a evolução das negociações para desatar o nó agrícola, com ênfase nos subsídios à exportação. O estudo das principais propostas de regulamentação que circularam entre os Membros será minudenciado, até o desfecho obtido com a 6ª Conferência Ministerial de Hong Kong, realizada em final de 2005.

Este trecho permitirá aferir a polaridade de interesses entre países desenvolvidos, que se sentem ameaçados pela liberalização do setor agrícola, e países em desenvolvimento, que buscam cada vez mais acesso a mercados, redução de apoio doméstico e diminuição na concessão de subsídios à agricultura.

Não obstante o contexto politizado que permeia a zona de tensão formada no cenário internacional em relação ao setor agrícola, a pesquisa tem por objetivo analisar o fenômeno dos subsídios agrícolas à exportação sob um prisma eminentemente jurídico. Portanto, a aproximação ao objeto da pesquisa terá, em caráter apenas subsidiário e diminuto, um tom de apologia ao Brasil e aos países desenvolvidos.

Estabelecida as nuances que permeiam o comércio agrícola, por intermédio do estudo específico do Acordo que regula o setor, bem como o atual estágio de negociações multilaterais – e os respectivos interesses, compromissos e concessões dos atores e coalizões formadas -, será possível avançar para o estudo particular e pormenorizado da disciplina que trata dos subsídios agrícolas às exportações.

O capítulo três abordará as regras existentes sobre os subsídios à exportação de produtos agrícolas, presentes na Parte V do AAG. A redação do AAG é confusa e freqüentemente remissiva a outros instrumentos multilaterais. O esclarecimento dos limites de

legalidade para a concessão de subsídios à exportação na agricultura, bem como dos critérios em que poderá ocorrer, será o objetivo deste ponto. Sempre que possível, o estudo fará referência a precedentes jurisprudenciais oriundos do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Neste trecho, será possível aferir até onde o Estado pode intervir em sua economia agrícola, mediante a concessão de subsídios à exportação, sem violar as disposições existentes nos Acordos da OMC. A conclusão parcial apresentada pretende servir como referencial doutrinário para os interesses do Brasil nas negociações em foros multilaterais.

Além disso, será possível debater até que ponto a disciplina multilateral dos subsídios agrícolas à exportação, como existe atualmente, é suficiente para reduzir ou eliminar o problema. Uma análise crítica da Parte V do AAG servirá para comprovar se há falhas no texto do Acordo, e em que medida tais falhas perpetuam o protecionismo de países desenvolvidos.

Em seguida, atenção será dada aos compromissos de redução de subsídios agrícolas à exportação assumidos pelos Membros. Juntamente com as regras existentes sobre o tema, previstas na Parte V do AAG, será possível verificar que os compromissos representam obrigações positivas para os Membros, no sentido de diminuir os subsídios concedidos, seja em volume de recursos, seja em número de produtos agrícolas exportados. Aqui ainda poderá se analisar as variações temporais e quantitativas em que os compromissos deveriam ser cumpridos, bem como as regras de flexibilização existentes no AAG.

Adiante, o direito dos subsídios agrícolas à exportação preocupar-se-á com os mecanismos de monitoramento de implementação do AAG, sobretudo por meio das notificações regulares enviadas pelos Membros à OMC. E qual o efeito de eventual descumprimento dos Acordos multilaterais em matéria de subsídios à exportação? O que, especificamente, representa uma violação? Quais os remédios jurídicos disponíveis contra violações aos *covered agreements* pelo ESC?

O afastamento de tais dúvidas permitirá verificar as possibilidades legais disponíveis aos Membros para repelir violações, seja unilateralmente pela via de medidas compensatórias, seja pela via do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Neste ponto, algumas considerações serão tecidas sobre o direito processual à disposição dos Membros na OMC, bem como os procedimentos necessários para a sua utilização.

A dedução de questionamentos a violações em face de regras ou compromissos relacionados a subsídios teve seu âmbito material ampliado, em vista dos efeitos operados com o fim do período de vigência do Artigo 13 do AAG, conhecido como a Cláusula de Paz. Restrições ao questionamento de subsídios agrícolas esvaíram-se no final de 2003, de maneira

que um novo horizonte legal abriu-se em relação ao tema. Como se poderá avaliar, o término da Cláusula de Paz colidiu frontalmente com as políticas de subsídios agrícolas do Estados Unidos (*Farm Bill 2002*) e da União Europeia (Política Agrícola Comum), que subsidiam fortemente sua agricultura.

Em seguida, poder-se-á averiguar as teorias jurídicas que se descortinam aos Membros prejudicados com o término da Cláusula de Paz, bem como outros efeitos potencialmente relevantes para avaliar os impactos da nova ordem jurídica de questionamento dos subsídios agrícolas ao Brasil e ao G-20. Trata-se de exame técnico das possibilidades legais existentes nos Acordos que regulam o tema em comento.

Ao final, uma conclusão parcial do Capítulo III será apresentada, para resumir a regulamentação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas (núcleo legislativo, defeitos no AAG, compromissos, exame de mecanismos para dar efetividade ao combate dos subsídios, Cláusula de Paz, teorias jurídicas e efeitos decorrentes do fim da Cláusula de Paz), com a finalidade de organização lógica e sistemática da exposição, em vista da tecnicidade de seu conteúdo.

O quarto capítulo constituir-se-á em estudo de caso. Trata-se do Painel designado na OMC para averiguar o questionamento das políticas agrícolas aplicadas pelos EUA para a produção e exportação do algodão. O controle de legalidade de mecanismos de subvenção à cotonicultura norte-americana será relevante para se verificar a interpretação das regras sobre o tema presentes no GATT, ASMC e AAG pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e até que ponto elas foram eficazes para combater as distorções de comércio criadas no presente caso. Além disso, será viável aferir a viabilidade prática da utilização das teorias jurídicas disponíveis com o fim da Cláusula de Paz e a ressonância que obtiveram junto ao Painel e ao Órgão de Apelação no presente caso.

A finalidade da inclusão do estudo de caso na dissertação é a verificação das hipóteses de resolução do problema discutidas ao longo do trabalho, sobretudo no decorrer do capítulo III. Ou seja: quais os limites em que o Membro pode conceder subsídios à exportação de produtos agrícolas em conformidade com as regras da OMC?

A sua discussão na dissertação parte da análise das *Submissions* apresentadas pelo Brasil e pelos Estados Unidos. Uma síntese dos argumentos será produzida, de maneira a apresentar os contornos da disputa havida entre os Membros. As medidas questionadas no caso abrangem também subsídios à produção, de forma que, para dar completude ao estudo, também analisou-se os fundamentos atinentes a tal categoria. Por se tratar de matéria técnica,

no entanto, remetemos o leitor desde já aos Acordos que constam do Anexo do trabalho, para melhor compreensão do caso.

Em seguida, o estudo examina a extensa decisão do Painel sobre o caso. A discussão sobre os temas atinentes aos subsídios à exportação estende-se, deliberadamente, para abranger o raciocínio dos Membros do Painel e cotejar suas deliberações com o arcabouço teórico construído ao longo do capítulo III.

Como se poderá examinar ao final, o caso do algodão representa um precedente emblemático das características e circunstâncias que as distorções causadas pelos subsídios à exportação promovem ao comércio internacional. Por isso, será revistada a repercussão do caso na comunidade internacional, bem como os percalços enfrentados pelo Brasil para a implementação do comando oriundo do Órgão de Solução de Controvérsia perante os Estados Unidos. Um balanço do caso e dos benefícios dele advindos para o Brasil, com base.

A conclusão do trabalho apontará as possíveis contribuições deste estudo não apenas para o incremento da posição brasileira nas negociações multilaterais sobre os subsídios à exportação, como também para o questionamento de outras medidas distorcivas à competitividade do Brasil em mercados internacionais. A pesquisa pretende, por fim, estimular e aprofundar o debate sobre o tema no setor privado, encarregado de gerar riqueza com o agronegócio, e no setor público, responsável por defender os interesses agrícolas do Brasil nos foros multilaterais.

## I - COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SETOR AGRÍCOLA E SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO

### 1.1 Livre-comércio, agricultura e o problema dos subsídios à exportação

#### 1.1.1 Fundações institucionais do livre-comércio e a especialidade da agricultura

A teoria econômica liberal afirma que, nas relações internacionais, há um ganho mútuo decorrente do livre-comércio entre países. A Escola Clássica já sinalizava neste sentido desde 1776. Adam Smith, ao contestar o padrão mercantilista de regulamentação estatal e de controle na *Riqueza das Nações*, apoiava a suposição de que a concorrência maximiza o desenvolvimento econômico. Posteriormente, David Ricardo elaborou a teoria das vantagens comparativas no comércio internacional, segundo a qual a diferença de recursos humanos e naturais de cada país dá a cada um deles uma vantagem comparativa sobre os demais na produção. As idéias de Ricardo foram corroboradas posteriormente pelas teorias da especialização e da economia de escala.

Não obstante o liberalismo econômico tenha ecoado no plano teórico desde o século XVIII, medidas práticas em direção a um regime de comércio multilateral baseado no livre-comércio foram adotadas apenas após a incidência de efeitos nocivos do protecionismo em escala global.<sup>1</sup> Assim, a percepção da sociedade internacional sobre a necessidade e a possibilidade efetiva de instituir de as bases jurídicas que deveriam regulamentar a economia mundial, no sentido de afastar políticas de restrição e discriminação comercial, surgiu apenas após a II Guerra Mundial. No dizer de Victoria Abellán Honrubia, este foi o marco histórico em que “se percebe a (...) dimensão internacional dos problemas econômicos.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ao descrever a situação internacional anterior à 2ª Guerra Mundial, verificava-se que: “*Intensive economic nationalism marked the rest of the decade [the 1930s]. Exports were forced; imports were curtailed(...)Each Nation wanted to sell much and buy little.*” WILCOX, C. **A Charter for World Trade**. New York: Arno Press, 1949, p. 17.

<sup>2</sup> “*se percibe a este nível la dimensión internacional de los problemas económicos.*” ABELLAN HONRUBIA, Victoria. *El Derecho Internacional Económico: La Promoción del Desarrollo*. In: VELASCO, Manuel Diez de (Org). **Instituciones de Derecho Internacional Público**. 12ª edição. Madri: Ed. Tecnos, 1999, p. 588.

A consolidação das relações do comércio global implicou a necessidade de um sistema de ordenamento multilateral dedicado à regulamentação do comércio como um todo.<sup>3</sup> A idéia encontrou expressão jurídica na Conferência Econômica e Financeira da Organização das Nações Unidas, celebrada em Bretton Woods, em 1944.

A Conferência de Bretton Woods deliberou pela criação de um Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinha por função promover a cooperação monetária internacional<sup>4</sup>, e de um Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que tencionava auxiliar a reconstrução e o desenvolvimento dos Estados mediante o fomento de investimentos de capital com fins produtivos.<sup>5</sup> Além disso, Bretton Woods pretendeu instaurar medidas adicionais de cooperação econômica internacional, necessárias para facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional<sup>6</sup>, com vistas à criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC).<sup>7</sup>

A criação de uma organização disciplinadora do comércio internacional foi postergada até a realização de uma Conferência Internacional em Havana em 1948. O documento derivado do encontro chamou-se Carta de Havana, consubstanciado em um ambicioso tratado comercial multilateral que previa, dentre outras disposições, a criação da OIC.<sup>8</sup> No entanto, o Congresso dos Estados Unidos não ratificou este tratado. Em dezembro de 1950, o governo dos Estados Unidos retirou definitivamente seu apoio ao projeto da ONU formado em Havana.<sup>9</sup>

Como resultado da falência da OIC, o Protocolo de Aplicação Provisória adotado pelas Partes Contratantes do GATT, que havia sido inicialmente negociado por 23 Estados como um arranjo interino desde 1º de janeiro de 1948 para aguardar a ratificação da Carta de Havana, tornou-se operacional.<sup>10</sup> Assim, o GATT se convertia no único instrumento jurídico multilateral de regulação das transações comerciais internacionais, tendo por finalidade

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Comerciais Globais e o Império dos Mercados Mundiais. In: DAL RI JUNIOR, Arno *et alii* (Org.). **Direito Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 844.

<sup>4</sup> Acordos de Bretton Woods.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Os Acordos de Bretton Woods declaravam a partir daquele momento a convicção de que havia necessidade de se reduzir obstáculos e restrições ao comércio internacional, eliminar práticas desleais de comércio, promover relações comerciais mútuas e vantajosas, com a finalidade de conferir estabilidade às relações econômicas internacionais, como política oficial do governo dos Estados Unidos da América.

<sup>8</sup> No dizer de Celso Lafer, “tinha esse instrumento, como objetivo, superar a autarquia e o protecionismo que resultaram da crise de 1929 e que nos anos 30 tiveram impacto nas tensões políticas contribuindo assim para a eclosão da Segunda Guerra Mundial.” LAFER, Celso. O Impacto de um mundo em transformação no Direito Internacional. In: **Revista de Política Externa**, vol. 7, jun-jul-ago de 1998. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 5.

<sup>9</sup> DAL RI JUNIOR, Arno. O Direito Internacional Econômico em Expansão: Desafios e Dilemas no Curso da História. In: DAL RI JUNIOR, Arno, OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Direito Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003., p. 115.

<sup>10</sup> O vazio jurídico que se produzia nas relações econômicas internacionais foi mitigado pela separação do capítulo IV da Carta de Havana que, completado e modificado, foi transformado no GATT.

estabelecer métodos para a liberalização do comércio internacional, mediante a adoção do princípio da não-discriminação e da promoção de rodadas de negociação para a redução das tarifas aduaneiras que gravavam o comércio internacional realizado entre os Estados.

A despeito de carecer de disposições institucionais, exigências funcionais criaram um aparato orgânico nucleado em torno da Secretaria do GATT em Genebra, que durante anos se encarregou de por em prática as regras do Acordo. Ainda que o GATT fosse apenas um tratado multilateral, por vezes desempenhou funções típicas de verdadeira organização internacional<sup>11</sup>, mediante o arranjo de sucessivas rodadas de negociação, até 1994.<sup>12</sup> As oito rodadas de negociações multilaterais forneceram, como se verá adiante, a maturação necessária para a formação do sistema de regras do comércio internacional, como é hoje concebido. Sobre o GATT, confira-se a posição de Celso Lafer:

Com o patrocínio expressivo dos EUA, o GATT criou uma moldura interestatal para a promoção do *droit des affaires*, por meio da expansão do mercado através do livre-comércio. Isto ocorreu por sucessivas desgravações tarifárias, obtidas nas primeiras Rodadas de negociações multilaterais de comércio do GATT.<sup>13</sup>

Nesse contexto, buscou-se um comércio internacional livre de obstáculos, com base no princípio jurídico da não-discriminação entre países, e em reduções tarifárias obtidas ao longo das rodadas de negociação, garantidas por um sistema de solução de controvérsias adaptado às exigências do comércio internacional.

Posteriormente, verificou-se que o fenômeno da globalização inviabilizaria por completo o desenvolvimento de qualquer economia em isolamento autárquico (como era o caso da URSS). A recém criada OMC integraria todos os Membros num saudável multilateralismo, com temperamento mínimo de desígnios desenvolvimentistas dos países pobres, capaz de oferecer o arcabouço jurídico necessário para regular as trocas comerciais internacionais.

---

<sup>11</sup> “Sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros”. In: SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 27.

<sup>12</sup> Sobre o tema, confira-se o estudo de Roberto Virzo, que conclui pela inexistência de personalidade jurídica de direito internacional ao GATT e, por conseguinte, pela impossibilidade de sucessão entre organizações internacionais (GATT – OMC): “A criação da Organização Mundial do Comércio e a conseqüente substituição do sistema GATT, portanto, seria um exemplo de transformação de uma união institucional de Estados, privada de personalidade jurídica, em uma verdadeira organização internacional”. VIRZO, Roberto. A Sucessão entre Organizações Internacionais. In: DAL RI JUNIOR, Arno, OLIVEIRA, Odete Maria. **Direito Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 188 e 189.

<sup>13</sup> LAFER, Celso. *Op. Cit.* 1998, p. 5.

Sob a perspectiva da evolução do funcionamento do GATT, ao longo das Rodadas de negociação, outros fatores limitadores do sistema muito contribuíram para sua falibilidade. O GATT permitia que cada Parte Contratante escolhesse o acordo específico de que tencionava participar. Na feliz expressão do alemão Ernst-Ulrich Petersmann, a não-abrangência e a fragmentação do sistema, destacada na Rodada Tóquio, tornou-o “*à la carte*”, em que as Partes Contratantes “serviam-se” do acordo que mais lhes fosse conveniente. Além disso, algumas Partes Contratantes invocavam regras de direito interno pré-existentes ao GATT para a resolução de temas relativos ao comércio internacional, retirando segurança jurídica do sistema. Este dispositivo, previsto no Protocolo de Aplicação Provisória adotado pelas Partes Contratantes originais do GATT, foi chamado de “direito do avô”. Segundo ele, a parte II do GATT, relativa a regras sobre comércio, deveria ser aplicada com a maior abrangência possível, mas de forma a não ser incompatível com as legislações existentes.<sup>14</sup>

O GATT *à la carte* e o “direito do avô” minavam ainda o funcionamento do incipiente sistema de solução de controvérsias. O mecanismo de painéis sofria considerável interferência política e, muitas vezes, não conseguia ser finalizado a ponto de transmitir a recomendação à parte vencida, já que esta podia bloquear a edição do relatório final. As limitações sistêmicas do GATT são identificadas por Welber Barral:

A primeira destas limitações se referia ao próprio mecanismo dos painéis, cujo relatório poderia ser bloqueado por qualquer das Partes Contratantes, inclusive pelo Estado vencido na demanda. Outra limitação se referia à possibilidade de que cada Estado escolhesse o acordo específico de que quisesse participar (o denominado “*GATT à la carte*”), além de poder invocar regras pré-existentes ao GATT (o “direito do avô”).<sup>15</sup>

Neste contexto, ainda, avolumavam-se as reclamações dos países em desenvolvimento, no que tange à necessidade de adoção de regras multilaterais efetivas. A eficácia almejada pelos países em desenvolvimento tencionava conferir previsibilidade ao sistema, favorecendo a promoção de crescimento econômico.

Por isso, nem a OIC e nem o GATT pretenderam, realmente, limitar as possibilidades comerciais das Partes Contratantes, criando um ambiente pleno de livre-comércio.

A intervenção governamental no comércio vem se manifestando desde então, dentre outras maneiras, pela aplicação de variadas barreiras à importação e pelo fornecimento de indução artificial de exportações por meio de subsídios. No presente trabalho, partimos do

<sup>14</sup> THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª edição. São Paulo: Aduaneiras, 2003, p. 36.

<sup>15</sup> BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (Org.) **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 14.

pressuposto de que a agricultura é, de longe, o setor gravado com protecionismo mais exacerbado no comércio internacional.<sup>16</sup> No dizer de Richard Schaffer “virtualmente todas as nações forneceram proteção aos interesses da agricultura nacional sem constrangimento ao GATT”.<sup>17</sup>

A especialidade da agricultura já fora identificada há vários séculos. Melaku Geboye Desta, marco teórico de grande parte da presente obra, afirma que há evidências de que o próprio David Ricardo já havia sugerido que “a agricultura é diferente e deve ser tratada diferentemente.”<sup>18</sup> Assim parecem pensar os negociadores do comércio internacional até os dias de hoje.

Bernard O’Connor pondera que a agricultura é importante por três razões: clima, topografia e regulação. O clima e a topografia determinam produtividade. Solo fértil e clima estável têm permitido o desenvolvimento de civilizações. A ausência destas vantagens naturais constitui-se em limite natural ao progresso. Em tal situação, em que há interrupção na produção e no fornecimento de alimentos, as pessoas sentem fome. Por isso, as civilizações procuram regular a produção, o fornecimento e o comércio de alimentos de maneira a manter uma base para estabilidade política e social. Bernard O’Connor afirma que a primeira razão para a intervenção na agricultura é a necessidade de proteger a base de poder do governo. Falhas políticas na administração da produção e distribuição de alimentos formaram o estopim das Revoluções Francesa e Russa. A segunda razão para a intervenção na agricultura é a necessidade de um suprimento estável de comida para a guerra. Parafraseando Napoleão Bonaparte, o argumento seria o de que “um exército luta com seu estômago”.<sup>19</sup>

O argumento bonapartista, sobre a relevância da agricultura para patrocinar a guerra, pode ser relativizado modernamente. A guerra com mobilização de grandes contingentes militares tornou-se culturalmente obsoleta. O advento das armas nucleares e de destruição em massa praticamente inviabilizaram operações de guerra por meio de grandes exércitos. Não obstante o Estado tenha modificado suas ambições, em direção a prioridades econômicas, a

---

<sup>16</sup> A premissa tem embasamento na assertiva de Arthur Dunkel, de que: “*Agriculture is the “long-neglected” and the most heavily protected sector of international trade.*” GATT, Focus News Letter nº 41, 1986, p.8.

<sup>17</sup> SHAFFER, Richard, EARLE, Beverley, AGUSTI, Filiberto. **International Business Law and its Environment**. 6<sup>th</sup> edition. West Publishing Co., 2005, citado por DESTA, Melaku Geboye. **The Law of International Trade in Agricultural Products**. Haia: Kluwer Law International, 2002, p. 5.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> O’CONNOR, Bernard. Book Reviews. **Journal of International Economic Law** 6(2) Oxford University Press, 2003, p. 535.

agricultura persiste como tema central, justamente para garantir o desenvolvimento e o bem-estar de seus cidadãos.<sup>20</sup>

Neste contexto, recursos de um determinado território podem aumentar o poder do Estado, eis que “o Estado cujo território pode fornecer à sua população recursos alimentares bastantes para cobrir suas necessidades acha-se em situação de menor dependência em relação a Estados estrangeiros.”<sup>21</sup>

Sendo a agricultura questão sensível e estratégica nas negociações internacionais, os produtos agrícolas foram considerados um caso excepcional desde a Carta de Havana e o GATT. Assim, quotas de importação e subsídios à exportação, proibidos para os produtos não-primários, eram permitidos na agricultura.<sup>22</sup> Ambas as medidas aumentavam a competitividade dos produtores nacionais no mercado internacional. Além disso, alguns países evitavam a disciplina remanescente sobre a agricultura por meio de derrogações específicas manifestadas na forma de renúncia (*waivers*). Por fim, em casos em que tais exceções não eram cabíveis, alguns países simplesmente mantinham várias práticas distorcivas de comércio. Portanto, o GATT “largamente desconsiderava aquilo que constitui nosso passado – agricultura – e o que constitui nosso futuro – serviços...”<sup>23</sup>

A tendência natural da agricultura a ser alvo de protecionismo cria um desequilíbrio na evolução do sistema multilateral de comércio. A liberalização do comércio em produtos não-primários foi bem-sucedida ao reduzir uma média geral de tarifas superior a 40% para menos de 4%.<sup>24</sup> De outro lado, o apoio ao setor agrícola aumentou significativamente.<sup>25</sup> Dados da UNCTAD, de 1999, demonstram que US\$350 bilhões em subsídios agrícolas são pagos pelos

---

<sup>20</sup> Sobre a evolução do conceito de guerra : *Pendant longtemps, ce ratio [rapport coût-avantage] a pu paraître favorable à l'activité guerrière : dans des sociétés où l'esperance de vie était limitée et où la possession de terres agricoles constituait la principale source de richesse, les gains espérés d'un guerre limitée ont souvent pu paraître plus élevés que les risques associés au déclenchement d'un conflit.(...) Activité normale des États pendant des siècles, la guerre majeure est devenue culturellement obsolète.(...) De même, l'État comme institution, et ses gouvernants, se sont trouvés d'autres missions et ambitions, centrées sur la réussite économique et le bien-être des citoyens.* GRAND, Camille, GROSSER, Pierre. **Les relations internationales depuis 1945.** Paris: Hachette Supérieur, 2000, p. 169.

<sup>21</sup> RENOUVIN, Pierre, DUROSELLE, Jean Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais.** São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 1957, p.13.

<sup>22</sup> Produtos agrícolas são distintos de produtos primários. Aqueles são espécie. Estes são gênero. Produtos primários abrangem o beneficiamento de bens naturais para posterior comercialização ao passo que bens agrícolas são aqueles derivados da natureza, em estado puro.

<sup>23</sup> GATT, *Focus Newsletter* nº 41, 1986, p.8.

<sup>24</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p.7.

<sup>25</sup> Em 22 países industrializados, Durante o período de 1979 a 1986 a quantidade de apoio era de aproximadamente US\$98 bilhões por ano. Em 1993, este número cresceu para estimados US\$163 bilhões por ano. United States General Accounting Office. *Uruguay Round Final Act* (GAO/GGD-94-83b 1994), p. 133.

países da OCDE, **o que constitui mais do que o dobro do valor das exportações em países em desenvolvimento.**<sup>26</sup>

Muito embora a agricultura atinja menos de 15% do comércio internacional, cerca de 67% dos produtos agrícolas são importados pelos países industrializados, em grande parte dos países menos desenvolvidos<sup>27</sup>, em uma cifra próxima a US\$580 bilhões. De resto, a agricultura constitui-se em importante componente da balança comercial nos países de baixa renda, em que a média da participação da agricultura no PIB é de cerca de 34%, ao passo que par os países de alta renda – em geral membros da OCDE -, a porcentagem é de apenas 1,5%.<sup>28</sup>

A vantagem comparativa de muitos países em desenvolvimento na produção de bens agrícolas caracteriza, portanto, um cenário de perigo de perda de mercado aos países desenvolvidos. Assim, não existe vontade política em promover a liberalização do comércio agrícola, de maneira que se acentuam os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos, afastando a competição natural na agricultura.

Em razão disto, sucessivas tentativas foram realizadas para trazer a agricultura a um sistema de regras transparentes e efetivas no sistema multilateral de comércio. No entanto, como se verá adiante, fracassos foram experimentados ao longo de meio-século, até a edição do Acordo sobre Agricultura (AAG) em 1995. Isto porque as negociações agrícolas tornaram-se um assunto de considerável tensão nas relações internacionais até a Rodada Uruguai, eis a agricultura representava, *per se*, a chave para o sucesso ou o fracasso de toda a liberalização comercial.<sup>29</sup>

A insatisfação das Partes Contratantes com a aplicação das regras do GATT e o grau de liberalização em relação ao comércio agrícola pressionavam por uma necessidade urgente de se encontrar uma solução duradoura para estes problemas. O resultado da Rodada Uruguai, ao menos do ponto de vista jurídico, parece ter sido otimista com a edição do tão esperado AAG:

Embora o seu impacto prático possa ser modesto no curto-prazo, a existência de uma lista determinada de regras legais regendo o setor poderá fornecer um grau razoável de certeza, previsibilidade, e juridicidade nas relações internacionais envolvendo o setor agrícola. O trabalho de base já está colocado para uma disciplina do GATT governada por regras e operacionalmente efetiva. Ao mesmo tempo, esta disciplina está ainda em sua infância. Mesmo hoje, a agricultura é uma classe em si mesma: ainda é a única área em que subsídios à exportação são permitidos. (...) As negociações já estão a caminho para levar adiante o processo de reforma na agricultura.

<sup>26</sup> UNCTAD Press Release TAD/INF/2816, 1º de setembro de 1999.

<sup>27</sup> CRETELLA NETO, José. **Direito Processual na Organização Mundial do Comércio**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 297.

<sup>28</sup> LUPI, André Lipp Pinto Basto, CARVALHO, Leonardo Arquimino de. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 90.

<sup>29</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p. 9.

Todavia, a integração plena da agricultura no sistema parece estar ainda bem distante.<sup>30</sup>

A especialidade da agricultura está manifestada também na elevada proteção de mercados e na tendência de regulação da produção por meio de subsídios. A agricultura representa o único setor em que há, comumente, a imposição de tarifas de três dígitos, e a possibilidade de concessão de subsídios à produção. Porém, a maior dificuldade para o estabelecimento de uma disciplina multilateral efetiva sobre o comércio agrícola reside, seguramente, na concessão de elevados subsídios à exportação.

Não por outro motivo, a Política Externa Brasileira vem concentrando seus esforços multilaterais, na defesa intransigente da redução dos volumes e quantidades de subsídios à exportação concedidos, principalmente, pela UE e pelos EUA. Por isso, a pesquisa pretende apontar não apenas elementos para a melhoria das negociações multilaterais sobre o tema, como também esclarecer teorias jurídicas que poderão ser utilizadas para o seu questionamento perante o exemplar sistema de solução de controvérsias da OMC.

#### 1.1.2. O problema dos subsídios agrícolas à exportação e o interesse do Brasil na sua eliminação

Por que os subsídios são tão nocivos ao comércio internacional? A regra geral é a de que os subsídios à exportação para produtos não-primários são vedados porque seus efeitos prejudicam a competição no mercado internacional. Neste contexto, a inserção de um produto gravado com subsídios à exportação no mercado internacional será sensivelmente facilitada, em prejuízo dos demais concorrentes.

Outros fatores permitem aferir as conseqüências negativas dos subsídios à exportação na economia, o que redundaria na proibição de sua utilização. A prática dos subsídios à exportação é condenada porque premia a ineficiência na produção. Os altos custos que a concessão dos subsídios cria para os contribuintes é uma realidade em países que utilizam subsídios à exportação. Ao contrário, para a grande maioria dos países em desenvolvimento, estes efeitos negativos não possuem qualquer significação direta já que eles não subsidiam exportações. No

---

<sup>30</sup> “Although its practical impact might be modest in the short-run, the existence of a detailed set of legal rules governing the sector is hoped to furnish a reasonable degree of certainty, predictability, and rule of law in international relations involving the agricultural sector. The groundwork has now been laid for a rules-governed and operationally effective GATT discipline on agriculture. At the same time, this discipline is still in infancy. Even today, agriculture is a class in itself: it still is the only area where export subsidies are explicitly permitted. (...) Negotiations are already underway to push the agricultural reform process further. However, full integration of agriculture into the system still appears to be a long distance away.” Idem, p. 9.

entanto, os subsídios à exportação retiram competitividade de alguns países em desenvolvimento no mercado internacional.

Em geral, os subsídios aumentam a participação do Membro exportador no mercado mundial às expensas dos demais, tendem a reduzir os preços do mercado internacional e, de maneira geral, tornam tais preços mais instáveis, porque as decisões sobre os níveis de subsídio às exportações podem ser alteradas de modo imprevisível.

No que tange a produtos primários, os efeitos negativos dos subsídios à exportação persistem. Os danos que os subsídios agrícolas à exportação provocam no mercado internacional são resumidos por Timothy Josling:

Os subsídios à exportação como definidos no artigo 9 do AAG e notificados à OMC (adiante referidos simplesmente como subsídios à exportação) diminuem preços globais e distorcem o fluxo de comércio já que importadores deixam de comprar os produtos agrícolas mais em conta do exportador mais eficiente, mas, ao invés disso, adquirem produtos agrícolas de qualquer fonte capaz de oferecer o menor preço líquido por meio de subsídios governamentais. Por isso, a quantidade exportada a mercados estrangeiros não depende dos preços do exportador ou dos preços dos competidores nestes mercados, mas da decisão governamental relativa à quantidade a ser removida do mercado doméstico. Além disso, os países podem usar os subsídios à exportação para limitar flutuações de mercado internas ao pressionarem o ingresso em mercados de exportação durante os anos de produção alta e a retirada das exportações em anos de produção baixa. O emprego de subsídios à exportação para estabilizar o mercado interno aumenta a volatilidade do mercado mundial na medida em que os fluxos de comércio dependem menos das condições de mercado e mais das políticas domésticas dos países que concedem os subsídios. Por isto, os subsídios à exportação representam uma distorção de mercado que inflam o comércio dos países, levando a preços mundiais mais baixos, e reduzem ou eliminam a transferência de preços do mercado internacional ao mercado doméstico.<sup>31</sup>

Tais efeitos atingem, de maneira distinta, tanto a países desenvolvidos quanto a países em desenvolvimento.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> “Export subsidies as defined in article 9 of the URAA and notified to the WTO (further referred to simply as export subsidies) lower world prices and distort trade flows as importers no longer buy the least costly goods of the most efficient exporter, but instead purchase from whatever source can offer the lowest price net of the government subsidy. Hence, the quantity delivered to foreign markets does not depend upon the prices of the exporter and the prices of competitors in these markets, but rather on the government’s decision of how much quantity to remove from the domestic market. In addition, countries can use export subsidies to limit internal market fluctuations by forcing more into export markets during years of high production and fewer exports during years of low production. Employing exports subsidies to stabilize internal market increases world market volatility as the trade flows depend less upon world market conditions and more upon the subsidizing country’s internal policies. Hence, the subsidized exports are a market distortion which bloat the country’s trade, leading to lower world prices, and reduce or eliminate price transmission from the world market to the domestic market”. JOSLING, Timothy. **A forward-looking analysis of export subsidies in agriculture**. Relatório da OCDE, 2000. Disponível em <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>. Acesso em 04 de abril de 2005.

<sup>32</sup> OMC, Public Symposium 2003: Agriculture. Genebra. Junho de 2003. Disponível em <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/geneva/subsidies.html](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/geneva/subsidies.html)>. Acesso em 28 de novembro de 2005.

Em países desenvolvidos, os subsídios à exportação atingem os contribuintes, na medida em que recursos públicos são desperdiçados, canalizando dinheiro para setores que são relativamente ineficientes. Além disso, os subsídios aumentam artificialmente os preços domésticos da mercadoria, forçando consumidores a pagar mais. A mesma mercadoria é exportada com preço mais baixo do que no mercado interno.

De outro lado, em países em desenvolvimento, os subsídios podem levar ao dumping na exportação. Como geralmente governos de países desenvolvidos têm capacidade de subsidiar, alguns produtos são exportados a terceiros países com um preço muito reduzido, em detrimento de produtores rurais nos países em desenvolvimento. Os subsídios ainda reduzem os preços globais da mercadoria, dificultando que produtores rurais em países em desenvolvimento compitam no mercado mundial.

Os efeitos negativos dos subsídios agrícolas à exportação sobre os países em desenvolvimento, como o Brasil, são sensíveis. A FAO aponta os efeitos nocivos deste tipo de subsídios por meio da redução da participação de tais países no mercado mundial e da redução de seus ganhos de exportação. Trata-se de ameaça relevante à salutar concorrência no mercado agrícola.<sup>33</sup>

Embora os efeitos dos subsídios à exportação sejam, em geral, nocivos para as economias nacionais e, em última análise, para o florescimento de um comércio internacional livre de distorções, alguns países procuram justificar o uso de subsídios.

Os subsídios agrícolas à exportação beneficiam, por exemplo, aqueles países onde há pouca ou nenhuma produção do alimento subsidiado ou de seu substituto mais próximo. Neste caso, os subsídios representam transferência de renda do país que os concede aos consumidores nos países importadores, que estarão pagando preços depreciados artificialmente. Logo, os subsídios à exportação podem representar ganhos de bem-estar para países importadores com níveis muito baixos de auto-suficiência, já que os ganhos dos consumidores mais que compensam as perdas dos produtores daquele país.

Outro argumento reside na necessidade da promoção de renda – ou do aumento da renda – de produtores rurais. Assim, vários países possuem programas de apoio à renda aos seus produtores e incentivo às exportações, motivados por questões de segurança nacional ou considerações de auto-suficiência. Steven Suranovic aponta que a renda dos produtores rurais é mantida pela restrição da oferta, pelo aumento da demanda interna, ou uma combinação dos

---

<sup>33</sup> PEARCE, Richard, SHARMA, Ramesh. **Multilateral trade negotiations on agriculture – A resource manual**. Roma: Food and Agricultural Organization (Parte do Relatório formulado pela Commodity and Trade Division), 2000.

dois. Através do encorajamento das exportações, por meio de subsídios, o governo reduz a oferta interna e elimina a sua própria necessidade de adquirir os excedentes.<sup>34</sup> Assim, prefere antecipar renda aos produtores rurais, que assumem o risco da exportação, a intervir no mercado para regular o preço do produto por meio da compra de excedentes.

Outro argumento que procura justificar a concessão de altos níveis de subsídios à exportação e, por conseguinte, a proteção de seus produtores rurais, reside na “multifuncionalidade” da agricultura. Este discurso está compreendido dentro das questões “não-comerciais” da agricultura. Para aqueles que desejam usar “multifuncionalidade” com a finalidade de justificar apoio e proteção agrícola, o termo refere-se a benefícios adicionais que a agricultura traz para a sociedade, além da idéia simples de que a agricultura serviria apenas para a produção de alimentos e fibras. Os benefícios alardeados constituir-se-iam na manutenção do emprego rural, a ocupação territorial, o equilíbrio das pequenas cidades, a preservação ambiental e da paisagem rural, a manutenção da cultura camponesa, seguridade alimentar, segurança alimentar, dentre outros.<sup>35</sup> Tais valores justificariam a concessão de subsídios agrícolas à exportação indiscriminadamente, sobretudo pela EU e pelo Japão, minando as regras de limitação de tal prática previstas na OMC.

Tais questões derivam da *interface* entre comércio internacional e políticas domésticas.<sup>36</sup> A regulamentação dos subsídios agrícolas à exportação, portanto, ocupa a tênue linha que sobrepõe os interesses multilaterais da liberalização agrícola às políticas nacionais de cada país.

Não obstante a alta relevância dos temas compreendidos pela “multifuncionalidade” para o desenvolvimento nacional de cada país, nem sempre este discurso é utilizado de maneira legítima. Neste contexto, o tema vem sendo interpretado pelo Brasil e os demais integrantes do G-20 como uma tentativa de imposição de barreiras não-tarifárias a produtos estrangeiros ao comércio agrícola.<sup>37</sup>

Portanto, o que fica claro neste ponto preliminar é, de uma maneira geral, a natureza nociva dos subsídios agrícolas à exportação ao sistema multilateral. A capacidade dos subsídios de distorcer o fluxo de comércio de produtos agrícolas é reconhecida no AAG, razão pela qual foram estabelecidos níveis de redução nas listas de compromissos dos Membros.

---

<sup>34</sup> SURANOVIC, Steven. **Export Subsidies**. Disponível em <<http://internationalecon.com/v1.0/ch10/10c090.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2005.

<sup>35</sup> BHALA, Raj. **International Trade Law: Theory and Practice**. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Lexis Publishing, 2001, p. 721.

<sup>36</sup> JOSLING, *Op. Cit.*, 2005.

<sup>37</sup> *Idem*.

Partindo-se do pressuposto de que os subsídios à exportação são altamente nocivos para a liberalização do comércio internacional, o **problema** a ser enfrentado na pesquisa é o seguinte: **como o tema dos subsídios agrícolas à exportação é regulado no bojo do sistema multilateral de comércio? Até que ponto a disciplina multilateral dos subsídios agrícolas à exportação é suficiente para resolver o problema da agricultura?**

A conclusão pretenderá fornecer elementos jurídicos para a negociação dos interesses agrícolas brasileiros em foros multilaterais.

O setor agrícola brasileiro representa papel decisivo no desenvolvimento do país, contribuindo substancialmente para a consolidação favorável de dados econômicos, como também para a inserção do Brasil em posição de liderança na discussão de temas agrícolas no cenário internacional. Portanto, a redução dos subsídios à exportação caracteriza-se como ponto-chave para o Brasil. Dados estatísticos permitem se aferir o que está em jogo.

O Brasil é o décimo maior exportador de produtos agrícolas no mundo.<sup>38</sup> Isto mantém investimentos em implementos agrícolas (máquinas e equipamentos), sementes, adubos, fertilizantes e herbicidas. O setor bancário beneficia-se dos créditos concedidos aos produtores rurais. Empregos no campo são criados pela demanda do setor, bem como serviços relacionados à agricultura, como armazenagem de grãos, transporte intermodal. **Em suma: há considerável geração de riqueza vinda do agronegócio.**

A imbatível competitividade brasileira é corolária de uma ampla disponibilidade de terras agricultáveis - sendo que ainda subsiste considerável espaço para o aumento de tais áreas, sobretudo com as “novas fronteiras” agrícolas nas regiões Norte e Centro-Oeste-, reservas aquíferas, clima favorável e investimentos em tecnologia no decorrer da segunda metade do século XX. Portanto, a liberalização do comércio agrícola, sobretudo com a redução de subsídios à exportação, beneficia o Brasil, pois o país é praticamente auto-suficiente em produção de alimentos e depende fortemente das exportações de produtos agrícolas.

De 2001 a 2005, as exportações agrícolas cresceram 70% para os países desenvolvidos e 205% para os países em desenvolvimento, de maneira que as duas regiões já praticamente se igualam em sua importância relativa.<sup>39</sup> O país vem promovendo comercialmente seus produtos

---

<sup>38</sup> Este *ranking* foi conquistado, dentre outros fatores, porque o Brasil vende 82% do suco de laranja distribuído no planeta, detém 38% do mercado mundial de soja em grão, vende 29% de todo o açúcar consumido no mundo, 28% do café em grão e 44% do café solúvel, 23% do tabaco, é o primeiro exportador mundial de frangos, carne bovina, álcool e couro curtido. Assim, o Brasil movimenta 458 bilhões de reais por ano (1/3 do PIB), gera 17,7 milhões de empregos (37% do total nacional) e rende 30 bilhões de dólares em exportações (42% do total nacional). In: EDWARD, José. O Brasil que planta e colhe dinheiro. In: **Edição Especial de VEJA - Agronegócio**, abril de 2004.

<sup>39</sup> JANK, Marcos. (Coord.). Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera, JANK, Marcos S. (Orgs.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005, p. 37.

no exterior, buscando agregar-lhes valor, seja pela difusão da marca “Brasil”, seja através do incremento de qualidade.<sup>40</sup> Portanto, continuar a abrir o mercado mundial é, estrategicamente, mais positivo para os produtores brasileiros do que fechar o mercado interno.

Segundo analistas do Departamento de Agricultura dos EUA (*USDA*), a agricultura brasileira beneficiou-se de desvalorizações cambiais, baixos custos de produção, rápidos avanços tecnológicos e investimentos domésticos e estrangeiros que permitiram expandir a capacidade de produção.<sup>41</sup> Nesse contexto, o Brasil é também identificado pelos EUA como um exportador competitivo de vários produtos agrícolas.<sup>42</sup> **Não há, por conseguinte, como negligenciar a relevância da agricultura para o Brasil**, o que justifica a pesquisa sobre a disciplina jurídica dos subsídios agrícolas à exportação, para a defesa de seus interesses em foros multilaterais.

Em vista da alta competitividade brasileira, o setor agrícola tem sido alvo de utilização de várias barreiras comerciais.<sup>43</sup> Não obstante, o pujante desempenho brasileiro foi alcançado mesmo com a concessão de vultosos subsídios agrícolas por terceiros países, considerados ilegais em relação aos acordos da OMC, bem como a imposição das mais variadas barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Tendo em vista esta breve análise introdutória sobre os efeitos nocivos dos subsídios à exportação para a concorrência no comércio internacional, bem como sua importância estratégica ao Brasil, passa-se a verificar o que a OMC entende por “subsídios agrícolas à exportação” e como eles estão regulados nos Acordos que tratam do tema. Sua regular definição permitirá operacionalizar o conceito ao longo do trabalho e verificar de que maneira se dá sua regulamentação na OMC.

### 1.1.3 Definição de subsídios agrícolas à exportação

A preocupação em regulamentar os subsídios à exportação remonta à elaboração do GATT. Desde então, o direito internacional conheceu uma disciplina jurídica para inibir os efeitos prejudiciais dos subsídios às demais Partes Contratantes. Procurava-se proteger ainda o

---

<sup>40</sup> Disponível em <[www.braziltradenet.gov.br](http://www.braziltradenet.gov.br)>. Acesso em 08 de agosto de 2005.

<sup>41</sup> Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/Brazil/>>. Acesso em 09 de julho de 2005.

<sup>42</sup> Os produtos brasileiros considerados competitivos pelos EUA são soja, óleo de soja, açúcar, carne de frango, carne bovina, café, tabaco e suco de laranja concentrado congelado. Os ganhos com as exportações financiaram importações de trigo (que não possui condições de cultivo no Brasil) e, eventualmente, de milho (usado principalmente como ração no setor de carne de frango). Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/Brazil/domsupport.htm>>. Acesso em 09 de julho de 2005.

<sup>43</sup> O capítulo II analisará os pontos de tensão no comércio agrícola e algumas das restrições sofridas pelo Brasil.

regular funcionamento do comércio internacional. A disciplina sobre os subsídios encontra-se nos artigos XVI e XXIII:1 “b” do GATT.

O artigo XVI traz em sua seção “A” uma regulamentação sobre os subsídios em geral e, na seção “B”, uma normatização específica sobre os subsídios à exportação. Neste ponto, o GATT aponta a existência de efeitos prejudiciais a outras Partes Contratantes por subsídios à exportação, concedidos por uma Parte Contratante.

Por conta do Artigo XVI, os subsídios à exportação para produtos primários eram permitidos antes da Rodada Uruguai para produtos primários, desde que fosse observada uma participação eqüitativa no mercado mundial. Como a definição do termo “eqüitativo” é muito ampla, os subsídios agrícolas à exportação proliferaram e tal prática redundou em uma grande fonte de disputas comerciais internacionais.

O Artigo XVI do GATT, portanto, determina às partes contratantes que deixem de conceder qualquer forma de subsídio direto ou indireto às exportações de produtos não-primários. A exceção foi feita justamente a produtos primários. Para o GATT, um subsídio à exportação existe quando o preço de exportação do produto for mais baixo do que o preço cobrado a produto similar no mercado interno. O Artigo XVI do GATT, enfim, considera que os subsídios à exportação produzem competição desleal e permite a imposição de medidas compensatórias em produtos subsidiados.

No caso de produtos primários, consta no Artigo XVI:3 do GATT que as “Partes Contratantes devem procurar evitar o uso de subsídios à exportação sobre produtos primários”. Além disso, a exportação de produtos agrícolas subsidiados não deverá alterar a participação das demais partes contratantes no mercado mundial.

Por seu turno, o artigo XXIII:1 “b” do GATT trata da vedação do uso de subsídios com a finalidade de anulação (*nullification*) ou prejuízo (*impairment*) de benefícios de concessões tarifárias.

Timothy Josling e Richard Steinberg afirmam que o artigo XVI:3 do GATT 1994 teria sido derogado pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), de caráter superveniente. O argumento é defensável. Em face da potencial antinomia de normas sobre subsídios, o ASMC teria prevalência sobre o GATT 1994 porque é posterior e especial em relação a este:

(...) os Membros que utilizam subsídios poderiam argüir que o Artigo XVI:3 perdeu sua eficácia, pois foi derogado pelas disposições mais específicas e pelo esquema mais abrangente do AAG e do ASMC.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> “(...) the subsidizing Members could argue that Article XVI:3 is no longer effective, have been superseded by the ore specific provisions and pervasive scheme of the Agricultural and SCM Agreements”. JOSLING,

No entanto, não existe no sistema legal da OMC qualquer regra que tenha revogado expressamente o Artigo XVI:3. A diretriz de que os subsídios agrícolas não devem ser aplicados de maneira a aumentar a participação equitativa de nenhum Membro é, ainda, bastante pertinente.

Além do GATT, os contornos jurídicos dos subsídios também são investigados a partir das disposições do ASMC, que regula com mais especialidade e de maneira mais abrangente o tema dos subsídios à exportação. O ASMC regulamenta as ajudas governamentais concedidas às empresas para produção ou exportação de bens manufaturados, de maneira que estariam excluídos os que se destinam à agricultura, que estão regulamentados pelo AAG.<sup>45</sup> No entanto, o ASMC tem aplicação subsidiária em relação ao AAG (Artigo 21.1 do AAG) e possui elementos essenciais para a interpretação de questões envolvendo o tema dos subsídios, de maneira que não há como prescindir de seu estudo.

O ASMC, então, define subsídio como sendo uma contribuição financeira por parte de um governo ou agência governamental, que traz um benefício para seu receptor<sup>46</sup>. Em sentido mais genérico, o Acordo prevê que subsídio poderá ser qualquer renda ou apoio de preços. Os subsídios poderão assumir a forma de transferência direta de fundos (concessões, empréstimos), expectativa de transferência (garantias de empréstimos), renúncia fiscal (créditos tributários), fornecimento de bens, serviços ou compras pelo governo, ou pagamentos a um mecanismo de financiamento (fundo governamental), que realize quaisquer destas funções.<sup>47</sup> A definição de subsídio depende ainda da noção de "especificidade", ou seja, de que o subsídio seja concedido a uma empresa ou grupo de empresas, a um setor de atividades ou a uma região geográfica. Logo, apenas as contribuições financeiras consideradas específicas constituem subsídios.<sup>48</sup> Assim, o ASMC parece indicar o caminho para o conceito de subsídios agrícolas à exportação de maneira segura.

O AAG, por sua vez, não possui uma definição de subsídios. O Artigo 1(e) do AAG apenas afirma que “por subsídios à exportação entendem-se os subsídios subordinados ao desempenho das exportações, incluindo-se os subsídios à exportação listados no Artigo 9 do

---

Timothy, STEINBERG, Richard. When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge. In: **Journal of International Economic Law**, Vol 6 (2). Oxford University Press, 2003, p. 383.

<sup>45</sup> CHEREM, Giselda da Silveira. Subsídios. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 233.

<sup>46</sup> Artigo I(a)1 e (b) do ASMC.

<sup>47</sup> Artigo I(a) do ASMC, que contém a definição de subsídio.

<sup>48</sup> O artigo II do ASMC contém os requisitos que caracterizam especificidade ao subsídio dentro da jurisdição do Membro, em contraposição a todo tipo de ajuda governamental.

presente Acordo”. No entanto, o Órgão de Apelação reconheceu no caso “EUA-FSC” que o Artigo 1(e) não contém uma definição, mas apenas uma referência sobre o instituto.<sup>49</sup>

A jurisprudência da OMC possui contribuições relevantes para a determinação do conceito de subsídios agrícolas à exportação. O Órgão de Apelação estabeleceu o conceito de subsídios agrícolas no julgamento do caso “Canadá – Laticínios (*Canada – Dairy*), recapitulando o que já havia decidido no caso “Canadá – Aeronaves” (*Canada – Aircraft*). A menção referia-se a subsídios à exportação no setor agrícola e afirma que um subsídio:

(...) existe quando o Membro faz uma “contribuição financeira”, que confere um “benefício” para o receptor, em comparação ao que estaria de outra maneira disponível ao receptor no mercado.<sup>50</sup>

No caso “Estados Unidos – FSC”, o Órgão de Apelação repisou a definição:

Portanto, neste caso, nós consideraremos, em primeiro lugar, se a medida concedida pelo FSC envolve uma transferência de recursos econômicos pelo Membro, que esteja em disputa com o governo dos Estados Unidos, e, em segundo lugar, se qualquer transferência de recursos econômicos representa um benefício ao receptor.<sup>51</sup>

No mesmo caso, o Órgão de Apelação interpretou o requisito de “contingência às exportações” para os subsídios também com referência ao ASMC, de maneira a aproximar os conceitos de subsídios à exportação existentes nos dois Acordos:

Não vemos razão, e nada foi apontado para nós, para ler o requisito de “subordinada ao desempenho das exportações” no AAG diferentemente do mesmo requisito imposto pelo ASMC. Os dois Acordos utilizam precisamente as mesmas palavras para definir “subsídios à exportação”. Embora haja diferenças entre as disciplinas sobre subsídios à exportação estabelecidas sob os dois Acordos, a nosso ver, tais diferenças não afetam o requisito substantivo comum relacionado à contingência às exportações. Portanto, achamos apropriado aplicar a interpretação de contingência às exportações que adotamos sob o ASMC à interpretação de contingência às exportações sob o AAG<sup>52</sup>

<sup>49</sup> No caso “Estados Unidos – FSC”, o Órgão de Apelação enfatizou: “que o Acordo sobre Agricultura não contém uma definição dos termos “subsídio” ou “subsídios”. In: EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.

<sup>50</sup> “arises where the grantor makes a ‘financial contribution’ which confers a ‘benefit’ on the recipient, as compared with what would have been otherwise available to the recipient in the marketplace.” In: New Zealand and United States v. Canada: *Canadá – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. Relatório do Painel sobre o “Canadá – Laticínios” (WT/DS103/R, WT/DS113/R). 17 de maio de 1999.

<sup>51</sup> “Therefore, in this case, we will consider, first, whether the FSC measure involves a transfer of economic resources by the grantor, which in this dispute is the government of the United States, and, second, whether any transfer of economic resources involves a benefit to the recipient.” In: EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.

<sup>52</sup> “We see no reason, and none has been pointed out to us, to read the requirement of ‘contingent upon export performance’ in the Agreement on Agriculture differently from the same requirement imposed by the SCM Agreement. The two Agreements use precisely the same words to define ‘export subsidies’. Although there are differences between the export subsidy disciplines established under the two Agreements, those differences

Logo, a partir da definição de subsídio contida no ASMC, e dos entendimentos firmados pelo Órgão de Apelação, é possível estabelecer pontos-chave para o conceito de subsídio. Em primeiro lugar, é necessário que exista uma contribuição financeira, de qualquer natureza do Membro a um receptor. Em segundo lugar, o receptor do subsídio deverá auferir benefício econômico com os fundos recebidos. E, em terceiro lugar, o subsídio deverá ser específico, ou seja, concedido a uma empresa ou grupo de empresas, a um setor de atividades ou dentro de uma região geográfica.

Como visto na jurisprudência do caso Canadá – Laticínios, este conceito de subsídios à exportação já foi aplicado ao setor agrícola. A apropriação do conceito previsto no ASMC pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e sua transposição ao setor agrícola parece seguir o lineamento do Artigo 31 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969.<sup>53</sup>

Agregando tais elementos ao setor agrícola e à atividade de exportação, é possível firmar o conceito de subsídio agrícola à exportação como **“toda contribuição financeira por parte de um governo ou agência governamental, que traz um benefício para seu receptor, seja ele empresa ou grupo de empresas, de determinada atividade, dentro de uma região geográfica, que tenha por finalidade o incremento do desempenho das exportações de um produto agrícola”**.

## **1.2 Histórico da regulamentação do comércio agrícola no sistema multilateral (1947-1994) e o tratamento dos subsídios na OMC**

### 1.2.1 Evolução das negociações agrícolas no GATT: ênfase aos subsídios à exportação

As tentativas de regular os subsídios no pós-guerra iniciaram-se com a discussão da Carta da OIC (*Suggested Charter*). No entanto, o comércio agrícola sempre foi um tema de difícil negociação, particularmente no tocante aos subsídios à exportação. Não obstante, alguns pontos das negociações multilaterais contribuíram decisivamente para o estabelecimento de uma disciplina do instituto. A emenda ao Artigo XVI do GATT em 1955, os desenvolvimentos trazidos com o “Código de Subsídios” atingido na Rodada Tóquio e o ASMC acordado na conclusão da Rodada Uruguai são marcos relevantes.

---

*do not, in our view, affect the common substantive requirement relating to export contingency. Therefore, we think it appropriate to apply the interpretation of export contingency that we have adopted under the SCM Agreement to the interpretation of export contingency under the Agreement on Agriculture.” Idem.*

<sup>53</sup> O Artigo 31 da Convenção de Viena dispõe que: “Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”.

Uma década antes da Carta da OIC, os Estados Unidos haviam editado o *Agricultural Adjustment Act* de 1938, que permitia a utilização de tarifas, restrições quantitativas e subsídios à exportação com a finalidade de estabilizar os preços domésticos. Logo, o setor agrícola já se revestia de caráter sensível. Na tentativa de regular o comércio multilateral por meio de uma instituição permanente, os Estados Unidos prepararam a Carta da OIC. Porém, anunciaram que o projeto estaria fadado ao insucesso, se não fossem removidos todos os dispositivos que confrontavam com o programa de comércio agrícola dos EUA.<sup>54</sup>

O documento propunha distintos regimes entre os subsídios à produção e os subsídios à exportação. Sugeria criar uma sub-classificação dentro dos subsídios à exportação, segundo a qual a regra seria proibir todos os subsídios à exportação que resultassem em depreciação de preços (*bi-level pricing*) e a exceção a possibilidade de sua utilização para produtos com excedentes regulares (*chronic oversupply*). A maioria dos produtos agrícolas norte-americanos enquadrava-se nesta categoria.<sup>55</sup>

A resistência das demais Partes Contratantes contra a proposta norte-americana foi contundente. O GATT, como um arranjo provisório em compasso de espera da OIC, prevaleceu, em favor de uma aproximação uniforme para todas as formas de subsídios.<sup>56</sup> No âmbito do GATT, portanto, não havia qualquer proibição à utilização de subsídios domésticos ou à exportação. As únicas obrigações assumidas pelas Partes Contratantes eram os deveres de notificar alguns subsídios e, se prejudicial ao interesse de outras Partes, de discutir a possibilidade de limitar os subsídios<sup>57</sup>, ambas de pouca efetividade. Em pouco tempo, verificou-se que a regra de permissão do uso indiscriminado de subsídios iria, cedo ou tarde, esquivar os benefícios decorrentes do bem-sucedido processo de desgravação tarifária levado a efeito pelo incipiente GATT.

O primeiro ciclo de negociações tarifárias organizadas no bojo do GATT durou de 1947 a 1956 e foi marcado por quatro rodadas de negociação: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951) e novamente Genebra (1955-1956), que procuraram demonstrar a viabilidade do GATT e a criar regras processuais que informassem as rodadas subseqüentes.

Em 1955, a sessão de revisão do GATT relançou as discussões sobre a dicotomia entre subsídios à produção e subsídios à exportação, iniciadas em Havana quando da elaboração da Carta da OIC, estabelecendo ainda uma distinção entre subsídios à exportação de produtos

---

<sup>54</sup> HUDEC, Robert E. *The Gatt legal system and world trade diplomacy*. New York: Praeger, 1975, p. 14.

<sup>55</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p. 130.

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> Artigo XVI do GATT.

primários (agrícolas) e não-primários.<sup>58</sup> Em decorrência, houve a instituição do Parágrafo 3º ao Artigo 16 do GATT (Artigos 16:3 do GATT) para regular os subsídios à exportação de produtos primários:

Artigo 16:3 - (...) as Partes Contratantes devem procurar evitar o uso de subsídios sobre a exportação de produtos primários. Se, no entanto, uma Parte Contratante conceder direta ou indiretamente qualquer forma de subsídio que venha a operar um aumento das exportações de qualquer produto primário de seu território, tal subsídio não deverá ser aplicado de maneira a resultar que aquela Parte Contratante tenha mais do que uma participação equitativa do comércio de exportações mundial naquele produto, tomando-se em conta as proporções das Partes Contratantes no comércio de tal produto durante um período representativo prévio, e quaisquer fatores especiais que possam ter afetado ou estar afetando o comércio de tal produto.<sup>59</sup>

A despeito da inclusão do Artigo 16:3 ter representado um avanço na regulação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas, a vagueza e a ambigüidade de vários termos inseridos no parágrafo (e.g. participação equitativa, período representativo, fatores especiais) retiraram muito de sua efetividade.

Não obstante os subsídios agrícolas à exportação tivessem recebido atenção no Artigo XVI:3 do GATT, a agricultura em geral foi bastante negligenciada. As exceções do setor frente às obrigações regulares assumidas pelas Partes-Contratantes do GATT, ensejaram a permanência de elevadas tarifas e o recrudescimento de barreiras não-tarifárias.<sup>60</sup> Uma destas exceções referia-se à utilização do regime de quotas às importações na agricultura (Artigo XI.2(c) do GATT).<sup>61</sup>

Ainda em 1955, na sessão de revisão do GATT, os Estados Unidos solicitaram uma renúncia (*waiver*) às obrigações que haviam assumido. A renúncia foi concedida na sessão de revisão de 1955, “sob a ameaça estadunidense de que, se não a obtivessem, o Congresso do

<sup>58</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p.131.

<sup>59</sup> 3. *Accordingly, contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world export trade in that product, account being taken of the shares of the contracting parties in such trade in the product during a previous representative period, and any special factors which may have affected or may be affecting such trade in the product.*

<sup>60</sup> JANK, Marcos. (Coord.). Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera, JANK, Marcos S. (Orgs.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005, p. 38.

<sup>61</sup> A imposição de quotas era permitida em: i) restrições à exportação, para prevenir ou aliviar a escassez de alimentos para países exportadores (art. XI.2 “a” do GATT 1947); ii) restrições à importação e exportação necessárias à aplicação de padrões ou regulamentos para a classificação, graduação e comercialização de *commodities* no comércio internacional (art. XI.2 “b” do GATT 1947) e; iii) restrições à importação, com a finalidade de viabilizar a restrição da produção ou comercialização do produto doméstico similar, ou remover o excesso temporário do produto doméstico similar (art. XI.2 “c” do GATT 1947). JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 38-39.

país se tornaria mais hostil ao GATT”.<sup>62</sup> Posteriormente, vários outros países suspenderam suas obrigações, especialmente em relação ao regime de quotas – que tinham impacto na produção e comercialização do produto doméstico. As ofensas à liberalização do setor agrícola tiveram seu estopim com a decisão da Comunidade Européia em instaurar tributos variáveis, que tornavam o valor de custo do produto ao importador sempre mais alto do que o valor de custo do produto fornecido pelos fazendeiros europeus.<sup>63</sup>

Em seguida, a Rodada Dillon (1960 e 1961) e a Rodada Kennedy (1964-1967) deram continuidade ao complexo e intrincado processo de gradual desgravação tarifária do comércio multilateral e procuraram disciplinar o comércio agrícola, sem muito êxito. Setores de negociação que interessavam aos países em desenvolvimento, como a agricultura, foram negligenciados nos acordos, em grande parte por efeito do princípio da não-reciprocidade, já que tais países tinham poucas concessões tarifárias a oferecer.

Os Estados Unidos naturalmente questionaram a tributação variável na agricultura instituída pela Comunidade Européia e ameaçaram deixar de lado as negociações durante a Rodada Kennedy, no caso de renitência dos europeus em não liberalizar o setor agrícola.<sup>64</sup>

De um lado, houve avanços no setor agrícola através de um acordo de manutenção dos preços de exportação no mercado internacional e da Convenção de Ajuda Alimentar (*Food Aid Convention*). A finalidade de tais medidas era evitar que as safras obtidas através de apoio doméstico influenciassem a concorrência em terceiros mercados.<sup>65</sup> De outro lado, os esforços de várias partes no sentido de liberalizar o mercado agrícola europeu apenas forneceram elementos para a formação da Política Agrícola Comum (PAC) no interior no arranjo comunitário europeu.<sup>66</sup>

A Rodada Tóquio (1973-1979), por sua vez, foi lançada em um momento delicado da economia internacional, ameaçada pela primeira crise do petróleo e pela iminente derrocada do sistema de paridade das moedas estabelecido pelos Acordos de Bretton Woods. Sua principal contribuição ao fortalecimento do sistema foi o esforço no sentido de inibir barreiras não-tarifárias e o lançamento dos “códigos” (dumping, subsídios, medidas compensatórias, barreiras técnicas, valor aduaneiro, licenças de importação, mercados públicos) sobre as

---

<sup>62</sup> JACKSON, John H. **The world trading system: law and policy of international economic relations**. Boston: MIT, 1997, p. 314.

<sup>63</sup> LUPI et alii. *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>64</sup> HUDEC, *Op. Cit.*, p. 201-202.

<sup>65</sup> JACKSON, *Op. Cit.*, p. 203.

<sup>66</sup> A PAC foi um forte instrumento da unificação européia. Malgrado os pesos demográfico e econômico da agricultura sejam cada vez mais fracos, a PAC persiste como a principal política comum e absorve, ainda em 2002, pouco mais de 45% do orçamento comunitário.

principais matérias regulamentadas pelo Acordo Geral, reforçando a política do GATT *à la carte*.

No setor agrícola, a Rodada foi caracterizada amplamente pelos acordos laterais (*side agreements*), que dependiam da adesão de cada país segundo critérios de conveniência circunstancial. Ainda neste momento, o comércio agrícola não havia sido tratado em um acordo específico.

Especificamente em relação aos subsídios à exportação, o Código de Subsídios de 1979 fortaleceu as disciplinas jurídicas para sua regulamentação, por conta da clareza na proibição dos subsídios à exportação de produtos não-primários e na ausência de condições para sua vedação. Com relação à agricultura, porém, o Código de Subsídios não produziu nenhuma mudança na prática. Ainda, o Código de Subsídios era um acordo lateral e não uma emenda do GATT. Portanto, ele apenas poderia obrigar as partes que haviam a ele aderido. Isto dificultava sobremaneira a aplicação da regulamentação sobre subsídios aos países que eram Partes Contratantes do GATT, mas não haviam contraído direitos ou obrigações no Código de Subsídios, perpetuando a insegurança jurídica de se aplicar dois direitos ao mesmo fato.<sup>67</sup> Todos os acordos laterais, inclusive o Código de Subsídios, entraram em desuso com a criação da OMC.

Há de se destacar a contribuição fornecida pela Rodada Tóquio à evolução do sistema multilateral de comércio. Como se verá adiante, o regime legal dos subsídios à exportação na OMC foi inspirado no Código sobre Subsídios, o que inclusive foi reconhecido na Declaração de Punta del Este, que inaugurou a Rodada Uruguai.<sup>68</sup> A política externa brasileira reputa o Código de Subsídios como o mais importante entre aqueles negociados na Rodada Tóquio.<sup>69</sup> Verifica-se de longa data, portanto, o interesse brasileiro em abrir mercados internacionais e competir em um ambiente livre de distorções provocadas pelos subsídios.

Na ausência de limites significativos às barreiras comerciais no setor agrícola, a agricultura permaneceu afastada da regulamentação geral estabelecida pelo GATT. Os países estavam aptos a subsidiar seus agricultores e a proteger a entrada de bens agrícolas sem regulamentação específica. A exportação do excedente das safras por meio de subsídios

---

<sup>67</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p. 148.

<sup>68</sup> A Declaração Ministerial de Punta del Este afirmava que as negociações sobre subsídios e medidas compensatórias “estarão baseadas em uma revisão dos Artigos VI e XVI [do Código de Subsídios]”. In: GATT, *Ministerial Declaration on the Uruguay Round* (MIN.DEC) adotada em Punta del Este, Uruguai, 20 set. 1986.

<sup>69</sup> ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil na Rodada Uruguai do GATT 1982-1993. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson, CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. **Temas de Política Externa II**, Vol. I. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 327.

acarretava instabilidade nos preços mundiais. Neste sentido, as raízes da regulamentação agrícola atingida na Rodada Uruguai encontram-se justamente no fracasso da Rodada Tóquio:

Deve ser observado que as raízes do Acordo de Marraqueche encontram-se precisamente em alguns fracassos do *Tokyo Round*. [...] As controvérsias do período pós-*Tokyo Round* não apenas evidenciaram a falta de regras claras aplicáveis à agricultura, [...] bem como a inaceitabilidade – por parte da maioria da comunidade internacional – da tendência americana ao unilateralismo, mediante o emprego da atualmente famosa (e rigorosa) legislação conhecida como “*US Section 301*”.<sup>70</sup>

Como já visto acima<sup>71</sup>, há evidência estatística de que a quantidade de dinheiro utilizada para a concessão de subsídios à exportação cresceu em uma taxa alarmante após a conclusão da Rodada Tóquio. Neste intervalo entre 1979 e 1986, verificou-se uma guerra de subsídios entre os países desenvolvidos, que pretendiam exportar não apenas seus excedentes agrícolas, mas também “seus problemas agrícolas domésticos”<sup>72</sup> Outro dado empírico a demonstrar que a agricultura figurou como ponto de tensão neste período é o fato de que a maioria absoluta de casos submetidos ao processo de solução de controvérsia do GATT referia-se a questões agrícolas.<sup>73</sup>

Paradoxalmente, em meio a tensões comerciais entre os países desenvolvidos e um crescente consenso sobre a urgência e necessidade de reformar as regras do GATT, a agricultura conseguiu espaço de negociação a partir de liberalidades e concessões dos Estados Unidos e da Comunidade Européia. Apenas na oitava rodada de negociações multilaterais do GATT, a Rodada Uruguai (1986-1994), é que começaram discussões acerca da efetiva inclusão de regras mais rígidas para o tema agrícola.<sup>74</sup>

A Rodada Uruguai (1986-1994), dentre outros méritos, foi responsável por mudanças significativas no quadro jurídico do comércio internacional. Em matéria de subsídios, a Declaração de Punta del Este pretendeu “aperfeiçoar o ambiente competitivo por meio de uma crescente disciplina sobre o uso de todos os subsídios diretos e indiretos e outras medidas que afetam direta ou indiretamente o comércio agrícola, incluindo a redução gradual de seus efeitos negativos e a negociação de suas causas”.<sup>75</sup> As partes negociantes acordaram a ainda

<sup>70</sup> CRETELLA NETO, *op. Cit.*, p. 24 e 25.

<sup>71</sup> Ver nota 24.

<sup>72</sup> McMAHON, John. **Agricultural trade, protectionism and the problems of development: a legal perspective**. Londres: Leicester University Press, 1992, p. 143.

<sup>73</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p.150.

<sup>74</sup> JANK, Marcos. *Op. Cit.*, 2005, p. 39.

<sup>75</sup> GATT, *Ministerial Declaration on the Uruguay Round* (MIN.DEC) adotada em Punta del Este, Uruguai, 20 set. 1986.

instituição de uma Organização Mundial do Comércio (OMC), dotada de um Sistema de Solução de Controvérsias, cujas decisões possuíam efeito vinculante para os Membros.

As negociações da Rodada tiveram início em Punta del Este, Uruguai, em 1986, e tinham previsão de encerramento na Conferência de Bruxelas de 1990. Em matéria de subsídios agrícolas à exportação, a Rodada pretendia atingir a sugestão contida no Relatório Leutwiler: “a eliminação total dos (...) subsídios à exportação, já que eles produzem muitas das maiores distorções nos mercados agrícolas mundiais”.<sup>76</sup> Em suas primeiras propostas, em 1987, os EUA defenderam a posição de que todos os subsídios agrícolas distorcivos de comércio internacional deveriam ser eliminados em dez anos. Com tal postura, pretendiam conquistar o mercado agrícola europeu e dismantelar a PAC. Naturalmente, sofreram resistência da Comunidade Européia, que defendia a posição de um sistema dual de preços.<sup>77</sup>

Os resultados de dois anos de negociações foram apresentados na Revisão de Meio-Período, realizada em Montreal, em 1988. As divergências entre EUA e Comunidade Européia inviabilizaram avanços. A revisão das negociações no setor agrícola demorou cerca de quatro meses para ser concluída. Neste intervalo, deliberou-se o objetivo de longo prazo das negociações agrícolas, que, posteriormente, seria incorporado ao preâmbulo do AAG: “o objetivo de longo-prazo das negociações agrícolas é o de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado e que um processo de reforma deve ser iniciado por intermédio na negociação de compromissos em matéria de apoio e proteção e por intermédio do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e operacionalmente mais eficazes”. A partir daí os EUA parecem ter desistido da idéia de eliminar totalmente os subsídios à exportação, aceitando o objetivo mais genérico de “reduções progressivas nos subsídios à exportação dentro de um período definido de tempo”<sup>78</sup>. No dizer de Croome, a Revisão de Meio-Período “serviu para relançar a Rodada Uruguai como um todo”.<sup>79</sup>

No entanto, as animosidades entre os EUA e a Comunidade Européia voltaram a crescer e atingiram o clímax após a renitência da Comunidade Européia em aprovar uma proposta razoável no curso das negociações. O impasse ensejou um nível de insatisfação muito grande, inclusive entre os membros do Grupo de Cairns, do qual o Brasil fazia parte. Tal situação produziu dois resultados: “que os compromissos assumidos em Bruxelas poderiam ser

<sup>76</sup> Leutwiler foi nomeado pelo então Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, “para identificar as causas fundamentais dos problemas que afetavam o sistema de comércio internacional.” DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p. 207.

<sup>77</sup> ABREU, *Op. Cit.*, p. 334.

<sup>78</sup> GATT, *The Mid-Term Review Agreement* (MTN.TNC/11) 21 abr 1989, parágrafo 7.

<sup>79</sup> CROOME, John. **Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round**. Genebra: 1995, p. 233.

anexados aos trabalhos da Rodada, mas que não teriam efeito de obrigar a nenhuma das partes, e que, para sair do impasse, a iniciativa deveria caber ao Diretor Geral, a quem se recomendou promovesse consultas para tentar promover a continuação das negociações da Rodada.”<sup>80</sup>

O então Diretor Geral Arthur Dunkel apresentou, no final de 1991, o projeto de ata final com 400 páginas, no qual estavam apontados os compromissos da agricultura e das demais áreas de negociação.<sup>81</sup> No que tange à agricultura, cujas diretrizes atendiam amplamente os anseios do Grupo de Cairns, não houve consenso dos Estados Unidos e da Comunidade Européia, que passaram a travar negociações bilaterais com a finalidade de superar o impasse agrícola.<sup>82</sup>

Em novembro de 1992, em *Blair House*, Washington D.C., tais negociações foram concluídas. O documento final produzido a partir de tais negociações ficou conhecido como Acordo de *Blair House*. Na área de subsídios agrícolas à exportação, duas inovações foram atingidas em defesa da Comunidade Européia: i) a redução dos compromissos de redução do volume de subsídios de 24% para 21% e; ii) a inclusão de uma Cláusula de Paz, segundo a qual os subsídios agrícolas, concedidos em conformidade com as disposições do iminente Acordo sobre Agricultura, estariam imunes a questionamento por um período de seis anos. No entanto, alguns membros da Comunidade Européia, particularmente a França, permaneciam insatisfeitos com a quantidade de redução dos volumes de subsídios à exportação prevista nos compromissos. Por conseguinte, uma nova série de negociações bilaterais (EUA-Comunidade Européia) foi desenvolvida, enfraquecendo as disposições do “Documento Dunkel”. O novo consenso, denominado “Acordo de Blair House II”, trouxe duas modificações relevantes no que tange aos subsídios à exportação: i) a duração da Cláusula de Paz foi estendida de seis para nove anos e; ii) introduziu-se uma disposição denominada “*front-loading*”, segundo a qual os países com alto nível de concessão de subsídios durante o período-base (1986-1990) poderiam iniciar suas reduções a partir do nível mais alto, em 1990.<sup>83</sup>

Malgrado tenham permanecido várias exceções inclinadas à manutenção do protecionismo através de subsídios, os Acordos de Blair House ensejaram sobremaneira a elaboração do AAG. Após a criação da OMC, a agricultura foi tratada como setor especial do sistema multilateral, tendo em vista que o seu Acordo derogou algumas regras do GATT. De

<sup>80</sup> LACARTE MURIÓ, Julio. **A Ronda Uruguay del GATT: la globalización del comercio mundial**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994, p. 113.

<sup>81</sup> O “documento Dunkel” afirma que a negociação agrícola deveria concentrar-se em três temas: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios à exportação. Além disso, o documento previa compromissos de redução de subsídios à exportação em volume de 36% e de quantidade em 24%. Trata-se, pois, de embrião do AAG, que incorporou boa parte das diretrizes aqui sinalizadas. In: ABREU, *Op. Cit.*, p. 336.

<sup>82</sup> LACARTE MURIÓ, Julio. *Op. Cit.*, p. 142.

<sup>83</sup> DESTA, *Op. Cit.*, p. 211.

toda maneira, remanesceu como o “epicentro” das negociações e das tensões existentes entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Para resolver este impasse, o Acordo sobre a Agricultura constituía-se como um dos mecanismos mais promissores para promover um equilíbrio de forças no sistema mundial, tendo em vista que a liberalização do setor criaria riqueza quase que exclusivamente aos países em desenvolvimento, exportadores de *commodities*.

À época, as previsões sobre o tratamento jurídico dos subsídios agrícolas à exportação eram otimistas. Stefan Tangermann observou, por exemplo, que (entre todas as disciplinas estabelecidas no AAG), as disposições sobre subsídios à exportação são possivelmente as mais vinculantes e os novos compromissos sobre o tema são “potencialmente mais efetivos e, em decorrência, o mais importante elemento do Acordo sobre Agricultura”.<sup>84</sup> Como se verá com mais vagar nos capítulos II e III, porém, o AAG e a disciplina dos subsídios à exportação possuem limitações suficientes para impedir uma liberalização efetiva do comércio agrícola.

De toda maneira, pode-se concluir que as negociações agrícolas ainda mantêm em campos opostos os europeus, de um lado, e os EUA, de outro. No entanto, tais discussões já permitiram reduzir em mais de 20% os subsídios agrícolas nos primeiros seis anos de funcionamento da OMC.<sup>85</sup>

Para concluir, é possível utilizar a terminologia de Celso Lafer para afirmar que a regulamentação da agricultura na OMC, ao final da Rodada Uruguai, trouxe um “benefício sistêmico”, que fortaleceu os princípios norteadores do multilateralismo.<sup>86</sup> Mais do que isso, a própria instituição da OMC rompeu definitivamente com uma sensação de “vácuo” jurídico, sobretudo no setor agrícola, que insistia em obstruir as negociações. Neste sentido, antes de analisar o regime dos subsídios à exportação no ASMC e no AAG, parece metodologicamente relevante sublinhar os princípios que norteiam o livre-comércio, dentro da estrutura criada pela OMC para gerir a o sistema multilateral de comércio.

### 1.2.2. Os princípios e regras norteadores do livre-comércio agrícola e a OMC

Os Acordos atingidos ao final da Rodada Uruguai, que integram o sistema jurídico da OMC, disciplinam uma larga gama de atividades, incluindo-se, naturalmente, a agricultura.

---

<sup>84</sup> “(...) *the new commitments on export subsidies are the potentially most effective and hence the most important element of the Agreement on Agriculture*”. In: TANGERMANN, Stefan. **Implementation of the Uruguay Round Agreement on agriculture by major developed countries**. Relatório da UNCTAD, 1995, p. 15.

<sup>85</sup> CRETELLA NETO, *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>86</sup> LAFER, Celso. Novos cenários da negociação comercial internacional: Doha e o Pós-Doha. In: **Revista de Política Externa**, Vol. 10, n° 4, maio 2002, p. 149.

Alguns princípios, herdados do GATT e reafirmados na OMC, norteiam o setor agrícola. Portanto, a compreensão do fenômeno dos subsídios à exportação no setor agrícola depende, como pressuposto, do conhecimento das normas que iluminam o comércio internacional, e da Organização Internacional responsável pela sua implementação.

O Direito atua por meio de normas. As normas se exprimem por meio de regras ou princípios. No que tange às normas, o seu processo de criação na OMC deriva das negociações multilaterais. A normogênese na OMC, portanto, deverá obedecer a aceitação de todos os Membros, pela prática do **consenso**.<sup>87</sup> O consenso contribui para a segurança jurídica do sistema, já que nenhum Membro será vinculado a alguma conduta que não desejar. Além disso, faz da OMC uma das raras e importantes instâncias multipolares no cenário mundial, tornando-a original. Isto porque, ao contrário das demais organizações internacionais de Bretton Woods (FMI e BIRD), não existe voto ponderado.<sup>88</sup> Assim, todos os Membros têm igualdade de representação. Talvez por este fundamento, de que há necessidade de consenso para a criação de normas, a agricultura tenha levado tanto tempo para merecer regulação multilateral por meio de um Acordo específico.

A OMC exprime juridicamente uma interdependência aprofundada que, normativamente, vai muito além da medida de fronteira – a tarifa.<sup>89</sup> Trata-se do único instrumento de proteção permitido, como regra, dentro das atividades de trocas comerciais<sup>90</sup>, sendo objetivo primordial da OMC a redução continuada de tarifas aduaneiras.

Logo, a **redução negociada e gradual de barreiras tarifárias e não-tarifárias** constitui-se em princípio basilar da OMC. As barreiras não-tarifárias incluem uma extensa lista de medidas caras ao protecionismo como, por exemplo, quotas de importação e restrições quantitativas. Estes princípios encontram ressonância no AAG, principalmente, nas disciplinas relativas a acesso a mercados, que procuram eliminar totalmente as barreiras não-tarifárias, como se verá no capítulo II.

Em seguida, destaca-se o princípio da **não discriminação**, que é tratado como gênero, do qual a cláusula da nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional são espécies. A **cláusula da nação mais favorecida** aponta que toda vez que um Estado conceder vantagem comercial a outro, deverá estendê-la aos demais, de maneira a salvaguardar tratamento igualitário. Segundo o artigo I do GATT: “a concessão de uma vantagem, favor, privilégio ou imunidade por um Estado a outro deve ser automaticamente estendida aos

<sup>87</sup> Artigo IX:1 do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio.

<sup>88</sup> LAFER, *Op. Cit.*, 1998, p. 12.

<sup>89</sup> LAFER, *Op. Cit.*, 1998, p. 8.

<sup>90</sup> THORSTENSEN, *Op. Cit.*, p. 32.

demais países da OMC, implicando tratamento igualitário, em virtude de não discriminação comercial”. Já o **tratamento nacional**, nos termos do artigo III do GATT, afirma que: “os produtos importados por um Estado integrante do sistema multilateral devem receber no mercado interno o mesmo tratamento dispensado aos produtos nacionais similares, em relação a tributos e demais encargos”.

Os princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional estenderam-se ao longo dos cinquenta anos de construção do sistema multilateral de comércio. As demais regras da OMC são tentativas de aplicação destes princípios a novos tipos de barreiras, sobretudo barreiras não-tarifárias, ou exceções a esses princípios, com fundamento em outros interesses relevantes dos Membros ou da sociedade internacional.<sup>91</sup>

Exceções legais (por força do artigo XXIV do próprio GATT) encontram-se: i) na integração regional que, ao contrário do sistema multilateral, baseia-se na discriminação a terceiros países; ii) em preferências concedidas por países ricos a produtos de países pobres, como no caso do Sistema Geral de Preferências Tarifárias da UNCTAD; iii) ou ainda, na imposição de barreiras comerciais por um Membro contra produtos que são considerados como injustamente comercializados por países específicos, restando prejudicada a aplicação do princípio da cláusula da nação mais favorecida e do tratamento nacional.

Outra preocupação da instituição da OMC foi o soerguimento de um processo de construção de confiança dos Membros no próprio sistema. A reciprocidade de interesses e a garantia de negociação e atuação num cenário dotado de juridicidade, foi fortalecida pelo princípio da transparência.

Neste sentido, o princípio da **transparência** constitui-se em tentativa dos Membros de criar uma atmosfera negocial estável. Os compromissos assumidos nas Rodadas de negociações são vinculantes, conferindo previsibilidade para a criação de investimentos, empregos e vantagens de escolha e preço ao consumidor.

Os Membros têm o dever de tornar as regras de comércio claras e transparentes o máximo possível. Vários Acordos Comerciais Multilaterais impõem aos Membros o dever geral de “notificar”, ou seja, informar a OMC sobre suas políticas e práticas comerciais de maneira pública. Neste contexto, destaca-se o mecanismo de Revisão de Política Comercial, que fiscaliza políticas nacionais, encorajando transparência tanto em nível doméstico, como em nível multilateral. Celso Lafer, ao comentá-lo, afirma que:

---

<sup>91</sup> BARRAL, *Op. Cit.*, 2005, p. 18.

O princípio da transparência contribui para uma maior “segurança das expectativas”. Exprime o que Kant chamou de “qualidade formal da publicidade como a fórmula transcendental do Direito Público”, pois a transparência torna o público, tanto o comum quanto o visível, o que é dos pressupostos da democracia, como ensina Bobbio. Esse ingrediente contribui para a democratização da ordem econômica internacional pelo que traz de domesticação do poder através da diminuição do “segredo”, que sempre facilita o unilateralismo da “razão-de-Estado”. Justifica-se economicamente, uma vez que as normas de mútua colaboração da OMC têm como lastro a racionalidade e a funcionalidade da reciprocidade dos interesses num mercado global. Esta racionalidade e funcionalidade só podem ser percebidas e julgadas se forem visíveis através da publicidade contemplada pelo princípio da transparência. Por esse motivo, é uma indispensável *confidence building measure*, inerente à dinâmica do funcionamento da OMC.<sup>92</sup>

Outro princípio que norteia a OMC é o da **vedação às práticas desleais de comércio**. Tomando por axioma o dado de que o único instrumento de proteção de trocas comerciais são as tarifas, outras medidas de proteção (e.g. barreiras não tarifárias) seriam consideradas ilegais. Assim como a nação mais favorecida e o tratamento nacional, o princípio da proibição das práticas desleais de comércio possui a finalidade de conferir condições justas e isonômicas de comércio a todos os Membros.

Como se verá mais adiante, os subsídios agrícolas à exportação concedidos em desconformidade com o AAG caracterizam uma prática desleal de comércio. Por tal razão, ficam sujeitos à imposição de sanções, como medidas compensatórias unilaterais pelo Membro atingido, ou a instauração de um Painel perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Por fim, a **promoção do desenvolvimento** confere aos países em desenvolvimento mais tempo para se ajustar às regras previstas nos Acordos da OMC. Eles possuem maior flexibilidade em sua implantação. Os países de menor desenvolvimento relativo também dispõem de **tratamento especial e diferenciado**, gozando de alguns benefícios não concedidos aos países desenvolvidos. No caso da agricultura, este princípio está no Artigo 15 do AAG, que garante a tais categorias de países uma inserção mais ampla às prerrogativas e, de outro lado, mais estreita às restrições previstas no setor agrícola.

O princípio parte do pressuposto de que a liberalização comercial implica crescimento econômico. Por sua vez, crescimento econômico traz desenvolvimento. Ainda que a premissa seja questionável, mais de 3/4 dos Membros são países em vias de desenvolvimento. Tais países buscam uma inserção mais significativa no comércio internacional. Em reconhecimento

---

<sup>92</sup> LAFER, *Op. Cit.*, 1998, p. 8

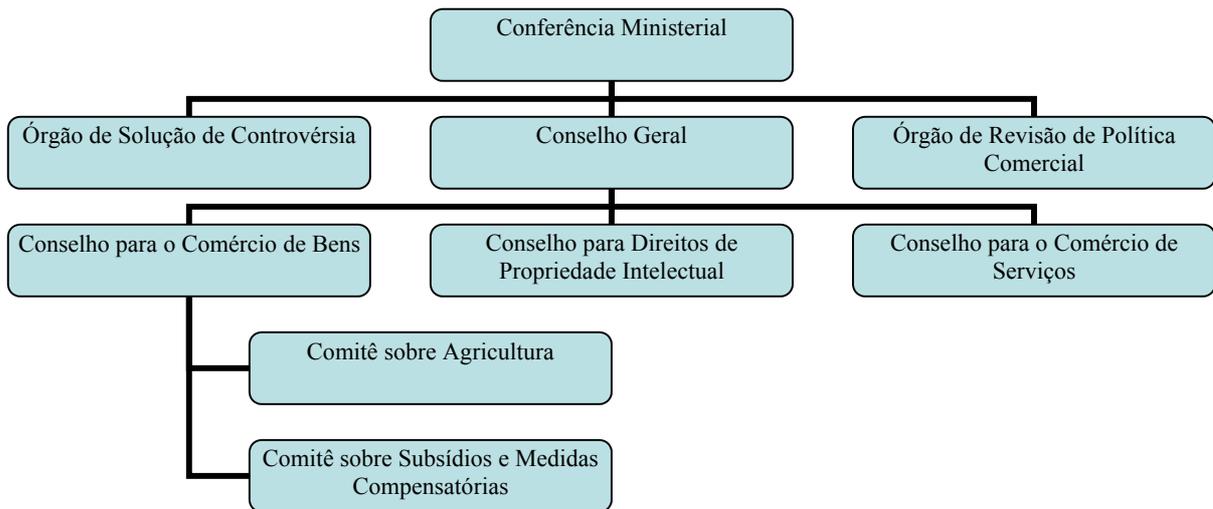
a tal objetivo, o desenvolvimento figura como prioridade na agenda da atual Rodada de negociações: a “Agenda do Desenvolvimento de Doha”.

Em referência às regras sobre os subsídios agrícolas à exportação, este trabalho explorará, após uma rápida incursão pelo ASMC, as regras de direito material do Acordo sobre Agricultura ao longo do capítulo II, e as regras de direito material, específicas sobre o tema, durante todo o capítulo III. Além das regras de direito material, a OMC instituiu regras de direito processual para a operação de seu Sistema de Solução de Controvérsias, por meio do Entendimento sobre Solução de Controvérsias. Uma vez que seja identificado um descumprimento de regras de direito material previstas nos Acordos ou tal descumprimento frustrar algum objetivo dos Acordos Comerciais Multilaterais, existe interesse processual para submeter uma reclamação ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Um estudo de caso será realizado no capítulo IV.

Com relação à estrutura e funcionamento da OMC, a menção a alguns elementos será aqui necessária, já que tais categorias serão manipuladas ao longo do trabalho. A estrutura da OMC compreende como órgãos principais: a Conferência Ministerial, o Conselho Geral, o Órgão de Revisão de Política Comercial e o Órgão de Solução de Controvérsias. Em seguida, ligados ao Conselho Geral, estão os Conselhos de Comércio de Mercadorias, o Conselho de Comércio de Serviços e o Conselho sobre Aspectos de Direito de Propriedade Intelectual. Vários Comitês temáticos completam a estrutura, cujo organograma pode ser assim representado:<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Organograma adaptado de <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm)> Acesso em 25 de maio de 2006.



A **Conferência Ministerial** é o órgão decisório máximo da OMC. Sua composição é formada por representantes de todos os seus Membros e sua periodicidade é de, no mínimo, dois anos. A Conferência Ministerial pode tomar decisões sobre quaisquer temas objeto dos Acordos. Seis Conferências já foram realizadas desde a criação da OMC: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancun (2003) e Hong Kong (2005).

O **Conselho Geral** constitui-se no corpo diretor da OMC, composto por representantes de todos os seus Membros, geralmente embaixadores e diplomatas delegados das missões permanentes ou provisórias em Genebra, que se reúnem periodicamente segundo a conveniência da Instituição. O Conselho Geral se reúne ora sob a forma do Órgão de Solução de Controvérsias, ora sob a forma do Órgão de Revisão de Política Comercial, para tratar de temas caros a cada um deles.

O **Órgão de Solução de Controvérsias** trata do mecanismo de resolução de conflitos na área do comércio internacional e baseia-se no Entendimento sobre Solução de Controvérsias, que contém regras e procedimentos para dirimir controvérsias sobre violações dos Acordos da OMC. As atribuições do Órgão de Solução de Controvérsias são: “estabelecer painéis, acatar relatórios dos painéis e do Órgão de Apelação, supervisionar a aplicação das decisões e recomendações, e autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações determinadas pelos Acordos abrangidos.”<sup>94</sup>

Daí se extrai, ainda que de maneira singela para fins de apresentação da estrutura do OSC, o *iter* para que uma demanda seja por ele apreciada.

<sup>94</sup> Entendimento sobre Solução de Controvérsias. Art. 2:1.

Uma fase inicial de consultas, em que cada Membro assume o compromisso de “examinar a argumentação apresentada por outro Membro e a conceder oportunidade adequada para consulta com relação a medidas adotadas dentro de seu território que afetem o funcionamento de qualquer Acordo.”<sup>95</sup> Caso não haja uma solução negociada em 60 dias, o Membro reclamante poderá levar o pedido de painel<sup>96</sup> ao OSC. Na ocasião, o Membro que se sentir lesado deverá indicar a realização de consultas, identificar as medidas controvertidas e fornecer uma exposição do embasamento jurídico de sua reclamação.<sup>97</sup> O bloqueio para instauração de um painel exige “consenso reverso”.<sup>98</sup>

Uma vez que o painel emite seu relatório final ao OSC, o Membro sucumbente poderá recorrer ao Órgão de Apelação (OAp). Em seguida após arguição escrita e oral, o OAp emite novo relatório ao OSC, encerrando a fase jurisdicional do sistema de solução de controvérsias da OMC.

**O Órgão de Revisão de Política Comercial** reúne-se com a finalidade de examinar periodicamente as políticas nacionais de cada Membro e de aferir sua compatibilidade com as regras dos Acordos da OMC. Além disso, disponibiliza aos demais Membros uma visão global da política seguida por cada país, em clara atenção ao princípio da transparência, que norteia a organização. A operacionalidade do Órgão de Solução de Controvérsias depende do dever de notificar exigido de cada Membro sobre suas legislações, práticas e administração do comércio internacional. Trata-se de outra manifestação relevante do princípio da transparência.<sup>99</sup>

Os **Conselhos para Bens, de Serviços e de Propriedade Intelectual** acompanham a implementação das regras negociadas na tríade fundamental dos Acordos da OMC (o GATT 1994, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços – GATS, e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio – TRIPS).

Os **Comitês** constituem-se nos grupos de trabalho que efetivamente desenvolvem as atividades da OMC, subordinados aos Conselhos, onde têm assento os delegados dos

<sup>95</sup> Entendimento sobre Solução de Controvérsias. Art. 4:2.

<sup>96</sup> O Painel nada mais é do que a reunião de três indivíduos (diplomatas, juristas...), que tem o dever de apresentar o relatório circunstanciado sobre a controvérsia e uma análise jurídica quanto ao fundamento da reclamação.

<sup>97</sup> Art. 6:2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias.

<sup>98</sup> O processo decisório no OSC é baseado no consenso, o qual não se confunde com unanimidade. Haverá consenso se nenhum membro votar contrariamente, não havendo necessidade de votos a favor. O consenso reverso exige que todos os Membros têm de votar contra, para que a decisão não seja acolhida, como o estabelecimento de painéis, adoção de relatórios do painel e do OAp e autorização para suspender concessões. In: BARRAL, Welber (Org.). **Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de Solução de Controvérsias**. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 47.

<sup>99</sup> THORSTENSEN, *Op. Cit.*, p. 49.

Membros. As declarações de cada delegado são traduzidas para as línguas oficiais da OMC (inglês, francês e espanhol) e transformadas em documentos oficiais da organização.

Por fim, o **Secretariado** é chefiado por um Diretor Geral designado pela Conferência Ministerial.

A OMC possui as funções de: i) facilitar a implantação, a administração, a operação, bem como levar adiante os objetivos dos Acordos da Rodada Uruguai; ii) constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os Membros, com objetivo de criar ou modificar Acordos multilaterais de comércio; iii) administrar o Entendimento sobre Regras e Procedimentos relativos às Soluções de Controvérsias e; iv) administrar o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais com objetivo de fazer revisões periódicas das políticas comerciais dos Membros, apontando os temas em desacordo com as regras negociadas.<sup>100</sup>

Welber Barral afirma que as funções da OMC, nos termos de seu Acordo Constitutivo, são de implementar os acordos, servir como foro de negociações e monitorar políticas comerciais dos Membros.<sup>101</sup> A OMC reconhece uma quinta função relativa à coerência na elaboração da política econômica global. Para tal finalidade, a OMC mantém uma relação de cooperação com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Mundial. De acordo com o Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, as finalidades por detrás das funções da OMC incluem: i) o aumento dos níveis de vida; ii) a garantia de pleno emprego; iii) a garantia de largo e rápido crescimento real na renda e na demanda e; iv) a expansão da produção e do comércio de bens e serviços.

Em 1º de janeiro de 1995, a OMC iniciou suas atividades, figurando como organização internacional, dotada de vocação universal<sup>102</sup>, para a regulação do sistema multilateral de comércio.

Uma vez delineados os princípios que norteiam o seu funcionamento da OMC, bem como sua a estrutura operativa da organização, cumpre verificar como o tema dos subsídios à exportação recebeu tratamento jurídico no ASMC, antes de ingressar no capítulo II, que pretende verificar os principais institutos que regulam o comércio agrícola.

### 1.2.3. Regras sobre subsídios à exportação previstas no GATT 1994 e no ASMC

<sup>100</sup> THORSTENSEN, *Op. Cit.*, p. 45

<sup>101</sup> BARRAL, Welber. Solução de Controvérsias na OMC. In: DE KLOR, Adriana Dreyzin et alii. **Solução de Controvérsias : OMC, União Européia e Mercosul**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer Stiftung, 2004, p. 17.

<sup>102</sup> “Entenderíamos como organização de alcance universal toda aquela vocacionada para acolher o maior número possível de Estados, sem restrição de índole geográfica, cultural, econômica ou outra”. REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**, 5ª edição, São Paulo: Saraiva, 1995, p. 266.

O ASMC trata dos subsídios de maneira geral e possui elementos essenciais para a interpretação de questões envolvendo o tema, de maneira que não há como prescindir de seu estudo. Nos termos do Artigo 21.1 do AAG, o GATT, o ASMC (e os demais Acordos Comerciais Multilaterais) aplicam-se subsidiariamente em relação ao AAG.<sup>103</sup> Além disso, o ASMC é ferramenta relevante para a interpretação de questões práticas envolvendo subsídios agrícolas à exportação, sobretudo em eventuais disputas perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Por isso, as categorias a seguir debatidas valem também para os subsídios à exportação.

De início, é necessário constatar que nem todos os subsídios distorcem o fluxo natural de mercado. Logo, é possível afirmar genericamente que os subsídios não distorcivos de mercado são tolerados. Este lineamento do sistema multilateral está previsto no ASMC, que erige três categorias de subsídios.

A primeira das categorias de subsídios diz respeito àqueles subsídios considerados proibidos. São todos os subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros ou ao desempenho exportador.<sup>104</sup> Neste ponto, há necessidade de diferenciar subsídios *de jure*, representados pela mera previsão legislativa para a sua concessão por algum Membro, dos subsídios *de facto*, materializados pela sua efetiva concessão, por determinado Membro. Logo, verifica-se que existe uma regra geral de proibição de subsídios à exportação. O setor agrícola, por ser especial, admite exceções.

A segunda das categorias de subsídios diz respeito àqueles subsídios proibidos, mas também considerados acionáveis. Em outras palavras, são os subsídios cuja legalidade poderá ser questionada perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Para que isto seja possível, o subsídio deverá: i) causar efeito danoso à indústria nacional de outro Membro ou; ii) causar efeito danoso aos interesses do Membro de maneira grave ou; iii) anular vantagens resultantes de redução tarifária para outros Estados, com prejuízo.<sup>105</sup>

A terceira das categorias de subsídios diz respeito àqueles subsídios permitidos e, por conseguinte, não acionáveis perante a OMC. No entanto, a categoria de subsídios não-acionáveis expirou em 31 de dezembro de 1999, não tendo sido renovada por decisão do Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias.

---

<sup>103</sup> O caráter subsidiário dos demais Acordos Comerciais Multilaterais em relação ao AAG pode ser verificado no caso DS 207 do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Trata-se do caso *Chile – Price Band System and Safeguard Measures relating to certain Agricultural Products*, em que a Argentina questionou o sistema de bandas de preços operado pelo Chile em relação ao trigo, farinha de trigo e óleos vegetais.

<sup>104</sup> Art. 3.1 do ASMC.

<sup>105</sup> Art. 5 do ASMC.

Os subsídios permitidos, que não são acionáveis, eram relativos à pesquisa e desenvolvimento de produtos, à adaptação de instalações produtivas a melhores padrões ambientais ou subsídios a regiões economicamente menos favorecidas, obedecidos determinados critérios e condições.<sup>106</sup>No entanto, tais subsídios tinham aplicação provisória, segundo o Artigo 31 do ASMC e, após cinco anos da data da entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC, o Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias decidiu pela extinção da categoria.

Em síntese, portanto, **restaram apenas os subsídios proibidos**, utilizados para o incremento da produção local e para a melhoria do desempenho exportador, que poderão ser acionáveis quando provocarem danos a outros Membros, nos termos do Artigo 2 do ASMC.

A fiscalização e o controle dos subsídios que estão sendo ou serão aplicados pelos Membros cabe ao Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, que foi instituído pelo ASMC e tem a finalidade de zelar pela boa aplicação de suas regras. O Comitê possui a função de realizar estudos relativos ao tema dos subsídios, por meio de seu Grupo Permanente de Especialistas.<sup>107</sup>

As percepções dos contornos da ilicitude em matéria de subsídios permitem, ao final, aferir que mecanismos legais estão à disposição dos Membros para reduzir subsídios considerados proibidos e/ou acionáveis no sistema multilateral de comércio. Três caminhos se apresentam possíveis.

A primeira solução é política. Os níveis de subsídios agrícolas vêm sendo reduzidos lenta e gradualmente no decorrer das rodadas de negociação da OMC. Em matéria de subsídios agrícolas à exportação, existe o consenso atingido pelos Membros na 6ª Conferência Ministerial de Hong Kong para a sua extinção total até o ano de 2013.<sup>108</sup> As negociações multilaterais, portanto, evoluem no sentido de reduzir cada vez mais os subsídios nocivos ao mercado.

A segunda solução reside na aplicação de medidas compensatórias. São verdadeiros “direitos anti-subsídios”, já que visam exatamente neutralizar seus possíveis efeitos nocivos ao Membro que for por eles afetado. As medidas compensatórias são mecanismos de defesa

<sup>106</sup> Disponível em <<http://www.iconebrasil.org.br/portugues/conteudo.asp?idCategoria=7&idSubCategoria=12&idpalavra=31&Integra=Sim>> Acesso em 27 de fevereiro de 2006.

<sup>107</sup> Art. 24.3 do ASMC.

<sup>108</sup> A Declaração Final da 6ª Conferência Ministerial realizada em Hong Kong abre caminho para um Acordo com vistas a eliminar os subsídios à exportação de produtos agrícolas até 2013. Segundo o item 6 da Declaração: *We agree to ensure the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect to be completed by the end of 2013.* In: OMC, Declaração Final da 6ª Conferência Ministerial realizada em Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) 18 dez 2005.

comercial, adotados para a proteção da indústria doméstica que esteja ameaçada por atores estrangeiros que recebem subsídios governamentais.

A imposição de medidas compensatórias está condicionada a processo de investigação realizado, no Brasil, pelo Departamento de Comércio Exterior – DECOM, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.<sup>109</sup> Para a imposição de medidas compensatórias, a investigação deverá demonstrar a existência de subsídios acionáveis, de dano à indústria doméstica e a relação causal entre eles. Atendidas essas condições, o governo pode impor um direito especial (e.g. sobretaxa) ao produto importado objeto da investigação, visando a compensar os prejuízos causados à economia em função daquelas práticas ilegais de comércio.

No entanto, a efetividade da aplicação das medidas compensatórias como mecanismo para mitigar a aplicação de subsídios é altamente questionável. Welber Barral afirma que a aplicação de tais medidas pode produzir efeito reverso ao inicialmente pretendido, agravando tensões em matéria comercial:

A maior crítica, entretanto, deve ser reservada à aplicação dos direitos compensatórios, como única alternativa à concessão de subsídios danosos. E isto porque a prática comercial vem provando que a aplicação dessas medidas, antes de resolver, acaba por agravar tensões em matéria comercial entre os Estados. Não raramente, a consequência acaba sendo um apelo político, ou demagógico, fator que dificulta mais ainda a composição das diferenças.<sup>110</sup>

Por fim, a terceira solução trata da possibilidade da instauração de Painéis junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para a submissão e apreciação do exame da legalidade da aplicação de subsídios governamentais por determinado Membro.<sup>111</sup>

A partir da compreensão do ASMC, parece possível ir adiante para verificar como a redução progressiva dos subsídios agrícolas à exportação contribui para resolver o problema do

---

<sup>109</sup> O Decreto nº 1751/1995 regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas compensatórias. O Artigo 25 dispõe que: (...) a investigação, para determinar a existência, o grau e o efeito de qualquer subsídio alegado, será solicitada pela indústria doméstica ou em seu nome por meio de petição, formulada por escrito, de acordo com roteiro elaborado pela SECEX. O Artigo 44 determina que: Medidas compensatórias previstas somente poderão ser aplicadas se: I - a investigação tiver sido aberta de acordo com o disposto na Seção II do Capítulo VI, o ato que contenha a determinação de abertura tiver sido publicado e às partes e aos governos interessados tiver oferecida oportunidade adequada de se manifestarem; II - uma determinação preliminar positiva de existência de subsídio acionável e de dano à indústria doméstica, em decorrência de importações de produto subsidiado, tiver sido alcançada; III - as autoridades referidas no art. 2º decidirem que tais medidas são necessárias para impedir ocorra dano durante a investigação; e IV - houver decorrido pelo menos sessenta dias da data da abertura da investigação.

<sup>110</sup> BARRAL, Welber. Subsídios e Medidas Compensatórias na OMC. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). **Guerra Mundial ou Integração Regional pelo Comércio? A OMC e o Brasil**. São Paulo: LTr, 1998, p. 381.

<sup>111</sup> De acordo com o Artigo 1:1 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), o sistema de solução de controvérsias tem jurisdição para resolver quaisquer controvérsias entre os Membros da OMC que derivem dos Acordos firmados no âmbito da OMC, inclusive de seu Acordo Constitutivo.

setor agrícola, juntamente com disposições para fomentar o acesso a mercados e reduzir o apoio doméstico concedido à agricultura por países desenvolvidos.

## **II - O ACORDO AGRÍCOLA E OS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO**

### **2.1 O Acordo Agrícola (AAG) da OMC**

A disciplina jurídica dos subsídios à exportação não poderá prescindir da análise das disposições do AAG. Outras regras complementam a iniciativa de eliminação dos subsídios à exportação, para promover a liberalização agrícola. A abertura de mercados e a redução de apoio à produção de *commodities* foram igualmente estabelecidas como objetivos das negociações agrícolas. Portanto, interagem com a eliminação dos subsídios à exportação, para a regulamentação do comércio na agricultura.

O sucesso na implementação de uma das três disciplinas não significa êxito na regulamentação do setor agrícola. As categorias são interdependentes. No dizer de Celso Lafer, “certas expectativas de acesso a mercado podem ser anuladas se não forem acompanhadas de disciplinas adicionais sobre subsídios às exportações e medidas de apoio interno, como os subsídios ao produtor”.<sup>112</sup> O argumento poderia ser colocado de outra maneira: certas

---

<sup>112</sup> LAFER, *Op. Cit.*, 2002, p. 149.

expectativas de subsídios à exportação podem ser anuladas se não forem acompanhadas de disciplinas sobre acesso a mercados e medidas de apoio interno.

Em razão disto, passa-se a verificar a partir de agora as regras multilaterais para a redução dos subsídios à exportação, de maneira integrada aos demais dispositivos do AAG.<sup>113</sup> Não há como examiná-las de maneira estanque, em separado da fórmula geral encontrada na Rodada Uruguai, para liberalizar o comércio agrícola.

Por isto, o presente capítulo pretende esclarecer os pontos nodais do AAG, bem como as disciplinas jurídicas relativas a acesso a mercados e apoio doméstico. Em seguida, pretende-se elucidar como as negociações multilaterais evoluíram após 2000 – data final malograda para o prazo de implementação das regras do AAG – e qual o seu *status* corrente com vistas a reduzir as distorções de mercado no setor agrícola.

### 2.1.1 Regras gerais

O Acordo Agrícola (AAG) é resultado das negociações desenvolvidas durante a Rodada Uruguai, quando os países definiram as regras de condução do comércio agrícola internacional. O AAG entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995, juntamente com a criação da OMC. Ele é composto por vinte e um artigos e cinco anexos, que regulam três grandes “pilares”: acesso a mercados, apoio interno e subsídios às exportações.

Bernard Hoekman afirma que a conclusão de um Acordo Agrícola na Rodada Uruguai repousou suas fundações na reversão do crescimento da proteção agrícola nos países da OCDE e, como conseqüência, na redução dos efeitos depreciativos de preços internacionais de tais políticas.<sup>114</sup> Portanto, a regulamentação agrícola tornou-se possível graças a uma atmosfera conjuntural menos protecionista nos países desenvolvidos.

As negociações no setor agrícola concluídas na Rodada Uruguai pretenderam não apenas definir as regras para reger o comércio agrícola internacional, como também identificar e classificar as políticas adotadas pelos Membros no setor. A notificação das políticas agrícolas

---

<sup>113</sup> Não obstante o presente trabalho tenha a finalidade de analisar as regras multilaterais relativas aos subsídios à exportação, é relevante mencionar a existência de regras sobre o tema em acordos bilaterais e regionais no setor agrícola. Um exemplo encontra-se no *The Dominican Republic – Central America – United States Free Trade Agreement*, conhecido pela sigla “CAFTA”. De maneira geral, o artigo 3.14 do CAFTA reproduz em nível regional a diretriz multilateral de eliminar os subsídios à exportação. Seu texto preceitua o seguinte: *1. The Parties share the objective of the multilateral elimination of export subsidies for agricultural goods and shall work together toward an agreement in the WTO to eliminate those subsidies and prevent their reintroduction in any form. 2. Except as provided in paragraph 3, no Party may introduce or maintain any export subsidy on agricultural good destined for the territory of another Party.*

<sup>114</sup> HOEKMAN, Bernard, ANDERSON, Kim. **Developing country agriculture and the new trade agenda**. Washington: The World Bank (Policy Research Working Paper 2125 of the World Bank Development Research Group), 1999.

nacionais aos demais países foi chamada de “oferta agrícola” e passou a compor o AAG. Assim, a oferta agrícola de cada Membro é um documento de identificação das políticas agrícolas adotadas, e de compromissos de redução de políticas em desacordo com o AAG, de maneira a adequá-las às regras do setor.<sup>115</sup>

As políticas em desacordo com as novas regras do AAG tornaram-se objeto de compromissos de redução pelos Membros. Pela primeira vez, o comércio de produtos agrícolas foi alvo de normas multilaterais, ainda que com muitas exceções e condicionamentos.

O exame dos progressos realizados na implementação dos compromissos negociados no âmbito do programa de reforma da Rodada Uruguai ficou a cargo do Comitê sobre Agricultura<sup>116</sup>. Os Membros têm o dever de notificar regularmente o Comitê sobre o cumprimento dos compromissos estabelecidos no AAG. O monitoramento serve como fundamento para o questionamento de quaisquer matérias relacionadas à implementação dos compromissos.

Por meio destas diretrizes, o AAG constitui-se em ponto de partida para nortear um processo de reforma do comércio em agricultura.<sup>117</sup> No decorrer das negociações agrícolas foram criadas várias propostas com as sugestões de pontos controvertidos do AAG que circularam entre os Membros para fins de aprovação. O consenso atingido em Marraqueche, ao final da Rodada Uruguai, ensejou a criação do AAG, bem como dos demais acordos fundadores da OMC.<sup>118</sup>

O AAG faz parte do Anexo 1A do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio. O Anexo 1A é composto dos seguintes “Acordos Comerciais Multilaterais sobre o Comércio de Bens”:

1. Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994
2. Acordo sobre Agricultura
3. Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
4. Acordo sobre Têxteis e Vestuários
5. Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

---

<sup>115</sup> COLSERA, Lino Luis. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Agrícola. **Revista de Política Agrícola**. Ano VII, nº 03, jul-ago-set 1998.

<sup>116</sup> Artigo 17 do AAG. Em sua reunião de 31 de janeiro de 1995, o Conselho Geral adotou os seguintes termos de referência para o Comitê sobre Agricultura: “O Comitê supervisionará a implementação do Acordo sobre Agricultura. O Comitê disponibilizará aos Membros a oportunidade de consulta em qualquer matéria relativa à implementação das provisões do Acordo”. In: OMC, Comitê sobre Agricultura. *Decision by the General Council (WT/L/43)* 31 jan 1995.

<sup>117</sup> Parágrafo 1º do preâmbulo e artigo 20 do AAG.

<sup>118</sup> Os Acordos fundadores da OMC foram integralmente incorporados ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto Legislativo nº 30 de 15 de dezembro de 1994 e, após, promulgado pelo Decreto nº 1355 de 30 de dezembro de 1994.

6. Acordo sobre Medidas de Investimento relacionadas ao Comércio
7. Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994 (Acordo Anti-Dumping)
8. Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994 (Acordo sobre Valoração Aduaneira)
9. Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
10. Acordo sobre Regras de Origem
11. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações
12. Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
13. Acordo sobre Salvaguardas

Os produtos sujeitos à regulamentação do AAG constam de seu Anexo 1, e estão definidos como todas as linhas tarifárias compreendidas entre os capítulos 1 a 24 do Sistema Harmonizado (SH) de Codificação e Designação de Mercadorias<sup>119</sup>, excluindo peixes e derivados de peixes, acrescidos de algumas posições e subposições do SH. Em síntese, abrangem produtos agropecuários de maneira geral.

O preâmbulo do texto aponta com clareza o objetivo de longo-prazo do AAG, definido na Revisão de Meio-Período da Rodada Uruguai. O Acordo pretende o estabelecimento de um **sistema de mercado justo e com orientação de mercado**. Isto seria feito através de um processo de reforma a ser iniciado por intermédio da negociação de compromissos em matéria de apoio e proteção, e do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e operacionamente mais eficazes.<sup>120</sup>

Os compromissos mencionados visam a fornecer reduções progressivas substanciais em matéria de apoio e proteção à agricultura, a serem mantidas por um período acordado de tempo, resultando na correção e prevenção de restrições e distorções em mercados agrícolas mundiais.<sup>121</sup> Assim, o acordo prevê negociações para a obtenção de compromissos vinculantes nos três grandes “pilares” do AAG: acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações.

---

<sup>119</sup> O Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente Sistema Harmonizado (SH), é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições. Este Sistema foi criado para promover o desenvolvimento do comércio internacional, assim como aprimorar a coleta, a comparação e a análise das estatísticas, particularmente as do comércio exterior. Além disso, o SH facilita as negociações comerciais internacionais, a elaboração das tarifas de fretes e das estatísticas relativas aos diferentes meios de transporte de mercadorias e de outras informações utilizadas pelos diversos intervenientes no comércio internacional. A composição dos códigos do SH, formado por seis dígitos, permite que sejam atendidas as especificidades dos produtos, tais como origem, matéria constitutiva e aplicação, em um ordenamento numérico lógico, crescente e de acordo com o nível de sofisticação das mercadorias. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br>> Acesso em 18 de dezembro de 2005.

<sup>120</sup> Parágrafo 2º do preâmbulo do AAG.

<sup>121</sup> Parágrafo 3º do preâmbulo do AAG.

Outras duas preocupações do AAG residem no: i) tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento e nas: ii) preocupações não-comerciais, entre as quais a segurança alimentar e a necessidade de proteção do meio-ambiente.<sup>122</sup>

O princípio do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento foi consagrado nas negociações comerciais agrícolas.<sup>123</sup> Tais países têm flexibilidade para implementar os compromissos de redução ao longo de um período de dez anos, sujeitando-se a apenas 2/3 dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos. Os países de menor desenvolvimento relativo são isentos de qualquer compromisso. Assim, os países desenvolvidos devem levar em consideração as necessidades e condições particulares dos países em desenvolvimento, no que tange à implementação de seus compromissos.<sup>124</sup>

A previsão de preocupações não-comerciais que devem orientar as negociações agrícolas<sup>125</sup> aponta que os compromissos deverão ser assumidos de maneira equitativa entre todos os Membros. Temas como segurança alimentar<sup>126</sup>, abastecimento e a necessidade de proteção do meio-ambiente são relevantes para Membros que são importadores líquidos de alimentos.<sup>127</sup> Assim, nenhum Membro pode impor restrições ou proibir a exportação de

<sup>122</sup> Parágrafos 4º e 5º do preâmbulo do AAG.

<sup>123</sup> Artigo 15 do AAG.

<sup>124</sup> Nos termos do Parágrafo 5º do preâmbulo do AAG, isto se dá por meio do aperfeiçoamento das oportunidades e termos de acesso a produtos agrícolas de interesse destes Membros, incluindo a liberalização do comércio a produtos tropicais agrícolas e de particular importância para a diversificação da produção, com vistas a permitir o abandono de culturas narcóticas ilícitas.

<sup>125</sup> Última parte do preâmbulo do AAG.

<sup>126</sup> Segundo a FAO, a segurança alimentar apresenta uma “situação na qual toda a população tem pleno acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades e preferências nutricionais para levar uma vida ativa e saudável.” No âmbito das negociações agrícolas, o conceito de segurança alimentar vem sendo utilizado como justificativa para a concessão de subsídios com vistas à garantia de auto-provisionamento. Dados da FAO de que 852 milhões de pessoas são inseguras do ponto de vista alimentar fortalecem o argumento de que o setor agrícola necessita de proteção, mormente em países ineficientes na produção de alimentos. Disponível em <[www.fao.org/spfs](http://www.fao.org/spfs)> Acesso em 10 de novembro de 2005.

<sup>127</sup> No seu encontro de 21 de novembro de 1995, o Comitê sobre Agricultura adotou uma decisão relacionada ao estabelecimento de uma lista de países importadores líquidos de alimentos na OMC, destacando os critérios para a inclusão. Sob o primeiro critério, 48 países menos desenvolvidos assim definidos pelas Nações Unidas estão automaticamente contidos na lista. Os seguintes países são designados pelas Nações Unidas como menos desenvolvidos: Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Butão, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Cabo Verde, República Centro Africana, Chade, Comoros, República Democrática do Congo (antigo Zaire), Djibuti, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné Bissau, Haiti, Kiribati, República Democrática Popular do Laos, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar, Nepal, Nigéria, Ruanda, Samoa, São Tome e Príncipe, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão, Togo, Tuvalu, Uganda, República Unida da Tanzânia, Vanuatu, Yemen e Zâmbia. In: OMC, Comitê sobre Agricultura. *Net-Food Importing Developing Countries List (G/AG/3)*. Além disso, sob o segundo critério, todo país em desenvolvimento Membro da OMC que era importador líquido de alimentos básicos em quaisquer dos três anos do período mais recente de cinco anos para o qual dados estão disponíveis, que notificar o Comitê de sua decisão de ser listado como um país importador líquido de alimentos poderá ser incluído. A lista atualmente inclui os seguintes países: Barbados, Botswana, Costa do Marfim, Cuba, República Dominicana, Egito, Honduras, Jamaica, Quênia, Santa Lucia, Ilhas Maurício, Marrocos, Paquistão, Peru, Senegal, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, Tunísia e Venezuela. In: OMC, Comitê sobre Agricultura. *Net-Food Importing Developing Countries List (G/AG/5/Rev.4)*.

alimentos, sem considerar o impacto de tais medidas sobre a situação de abastecimento dos países importadores. Os países importadores líquidos de alimentos têm atenção especial por parte dos países desenvolvidos, com o propósito de mitigar os efeitos que a liberalização comercial venha a provocar em sua economia.<sup>128</sup>

Juntamente com o “tripé” do AAG (abertura de mercado, apoio interno e subsídios à exportação), estes dois temas (preocupações não-comerciais e tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento) formariam um “pentágono”. **Estes são os cinco pontos-chave de preocupação do setor agrícola.** Tais medidas são destinadas a atenuar as desigualdades do sistema internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, numa clara tentativa de se estabelecer regras desiguais para sujeitos desiguais.

Neste contexto, o AAG constitui-se em acordo de derrogação de normas do GATT 1994.<sup>129</sup> Ou seja: todas as regras e compromissos estabelecidos nos Acordos da Rodada Uruguai são aplicados ao setor agrícola, desde que não contrariem o AAG. A especialidade do AAG, sobretudo em virtude de preocupações não-comerciais, cria exceções às regras e princípios do sistema multilateral de comércio.<sup>130</sup>

A consolidação do AAG e o estabelecimento de compromissos aos Membros rompem com um vácuo jurídico existente nas negociações comerciais multilaterais desde 1947. A falta de disciplinas comerciais gerais no setor provocou, durante muito tempo, um aumento nos níveis de proteção agrícola nos países industrializados, inclusive com o uso de subsídios indiscriminados às exportações:

Como consequência da falta de disciplinas comerciais e do limitado interesse do GATT pelo setor agropecuário, os níveis de proteção e incentivos à agricultura tiveram aumento significativo, em particular nos países industrializados, reduzindo o mercado para muitos fornecedores tradicionais. Exportadores natos, como os Estados Unidos, trataram de manter sua participação de mercado recorrendo a programas de subsídios às exportações,

<sup>128</sup> Artigos 12 e 16 do AAG.

<sup>129</sup> Artigo 21.1 do AAG.

<sup>130</sup> Com relação à interpretação e aplicação do art. 21 do Acordo Agrícola, no caso Comunidades Europeias – Bananas III, o Painel rejeitou o argumento das Comunidades Europeias de que os Artigos 4.1 e 21.1 do Acordo Agrícola forneciam uma justificativa para uma inconsistência do esquema de importações de bananas das Comunidades Europeias. O Órgão de Apelação concordou com o painel, declarando que: “O preâmbulo do Acordo Agrícola estabelece ‘uma base para o início de um processo de reforma no comércio agrícola’ e que este processo de reforma ‘deveria ser iniciado através da negociação de compromissos sobre apoio e proteção e através do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e mais operacionalmente efetivas’. A relação entre as provisões do GATT 1994 e do Acordo Agrícola está definida no Artigo 21.1 do Acordo Agrícola: (...) **Portanto, as provisões do GATT 1994, incluindo o Artigo XIII, aplicam-se a compromissos de acesso a mercados relativos a produtos agrícolas, com exceção do trecho em que o Acordo Agrícola contenha provisões específicas lidando especificamente com a mesma matéria.** In: Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico and the United States v. EC: *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EC-Bananas” (WT/DS27/AB/R), 09 set 1997.

enquanto aqueles que não puderam ou não quiseram aplicar tais programas foram perdendo mercados.<sup>131</sup>

A existência de regras específicas, portanto, procura reduzir o nível de intervencionismo do Estado na economia, deixando ao mercado a regulação natural do setor agrícola. Assim, os compromissos assumidos durante a Rodada Uruguai deveriam ter sido cumpridos ao longo de um “período de implementação”.

Para os países desenvolvidos, o prazo para implementação seria de seis anos a contar de 1995, data da entrada em vigor do AAG. Já para os países em desenvolvimento, o prazo seria de dez anos. A referência ao período de implementação está na alínea “f” do AAG, que o define como “o período de seis anos que se inicia do ano de 1995, exceto para os propósitos do Artigo 13, caso em que se estende o período de nove anos que se inicia em 1995”.

Dentre outras condicionantes que frustraram a implementação dos compromissos dos Membros relativos à ampliação de acesso a mercados e redução de subsídios está a Cláusula de Paz<sup>132</sup>, que fixou uma restrição à aplicação de disposições do GATT 1994 e do ASMC sobre medidas de apoio interno e subsídios à exportação. A “devida moderação” (*due restraint*) na aplicação de sanções pelo período de nove anos impediu que determinados subsídios à produção e à exportação pudessem ser objeto de questionamento em painéis da OMC até 31 de dezembro de 2003.

Para sanar distorções que persistem no comércio agrícola, o artigo 20 do AAG destaca a continuidade do processo de negociações agrícolas com a finalidade de reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção. Os Membros consentiram ainda que a continuidade do processo de reforma fosse iniciada um ano antes do término do período de implementação.<sup>133</sup>

Uma primeira análise do AAG permite aferir uma série de conquistas para os países favoráveis à regulamentação do setor, como garantias de acesso mínimo e acesso corrente para produtos antes bloqueados pelo elevado nível de proteção, mediante a redução média das tarifas e do processo de tarifificação, reduções de apoio doméstico a produtores e subsídios à exportação.

<sup>131</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. As Regras e Disciplinas para o Comércio Agrícola Internacional e a Organização Mundial do Comércio. Disponível em <[www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2005.

<sup>132</sup> Artigo 13 do AAG. A Cláusula de Paz será analisada no capítulo III.

<sup>133</sup> Sob o artigo 20 do Acordo Agrícola, Membros concordaram que negociações para a continuidade do processo de reforma seriam iniciadas um ano antes do fim do período de implementação, em 1º de janeiro de 2000. (...) Entretanto, um número de matérias procedimentais ficou para ser definida antes que o trabalho pudesse começar na prática. A este respeito e à luz das profundas e intensas consultas entre Membros sobre a estrutura das negociações, o *Chairman* propôs que as negociações fossem conduzidas em Sessões Especiais de reunião do Comitê Agrícola. O Progresso nas negociações seria relatado diretamente ao Conselho Geral regularmente. In: OMC, Conselho Geral (WT/GC/M/53) 08 feb 2000.

### 2.1.2 Regras sobre acesso a mercados

Acesso a mercados refere-se ao grau de abertura de um mercado a produtos estrangeiros.<sup>134</sup> Nos termos do AAG, deverá haver uma gradual redução das barreiras comerciais ou restrições de acesso durante a evolução das negociações.

Até a Rodada Uruguai, tais barreiras podiam ocorrer de várias maneiras sobre as importações: regime de quotas (restrições quantitativas), preços mínimos de importação, regulamentações nacionais sobre importações (imposição de direitos variáveis e de critérios discricionários para a concessão de licenças). Assim, além da desgravação tarifária, que orienta a liberalização multilateral do comércio, a abertura de mercados tem como regra geral a eliminação das barreiras não-tarifárias, mediante o estabelecimento de tarifas equivalentes às barreiras que, anteriormente, não podiam ser medidas numericamente. A transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes *ad valorem* ficou conhecida como o processo de “tarifização”.

Assim, AAG resultou numa relevante mudança sistêmica: o deslocamento de uma situação em que uma miríade de medidas não-tarifárias impediam os fluxos de comércio agrícola para um regime de proteção exclusiva de tarifas vinculantes e compromissos de redução<sup>135</sup>, em consonância com o princípio da transparência que permeia a regulamentação jurídica da OMC.

Tarifas são direitos aduaneiros sobre mercadorias importadas. As tarifas dão uma vantagem de preços a mercadorias produzidas localmente em relação a mercadorias similares que são importadas, aumentando rendimentos para os governos. Os compromissos atingidos na Rodada Uruguai para vincular alíquotas tarifárias um nível máximo (consolidação) e para reduzir tarifas norteiam a disciplina sobre acesso a mercados no AAG.

Antes da Rodada Uruguai, já havia a imposição de tarifas para produto agrícolas. Para estes casos, em que a proteção agrícola ocorria mediante tarifa, o AAG estabeleceu um nível tarifário máximo para produtos agrícolas, impedindo o unilateralismo comercial. Isto foi efetivado por meio de Listas de Concessões Tarifárias (*Schedules*) a todos os produtos agrícolas de cada um dos Membros. Estas concessões formam parte integral dos resultados da Rodada Uruguai e estão formalmente anexadas ao Acordo Constitutivo da OMC, tornando-se regra do GATT 1994. As concessões realizadas pelos Membros em matéria de acesso a

---

<sup>134</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 41.

<sup>135</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro02\\_access\\_e.htm#conceptual](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro02_access_e.htm#conceptual)> Acesso em 28 de janeiro de 2006.

mercado, previstas nas respectivas Listas, referem-se a consolidações e reduções de tarifas, sem prejuízo de outros compromissos relativos a este pilar.<sup>136</sup>

Neste sentido, os países desenvolvidos concordaram em reduzir suas tarifas em 36% em média de todos os produtos agrícolas até seis anos a partir de 1995, com uma redução mínima de 15% em cada produto. Os países em desenvolvimento, por sua vez, aceitaram reduzir suas tarifas em 24% em média até dez anos, com uma redução mínima de 10% em cada produto. Por fim, os países de menor desenvolvimento relativo são obrigados a respeitar todas as tarifas agrícolas, mas não precisam reduzir suas tarifas.

De outro lado, havendo barreiras não-tarifárias como meio de proteção a determinado produto agrícola, nenhum Membro manterá, estabelecerá ou reestabelecerá medidas do tipo daquelas que se tenha determinado ser convertidas em direitos alfandegários propriamente ditos.<sup>137</sup> O Membro que eventualmente descumpra o item 4.2 do AAG estará violando regra de direito internacional econômico.<sup>138</sup>

Se um Membro deixa de aderir ao processo de tarifificação, e mantém suas barreiras não tarifárias, deverá permitir um nível mínimo de importações daquele produto anualmente com tarifas mais baixas.<sup>139</sup>

Esse nível, denominado **acesso mínimo especial**, deverá ser de 4% do consumo médio anual em relação período-base de 1986-1988, e um aumento de 0,8% no consumo do período-base até o final de 2000 para países desenvolvidos. Já para os países em desenvolvimento, deverá haver um acesso mínimo especial em relação a 1% do consumo médio anual no período-base, aumentando uniformemente para 2% em 1999 e 4% em 2004. Também esse acesso especial é efetivado por meio de quotas tarifárias.<sup>140</sup>

O AAG prevê ainda uma medida de salvaguarda especial para os produtos agrícolas. Trata-se de instituto distinto das salvaguardas gerais previstas no artigo XIX do GATT 1994 e do Acordo sobre Salvaguardas.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> Artigo 4.1 do AAG.

<sup>137</sup> Item 2 do Artigo 4 do AAG.

<sup>138</sup> O Painel “Coréia – Várias Medidas sobre Carne Bovina”, em uma declaração não revisada pelo Órgão de Apelação, decidiu acerca de uma prática de uma agência governamental de comércio da Coréia para carne bovina que: “Quando lidar com medidas relacionadas a produtos agrícolas, que deveriam ter sido convertidos em tarifas ou quotas tarifárias, uma violação do Artigo 11 do GATT e suas notas relacionadas a operações comerciais governamentais constituiria necessariamente uma violação do Artigo 4.2 do AAG e sua nota de rodapé que faz referência a barreiras não-tarifárias mantidas através de empresas comerciais pertencentes ao Estado. In: United States and Australia v Korea, *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*. Relatório do Painel sobre o “Coréia – Beef” (WT/DS161/R, WT/DS169/R), 31 de julho de 2000.

<sup>139</sup> Os países que deixaram de converter barreiras não-tarifárias em tarifas foram Japão (arroz), Filipinas (arroz), República da Coréia (arroz), Israel (carne de ovelha e alguns produtos lácteos). In: JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 42.

<sup>140</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 43.

<sup>141</sup> As salvaguardas gerais também se aplicam a produtos agrícolas. Trata-se da imposição de uma tarifa adicional incidente aos produtos importados com a finalidade de resguardar produtores nacionais da concorrência internacional.

A diferença essencial entre ambas é a de que a imposição das salvaguardas especiais não se justifica pela demonstração do dano ou ameaça de dano para a indústria nacional. No entanto, sua utilização depende de: i) tarifificação realizada em relação ao produto em questão<sup>142</sup>; ii) inscrição do símbolo SSG (*special safeguard*) em relação ao produto em questão na Lista de compromisso do Membro que pretende adotar a medida; iii) acionamento do gatilho (imposição efetiva da salvaguarda especial).

Em outras palavras, para os produtos agrícolas cujas restrições não-tarifárias tenham sido convertidas em tarifas, os governos podem tomar medidas especiais de emergência (salvaguardas especiais) de maneira a prevenir quedas súbitas de preços ou aumento repentino das importações que venham a prejudicar seus produtores rurais.<sup>143</sup> Mas o AAG especifica onde e como tais ações de emergências podem ser introduzidas (itens 1 a 9 do Artigo 5 do AAG necessárias para o acionamento do gatilho).

**Portanto, as regras sobre acesso a mercados estão norteadas por cinco elementos: consolidação de tarifas, redução de tarifas, tarifificação, cláusula de acesso mínimo e salvaguarda especial.**

Mecanismos de Abertura de Mercados	Como funciona?
Tarifificação	Transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes <i>ad valorem</i> .
Consolidação de Tarifas	Vinculação das alíquotas tarifárias em um nível máximo (teto) nas Listas dos Membros.
Redução de Tarifas	Assunção de compromissos de redução nas Listas dos Membros (36% para países desenvolvidos e 24% para países em desenvolvimento).
Cláusula de Acesso Mínimo	Em caso de manutenção de barreiras não tarifárias, o Membro deverá permitir um nível mínimo de importações de determinado produto, anualmente, com tarifas mais baixas.
Salvaguarda Especial	Imposição de uma tarifa adicional incidente aos produtos importados com a finalidade de resguardar produtores nacionais da concorrência internacional (Art. 5 do AAG).

<sup>142</sup> Os Membros que não consolidaram suas tarifas e não assumiram compromissos em relação à redução tarifária, não poderiam se utilizar das salvaguardas especiais.

<sup>143</sup> No caso “Comunidades Europeias – Frango”, o Brasil arguiu que as Comunidades Europeias teriam violado o artigo 5 do AAG na implementação de salvaguardas especiais à importação de carne de frango, sob o argumento de que a importação não teria atingido o preço de gatilho (necessário para a imposição da medida). In: Brazil v. EC: *European Communities - Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EC – Poultry” (WT/DS69/AB/R) 12 mar 1998.

Em síntese, estes são os mecanismos legais do AAG criados para facilitar o acesso a mercados. A tarifificação em produtos agrícolas e a consolidação de tais tarifas representaram um passo significativo na liberalização do setor. Os Membros ficaram proibidos de aumentar suas tarifas de maneira arbitrária, situação de peculiar interesse ao Brasil em vista de sua cultura exportadora de alimentos brutos. No entanto, em matéria de acesso a mercados, é possível identificar consideráveis restrições às exportações brasileiras.

A tabela a seguir permite aferir os produtos de exportação que sofrem maior protecionismo no mercado internacional:

### Barreiras às Exportações Brasileiras

<i>Produto</i>	<i>Comunidade Européia</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Japão</i>
Açúcar Bruto	<u>160,8*</u>	<u>167,0*</u>	154,3*
Álcool	46,7*	47,5*	83,3
Leite em Pó	<u>68,4*</u>	<u>49,1*</u>	<u>196,7*</u>
Frango em Cortes (congelado)	94,5*	<b>16,9*</b>	11,9
Carne Suína (congelada)	<b><u>50,6*</u></b>	<b>0,0</b>	<b><u>309,5*</u></b>
Carne Bovina (congelada)	<u>176,7*</u>	<b>26,4</b>	<b>50,0</b>
Milho	<u>84,9*</u>	2,3*	95,4*
Tabaco	24,9*	350,0	0,0
Suco de Laranja	15,2	44,5*	21,4
Quotas Tarifárias	7	4	1
Tarifas Específicas	8	6	4
Salvaguardas Especiais	5	3	2

\* Indicam que tarifas específicas foram convertidas em seus equivalentes *ad valorem* (EAV). Os Sublinhados indicam a existência de salvaguardas especiais (SSG). Os Negritados indicam restrições sanitárias que impedem o comércio.<sup>144</sup>

Por que as exportações brasileiras não se beneficiam dos mecanismos de abertura comercial estabelecidos no AAG? A fórmula consagrada no AAG para promover a abertura de mercados não está imune a críticas.

O processo de tarifificação produziu efeito reverso ao inicialmente pretendido. Ao invés de reduzir o protecionismo ao comércio agrícola mediante a retirada de barreiras não-tarifárias, a tarifificação criou “picos e escaladas tarifárias”, já que muitos membros da OMC alteraram

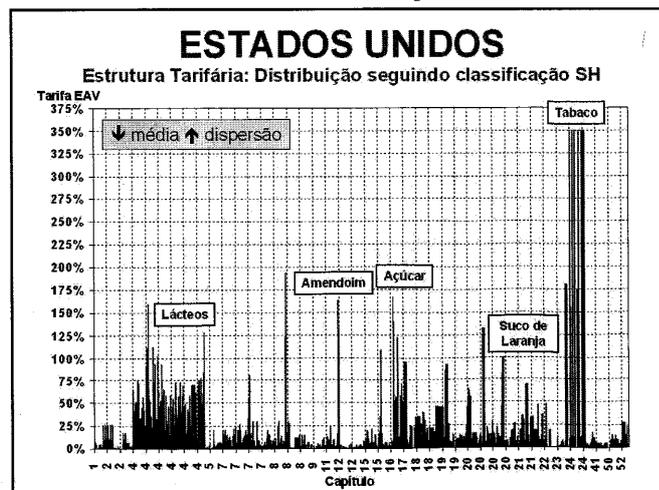
<sup>144</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 45

suas barreiras não-tarifárias para tarifas equivalentes muito elevadas. A permanência das tarifas em nível elevado inviabilizou o fluxo de alguns produtos em seus mercados, mesmo após a Rodada Uruguai.

Mercadorias consideradas sensíveis à economia do país importador são gravadas com altas tarifas, formando o fenômeno dos **picos tarifários**. Outras mercadorias que são negociadas em escala relativamente pequena, e que não são consideradas sensíveis, tiveram uma redução substancial ou foram reduzidas totalmente, levando países industrializados a reduzir tarifas acima dos 36% entre 1995 e 2000, como previsto na Rodada Uruguai.<sup>145</sup> Assim, as tarifas atingem picos em produtos considerados sensíveis pelo país importador. O fenômeno dos picos tarifários, criados a partir da conversão de barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes *ad valorem*, pode ser avaliado objetivamente pela análise de produtos sensíveis nos mercados americano e europeu.

Os gráficos a seguir demonstram a imposição de tarifas elevadas a produtos sensíveis de ambos os Membros:

Gráfico 1 – Estados Unidos: Tarifas Equivalentes *Ad Valorem*



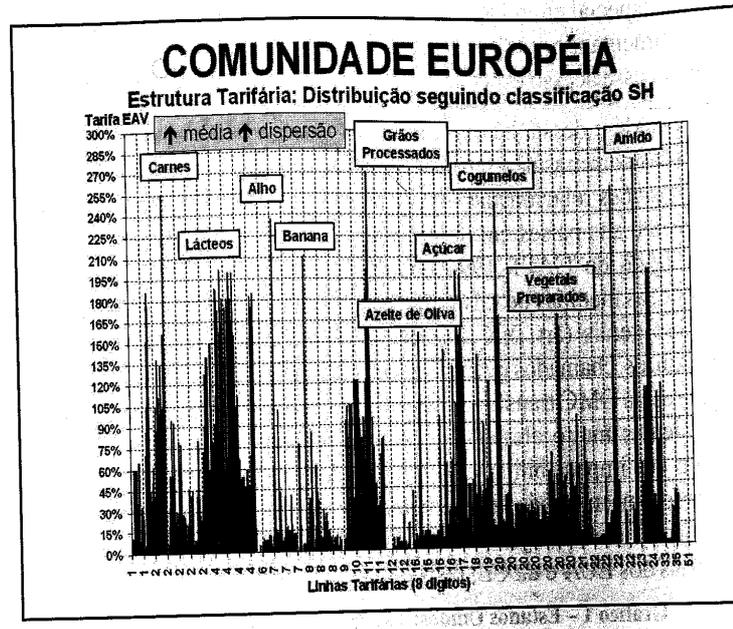
**Notas:**

1. Todas as tarifas específicas foram convertidas em equivalentes *ad valorem*.
2. A numeração de 1 a 52 (eixo das abscissas) são capítulos do Sistema Harmonizado e se referem aos produtos compreendidos no Anexo 1 do AARU.

Fonte: USITC.

Elaboração: Icone.

<sup>145</sup> OMC, **Public Symposium 2003: Agriculture**. Genebra: jun 2003.

Gráfico 2 – Comunidade Européia: Tarifas Equivalentes *Ad Valorem*

146

Um outro problema encontrado com o sistema de redução tarifária é que embora muitos países industriais tenham baixa ou essencialmente nenhuma tarifa para produtos agrícolas (não beneficiados), eles geralmente aplicam tarifas com alíquotas cada vez mais altas sobre produtos em estágio mais avançado de produção, o que é denominado de **escalada tarifária**.

Muitos países em desenvolvimento tinham sido compelidos a eliminar ou reduzir barreiras não-tarifárias unilateralmente pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional antes do AAG. Portanto, o processo de tarifificação não ajudou estes países, especialmente porque muitas das mercadorias às quais os países industrializados aplicavam picos tarifários eram os principais produtos de exportação de países em desenvolvimento.<sup>147</sup>

Entretanto, em reconhecimento do fato de que a tarifificação poderia não significar *per se* uma relevante diminuição no protecionismo agrícola, a Rodada Uruguai também criou o **sistema de quotas tarifárias**, para assegurar acesso a mercados a produtos agrícolas sujeitos a altas tarifas.

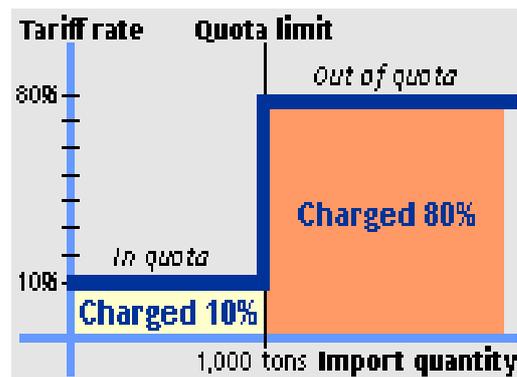
Neste sistema, uma quota para uma mercadoria agrícola específica estaria sujeita a uma alíquota especial de tarifa reduzida. Por outro lado, as importações daquela mercadoria estariam sujeitas à alíquota normal, quase sempre muito alta. O sistema de quotas tarifárias assegura que quantidades importadas antes do AAG possam continuar a ser importadas. Logo, as quantidades além daquelas estão sujeitas ao pagamento de tarifas não proibidas pelo AAG.

<sup>146</sup> Os gráficos foram elaborados pelo ICONE e estão disponíveis em JANK, *Op. Cit.*, 2005, p.43 e 44.

<sup>147</sup> OMC, Public Symposium 2003: Agriculture. Genebra: jun 2003.

Isto apenas foi possível graças às “quotas tarifárias” – tarifas mais baixas para quantidades determinadas e tarifas mais altas para quantidades excedentes da quota.<sup>148</sup>

O gráfico a seguir exemplifica uma importação de determinado produto agrícola. A quantidade importada até o limite da quota são tarifadas em 10%, ao passo que as importações além do limite são tarifadas em 80%.



Na prática, o acesso mínimo se dá mediante o mecanismo de quotas tarifárias. A aplicação de uma tarifa de importação (e.g. 10%) até uma quantidade determinada (e.g. cinco mil unidades) do produto e de uma tarifa de importação superior (e.g. 80%) para os produtos que ultrapasassem a quota (e.g. a partir do 5001º produto importado).

De acordo com dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o sistema de quotas tarifárias é o único mecanismo que forneceu melhorias reais em acesso a mercados sob o Acordo Agrícola.<sup>149</sup>

Após avaliar o impacto da Rodada Uruguai na agricultura, Merlinda Ingco traz uma conclusão significativa ao tema da abertura de mercados.<sup>150</sup> Se de um lado houve uma significativa reforma das regras – particularmente a conversão de barreiras não-tarifárias em tarifas e a consolidação de todas as tarifas -, de outro lado o comércio será provavelmente liberalizado menos do que o esperado. Os padrões de liberalização variam consideravelmente por produto e por país. Geralmente, o alcance da liberalização foi diminuído por tarifas consolidadas ao período base de 1986-1988, quando a proteção de fronteira estava em um

<sup>148</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm#tariffs](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm#tariffs)>. Acesso em 27 de janeiro de 2006.

<sup>149</sup> “The tariff quota system is the only mechanism that provided real improvements in market access under the agricultural agreement”. In: MALHOTRA, Kamal. **Making global trade work for people**. Relatório do PNUD. New York: Earthsacn Publications, 2003.

<sup>150</sup> INGCO, Merlinda D. **Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: One step forward, one step back?** Washington: The World Bank (Policy Research Working Paper 1500 of the World Bank Development Research Group), 1998.

ponto alto. Na maioria dos países da OCDE, isto se tornou pior pela “tarifização suja”, ou seja, o fenômeno em que as novas tarifas base ofereciam proteção ainda maior do que as barreiras não-tarifárias que foram substituídas.

Mesmo após os compromissos de redução tarifária assumidos na Rodada Uruguai, as medidas *ad valorem* das tarifas consolidadas permaneceram mais altas que a média das taxas de proteção de 1982-1993. Assim, muitas das novas tarifas estabelecidas são tão altas em vários países a ponto de efetivamente proibir o comércio. O alto nível das tarifas consolidadas poderá permitir aos países aplicar tarifas variáveis abaixo do nível de compromisso, provocando a falência da estabilização das tarifas e do aperfeiçoamento do acesso a mercados.

Portanto, a efetiva remoção das distorções de mercado depende de reduções tarifárias posteriores nas futuras rodadas de negociação. Naturalmente, há interesse do Brasil em reduções tarifárias que representem ganhos de mercado a produtos agrícolas nacionais.

### 2.1.3 Regras sobre apoio interno

As medidas de apoio interno ou subsídios à produção dizem respeito à regulação de preços agrícolas no mercado ou a pagamentos diretos realizados pelo governo aos produtores rurais. O objetivo do AAG foi disciplinar e reduzir os subsídios à produção, estabelecendo níveis de proteção contra a criação de excedentes agrícolas e, conseqüentemente, a depreciação artificial de preços, no sentido de anular a concorrência internacional.

Neste contexto, os governos receberam grande discricionariedade para estabelecer políticas internas na agricultura, em decorrência da larga variedade de circunstâncias específicas no setor agrícola de cada Membro. Ao mesmo tempo, as regras para subsídios à produção foram estabelecidas para assegurar que os compromissos nas áreas de acesso a mercados e subsídios à exportação não fossem prejudicados pelos subsídios à produção.

Basicamente, existem duas categorias de apoio doméstico: subsídios com nenhuma ou mínima distorção ao comércio (referido como medidas de “caixa verde”), e subsídios com distorção ao comércio (referido como medidas de “caixa amarela”).<sup>151</sup> Por exemplo, o treinamento ou pesquisa em agricultura fornecido pelo governo é considerado subsídio de

---

<sup>151</sup> As cores ilustrativas das caixas de apoio não são aleatórias. Analogicamente, correspondem às cores de um semáforo de trânsito. Assim, se o subsídio concedido por determinado governo for permitido (não distorcivo ao comércio), poderá ser livremente concedido (sinal verde). De outro lado, se o subsídio concedido for proibido (distorcivo ao comércio), não poderá ser concedido (sinal amarelo, que requer atenção).

caixa verde, ao passo que a compra de algum produto pelo governo com preço garantido (não importando o custo da produção) é considerada um subsídio de caixa amarela.

As políticas de apoio interno para as quais se solicite isenção de compromissos de redução atenderão ao requisito fundamental de não causarem efeitos de distorção do comércio nem efeitos na produção ou, no máximo, de causá-los em níveis mínimos.<sup>152</sup> Os critérios gerais e específicos ali estabelecidos compõem a caixa verde (Anexo II do AAG).

As medidas da **Caixa Verde** são isentas de compromissos de redução e poderão ser aumentadas sem qualquer limitação financeira. O apoio interno deverá ser concedido por intermédio de um programa governamental financiado com fundos públicos (incluindo renúncia fiscal), que não implique em concessão de apoio de preços a produtores.<sup>153</sup>

Em síntese, a caixa verde constitui-se de auxílios (ou renúncias fiscais) promovidas por:

i) **programas governamentais** destinados ao fomento da pesquisa, controle de pragas, formação, consultoria, inspeção, promoção comercial, infra-estrutura, estocagem pública para fins de segurança alimentar, ajuda alimentar a setores carentes; ii) **pagamentos diretos dissociados da produção** (o subsídio não influencia no tipo ou volume da produção agrícola – *decoupling*), como garantia de renda mínima, reparação de desastres naturais, ajustes estruturais por abandono da atividade rural, retirada de recursos de produção e auxílio a investimentos, programas ambientais e programas de assistência regional.

Verifica-se que, dentre as medidas previstas no Anexo II do AAG, duas delas representam tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento: os programas governamentais de estocagem para fins de segurança alimentar e preços de alimentos subsidiados para população urbana e rural carente (ajuda alimentar).

Além das medidas cobertas pela Caixa Verde, três outras categorias de subsídios à produção são permitidas pelo artigo 6º do AAG. As medidas da Caixa S&D, medidas da Caixa Azul e subsídios mínimos (cláusula *de minimis*) são isentos de redução.

A par das medidas de tratamento especial e diferenciado previstas na Caixa Verde, o tipo de apoio que se encaixa na **Caixa S&D** (categoria desenvolvimentista) são medidas de assistência, diretas ou indiretas, para encorajar desenvolvimento agrícola e rural que formam parte dos programas dos países em desenvolvimento. Trata-se de acordo alcançado na Revisão de Meio-Período da Rodada Uruguai. A Caixa S&D compõe-se de subsídios para insumos, investimentos e diversificação da lavoura para produtores rurais de baixa renda, inclusive para

<sup>152</sup> Item 1 do Anexo II do AAG.

<sup>153</sup> Alíneas “a” e “b” do item 1 do Anexo 2 do AAG.

o combate à plantação de drogas ilícitas, exclusivos para países em desenvolvimento (Art. 6.2 do AAG).<sup>154</sup>

A **Caixa Azul** é utilizada para classificar medidas de apoio interno capazes de distorcer o mercado internacional. Mesmo assim, os subsídios da Caixa Azul são permitidos. O interesse subjacente na criação da Caixa Azul repousa sobre a Reforma Macsharry da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Européia.<sup>155</sup> Tais subsídios são distorcivos ao comércio agrícola, mas desde 1992 eram permitidos para produtores rurais europeus. Portanto, o Artigo 6.5 do AAG teve de ser redigido para acomodar os interesses da União Européia.

Compõe-se de quaisquer subsídios que normalmente estariam sujeitos a compromisso de redução (Caixa Amarela), mas não estão relacionados diretamente à quantidade da produção agrícola. Logo, abrange políticas relacionadas a programas governamentais de limitação de produção interna. No entanto, os subsídios da caixa azul, a exemplo daqueles contidos na caixa verde, estão isentos de compromissos de redução.<sup>156</sup> Enquanto a Caixa Verde engloba subsídios desvinculados da produção, as medidas de Caixa Azul pressupõem a existência de produção agrícola para o recebimento de subsídios, mas os pagamentos não se referem diretamente com a quantidade corrente daquela produção.

Subsídios à produção em favor de agricultores que não pertençam às Caixas Verde, S&D e Azul estão sujeitos a compromissos de redução. Estes subsídios configuram uma categoria cujas políticas dizem respeito a medidas de sustentação de preços de mercado, subsídios diretos à produção ou subsídios em geral.

A **cláusula de minimis** (Art. 6.4 do AAG) determina que nenhum Membro terá obrigação de reduzir subsídios à produção distorcivos ao comércio anualmente, em que o valor agregado do apoio a um produto específico não exceda 5% do valor total da produção do produto em questão. Por fim, no caso dos países em desenvolvimento Membros, o percentual *de minimis* estabelecido será de 10%.<sup>157</sup>

A **Caixa Amarela** definida no artigo 6 do AAG é utilizada para classificar medidas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola. Trata-se de um subsídio acionável perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Os subsídios da Caixa Amarela

<sup>154</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p.46.

<sup>155</sup> A Reforma MacSharry, de 1992, marcou uma viragem da PAC, de uma política de garantia de preços e de orientação do mercado para um sistema destinado principalmente a garantir os rendimentos dos agricultores, dando também uma maior ênfase a considerações de natureza ambiental. In: SOUTULLO, Jorge. **A reforma da PAC e o apoio às práticas agrícolas respeitadoras do ambiente e aos produtos de qualidade**. Disponível em <[http://www.epp-ed.org/Policias/pkeynotes/27cap-reform\\_pt.asp](http://www.epp-ed.org/Policias/pkeynotes/27cap-reform_pt.asp)>. Acesso em 13 de fevereiro de 2005.

<sup>156</sup> Os subsídios da Caixa Azul (pagamentos diretos realizados no âmbito de programas de limitação da produção) não estarão sujeitos a compromisso de redução se tais pagamentos forem baseados em área e produção fixas ou forem feitos em relação a até 85% do nível de produção de base (Art 6.5 do AAG).

<sup>157</sup> Artigo 6.4(b) do AAG.

compõem o cálculo da Medida Agregada de Apoio (MAA),<sup>158</sup> um indicador geral do nível de apoio interno concedido por cada Membro, previsto no AAG. Trata-se da “quantificação de todo o apoio governamental concedido por um Membro ao seu setor agrícola, baseado em um produto específico ou não, desde que não contemplado como uma das exceções do Acordo”.<sup>159</sup>

Sendo as políticas da caixa amarela consideradas como distorcivas ao comércio agrícola, tais medidas estão sujeitas a limites de uso durante determinado período, bem como aos compromissos de redução. Os subsídios inferiores a 5% (10% para os países em desenvolvimento) da produção estão isentos de redução, por conta da cláusula *de minimis*.

Dados da OMC demonstram que 28 Membros possuíam subsídios à produção não isentos durante o período base<sup>160</sup> e, portanto, assumiram compromissos de redução em suas Listas expressos pela MAA global.<sup>161</sup> Trata-se de uma medida que une todos os subsídios da Caixa Amarela, concedidos a todos os produtos listados. O MAA global está sujeito à diminuição de 20% em comparação aos níveis de 1986-1988 até o término do período de implementação. A MAA dos países em desenvolvimento está sujeita à redução de 13,3% enquanto que os países menos desenvolvidos estão isentos de tal obrigação.

Em síntese, cada Membro não deverá impor subsídios da caixa amarela em níveis superiores à MAA definida em sua lista de compromissos. Os Membros sem compromissos de redução não poderão conceder subsídios da caixa amarela além do nível *de minimis*. Os subsídios à produção que são proibidos (Caixa Amarela) manifestam-se mais intensamente por meio do fenômeno da sustentação de preços, que pode ocorrer tanto através de preços administrados ou mediante pagamentos diretos do governo.

Tendo em vista a complexidade e a amplitude de cada uma das “caixas” que contêm os subsídios à produção, e com vistas a sistematizar de maneira mais clara a disciplina do apoio interno, vale conferir o presente quadro sobre os tipos de subsídios à produção:

Caixa	Definição	Característica
Verde	Subsídios isentos de compromissos de redução, que podem aumentados sem qualquer limitação financeira. (Anexo II do AAG).	O apoio interno deverá ser concedido por intermédio de um programa governamental financiado com fundos públicos (incluindo renúncia fiscal), que não implique em concessão de apoio de preços a produtores ou quantidades mínimas de produção.
S&D	Subsídios para assistência desenvolvimentista (Art.	O apoio interno tem a finalidade de encorajar o

<sup>158</sup> A Medida Agregada de Apoio está definida no artigo 1 do AAG e referida em seus Anexos 3 e 4.

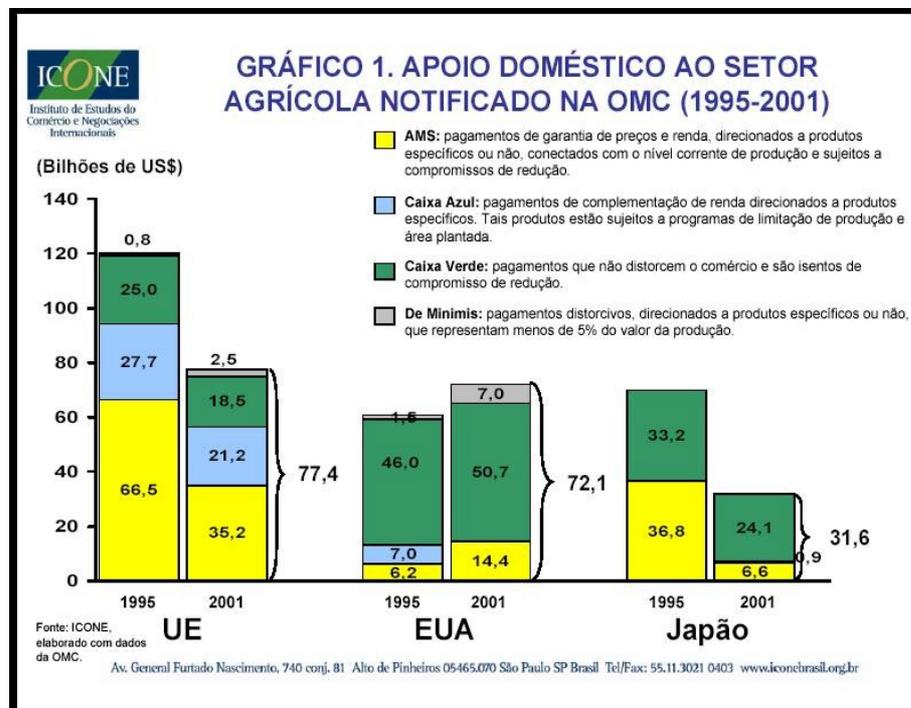
<sup>159</sup> BHALA, Raj. **World agricultural trade in purgatory: the Uruguay Round Agriculture Agreement and its implications for the Doha Round.** North Dakota Law Review, 2003, p. 74.

<sup>160</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro03\\_domestic\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm)>. Acesso em 28 de janeiro de 2006.

<sup>161</sup> Os compromissos de redução são expressos em termos da “Medida Agregada de Apoio Global”, que inclui todos os subsídios concedidos a produtos específicos e subsídios genéricos (que não são para produtos específicos) em uma única figura.

	6.2 do AAG).	desenvolvimento agrícola e rural.
De minimis	Subsídios capazes de distorcer o comércio internacional. Porém, podem ser concedidos anualmente até o ponto em que o valor agregado de apoio a um produto específico não exceda 5% do valor total da produção. (Art. 6.4 do AAG).	O apoio interno inferior a 5% do valor total da produção agrícola, independentemente de sua vinculação a um produto específico estará isento de redução. No caso dos países em desenvolvimento Membros, o percentual de minimis estabelecido será de 10%.
Azul	Subsídios capazes de distorcer o comércio internacional. Porém, podem ser concedidos. Não estão vinculados à quantidade da produção (Art. 6.5 do AAG).	Trata-se da "Caixa Amarela, com condições". As condições visam a reduzir distorções de comércio. O apoio interno pode ser concedido, mas condicionado à limitação da produção.
Amarela	Subsídios acionáveis capazes de distorcer o comércio internacional (Art. 6 do AAG).	Incluem subsídios relacionados ao apoio de preços ou relacionados a quantidades mínimas de produção. Podem ser concedidos até o limite de 5% (de minimis).

A nota negativa é de que os subsídios à produção contribuem significativamente para o quadro de desequilíbrio predominante no comércio agrícola internacional. O gráfico a seguir permite visualizar a quantidade de subsídios à produção notificados à OMC até 2001 pela União Européia, Estados Unidos e Japão. Os dados disponíveis são anteriores à edição da Reforma Fischler na UE e da *Farm Bill* nos EUA<sup>162</sup>, o que ocasionou um sensível aumento no nível de subsídios domésticos:



O gráfico demonstra que a União Européia utiliza mais de 100 bilhões de dólares aproximadamente, por ano, em subsídios à produção que distorcem o comércio. Os EUA, ainda que mais moderados na concessão de apoio interno, é que tem gerado importantes prejuízos ao

<sup>162</sup> A Reforma Fischler da Política Agrícola Comum na UE e a *Farm Bill* nos EUA representaram um retrocesso na liberalização agrícola. Ambas serão analisadas na seção 2.2.

Brasil, ao deprimir os preços internacionais.<sup>163</sup> A edição da *Farm Bill*, em 2002, sinaliza a manutenção ou o aumento de tais políticas, em clara malferência às regras multilaterais do setor agrícola.

As negociações atuais objetivam descobrir quanto mais os subsídios precisam ser reduzidos e se limites deveriam ser determinados para produtos específicos ao invés da manutenção do limite “agregado” geral simples (*single overall “aggregate” limits*).

De toda maneira, vale concluir que o mandato de Doha vem reforçar os interesses brasileiros em desvincular gradativamente o apoio concedido à produção, fenômeno conhecido como *decoupling*, pelo qual tais pagamentos não estariam relacionados à quantidade produzida. Assim, evita-se que os subsídios ensejem a criação de excedentes agrícolas e, por conseguinte, de preço artificialmente baixos, em prejuízo de países produtores como o Brasil.<sup>164</sup>

#### 2.1.4 Regras sobre subsídios à exportação

Não obstante o instituto dos subsídios à exportação venha a merecer estudo específico no capítulo 3, sua apresentação neste ponto, como o terceiro pilar do AAG, parece didaticamente necessária. Algumas considerações sobre os subsídios à exportação previstas no AAG serão tecidas, de maneira que seja possível examinar o tratamento do tema após o período de implementação, durante a continuidade das negociações agrícolas.

Além disso, a redução e limitação de gastos aos subsídios à exportação compõem o terceiro pilar do AAG. Uma boa compreensão do Acordo demanda uma apresentação interligada do tripé de proteção formado para liberalizar o comércio agrícola, não se podendo dissociá-lo do acesso a mercado e do apoio interno.

As regras sobre acesso a mercados procuram estabelecer proteção apenas tarifária, ao passo que as regras sobre apoio interno tendem a proibir o uso de subsídios distorcivos ao comércio internacional agrícola. Por seu turno, as regras sobre subsídios à exportação tencionam diminuir gradualmente (*phasing out*), com vistas à sua eliminação, o volume de exportações subsidiadas, bem como o volume de dinheiro transferido para promoção das exportações.

Os subsídios à exportação estão definidos no artigo 1 do AAG como “os subsídios destinados ao desempenho das exportações”, incluindo-se os subsídios às exportações listados no artigo 9 do AAG.<sup>165</sup> O artigo 9.1 do AAG contém uma definição das medidas que efetivamente caracterizam subsídios às exportações. Todos estes subsídios à exportação estão

<sup>163</sup> LAFER, Celso. *Op. Cit.*, 2002, p. 151.

<sup>164</sup> *Idem*, p. 151.

<sup>165</sup> Artigo 1(e) do AAG.

sujeitos a compromisso de redução, expressos tanto em volume de exportações subsidiadas como de dotações orçamentárias para estes subsídios.

A regra geral sobre subsídios à exportação no AAG está contida no Artigo 3.3, que estabelece os compromissos dos Membros de não conceder subsídios previstos no Artigo 9.1, além dos níveis de volume de recursos e quantidades de produtos ali estabelecidos e de não conceder subsídios à exportação a produtos não listados.

Os compromissos de redução estão descritos nas Listas de Membros de acordo com produtos específicos. No que tange às taxas de redução, os países desenvolvidos devem minorar, em passos anuais iguais em um período de seis anos, o volume do período-base de exportações subsidiadas em 21% cento e as correspondentes dotações orçamentárias para subsídios às exportações em 36%. No caso de países em desenvolvimento, os cortes devem ser de 14% em dez anos com relação aos volumes e 24% no mesmo período com relação às dotações orçamentárias. Estes compromissos não constam do AAG, mas das listas dos Membros.

Os subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG não poderão ser aplicados com a finalidade de esquivar os compromissos de redução. Exemplos destes subsídios são os créditos à exportação, as garantias de crédito às exportações, os seguros de créditos às exportações, operações de ajuda alimentar que não atendam a finalidade pretendida, eventuais operações de empresas estatais de comércio, dentre outros. A continuidade das negociações elegeu, como se verá em seguida, estes tipos de subsídios como alvos (modalidades) a serem debatidos, com vistas à obtenção de uma disciplina multilateral capaz de regulamentá-los.

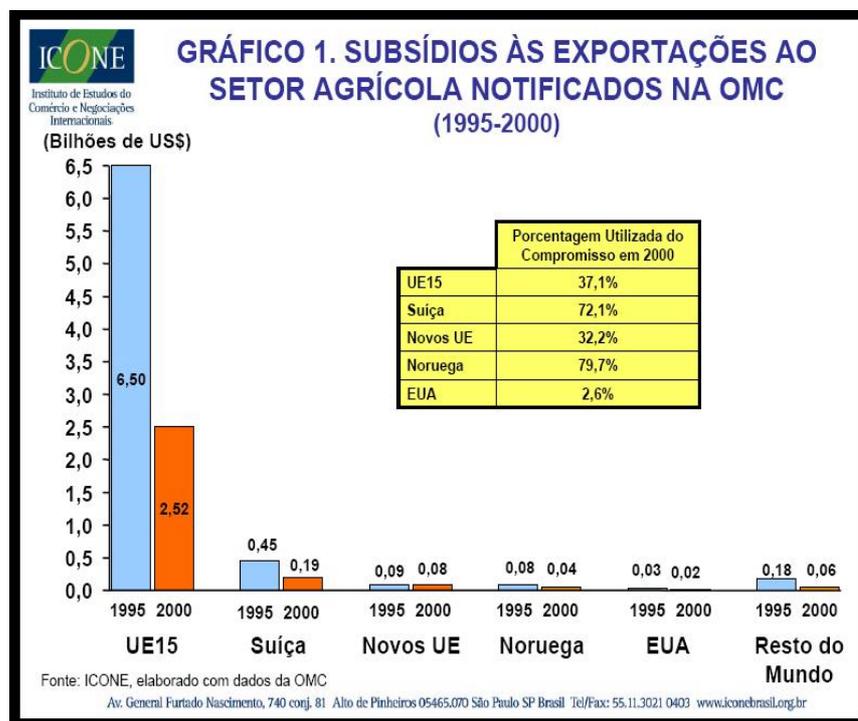
Em síntese, os subsídios à exportação são permitidos em três situações. Em primeiro lugar, os subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG podem ser concedidos até os limites de redução específicos a algum produto da Lista do Membro da OMC. Em segundo lugar, os subsídios à exportação acima dos níveis de compromisso especificados nas Listas é proibido. Por fim, os subsídios à exportação não previstos no Artigo 9.1 do AAG podem ser aplicados, desde que em conformidade com disciplinas anti-elusão.

Esquemáticamente, portanto, o seguinte quadro contém as diretrizes centrais da regulamentação sobre os subsídios agrícolas à exportação:

AAG	Regra
Artigo 3.3	Estabelece os compromissos dos Membros de não conceder subsídios previstos no Artigo 9.1 além dos níveis de volume de recursos e quantidades de produtos ali estabelecidos e de não conceder subsídios à exportação a produtos não listados.
Artigo 8	Os Membros se comprometem a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo.
Artigo 9.1	Aponta uma lista em <i>numerus clausus</i> de seis itens de programas de subsídios à exportação a que os compromissos de redução se aplicam.

Artigo. 10.1	Protege o Artigo 9:1 e impede que outros programas de subsídios não incluídos naquele Artigo sejam concedidos para tentativa de eludir ( <i>circumvent</i> ) os compromissos de redução.
--------------	--

Ao todo, 25 Membros (contando a Comunidade Européia como um) possuem compromissos de redução de subsídios à exportação especificados em suas Listas, com um total de 428 compromissos individuais de redução.<sup>166</sup> O gráfico a seguir representa os níveis de subsídios à exportação praticados pela União Européia e alguns outros países desenvolvidos. A proteção concedida pelos europeus é muito superior à dos demais países, denotando alto grau de unilateralismo no que tange à competição das exportações.



O gráfico foi elaborado com base nas notificações dos Membros ao Comitê sobre Agricultura. Ao contrário do que venha a parecer à primeira vista, os EUA subsidiam suas exportações em volume de recursos e quantidade de produtos bem superior à representação do gráfico. No entanto, o tipo de subsídios concedidos pelos EUA concentra-se muito mais em créditos à exportação e disciplinas conexas, que não precisam ser notificados. Justamente porque não existe ainda uma regulamentação multilateral sobre o tema. Os Estados Unidos, que não utilizam o “modelo clássico” dos subsídios à exportação como políticas de fomento às exportações, somaram dois por cento ou menos dos subsídios à exportação globais em 1995 até 1998, exatamente porque financiam suas vendas ao exterior principalmente por meio de

<sup>166</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_intro04\\_export\\_e.htm#conceptual](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro04_export_e.htm#conceptual)> Acesso em 10 de fevereiro de 2006.

créditos à exportação que, não obstante constituam subsídios à exportação, não estão listados como tais no Artigo 9.1 do AAG ou sujeitos a qualquer compromisso de redução.<sup>167</sup>

Em vista do que foi até aqui exposto, é possível se fazer uma conclusão parcial, no sentido de que a disciplina sobre os subsídios à exportação foi eleita, em conjunto indissociável com as disciplinas sobre acesso a mercados e redução de apoio interno, como instrumento relevante para a resolução do problema do comércio agrícola. Eventual sucesso na eliminação progressiva de subsídios à exportação parece contribuir seguramente para a melhoria das trocas internacionais do setor. No entanto, não será capaz de, *per se*, mitigar as distorções causadas nos outros dois pilares.

O domínio das regras previstas no AAG se afigura, portanto, de importância central para tal finalidade. O direito do comércio internacional no setor agrícola afigura-se então, como ferramenta útil para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro, razão pela qual enveredou-se pela regulamentação relativa à abertura de novos mercados e à redução das distorções nos mercados mundiais em decorrência de subsídios à produção.

De toda maneira, o AAG não pareceu um Acordo ambicioso quando de sua gênese. Tanto é que previa um processo de continuidade das negociações agrícolas com vistas à liberalização do setor, ainda em curso na OMC. Sobre este ponto, debruçamo-nos com vistas a identificar o atual estágio das negociações e as perspectivas para a redução dos subsídios agrícolas à exportação.

## **2.2 A continuidade do processo de reforma na agricultura**

### **2.2.1 O mandato de Doha**

As regras do comércio agrícola foram estabelecidas no AAG. Pretendia-se que sua implementação fosse concluída dentro de um período de seis anos a partir de 1995. No entanto, a insuficiência dos dispositivos do AAG foi antevista pelos próprios negociadores, que previram o insucesso da implementação das novas regras por meio do artigo 20 do Acordo.

A insuficiência dos dispositivos do Acordo sobre Agricultura foi de certa forma reconhecida pelos próprios negociadores, que estipularam no seu artigo 20, que haveria novas negociações sobre o tema, quando terminasse o período para a colocação em vigor das novas regras. Esse artigo, embora redigido de forma vaga, estabelecia um mandato para as negociações agrícolas (...)<sup>168</sup>

<sup>167</sup> LAFER, Celso. *Op. Cit.*, 2002, p.149.

<sup>168</sup> AMORIM, Celso. Uma avaliação preliminar da Conferência de Doha – as ambigüidades construtivas da agenda do desenvolvimento. **Revista de Política Externa**, Vol. 10, nº 4, maio de 2002, p. 57.

Os Membros concordaram em iniciar negociações para a continuidade do processo de reforma um ano antes do fim do período de implementação, ao final de 1999. Estas conversações tiveram início no começo de 2000 sob o mandato original do artigo 20 do AAG. As deliberações foram incorporadas na agenda de negociação estabelecida na Conferência Ministerial em 2001.<sup>169</sup>

O artigo 20 do Acordo Agrícola afirma que os Membros da OMC têm de negociar para dar continuidade à reforma do comércio agrícola. A direção da reforma está claramente definida no artigo: “reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção que resultem em uma reforma fundamental”:

Art. 20 – Continuação do Processo de Reforma

Reconhecendo que o objetivo de longo prazo das reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção que resultem em uma reforma fundamental é um processo contínuo, os Membros concordam que as negociações para a continuidade de tal processo serão iniciadas um ano antes do término do período de implementação, levando-se em consideração:

- a) a experiência adquirida até essa data na implementação dos compromissos de redução;
- b) os efeitos dos compromissos de redução no comércio mundial no setor agrícola;
- c) as preocupações não-comerciais, o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento Membros e o objetivo de estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado, assim como os demais objetivos e preocupações mencionados no preâmbulo do presente Acordo; e
- d) outros compromissos que sejam necessários para alcançar os objetivos de longo prazo acima mencionados.

Se o AAG estabelecido na Rodada Uruguai deu início a um conjunto de regras e reduziu medidas de proteção e apoio distorcivo ao comércio, o artigo 20 comprometeu os Membros a iniciarem negociações sobre a continuidade da reforma no final de 1999. Em realidade, no encontro de 7 e 8 de fevereiro de 2000, o Conselho Geral decidiu lançar uma nova rodada de negociação na agricultura.

A partir daí, a OMC divide a evolução das negociações agrícolas em 05 (cinco) fases.

A **Fase 1** teve início em fevereiro de 2000 e estendeu-se até março de 2001. Este período foi caracterizado pela apresentação de propostas pelos Membros, contendo suas posições iniciais nas negociações. Em geral, as visões expressas nos artigos e documentos de trabalho durante os encontros da fase 1 foram muito vagas.

No que tange aos subsídios à exportação, a primeira sessão especial do Comitê sobre Agricultura de 23 de março de 2000 acordou que o Secretariado prepararia um artigo com

<sup>169</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agric\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm)> Acesso em 28 de janeiro de 2006.

informações (*background paper*) sobre subsídios à exportação, baseado nas notificações feitas na área<sup>170</sup>.

A atuação do Mercosul e dos então Membros associados (Chile e Bolívia) é louvável. O bloco submeteu ao Comitê Agrícola um documento para discussão<sup>171</sup>, no qual questionava o uso distorcido do conceito de segurança alimentar por países desenvolvidos como meio de proteção disfarçada. Além disso, apresentou propostas relativas ao tema por duas vezes.<sup>172</sup>

A **Fase 2** ocorreu de março de 2001 a março de 2002.<sup>173</sup> Reuniões informais marcaram este trecho das negociações. O programa de trabalho foi decidido em março de 2001, em que foi estabelecida uma agenda. Nesta fase, as discussões eram por tópicos e incluíram mais detalhes técnicos. Isto foi necessário para permitir que os Membros desenvolvessem propostas específicas, que ensejassem um consenso sobre mudanças de regras e compromissos em Agricultura.

Em matéria de subsídios à exportação, o documento TN/AG/S/8 revisa e atualiza a informação compilada nas Listas dos Membros e as notificações por eles fornecidas<sup>174</sup>. O artigo lista os compromissos de redução de subsídios à exportação por Membro para os anos de implementação de 1995–2000.<sup>175</sup>

Este documento permite inferir que, dos 144 atuais Membros da OMC, 25 possuem, na Seção II parte IV de suas Listas, compromissos de redução de subsídios à exportação. Ali constam os produtos e grupos de produtos usados para o estabelecimento de compromissos de redução de subsídios à exportação durante a Rodada Uruguai<sup>176</sup> em relação às exportações totais<sup>177</sup>.

Assim, 25 Membros da OMC podem subsidiar exportações, mas apenas para produtos em que eles tenham compromissos de reduzir subsídios. Os Membros que não possuem compromissos na redução de subsídios não podem subsidiar a exportação de produtos

<sup>170</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *Background paper on export subsidies* (G/AG/NG/1, parágrafo 7(a) referido) 23 mar 2000.

<sup>171</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *Mercosur Discussion Paper: Food Security or Food Dependency?* (G/AG/NG/W/38+Corr.1) 27 set 2000.

<sup>172</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *Mercosur Negotiating Proposal on State Trading Companies* (G/AG/NG/W/104 + Corr.1) 23 jan 2001.

<sup>173</sup> A Fase 2 teve apenas duas reuniões formais.

<sup>174</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *Notifications provided by Members on Export Subsidies*. (G/AG/NG/S/5/Rev 1) 19 jul 2001.

<sup>175</sup> Para 2001, não circularam notificações até a data final para este artigo, dos Membros com compromissos de redução de subsídios à exportação. Portanto, as tabelas para 2001 não foram incluídas neste artigo dos Membros com compromissos de redução de subsídios à exportação. O artigo leva em conta as notificações dos Membros circuladas pelo Secretariado até 19 de março de 2002.

<sup>176</sup> GATT, *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme* (MTN.GNG/MA/W/24 20) 1993.

<sup>177</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *Notification Requirements and Formats*. (G/AG/2) 30 jun 1995.

agrícolas. Alguns entre os 25 decidiram reduzir substancialmente seus subsídios ou extingui-los completamente. Entre parênteses, estão o número de produtos envolvidos em cada país:

Austrália (5); Brasil (16); Bulgária (44); Canadá (11); Colômbia (18); Chipre (9); República Tcheca (16); União Européia (20); Hungria (16); Islândia (2); Indonésia (1); Israel (6); México (5); Nova Zelândia (1); Noruega (11); Panamá (1); Polônia (17); Romênia (13); Eslováquia (17); África do Sul (62); Liechtenstein (5); Turquia (44); Estados Unidos (13); Uruguai (3); Venezuela (72).

A partir destes dados, a reunião informal de 23 a 25 de julho de 2001 foi realizada especificamente para tratar de temas relativos à competição nas exportações: subsídios à exportação, créditos à exportação, empresas estatais de comércio, taxas e restrições à exportação, ajuda e segurança alimentar. O Mercosul apenas apresentou propostas sobre tarifas em acesso a mercados e ajuda alimentar.<sup>178</sup>

No entanto, nos anos de 2000 e 2001, não houve êxito na evolução das negociações no setor agrícola, em vista de posições maximalistas dos Membros e de afirmações genéricas contidas em suas propostas.<sup>179</sup>

As negociações agrícolas foram reformuladas pela Declaração Ministerial de Doha de novembro de 2001, que estabeleceu um novo mandato para a agricultura. Ao tornar os objetivos mais explícitos, a Conferência Ministerial de Doha compilou efetivamente as propostas desenvolvidas até então e determinou prazos para implementação, prevendo o término das negociações em 01 de janeiro de 2005.

Se a Fase 2 conseguiu concentrar a discussão sobre subsídios à exportação em temas que ainda dependem de regulamentação como créditos à exportação, empresas estatais de comércio, operações de ajuda alimentar, de outro lado não conseguiu atingir um consenso entre os Membros sobre um prazo de definição para um consenso sobre a direção do processo de reforma.

Este impasse foi sanado com a Declaração Ministerial de Doha, que estabeleceu a data de 31 de março de 2002, para a definição de objetivos no setor agrícola. Segundo o texto do novo mandato:

<sup>178</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd00\\_contents\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm)> p.80. Acesso em 05 de fevereiro de 2006.

<sup>179</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 54.

Art. 13 - Reconhecemos o trabalho já empreendido nas negociações iniciadas em 2000 sob o artigo 20 do Acordo sobre Agricultura, incluindo o largo número de propostas de negociação submetidas em nome de um total de 121 membros. Recordamos o objetivo de longo prazo referido no Acordo de estabelecer um sistema negocial justo e orientado pelo mercado com um programa da reforma fundamental que abranja regras fortalecidas e compromissos específicos de apoio e de proteção a fim de corrigir e impedir limitações e distorções em mercados agrícolas do mundo. Reconfirmamos nosso compromisso a este programa. Confiando no trabalho realizado até a presente data e sem prejudicar o resultado das negociações, comprometemo-nos às negociações detalhadas com vistas a: melhorias substanciais no acesso do mercado; reduções, com vistas à eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação; e reduções substanciais no apoio doméstico distorcivo de mercado.

Concordamos que o tratamento especial e diferencial para países em desenvolvimento será parte integral de todos os elementos das negociações e será incorporado nas programações das concessões e dos compromissos, e sempre que apropriado nas regras e disciplinas a serem negociadas, de maneira a tornar operacionalmente efetiva e a permitir a países em desenvolvimento a tomada de consciência de suas necessidades do desenvolvimento, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural. Tomamos nota das preocupações não-comerciais refletidas nas propostas de negociação submetidas pelos Membros e confirmamos que as preocupações não-comerciais serão levadas em consideração nas negociações como estabelecido no Acordo sobre Agricultura.

Art. 14. As modalidades para os compromissos adicionais, incluindo provisões para o tratamento especial e diferencial, serão estabelecidos até 31 março 2003. Os participantes submeterão suas propostas detalhadas baseadas nestas modalidades até data da Quinta Sessão da Conferência Ministerial. As negociações, incluindo a observância das regras, disciplinas e textos legais relacionados, serão concluídas como parte e na data da conclusão da agenda de negociação como um todo.

Tendo como diretriz o artigo 13 d Declaração Ministerial de Doha, a **Fase 3**, de março de 2002 a julho de 2003, foi denominada pela OMC como a “fase de preparação para as modalidades”. A sua finalidade seria traduzir os objetivos estabelecidos em Doha em modalidades de reforma. A OMC entende por modalidades os **alvos** a serem definidos (incluindo alvos numéricos) para o atingimento de objetivos definidos em Doha.

Os objetivos definidos no setor agrícola, como visto, dizem respeito: às melhorias substanciais em matéria de acesso do mercado; reduções, com vistas à eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação; e reduções substanciais no apoio doméstico distorcivo de mercado. As modalidades, portanto, pretendem definir que rumos cada um dos três pilares do AAG deverá seguir para a boa continuidade da reforma liberalizadora da agricultura. Tratou-se, pois, de uma fase de definição.

Nos termos do artigo 14 citado acima, portanto, as modalidades referiam-se genericamente à acomodação de diretrizes a serem definidas visando o atingimento dos objetivos definidos em Doha, em um dos três pilares do AAG. As modalidades foram usadas pelos Membros para o oferecimento de suas primeiras propostas (*comprehensive draft commitments*).

No entanto, tratou-se de um dos estágios mais críticos das negociações. Em apenas seis meses após Doha, as negociações agrícolas sofreram grande revés. Os Estados Unidos adotaram uma nova *Farm Bill*, em 2002, que é largamente percebida como um grande passo atrás. Dois meses depois, a forte oposição francesa à proposta da Comissão Européia para a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) destruiu as crescentes esperanças para as negociações em 2000 e 2001.<sup>180</sup> Marcos Jank também retrata a reação dos EUA e da CE às previsões da Agenda de Doha:

Entretanto, nesse período, os EUA aprovaram o *Farm Security and Rural Investments Act (FSRIA)* em 2002, tido como a Lei Agrícola mais protecionista de sua história, com a previsão da duplicação do montante global de subsídios disponíveis aos agricultores americanos nos dez anos subseqüentes. A CE, por sua vez, promove em 2003 uma reforma excessivamente tímida e incompleta da sua Política Agrícola Comum (Reforma Fischler), que apenas criou condições mínimas para a integração dos dez novos membros do Leste Europeu. As condições dessas duas reformas pouco liberalizantes levaram os dois *majors* a adotar uma postura essencialmente defensiva em relação à redução das proteções de fronteira e subsídios domésticos e de exportação.<sup>181</sup>

Não obstante a reação de países desenvolvidos, a Declaração Ministerial de Doha previu datas-chave para as negociações. Como visto, os compromissos sobre fórmulas e outras modalidades que orientassem os compromissos dos países teriam de ser preparados **até 31 de março de 2003**. Uma minuta abrangente dos compromissos dos Membros deveria estar pronta **até a 5ª Conferência Ministerial, de 10 a 14 de setembro de 2003 (Cancún)**. Por fim, o prazo para a conclusão das negociações seria até 01º de janeiro de 2005.

No intervalo entre 2002–2003, as preparações para as modalidades de reforma no sentido de eliminação a subsídios à exportação separam-se em cinco pontos: subsídios à exportação; créditos à exportação; empresas estatais de comércio; ajuda alimentar e; tributos e restrições à exportação.

A **primeira proposta revisada das “modalidades”** de 17 de fevereiro de 2003, sobre subsídios agrícolas à exportação, propôs que os subsídios fossem eliminados em duas

<sup>180</sup> MESSERLIN, Patrick. *Agriculture in the Doha Agenda*. Washington: The World Bank (Policy Research Working paper 3009 of the World Bank Development Research Group Trade), 2003.

<sup>181</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 58

velocidades: em cinco anos (10 anos para países em desenvolvimento) para um grupo de produtos; em nove anos (12 anos para países em desenvolvimento) para os demais produtos. A finalidade da primeira proposta das modalidades era possibilitar aos Membros a apresentação de compromissos – baseados nessas modalidades – até a 5ª Conferência Ministerial em Cancún.

Em 18 de março de 2003, circulou a **Proposta Harbinson**.<sup>182</sup> De acordo com o item 2 do prefácio do documento, “a presente minuta representa uma evolução da primeira minuta revisada da modalidades, baseada nas discussões da Sessão Especial de 24 a 28 de fevereiro de 2003. Um numero de participantes indicaram que a minuta não correspondia em vários pontos com sua visão das modalidades a serem estabelecidas”.

A ambição de orientar as discussões e acomodar as principais posições apresentadas em 2001 sucumbiu, de maneira que os negociadores perderam o prazo (31 de março de 2003) para a produção de alvos numéricos, fórmulas e outras modalidades para os compromissos dos Membros, apenas servindo para a discussão de detalhes técnicos nos meses subseqüentes.

### 2.2.2 O impasse de Cancún

A **Fase 4**, de agosto de 2003 a agosto de 2004, foi denominada pela OMC de “Cancún e a Fase da Estrutura de Trabalho”. Neste intervalo, várias propostas de estrutura de trabalho (*framework proposals*) com os pontos principais das modalidades foram discutidas antes e durante da 5ª Quinta Conferência Ministerial em Cancun, em setembro de 2003.

Desde o final da Rodada Uruguai, as posições antagônicas na agricultura foram manifestadas principalmente entre UE-EUA e o Grupo de Cairns<sup>183</sup>. No entanto, no decorrer das negociações da Rodada de Doha, os Membros da OMC passaram a buscar aproximações com outros países visando à formação de grupos de interesses comuns, sobretudo já em momento preliminar à 5ª Conferência Ministerial de Cancún.

Assim, vários outros atores internacionais surgiram com posições definidas para negociação no setor agrícola, como o G-10, G-20, G-33 e o G-90. O Brasil faz parte do Grupo

<sup>182</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *Harbinson Text* (TN/AG/W/1/Rev.1) 18 mar 2003. Na época, Harbinson era *Chairman* do Comitê sobre Agricultura, razão pela qual a proposta levou o seu nome. As propostas sobre subsídios às exportações foram indicadas nos itens 29 a 32.

<sup>183</sup> O Grupo de Cairns, criado na cidade australiana homônima, em 1986. Atualmente, é composto pela África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai. O Grupo de Cairns representa importante elemento de pressão na OMC. Entre setembro e novembro de 2002, o Grupo de Cairns submeteu suas proposições de negociação para o Mandato de Doha, pleiteando uma redução tarifária de 25% nos países desenvolvidos, redução dos subsídios à exportação, com a fixação de regras sobre créditos à exportação, suas garantias e programas de seguro. Disponível em <[http://www.cairnsgroup.org/wto\\_negotiations.html](http://www.cairnsgroup.org/wto_negotiations.html)> Acesso em 10 de julho de 2005.

de Cairns e desponta como líder do G-20, cujos interesses convergem para a liberalização agrícola. Ainda, juntamente com os grandes países em desenvolvimento (China, Índia), estão os países demandantes de tratamento preferencial, como o grupo de países da África e do Pacífico (ACP)<sup>184</sup>, do *Everything but Arms* (EBA)<sup>185</sup>, e demais países em desenvolvimento. Por fim, outras coalizões formaram-se para a defesa de seus interesses no setor agrícola:<sup>186</sup>

<i>Grupo</i>	<i>Composição</i>	<i>Finalidade</i>
EUA – CE	EUA e Comunidade Européia	Preservar interesses de ambos, principalmente em acesso a mercados (posição defensiva da CE) e subsídios agrícolas (posição defensiva dos EUA)
G-20	África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.	Busca da liberalização do comércio agrícola nos países desenvolvidos, com a redução dos subsídios agrícolas e a fixação de regras que ampliem o acesso a mercados para produtos dos países em desenvolvimento. Resistência em aceitar a ampliação real do acesso a mercados no caso dos países em desenvolvimento.
G-10 (“Amigos da Multifuncionalidade”)	Bulgária, Coréia, Maurício, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Noruega, Suíça e Taipei.	Defesa de critérios relacionados a questões não comerciais ( <i>non trade concerns</i> )
G-33	Antígua/Barbuda, Barbados, Belize, Botswana, Cuba, Filipinas, Granada, Guiana, Haiti, Honduras, Ilhas Maurício, Indonésia, Jamaica, Mongólia, Montserrat, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Quênia, República Dominicana, St Kitts, Santa Lucia, São Vicente/Granadine, Suriname, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia e Zimbábue.	Defesa e criação de listas de produtos especiais e mecanismos de salvaguarda especial.
G-90	Em geral, países africanos e países de menor desenvolvimento relativo (LCDs).	Defende a criação de uma categoria de “produtos especiais” na qual possam incluir seus produtos agrícolas, para que estes recebam tratamento diferenciado no comércio internacional.

Em síntese, estes são os atores envolvidos na negociação agrícola, bem como os discursos que utilizam na Rodada Doha para a defesa de seus interesses, nos debates e perspectivas desenvolvidos para a obtenção de um consenso no setor agrícola.

A primeira proposta para o estabelecimento de alvos na agricultura foi um **documento conjunto entre EUA e UE**, de 13 de agosto de 2003<sup>187</sup>. Sua apresentação ocorreu nas negociações pré-Cancun, com a finalidade de retomar o processo negociador. A exemplo dos

<sup>184</sup> Criada pelo Acordo de Georgetown de 1975. Disponível em <<http://acp.int>> Acesso em 10 de julho de 2005.

<sup>185</sup> Trata-se do Regulamento 416/2001 do Conselho da União Européia, que conferiu livre acesso para importações de todos os produtos dos países de menor desenvolvimento relativo sem quaisquer restrições quantitativas, exceto para armas e munições.

<sup>186</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 56 e 57.

<sup>187</sup> OMC, 5ª Conferência Ministerial. *United States and EC Working Document* (JOB(3)/157) 13 ago 2003.

Acordos de Blair House, que permitiram a conclusão da Rodada Uruguaí, o documento conjunto EUA-UE denotou a postura defensiva de ambos com relação ao tema agrícola, já que o matiz conservador do documento praticamente inviabilizaria a liberação do setor.

Logo em seguida, o **G-20**<sup>188</sup> **apresentou um documento** em contraponto à posição assumida pelos EUA e UE.<sup>189</sup> Outras propostas pré-Cancun foram apresentadas em 20 de agosto de 2003 por vários outros Membros, que também contribuíram para definir as diretrizes do processo de continuidade de reforma do setor agrícola.<sup>190</sup>

Em 24 de agosto de 2003, o presidente do Conselho Geral, Carlos Perez de Castillo, filtrou as sugestões colocadas pelos Membros. Em seguida, incluiu uma proposta de estrutura de trabalho para a agricultura, como Anexo A da sugestão de Declaração Ministerial que seria lançada em 14 de setembro de 2003, ao final do encontro de Cancún. Tratou-se de documento que ficou conhecido como a **Proposta Perez de Castillo**.<sup>191</sup>

Durante a Conferência de Cancun, vários Membros propuseram emendas à estrutura de trabalho da Proposta Perez de Castillo.<sup>192</sup> Em vista disso, futuras negociações em Cancun levaram a uma segunda revisão através da **Proposta Derbez**<sup>193</sup>. As disposições sobre subsídios à exportação contidas na Proposta Derbez, como parte integrante do Anexo A da Conferência Ministerial de Cancún, previam o estabelecimento de disciplinas em subsídios à exportação, créditos à exportação, empresas estatais de comércio e programas de ajuda alimentar. Os compromissos de redução deveriam ser aplicados em paralelo por meio dos seguintes parâmetros:

### 3.1. Com relação aos subsídios à exportação:

- Os Membros se comprometem a eliminar subsídios à exportação para produtos de particular interesse a países em desenvolvimento. Uma lista destes produtos deverá ser estabelecida com a finalidade de elaboração de propostas

<sup>188</sup> Este grupo constituiu-se inicialmente por dezesseis membros, chegou a possuir 23, chegando a ser chamado em vários momentos de G-22, mas por convenção manteve-se a denominação de G-20, em referência ao dia de sua constituição oficial em Genebra. Segundo dados da FAO e do Banco Mundial de 2004, o G-20 responde por cerca de 21% do PIB agrícola, 70% da população agrícola e 26% das exportações do setor. JANK, *Op. Cit.*, 2005, p.59.

<sup>189</sup> OMC, 5ª Conferência Ministerial. *G-20 Working Document* (JOB(03)/162) 20 ago 2003, que recirculou como (WT/MIN(03)/W6), incluindo os aditivos 1 e 2 em 30 de setembro de 2003.

<sup>190</sup> República Dominicana, Honduras, Nicarágua e Panamá através do documento (JOB(03)/164); Japão através do (JOB(03)/165); Bulgária, Taipei, Islândia, Coreia, Liechtenstein e Suíça através do (JOB(03)/167); Noruega através do (JOB(03)/167) e Quênia através do (JOB(03)/175) completaram as propostas.

<sup>191</sup> OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Perez de Castillo Proposal* (JOB(03)/150/Rev.1.) 12 set 2003.

<sup>192</sup> Caricom (WT/MIN(03)/W/11 em 08 de setembro de 2003); uma coalizão formada por Bulgária, Taipei, Islândia, Islândia, Japão, Coreia, Liechtenstein, Noruega e Suíça (WT/MIN(03)/W/15 em 12 de setembro de 2003); Noruega (WT/MIN(03)/W/15 em 12 de setembro de 2003); Israel (WT/MIN(03)/W/16 em 12 de setembro de 2003) e; União Africana, ACP e Países menos desenvolvidos (WT/MIN(03)/W/17 em 12 de setembro de 2003).

<sup>193</sup> OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Derbez Proposal* (JOB(03)/150/Rev.2) 16 set 2003.

compreensivas de Listas. A eliminação dos subsídios à exportação para estes produtos será implementada em um período de [...] anos.

- Para os produtos remanescentes, os Membros comprometer-se-ão a reduzir, com vistas à eliminação, permissões quantitativas e orçamentárias para exportação.

3.2. Com relação aos créditos à exportação:

- Os Membros se comprometem a eliminar, dentro do mesmo período estabelecido no primeiro item do parágrafo 3.1. os elementos distorcivos de comércio de créditos à exportação através de disciplinas que reduzam os prazos de pagamento a práticas comerciais ([...] meses), para os mesmos produtos no primeiro item do parágrafo 3.1 de uma maneira que seja equivalente em efeito.

- Para os produtos remanescentes, um esforço de redução, com vistas à eliminação, que seja paralelo à redução no segundo item do parágrafo 3.1 em seu efeito equivalente para créditos à exportação será assumido.

3.3. Sem prejudicar o desfecho das negociações, as reduções, com vistas à eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação mencionados nos parágrafos 3.1 e 3.2 ocorrerão em agenda que é paralela em sua equivalência de efeito sobre subsídios à exportação e créditos à exportação.

3.4. As provisões relacionadas às reduções, com vistas à eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação previstas nos parágrafos 3.1, 3.2 e 3.3. acima serão aplicadas igualmente a todas as formas de subsídios à exportação relacionados a ou fornecidos, diretamente ou indiretamente, por ou através de empresas estatais de comércio.

3.5. Disciplinas adicionais deverão ser acordadas de maneira a impedir deslocamento comercial através de operações de ajuda alimentar.

3.6. Uma data final para a eliminação de todas as formas de subsídios à exportação permanece sob negociação.

3.7. O fortalecimento do Artigo 12 do AAG sobre proibições e restrições à exportação será trabalhado nas negociações.

As **propostas das estruturas de trabalho** sobre subsídios à exportação – incluindo a **Pérez Del Castillo** e a **Derbez**, que tentaram impor compromissos aos Membros – visam ação sobre dois grupos de produtos.

Primeiro, os subsídios à exportação seriam eliminados sobre produtos “de interesse particular a países em desenvolvimento”. A definição de tais produtos, e quanto tempo a eliminação levaria, seriam negociados. De resto, as minutas diferenciavam-se sobre o que aconteceria ao segundo grupo de produtos: se os subsídios remanescentes deveriam ser reduzidos (União Européia – Estados Unidos, Noruega) ou eliminados (G-20).

A proposta Derbez (2ª Revisão do Texto da Proposta Ministerial de Cancún) propôs que uma data final para a eliminação de todas as formas de subsídios (i.e. incluindo créditos

subsidiados à exportação, práticas de empresas estatais de comércio e algumas formas de ajuda alimentar) fosse negociada.

Com uma postura um pouco diferente, a União Africana/ACP/Países menos desenvolvidos (G-90) pleiteavam que todos os subsídios à exportação fossem reduzidos substancialmente “com vistas à sua eliminação, dentro de um período específico”.

De toda maneira, a fase pós-Cancún foi marca por uma indefinição nos rumos das negociações. Em setembro de 2003, o consenso estava longe de ser alcançado entre os Membros, sendo que se fazia necessária uma retomada do processo de reforma agrícola.

### 2.2.3 A retomada da reforma agrícola e a Conferência Ministerial de Hong Kong

Após a Conferência Ministerial de Cancún terminar em impasse, os Membros da OMC em Genebra iniciaram esforços para colocar as negociações, e o resto do programa de trabalho, de volta à ativa. As negociações passaram, então, a ser realizadas em eventos divididos entre as diferentes áreas da negociação multilateral. Sobre este ponto, Marcos Jank aponta que:

A Semana Agrícola, assim, tornou-se o principal momento de negociação do tema agrícola na OMC. Neste contexto, EUA e CE passaram a perceber a existência de uma nova e inédita “coalizão de geometria variável” nas negociações multilaterais, marcada pela representatividade e pela postura construtiva do G-20, o que possibilitou uma aproximação daqueles países com os líderes desse grupo (Brasil e Índia), bem como com a Austrália, líder do Grupo de Cairns. Assim, visando a desatar o nó agrícola, os negociadores e ministros dos EUA, CE, Brasil, Índia e Austrália passaram a se reunir de forma periódica a fim de discutir as demandas e sensibilidades de cada um, bem como procurar uma saída comum para o impasse nas negociações. Paralelamente, o G-20 e o Grupo de Cairns se aproximaram e encontraram seus pontos de contato. Essa “nova geometria” de aproximações sucessivas desses países-chave passou a ser denominada como FIPs (*Five Interested Parties*) por alguns, e como NG-5 (Não-Grupo dos cinco), por outros.<sup>194</sup>

A formação de coalizões evidencia uma reação clara dos Membros às políticas protecionistas adotadas pelos EUA e pela UE no decorrer do Mandato de Doha.

A edição da *Farm Bil 2002*, com efeito, é suficiente para evidenciar a **postura ambígua norte-americana no setor agrícola**. De um lado, os EUA defendem em foros multilaterais a fixação de regras para a liberalização do setor agrícola. De outro lado, no entanto, praticam políticas protecionistas e unilaterais no campo comercial. De maneira semelhante, os EUA reputam o Brasil de uma maneira dúplice: por um lado, como competidor em produtos como soja, derivados de soja e carne de frango, e de outro lado, como importante

<sup>194</sup> JANK, *Op. Cit.*, 2005, p. 59

fornecedor em produtos como café e suco de laranja<sup>195</sup>, de maneira que o grau de abertura comercial dos EUA em relação ao Brasil depende, primordialmente, da escassez de alguns produtos em seu mercado doméstico.

Já a União Européia (UE), juntamente com a Coréia e o Japão, encara a agricultura como um setor altamente protegido por quotas tarifárias seletivas e barreiras não-tarifárias. Nesse sentido, desenvolveu uma Política Agrícola Comum (PAC), que tem por objetivo “proporcionar aos agricultores um nível de vida razoável e fornecer aos consumidores alimentos de qualidade a preços adequados. O modo de realizar estes objetivos evoluiu ao longo dos anos. A segurança alimentar, a preservação do ambiente rural e uma boa relação qualidade-preço são, na atualidade, os conceitos de base”.<sup>196</sup> Apesar de ter sido acusada pelos demais atores de ser altamente protecionista e de causar distorções ao comércio mundial, a PAC sofreu uma recente revisão relativa ao financiamento da agricultura comunitária, notadamente por meio das subvenções à exportação de excedentes de produtos alimentares.

Não obstante as reações dos EUA e da UE na agricultura, o esforço das negociações agrícolas para retomar o fracasso de Cancun foi renovado. O trabalho intensificou-se na primeira metade de 2004, com uma nova data alvo para alcançar um consenso em um pacote de acordos de estrutura de trabalho até 30 de julho de 2004. A primeira minuta do “pacote de julho” circulou em 16 de julho. Os Membros iniciaram negociações intensivas em vários formatos com início em 19 de julho.<sup>197</sup>

Em 1º de agosto de 2004, uma proposta de trabalho foi aprovada em Genebra. Tratou-se, finalmente, da estrutura básica para o futuro Acordo da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Sob o ângulo do avanço das negociações, a **estrutura de trabalho de agosto de 2004** situa-se entre o Mandato de Doha de 2001 e o documento de modalidades, que deveria ser concluído na 6ª Conferência Ministerial de Hong Kong.

A estrutura de trabalho determina claramente que todas as formas de subsídios à exportação serão eliminadas até uma data razoável (“*credible date*”). A eliminação correrá em paralelo com todos os tipos de subsídios, incluindo aqueles em crédito à exportação com apoio governamental, monopólios de exportação permitidos pelo Estado e ajuda alimentar.

O texto do *framework* sobre competição nas exportações diz o seguinte:

---

<sup>195</sup> Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/topics/view.asp?T=103024>> Acesso em 09 de julho de 2005.

<sup>196</sup> Disponível em <[http://europa.eu.int/pol/agr/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/pol/agr/index_pt.htm)> Acesso em 09 de julho de 2005.

<sup>197</sup> Disponível em <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_package\\_july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm)>. Acesso em 24 de janeiro de 2005.

17. A Declaração Ministerial de Doha pretende a “redução, com vistas à eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação”. Como resultado das negociações, os Membros concordam em estabelecer modalidades detalhadas assegurando a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e disciplinas sobre todas as medidas de exportação de efeito equivalente em uma data final crível.”

18. Os seguintes itens serão eliminados na data final a ser acordada:

- Subsídios à exportação previstos nas Listas.
- Créditos à exportação, garantias de crédito à exportação ou programas de seguro com prazos de pagamento além de 180 dias.
- Termos e condições relacionados a créditos à exportação, garantias de crédito à exportação ou programas de seguro com prazos de pagamento além de 180 dias e abaixo disto desde que não estejam de acordo com as disciplinas a serem acordadas. Estas disciplinas cobrirão, *inter alia*, pagamento de juros, taxas mínimas de juros, pagamentos de prêmios mínimos, e outros elementos que possam constituir subsídios ou distorção de comércio de alguma maneira.
- Práticas distorcivas de comércio com respeito às empresas estatais de comércio exportadoras incluindo a eliminação de subsídios à exportação fornecidos por ou para elas, financiamento governamental, e a assunção de perdas. A questão do uso futuro de poderes de monopólio estará sujeita à negociação futura.
- Provisão de ajuda alimentar que não esteja em conformidade com disciplinas operacionalmente efetivas a serem acordadas. O objetivo de tais disciplinas será prevenir deslocamento comercial. O papel das organizações internacionais com relação à provisão de ajuda alimentar pelos Membros, incluindo questões humanitárias ou desenvolvimentistas relacionadas, será abordado nas negociações. A questão do fornecimento de ajuda alimentar exclusivamente em forma de concessão total também será trabalhada nas negociações.

19. Provisões de efetiva transparência para o parágrafo 18 serão estabelecidas. Tais provisões, de acordo com a prática padronizada da OMC, serão consistentes com considerações de confidencialidade comercial.

No dizer de Marcos Jank, os subsídios clássicos à exportação seriam eliminados em data ainda a ser acordada e disciplinas mais rígidas regeriam o uso de créditos à exportação, o funcionamento das empresas estatais de comércio e o uso da ajuda alimentar com o perverso objetivo de escoar excedentes subsidiados.<sup>198</sup>

Por fim, a **Fase 5** vai de setembro de 2004 até o estabelecimento de modalidades no setor agrícola, razão pela qual é reconhecida pela OMC como a “fase de modalidades”. Por isso, o presente estágio das negociações visa a atingir um acordo nas modalidades plenas, que

<sup>198</sup> JANK, Marcos. A Guerra da Eficiência contra o Subsídio. **Agro Exame**. São Paulo: p.34-38. ago 2004.

serão usadas para organizar o acordo final com regras revisadas e compromissos individuais dos países.

O prazo final para a conclusão das negociações (1º de janeiro de 2005) foi postergado em 1º de agosto de 2004, sem o estabelecimento de uma data nova. Informalmente, estimou-se uma data final para o final de 2006.

Assim, as negociações prosseguiram até a realizada da 6ª Conferência Ministerial de Hong Kong. Os representantes dos 149 Membros da OMC aprovaram, em 18 de dezembro de 2005, **a eliminação gradativa dos subsídios à exportação de produtos agrícolas até 2013**. O Declaração da Conferência Ministerial diz que "Asseguramos que a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e de todos os limites às normas de exportação com efeito equivalente deverá ser completada até o final de 2013". O texto da Declaração Ministerial diz o seguinte:

4. Reafirmamos nosso compromisso com o mandato da agricultura como estabelecido no parágrafo 13 da Declaração Ministerial de Doha e com o Programa de Trabalho adotado pelo Conselho Geral em 01º de agosto de 2004. Tomamos nota do relatório elaborado pelo *Chairman* da Sessão Especial sob sua responsabilidade (TN/AG/21, contido no Anexo A). Recebemos bem o progresso feito pela Sessão Especial do Comitê sobre Agricultura desde 2004 e lembrado desde então.

6. Asseguramos que a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e de todos os limites às normas de exportação com efeito equivalente deverá ser completada até o final de 2013. Isto será atingido de maneira progressiva e paralela, a ser especificada nas modalidades, de maneira que uma parte substancial está realizada antes do final da primeira metade do período de implementação. Notamos convergência emergente em alguns elementos de disciplinas relativas a créditos à exportação, garantias de crédito à exportação ou programas de seguro com períodos de pagamento de 180 dias ou menos. Concordamos que tais programas deveriam ser auto-financiados, refletindo consistência de mercado, e que o período deveria ser de duração suficientemente curta de maneira a efetivamente não eludir disciplina orientada comercialmente.

A posição do G-20 defendia a eliminação total dos subsídios à exportação até 2010. No entanto, a UE conseguiu alargar o prazo em três anos com a finalidade de compatibilizar esta data com a sua Política Agrícola Comum, que previa redução de subsídios para 2013. Uma parte substancial das subvenções agrícolas será eliminada até 2010. De toda maneira, a medida atinge principalmente a União Européia, que está obrigada a cortar subsídios agrícolas de, aproximadamente, 2,4 bilhões de euros por ano até 2013.

A Conferência Ministerial decidiu ainda que as negociações para a conclusão da Rodada Doha deverá ser concluída até 30 de abril de 2006.

A data negociada marcaria o fim dos: subsídios à exportação como listado nos Compromissos de Redução dos Membros; todos os créditos à exportação, programas de seguro ou garantia de crédito às exportações com períodos de pagamento superior a 180 dias; aqueles com prazo de pagamento mais curto mas em desacordo com as disciplinas a serem negociadas; práticas distorcivas de empresas estatais de comércio que são consideradas como sendo subsidiadas (“a questão do uso futuro dos poderes de monopólio estará sujeita a negociação futura”); e ajuda alimentar que não esteja em conformidade com várias disciplinas, que serão também negociadas.

A repercussão da previsão da eliminação de subsídios à exportação até 2013 atingida na conclusão da Conferência Ministerial de Hong Kong não foi recebida com entusiasmo pela comunidade internacional.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que não obstante o embate de coalizões havido em Cancún, as negociações agrícolas ganharam novo fôlego com o *framework* que estabeleceu diretrizes de trabalho na OMC, em agosto de 2004. A importância deste documento é crucial porque substitui o tradicional consenso de EUA, CE, Canadá e Japão por um novo mosaico de posições estabelecidas por países-chave desenvolvidos e em desenvolvimento, reconhecidos como líderes das coalizões de Cancun.

A estratégia da diplomacia brasileira de liderar o G-20 catapultou o país ao centro das discussões ocorridas nas negociações e consolidou a liberalização agrícola como o tema mais sensível para o Brasil nos distintos foros multilaterais de que o país é parte. Portanto, pode-se afirmar que o Brasil concentra seus interesses no discurso de liberalização do comércio internacional, na liderança do G-20 e sua atuação perante as negociações em curso na OMC, bem como na instauração de Painéis contra práticas distorcivas ao comércio agrícola, sobretudo a imposição de subsídios agrícolas a produtos nacionais.

Uma vez colocada a condição dos subsídios à exportação como tripé do AAG, analisada sua interação com os dois outros pilares, esclarecida as regras que orientam estes três campos da agricultura, bem como desvelada a evolução das negociações agrícolas desde o final do período de implementação, com destaque para o tema dos subsídios às exportações, passa-se a analisar especificamente o tema dos subsídios à exportação. A finalidade do próximo capítulo é complementar o estudo sobre as regras e compromissos relativos ao tema, apontando as restrições e possibilidades para o seu questionamento junto à OMC.

### III – OS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS À EXPORTAÇÃO

#### 3.1 Regulamentação dos subsídios agrícolas à exportação na OMC

##### 3.1.1 Regras sobre subsídios à exportação no setor agrícola

Os subsídios agrícolas à exportação constituem-se em matéria complexa. Uma leitura desavisada do trecho do AAG sobre o tema (Parte V) demonstra-se obscura e incapaz de esclarecer a regulamentação jurídica que norteia os subsídios à exportação. Mesmo assim, trata-se da disciplina que prevaleceu na redação final do AAG, para regular os subsídios agrícolas à exportação. O AAG não é suficiente *per se* para esclarecer até onde o Estado pode intervir no desempenho exportador de sua agricultura, dentro da legalidade das normas da OMC. Outros Acordos serão analisados em conjunto, para elucidar este ponto ao longo deste capítulo.

Logo, a pergunta a ser respondida é a seguinte: **como o tema dos subsídios agrícolas à exportação é regulado no bojo do sistema multilateral de comércio?** A resposta fornecerá contribuição relevante para a defesa de interesses do Brasil junto à OMC. Vale mencionar que os grupos de produtos mais comuns em que os subsídios à exportação são aplicados residem

nos produtos agrícolas e nos laticínios.<sup>199</sup> Daí também o interesse em analisar especificamente os subsídios agrícolas à exportação, de maior impacto na economia brasileira.

Este capítulo analisa, portanto, as regras existentes sobre os subsídios agrícolas à exportação no bojo do AAG e até que ponto tais regras são efetivas para contribuir para a liberalização do comércio agrícola. Além disso, examina os compromissos em matéria de subsídios à exportação assumidos pelos Membros, para garantir sua redução progressiva durante o período de implementação do Acordo.

De início, vale repisar que o AAG não foi construído para resolver o problema do comércio agrícola, mas sim para “estabelecer as bases para o início de um processo de reforma do comércio na agricultura”.<sup>200</sup> Assim, a idéia é a de que ele não tem a ambição de integrar a agricultura definitivamente nas regras de liberalização do comércio de produtos não-agrícolas. A disciplina jurídica que visa especificamente à redução dos subsídios à exportação, de outro lado, parece romper com este pessimismo e, dentre as demais disciplinas que incidem sobre os outros dois pilares do AAG, configura-se na potencialmente mais efetiva.<sup>201</sup>

Vimos na seção 1.2.3 que os subsídios à exportação utilizados em produtos não-agrícolas são proibidos pelo ASMC. Ao contrário do ASMC, o AAG contém disposições que permitem o uso condicionado de subsídios agrícolas à exportação, dentre outros fatores, para não comprometer o abastecimento e a segurança alimentar de alguns países que enfrentam a agricultura como um tema sensível. Trata-se da especialidade do setor agrícola. Neste diapasão, há de se advertir que o regime dos subsídios agrícolas à exportação não é tão simples e admite variações no que tange à sua permissão ou proibição dependendo de situações específicas que serão vistas em seguida. O que se pretende investigar, portanto, é **que medidas constituem um subsídio agrícola à exportação segundo o AAG e quais os limites legais em que poderão ser aplicadas**. Tais limites encontram-se nos Artigos 3, 8, 9, 10 e 11 (Parte V) do AAG.

**A regra geral sobre subsídios agrícolas à exportação está prevista no Artigo 3:3 do AAG.** Em síntese, os Membros possuem dois tipos de compromissos em matéria de subsídios agrícolas à exportação: não conceder subsídios previstos no Artigo 9:1 a produtos agrícolas além dos níveis especificados em suas listas e não conceder subsídios a produtos não listados.

A incorporação dos compromissos assumidos em matéria de apoio interno e de subsídios à exportação consignados na Parte IV da Lista de cada Membro constitui regra de

<sup>199</sup> Disponível em <<http://internationalecon.com/v1.0/ch10/10c090.html>> Acesso em 02 de março de 2006.

<sup>200</sup> Parágrafo 1º do preâmbulo do AAG.

<sup>201</sup> United States Department of Agriculture. *Agriculture Outlook*. Washington D.C., 1996.

limitação dos níveis dos subsídios por produto. As Listas formam parte integral do GATT 1994 e prevêm até onde o Membro pode subsidiar suas exportações de produtos agrícolas, com a finalidade de tornar o comércio agrícola orientado pelo mercado, com parâmetros mínimos de intervenção.<sup>202</sup>

No caso *US – FSC*, o Órgão de Apelação explicou as obrigações previstas no artigo 3.3, diferenciando os dois tipos de compromissos:

De acordo com o artigo 3, os Membros têm de assumir dois tipos distintos de compromissos de subsídio à exportação. Nos termos da primeira parte do Artigo 3.3, os Membros estabeleceram um compromisso de que não irão “fornecer subsídios à exportação listados no parágrafo 1 do artigo 9 em respeito a produtos agrícolas ou grupos de produtos agrícolas especificados na Seção II da Parte IV de suas Listas além dos níveis de compromissos para desembolsos orçamentários e quantidades ali especificados. Este é o compromisso para produtos agrícolas listados.

De acordo com a segunda parte do Artigo 3.3., os Membros se comprometeram a não fornecer nenhum subsídio à exportação, *listado no Artigo 9.1*, com respeito à produtos agrícolas não listados. Esta cláusula claramente envolve também compromissos de subsídios à exportação dentro do significado do Artigo 10.1. Nossa interpretação deste termo é confirmada pelo título do Artigo 9, que é “*Compromisso em Matéria de Subsídios à Exportação*”. Consistentemente com nossa leitura daquele termo, o Artigo 9.1 refere-se tanto a (1) os compromissos feitos para produtos agrícolas listados, nos termos da primeira parte do Artigo 3.3, e à (2) proibição geral, da segunda parte do Artigo 3.3, contra a concessão de subsídios à exportação listados no Artigo 9.1 a produtos agrícolas não listados.<sup>203</sup>

O dispositivo não está imune a críticas. Raj Bhala afirma que a regra geral prevista no Artigo 3:3 do AAG não configura um “banimento profilático” dos subsídios agrícolas à exportação, muito menos a incorporação de um grande princípio de liberalização comercial.<sup>204</sup> Isto porque os compromissos voluntariamente negociados pelos Membros da OMC mencionados no Artigo 3:3 apenas se aplicam aos subsídios previstos no Artigo 9:1 do AAG.

<sup>202</sup> Artigo 3.1 do AAG.

<sup>203</sup> “*Under Article 3, Members have undertaken two different types of ‘export subsidy commitments’. Under the first clause of Article 3.3, Members have made a commitment that they will not ‘provide export subsidies listed in paragraph 1 of Article 9 in respect of the agricultural products or groups of products specified in Section II of Part IV of its Schedule in excess of the budgetary outlay and quantity commitments levels specified therein’. This is the commitment for scheduled agricultural products. Under the second clause of Article 3.3, Members have committed not to provide any export subsidies, listed in Article 9.1, with respect to unscheduled agricultural products. This clause clearly also involves ‘export subsidy commitments’ within the meaning of Article 10.1. Our interpretation of this term is confirmed by the title of Article 9, which is ‘Export Subsidy Commitments’. Consistently with our reading of that term, Article 9.1 relates both to (1) the commitments made for scheduled agricultural products, under the first clause of Article 3.3, and to (2) the general prohibition, in the second clause of Article 3.3, against providing export subsidies listed in Article 9.1 to unscheduled agricultural products.*” EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.

<sup>204</sup> BHALA, Raj. *Op. Cit.*, 2003, p. 113.

Assim, o AAG deixa de esclarecer se subsídios não listados no Artigo 9.1 seriam permitidos ou proibidos. O problema será enfrentado adiante.

O Artigo 8 estabelece a regra de que “cada Membro se compromete a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo e com os compromissos especificados em suas Listas”. Trata-se de dispositivo que traz dois comandos. Em primeiro lugar, a concessão de subsídios à exportação na agricultura deverá estar condicionada às permissões e restrições do AAG. Em segundo lugar, o Artigo 8 revela uma singularidade do AAG: ele não é capaz de, sozinho, regular o tema dos subsídios, pois depende sempre da aferição dos compromissos de redução específicos de cada Membro assumidos em suas Listas.

O artigo 9.1, então, define os vários tipos de subsídios à exportação que estão sujeitos a compromissos de redução. Em relação aos produtos listados, quando os níveis específicos de compromissos de redução são atingidos, a autorização limitada ao fornecimento de subsídios à exportação listados no Artigo 9.1 é transformada, efetivamente, em uma proibição contra as determinações daqueles subsídios. Trata-se de uma **autorização limitada**, como bem reconheceu o Órgão de Apelação no caso FSC: “quando os níveis específicos de compromisso de redução são alcançados, a **autorização limitada** para fornecer subsídios à exportação listados no Artigo 9:1 é transformada, efetivamente, em uma **proibição**”.<sup>205</sup>

Em relação aos produtos não-listados, o artigo 9.1 estabelece uma proibição geral contra todas as medidas que caracterizam subsídios.

A lista de programas de subsídios a seguir consta do Artigo 9:1 do AAG. Os destaques em negrito demonstram as preocupações dos negociadores da Rodada Uruguai em instituir regras de redução a subsídios à exportação específicos de países desenvolvidos.<sup>206</sup>

- Subsídios diretos à produção de produtos agrícolas, para a exportação.

(a) a concessão, pelo governo ou por organismos públicos, a uma empresa, a uma indústria, a produtores de um produto agrícola, a uma cooperativa ou outra associação de tais produtores,

<sup>205</sup> “(...) when the specific reduction commitment levels have been reached, the limited authorization to provide export subsidies as listed in Article 9.1 is transformed, effectively, into a prohibition.” *EC v. United States: United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.

<sup>206</sup> BHALA, *Op. Cit.*, 2003, p. 8.

ou a entidade de comercialização, de **subsídios diretos**, incluindo pagamentos em espécie, **subordinados ao desempenho de suas exportações**.<sup>207</sup>

- Venda de produtos de estoques públicos a preços inferiores aos do mercado doméstico.

(b) a venda ou a distribuição para exportação, realizada pelos governos ou organismos públicos, **de estoques não comerciais de produtos agrícolas a preço inferior ao preço comparável cobrado**, por produto similar, a compradores no mercado interno.<sup>208</sup>

- Subsídios diretos à exportação.

(c) **os pagamentos sobre para exportação de um produto agrícola financiados por medidas governamentais**, que representem ou não um ônus ao tesouro nacional, incluindo os pagamentos financiados com recursos procedentes de uma taxa imposta ao referido produto agrícola ou imposta a um produto agrícola a partir do qual o produto exportado é obtido.<sup>209</sup>

- Medidas para redução de custos de comercialização, para a exportação

(d) **a concessão de subsídios para reduzir os custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas (exceto os serviços de promoção à exportação e de consultoria amplamente disponíveis)**, incluindo os custos de manuseio, de aperfeiçoamento e outros custos de processamento, assim como os custos de transporte e fretes internacionais.<sup>210</sup>

- Subsídios ao frete interno

(e) **as tarifas de transporte interno e de frete para carregamentos à exportação**, estabelecidas ou impostas pelos governos *em termos mais favoráveis* do que aqueles para carregamentos internos.<sup>211</sup>

- Subsídios a produtos agrícolas que sejam incorporados em produtos para a exportação

<sup>207</sup> O Artigo 9:1(a) cobria vários programas de subsídios da UE e dos EUA.

<sup>208</sup> O Artigo 9:2(b) incidia sobre vendas diretas do *United States Commodity Credit Corporation* provenientes de estoques de laticínios e vendas da UE oriundas de estoques de intervenção.

<sup>209</sup> O Artigo 9:1(c) capturava o programa de subsídios ao açúcar da UE e aos laticínios no Canadá.

<sup>210</sup> O Artigo 9:1(d) inclinava-se sobre vários programas de subsídios em Membros desenvolvidos da OMC.

<sup>211</sup> O Artigo 9:1(e) irradiava efeitos em face de taxas subsidiadas de frete ao programa canadense (isenção perpétua desde 1897) denominado *Crow's Nest* para itens exportados a partir de portos no oeste do Canadá.

(f) os subsídios a produtos agrícolas **subordinados à incorporação de tais produtos a produtos exportados.**<sup>212</sup>

Estes seis tipos de subsídios agrícolas, portanto, estão sujeitos a compromissos de redução assumidos pelos Membros em virtude do AAG em suas respectivas Listas.

Já o artigo 9.2(a) dispõe, observada a alguma flexibilidade prevista no artigo 9.2(b), que o nível máximo de desembolsos orçamentários, e o nível máximo de subsídios à exportação que podem ser concedidos a determinado produto agrícola por ano estarão previstos nas Listas de Compromissos dos Membros.<sup>213</sup>

O AAG afirma ainda que os subsídios à exportação não previstos no Artigo 9:1 do AAG não podem ser usados para eludir<sup>214</sup> (*circumvent*) compromissos de subsídios à exportação. A disposição prevista no artigo 10 do AAG reflete uma preocupação de que os Membros encontrarão maneiras de conceder subsídios à exportação não previstos no Artigo 9.1 do AAG, com vistas a esquivar o cumprimento dos compromissos assumidos nas respectivas Listas. Ao analisar o artigo 10.1, que proíbe a aplicação de subsídios à exportação com a finalidade de tentativa de eludir os compromissos, o Órgão de Apelação teceu considerações relevantes no caso US – FSC:

O Artigo 10.1 impede a aplicação de subsídios à exportação de maneira a “*resultar ou a ameaçarem resultarem em eludir*” tal proibição. Os Membros teriam certamente “encontrado um caminho para burlar, um jeito de evadir”, esta proibição se eles pudessem transferir, através de isenções fiscais, os mesmos recursos econômicos que eles estão proibidos de fornecer de outras formas nos termos dos Artigos 3.3 e 9.1. Logo, com respeito à proibição contra o fornecimento de subsídios listados no Artigo 9.1 acerca de produtos agrícolas não listados, acreditamos que a medida do FSC envolve a aplicação de subsídios à exportação, *não* listados no Artigo 9.1, de maneira que, para no mínimo, “*ameaça resultar em tentativa de eludir aquele compromisso de subsídio à exportação*” no Artigo 3.3.<sup>215</sup>

<sup>212</sup> O Artigo 9:1(f) ia de encontro aos pagamentos realizados pela UE para os exportadores de biscoitos e produtos beneficiados a partir de grãos domésticos ou açúcar.

<sup>213</sup> Artigo 9.1. “a” – Exceto pelo estabelecido na letra “b”, os níveis de compromisso em matéria de subsídios à exportação correspondentes a cada ano do período de implementação, especificados na Lista de um Membro, representam, no que se refere aos subsídios à exportação listados no Parágrafo 1 do presente Artigo:

i) no caso de compromissos de redução dos desembolsos orçamentários, o nível máximo de gastos destinados a tais subsídios que podem ser previstos ou incorridos naquele ano para o produto agrícola ou grupo de produtos considerados; e

ii) no caso de compromissos para redução da quantidade exportada, a quantidade máxima de um produto agrícola, ou de um grupo de produtos, em favor dos quais tais subsídios à exportação possam ser concedidos naquele ano.

<sup>214</sup> Eludir significa: “evitar ou esquivar com destreza; furtar-se com habilidade ou astúcia, ao poder ou influência de”. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1988.

<sup>215</sup> “*Article 10.1 prevents the application of export subsidies which ‘results in, or which threatens to lead to, circumvention’ of that prohibition. Members would certainly have ‘found a way round’, a way to ‘evade’, this prohibition if they could transfer, through tax exemptions, the very same economic resources that they are*

Há uma falta de clareza em relação ao *status* dos subsídios que não estão listados no artigo 9.1 do AAG. O Artigo 10.1 estipula que tais subsídios não podem ser usados de maneira que possa levar à “elusão de compromissos de subsídios à exportação”, mas não está claramente determinado se qualquer outro subsídio também é proibido.

Um parâmetro que poderia ser utilizado para solucionar tal problema encontra-se no Anexo 1 do ASMC. Ali constam vários esquemas de incentivos direcionados para empresas orientadas para exportação. Em princípio, nos termos do Artigo 3.1 do ASMC, estes subsídios são proibidos, mas os países em desenvolvimento podem ter acesso a eles por conta do tratamento especial e diferenciado do Artigo 27 do ASMC. Em particular, tais subsídios podem continuar a ser usados por países menos desenvolvidos, ao passo que outros países em desenvolvimento já dispuseram de um período de graça de até oito anos.

Por fim, o Artigo 10.2 do AAG conclama os Membros a esforçarem-se pela elaboração de disciplinas internacionais para reger a concessão de créditos à exportação, garantias de crédito à exportação ou programas de seguro e, uma vez estabelecidas tais disciplinas, que a concessão de créditos à exportação, de garantias de créditos à exportação ou de programas de seguro sejam feitas em conformidade com tais disciplinas.

Os créditos à exportação fornecem a possibilidade de elusão ou de tentativa de elusão dos compromissos em matéria de subsídios à exportação. A preocupação é a de que os créditos poderiam ocultar um elemento do preço ou uma taxa de juro do subsídio (e.g. os juros poderiam ser inferiores àqueles praticados no mercado). Por este motivo, o AAG comprometeu os Membros a esforçarem-se pela elaboração de disciplinas internacionalmente acordadas para reger a concessão de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro.

Em síntese, o seguinte quadro permite aferir as regras chave sobre os subsídios à exportação do AAG:

AAG	Regra
Artigo 3.3	Estabelece os compromissos dos Membros de não conceder subsídios previstos no Artigo

---

*prohibited from providing in other forms under Articles 3.3 and 9.1. Thus, with respect to the prohibition against providing subsidies listed in Article 9.1 on unscheduled agricultural products, we believe that the FSC measure involves the application of export subsidies, not listed in Article 9.1, in a manner that, at the very least, 'threatens to lead to circumvention' of that 'export subsidy commitment' in Article 3.3.” EC v. United States: United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.*

	9.1 além dos níveis de volume de recursos e quantidades de produtos ali estabelecidos e de não conceder subsídios à exportação a produtos não listados.
Artigo 8	Os Membros se comprometem a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo.
Artigo 9.1	Aponta uma lista em <i>numerus clausus</i> de seis itens de programas de subsídios à exportação a que os compromissos de redução se aplicam.
Artigo 9.2	Identifica duas formas de compromissos de redução:- desembolsos orçamentários (e.g. o valor de um tipo de subsídio, medido em termos de gastos em um programa em determinado ano); - quantidade de exportações (e.g. o valor de um tipo de subsídio, medido em termos de quantidades máximas de um produto agrícola que pode ser subsidiada em um determinado ano).
Artigo. 10.1	Protege o Artigo 9:1 e impede que outros programas de subsídios não incluídos naquele Artigo sejam concedidos para tentativa de eludir ( <i>circumvent</i> ) os compromissos de redução.
Artigo 10.2	Determina que sejam estabelecidos parâmetros internacionais para a regulação de créditos à exportação, garantias de crédito à exportação e seguros de crédito à exportação (subsídios não previstos no Artigo 9.1).

Verificou-se há pouco que os subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG podem ser concedidos até os níveis de limite de volumes de recursos e quantidades de produtos previstos nas Listas dos Membros. No entanto, persiste a dúvida se os subsídios não previstos no Artigo 9.1 poderiam ser concedidos a produtos listados.

Raj Bhala critica o artigo 3.3 do AAG, ao afirmar que os compromissos ali inseridos apenas dizem respeito aos subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG.<sup>216</sup> Justifica sua crítica, em seguida, sob o fundamento de que os subsídios não mencionados no Artigo 9:1 simplesmente não estariam sujeitos a compromissos de redução. Portanto, a seu ver, os subsídios não previstos no Artigo 9.1 aplicados a produtos não listados seriam permitidos.

Na opinião de Joseph McMahon, os subsídios à exportação ausentes do Artigo 9:1 estariam sujeitos ao ASMC, que prevê três categorias de subsídios: proibidos, acionáveis e não-acionáveis. Sua conclusão está baseada no fato de que os subsídios à exportação estariam sujeitos à disciplina prevista no AAG. Os subsídios que não estejam sob tal disciplina (ausentes do Artigo 9.1) serão governados pelo ASMC, sendo, portanto, proibidos.

No entanto, Melaku G. Desta enfrenta ambos os entendimentos, deles discordando. O autor, aliás, foi o primeiro teórico a analisar a fundo a regulamentação dos subsídios agrícolas à exportação, razão pela qual se constitui em referencial para o estudo da presente seção. A seu ver, os subsídios ausentes do Artigo 9.1 seriam governados pelo próprio AAG. Os

<sup>216</sup> Ver nota 6.

subsídios **não previstos** no Artigo 9.1, portanto, não seriam proibidos pelo ASMC, mas estariam apenas sujeitos a disciplinas anti-elusão. Confirma-se o seu posicionamento:

O argumento em favor de tal conclusão pode ser resumido da seguinte maneira. Lidando como nós estamos aqui com casos de subsídios à exportação, o regime criado pelo ASMC para eles é uma simples e direta proibição. Se seguirmos a visão de McMahon e aplicarmos tal visão ao setor agrícola, isto significaria que os subsídios à exportação não previstos no Artigo 9.1 do AAG são diretamente proibidos ao passo que aqueles listados estariam simplesmente sujeitos a compromissos de redução. A questão, no entanto, é a de que se eles são proibidos, poder-se-ia perguntar, porque o AAG fala em anti-elusão? Uma vez proibidos, eles não poderiam ser usados de nenhuma maneira – elusivos ou não. Mas, ao proibir o uso elusivo de tais práticas, o AAG está implicitamente endossando o seu uso anti-elusivo. Além disso, se este não fosse o caso, as práticas de créditos à exportação, garantias de crédito à exportação e programas de seguro referidos no Artigo 10.2 também estariam proibidas até a conclusão da disciplina internacionalmente acordada para seu uso no futuro. (...) Finalmente, e talvez mais importante pelo menos ao nível das tecnicidades legais, o Artigo 3.1 do ASMC sobre subsídios proibidos exclui explicitamente os subsídios agrícolas à exportação de sua previsão. Os subsídios subordinados ao desempenho das exportações são proibidos “com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura”.

E o AAG dispõe um regime diferente para muitas, se não todas, as formas de subsídios agrícolas à exportação não expressos (no Artigo 9.1). Conseqüentemente, o Artigo 8 do AAG estipula o seguinte: “cada Membro se compromete a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo e com os compromissos especificados em sua Lista.” Enquanto a disposição dos subsídios agrícolas à exportação adequar-se a este Acordo, não há possibilidade de se desfiar sua legitimidade de tal prática sob qualquer outro instrumento.<sup>217</sup>

O entendimento de Desta parece ser o mais acertado. Na opinião do autor, afirmar que o ASMC regeria os subsídios ausentes do Artigo 9:1 do AAG e incidentes sobre produtos sujeitos a compromissos de redução, significaria impor uma proibição a tais subsídios, inutilizando o Artigo 10:2 do AAG. De outro lado se o Artigo 10:1 foi redigido para evitar a

---

<sup>217</sup> *The argument in support of this conclusion may be summarized as follows. Dealing as we are here with export subsidies cases, the regime created by the SCM Agreement for them is a simple and flat prohibition. If we follow McMahon’s view and apply the same to the agricultural sector, this would mean that the export subsidy practices that are not listed under Article 9.1 of the Agriculture Agreement are flatly prohibited while those that are listed therein are simply subject to reduction commitments. The question, however, is that if they are prohibited until the envisaged internationally agreed discipline is concluded in the future(...) Finally, and perhaps more importantly at least of the level of legal technicalities, Article 3.1 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures on prohibited subsidies explicitly excludes agricultural export subsidies from its purview. Subsidies contingent upon export performance are prohibited “except as provided in the Agreement on Agriculture”. And the Agriculture Agreement has “provided” a different regime for most, if not all, forms of non-listed agricultural export subsidies. Consequently, Article 8 of the Agriculture Agreement stipulates the following: “each Member undertakes not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member’s Schedule.” In as long as the provision of agricultural export subsidies conforms with this Agreement, there is no possibility to challenge the legitimacy of such a practice under any other instrument. DESTA, Melaku Geboye. Agricultural Export Subsidies under the” WTO Agricultural Package”: a Legal Analysis. **Revue Belge de Droit International (1997) 2**, p. 635-660.*

utilização de outros subsídios de maneira a não eludir o AAG, eles não são proibidos. Somente têm o seu uso condicionado. Logo, se os subsídios expressos no Artigo 9:1 estão sujeitos a compromissos de redução, os não previstos no Artigo 9.1 estão sujeitos a medidas anti-elusão, por conta do Artigo 10:1.

O painel do caso Canadá-Laticínios já reconheceu que a “relação mutuamente exclusiva” entre os dois artigos, no sentido de que o Artigo 10:2 se aplica a uma categoria residual de subsídios, não compreendidos pelo alcance do Artigo 9:1.<sup>218</sup>

O artigo 10:2 elegeu três práticas potencialmente significativas de subsídios à exportação que deveriam ser regulamentadas internacionalmente: créditos à exportação, garantias de crédito à exportação e seguros de crédito à exportação. Desde 1996, os Membros não atingiram um consenso. Assim, esta disposição simplesmente permanece como um acordo para se manter a boa-fé para uma negociação futura. As três práticas, portanto, não possuem nenhuma distinção em relação a outros subsídios não previstos no Artigo 9:1. Logo, tais práticas não poderão ser aplicadas com a finalidade de eludir os compromissos de redução que recaem sobre produtos listados.

Portanto, até o presente momento temos a seguinte disciplina para a regulamentação dos subsídios à exportação:

Tipo de Subsídio sobre Tipo de Produto	Regime Legal
Subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos listados	Autorização limitada aos níveis de redução estipulados nas Listas. Se ultrapassado este nível, a autorização limitada vira proibição. (Artigo 3.3, 1ª parte)
Subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos não listados	Proibição (Artigo 3.3, 2ª parte)
Subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos listados	Autorização condicionada a não-elusão dos compromissos em matéria de subsídios à exportação (Artigo 10.1)
Subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos não listados	?

<sup>218</sup> New Zealand and United States v. Canada: *Canadá – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. Relatório do Painel sobre o “Canadá – Laticínios” (WT/DS103/R, WT/DS113/R). 17 de maio de 1999.

Verifica-se, portanto, uma dúvida no tocante à última categoria de subsídios agrícolas à exportação: a dos subsídios agrícolas à exportação que não estão previstos no Artigo 9.1 do AAG incidentes sobre produtos não listados. Passa-se a analisar este ponto específico.

A distinção entre subsídios à exportação previstos e não previstos no AAG tem implicações práticas significativas: não há uma disciplina uniforme aplicável a todas as formas de subsídios agrícolas à exportação. Os subsídios previstos no Artigo 9.1 são permitidos sob condições estipuladas no próprio AAG. Os subsídios não previstos no Artigo 9.1 são proibidos. Trata-se do comando do Artigo 3.3 do AAG.

No entanto, além da dicotomia existente entre subsídios previstos e não previstos no Artigo 9:1 do AAG, existe uma outra variável relativa a produtos agrícolas: os que poderão estar **listados** com compromissos de redução, ou **não-listados**. Isto significa que a inclusão de um produto nas Listas dos Membros desempenha um papel decisivo na questão de se um subsídio pode – ou não - ser concedido para sua exportação.<sup>219</sup>

É que as Listas contemplam uma declaração de cada Membro, sobre um produto ou grupos de produtos, acerca de sua posição em cada uma das questões (e.g. subsídios à exportação) antes da implementação das disposições do AAG, juntamente com um esclarecimento sobre como as disposições serão atingidas. As Listas dos Membros formam parte essencial do GATT (Art. 3.1 do AAG), e o texto faz referência freqüente aos compromissos feitos em seu bojo. A agenda para implementar cortes aparece na Lista dos Países, que especificam: i) o nível de subsídio do período base para cada produto afetado; ii) o nível de compromisso em 1995 e; iii) o nível a que o subsídio deverá ser reduzido ao final do período de implementação.

As regras para a criação das Listas dos Membros estavam contidas em um documento denominado Modalidades para o Estabelecimento de Compromissos Específicos e Vinculantes sob o Programa de Reforma (*Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*), geralmente referido como Acordo de Modalidades na Rodada Uruguai.<sup>220</sup>

Tendo apresentado a Lista dos Países, um período de tempo foi demarcado durante o qual qualquer Membro poderia questionar e procurar modificar o conteúdo de qualquer outra Lista. Este período foi descrito como o processo de verificação. O período que começou em dezembro de 1993 e encerrou-se em abril de 1994, pouco antes da Conferência Ministerial de

<sup>219</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p.235.

<sup>220</sup> GATT, *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme* (MTN.GNG/MA/W/24 20), 1993.

Marraqueche, destinou-se a este processo de verificação, ou seja, à oportunidade dos Membros de examinar e negociar emendas a cada uma das Listas propostas pelos demais.<sup>221</sup>

Quando o processo de verificação encerrou-se as Listas foram submetidas ao GATT e, a partir daquele momento, elas se tornaram juridicamente vinculantes. Ao mesmo ponto no tempo, o Acordo de Modalidades deixou de ser válido. Quaisquer irregularidades em relação à maneira em que as Listas dos Membros foram redigidas não mais poderia ser desafiada com base no Acordo de Modalidades. O Acordo de Modalidades perdeu sua relevância jurídica tão logo as listas foram completadas e anexadas ao Acordo Constitutivo da OMC.<sup>222</sup>

Logo, o AAG não se constitui no único documento jurídico surgido com as negociações da Rodada Uruguai sobre agricultura. Apesar de conter as regras básicas e as definições com relação ao futuro das negociações (*policy making*), o AAG não inclui compromissos quantitativos específicos, assumidos por cada um dos Membros sobre cada um dos produtos. Estes compromissos quantitativos eram um dos maiores objetivos da Rodada Uruguai, de maneira que as Listas são uma parte essencial para o entendimento da disciplina jurídica sobre os subsídios à exportação. Os compromissos previstos nas Listas deveriam ter sido cumpridos durante o período de implementação.

O parágrafo 7 do Anexo 8 do Acordo de Modalidades previa a especificidade dos compromissos relativos a subsídios à exportação da seguinte maneira: “Os níveis de compromissos sobre volume (US\$) e quantidades (t) serão estabelecidos para todos os produtos ou grupos de produtos em qualquer caso que as exportações de tal produto sejam subsidiadas por meio das práticas listadas no Anexo 7 parágrafos 1<sup>a</sup> até 1e (que correspondem ao Artigo 9.1<sup>a</sup> até o 9.1e do AAG).<sup>223</sup>

As Listas deveriam refletir a distribuição de subsídios agrícolas à exportação sobre produtos durante o período base. A finalidade disto seria dar cumprimento ao compromisso de não introduzir novos ou reintroduzir antigos subsídios sobre a exportação de produtos ou grupos de produtos agrícolas em relação aos quais não foram concedidos subsídios durante o período base.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> HEALY, Stephen, PEARCE, Richard, STOCKBRIDGE, Michael. **The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries**. Roma: Food and Agricultural Organization, 1998, p. 134.

<sup>222</sup> Idem, p. 134

<sup>223</sup> O parágrafo 7 do Anexo 8 do Acordo de Modalidades especificava uma lista não exaustiva de 22 produtos ou grupos de produtos: 1. Trigo & Farinha de Trigo; 2. Grãos; 3. Arroz; 4. Óleos (*Oilseeds*); 5. Óleos Vegetais; 6. Farelos (*Oilcakes*); 7. Açúcar; 8. Margarina e Óleo de Margarina; 9. Leite em Pó; 10. Queijo; 11. Derivados de Leite; 12. Carne bovina; 13. Carne suína; 14. Carne de frango; 15. Carne de carneiro; 16. Animais Vivos; 17. Ovos; 18. Vinho; 19. Frutas; 20. Vegetais; 21. Tabaco; 22. Algodão.

<sup>224</sup> Artigo 12 do Acordo de Modalidades.

Tendo em vista tais considerações sobre as Listas dos Membros, obtêm-se os elementos necessários para responder ao questionamento: os subsídios à exportação não previstos no Artigo 9.1 do AAG incidentes sobre **produtos não listados** como compromissos de redução são permitidos?

O raciocínio de Melaku Desta pode ser tomado como referencial para a elucidação do problema. Segundo o autor, dois argumentos, baseados nas disposições do próprio AAG, inclinam-se para a sua permissão.

Em primeiro lugar, o único Artigo do AAG a tratar de subsídios sobre produtos não-listados é o Artigo 3.3. No entanto, ele apenas aponta que os subsídios previstos no Artigo 9.1 terão aplicação proibida sobre produtos não-listados. Logo, **não há proibição específica** dentro do Artigo 3.3 para a aplicação de subsídios não previstos no Artigo 9.1 em produtos agrícolas, estejam eles listados ou não-listados.<sup>225</sup>

Em segundo lugar, o único Artigo do AAG a tratar sobre subsídios não previstos no Artigo 9.1 é o Artigo 10. A finalidade do Artigo 10 é impedir a esquiva de compromissos relativos a subsídios à exportação resultantes dos Artigos 3, 8 e 9 do AAG pela utilização de subsídios não previstos no Artigo 9.1.<sup>226</sup> O objetivo do compromisso de não exceder os níveis de redução de subsídios à exportação previstos no Artigo 9.1 está necessariamente limitado a produtos agrícolas ou grupos de produtos agrícolas listados. Em tais casos, é possível se falar em elusão de compromissos apenas se um subsídio à exportação não expresso no Artigo 9.1 for utilizado para um produto agrícola listado (que está sujeito a compromisso de redução em relação aos subsídios do artigo 9.1). Se o compromisso, porém, não existir em relação a um dado produto (não-listado), é difícil se falar em elusão. Logo, a concessão de subsídios não-previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos agrícolas não-listados não se enquadra no escopo do Artigo 10 do AAG, pelo que **não há a imposição de condição para sua utilização**.<sup>227</sup>

Por fim, a proibição da 2ª parte do Artigo 3.3 não implica uma proibição também para os subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG. E, como não existe qualquer disposição específica no AAG para tal classe de subsídios – não previstos no Artigo 9.1 sobre produtos não-listados -, parece não haver proibição alguma para sua utilização, em decorrência do princípio de que “tudo que não é proibido, é permitido”. Uma possível conclusão, portanto,

---

<sup>225</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p. 237.

<sup>226</sup> Como visto, os compromissos a que o Artigo 10.2 se refere são dois: i) o compromisso de não exceder as os níveis de redução de subsídios à exportação expressos no Artigo 9.1 e; ii) o compromisso de não fornecer os subsídios à exportação expressos no Artigo 9.1 a produtos agrícolas não-listados.

<sup>227</sup> DESTA, *Op. Cit.*, 2002, p.238.

seria a de que subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG aplicados sobre produtos não listados seriam permitidos.

No entanto, Melaku Desta desmonta tal série de argumentação. Segundo o autor, o AAG não é o único instrumento legal no sistema da OMC que se aplica à questão dos subsídios agrícolas à exportação. O silêncio do AAG sobre a questão – não há proibição, mas também não existe permissão expressa para o uso de subsídios não previstos no Artigo 9.1 sobre produtos não-listados – não alcança o ASMC, por exemplo. Como visto na seção 1.3.3, existe o princípio de que a disciplina do ASMC se aplica a todas as questões relativas ao uso de subsídios em geral. O princípio é válido, a não ser que haja uma exceção incluída no próprio ASMC. Tal exceção existe no Artigo 3.1 do ASMC que diz que todas as formas de subsídios são proibidas “com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura”.<sup>228</sup>

Como não há permissão no AAG para o uso de subsídios não previstos no Artigo 9.1 para produtos não-listados, a conclusão de Melaku Desta é a de que **existe uma proibição ao uso de tais subsídios, assim como qualquer outro subsídio não coberto pelo AAG**<sup>229</sup>, o que permite completar o estudo sobre a legalidade dos subsídios agrícolas à exportação na OMC:

Tipo de Subsídio sobre Tipo de Produto	Regime Legal
Subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos listados	Autorização limitada aos níveis de redução estipulados nas Listas. Se ultrapassado este nível, a autorização limitada vira proibição. (Artigo 3.3, 1ª parte)
Subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos não listados	Proibição (Artigo 3.3, 2ª parte)
Subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos listados	Autorização condicionada a não-elusão dos compromissos em matéria de subsídios à exportação (Artigo 10.1)
Subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos não listados	Não há regra específica no AAG, seja de permissão ou proibição. Aplicação subsidiária do ASMC (Art. 3.1). Proibição.

É possível extrair alguns apontamentos deste esquema. Duas variáveis são decisivas para definir a legalidade dos subsídios agrícolas à exportação. Em primeiro lugar, se os subsídios em análise estão previstos ou não no Artigo 9.1 do AAG. Em segundo lugar, se os

<sup>228</sup> Idem, p. 239.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 239.

produtos agrícolas estão ou não incluídos nas Listas de compromissos. Ambas desempenham um papel decisivo no que tange à posição legal das diferentes formas de práticas de subsídios à exportação, bem como à natureza de outros compromissos aplicáveis a eles.

Em relação à segunda variável, especificamente, o alcance das obrigações assumidas pelos Membros varia dependendo muito mais da identidade e número de produtos incluídos nas Listas do que da profundidade dos compromissos de redução específicos que foram assumidos.<sup>230</sup>

Neste contexto, vale apontar a conclusão de Melaku Desta para a questão da legalidade dos subsídios agrícolas à exportação: **“se o uso de subsídios, previstos ou não previstos no Artigo 9.1, sobre a exportação de produtos agrícolas listados é (condicionalmente) permitida, a mesma prática é totalmente proibida para a exportação de produtos agrícolas não-listados”**.<sup>231</sup>

Uma vez esclarecida os parâmetros legais para a concessão de subsídios à exportação segundo o núcleo de regras sobre o tema (Artigos 3, 8, 9 e 10 descritos no quadro acima) previstas no AAG, bem como os fundamentos de sua legalidade no AAG, há necessidade de apontar ainda outras nuances existentes sobre o tema, sob um enfoque crítico. Isto proporcionará, ainda que em caráter geral, o alcance da efetividade de tais regras dentro do sistema.

### 3.1.2. Análise crítica dos dispositivos sobre subsídios à exportação no AAG

O AAG não teve a ambição de resolver o problema da agricultura. Afinal de contas, o comércio agrícola recebia, pela primeira vez na história, um tratamento jurídico multilateral. O objetivo de longo prazo acordado entre os Membros foi o de “estabelecer um sistema de comércio justo e com orientação de mercado e que um processo de reforma deve ser iniciado (...)”. Se há margem para reforma no setor, parece evidente que as regras não estão sedimentadas. Há ainda muito a se negociar. Isto significa que o AAG deixa brecha para condutas distorcivas de mercado. O cenário em matéria de subsídios à exportação não é diferente. O que se pretende examinar, doravante, são as falhas apresentadas na Parte V do AAG, bem como no artigo 12, que também incide sobre os subsídios à exportação.

---

<sup>230</sup> Ibidem, p. 240.

<sup>231</sup> “*While the use of subsidies, whether listed or otherwise, on the export of scheduled agricultural products is (conditionally) permitted, the same practice is flatly prohibited regarding the export of non-scheduled agricultural products*”. DESTA, Melaku G. *Op. Cit.*, p. 240.

Verificou-se que o Artigo 9.1 do AAG contém os subsídios sujeitos a compromissos de redução em seus níveis. *A contrario sensu*, outros tipos de subsídios ausentes do Artigo 9.1 não deveriam ser reduzidos, mas apenas utilizados de maneira a não eludir os compromissos já existentes. Não obstante a autorização limitada para a concessão dos subsídios previstos no Artigo 9.1, os níveis de subsídios na exportação são passíveis de relativização por conta do *downstream flexibility* (art. 9.2)<sup>232</sup>, o que retira efetividade da utilização de subsídios à exportação. Tal disposição, no entanto, apenas flexibiliza o ritmo dos compromissos de redução de volumes e quantidades, não sendo exatamente um empecilho para a eliminação gradual dos subsídios agrícolas à exportação.

O Artigo 10 do AAG, por outro lado, é mais problemático. De início, porque a proibição às tentativas de eludir compromissos de redução é de difícil aferição na prática (art. 10.1). De toda maneira, o que mais preocupa é que não há vedação à concessão de créditos à exportação que, por disporem de prazos distendidos de pagamento e taxas de juros concessionais, acabam produzindo efeitos equivalentes aos subsídios às exportações (art. 10.2). De resto, também não há vedação à concessão de ajuda alimentar, mas apenas orientações para que este tipo de operação não seja caracterizado como subsídio (artigo 10.4).

Raj Bhala questiona a efetividade do AAG no que tange à proteção da competição internacional, exatamente por conta da inexistência de proibição a concessão de créditos à exportação e medidas a ele vinculadas.<sup>233</sup> Evidentemente, a elaboração multilateral de disciplinas sobre a matéria é demorada, razão pela qual criou-se uma “janela” em favor dos Membros outorgantes dos subsídios:

No fundo, créditos à exportação, garantias e esquemas de seguro facilitam a aquisição de produtos agrícolas de um país pelo outro. Eles fazem isso ao permitir que o país importador detenha capacidade financeira de realizar as compras, pelo tempo que os ajude a comprar os produtos agrícolas do país que está fornecendo ajuda. É intelectualmente defensável excepcionar os créditos à exportação de compromissos de redução de subsídios à exportação? Até onde um Membro desenvolvido patrocine um crédito à exportação a um Membro em desenvolvimento ou menos desenvolvido, o Membro patrocinador pode caracterizar o esquema como ajuda ao desenvolvimento. Mas, este tipo de ajuda auxilia o doador, também, especificamente, os produtores rurais do Membro doador. A ajuda não é incondicional e não necessariamente generosa. Além disso, tal caracterização conflitaria com o Artigo 10:4(a) do AAG que obriga os Membros a assegurar que seu programa de ajuda alimentar “não estará direta ou indiretamente vinculada a exportações comerciais de produtos agrícolas para os países receptores”. Então, a omissão de créditos à exportação das disciplinas, tais como estão, não seria nem de longe defensável.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> O *downstream flexibility* será analisado na seção 3.2.2.

<sup>233</sup> BHALA, Raj. *Op. Cit.*, 2003, p. 122.

<sup>234</sup> “*At bottom, export credits, guarantees and insurance schemes facilitate the purchase of agricultural products by one country from another country. They do so by giving the importing country the financial ability to make the*

A tese defendida por Bhala de que há falha no AAG ao deixar de incluir os créditos à exportação imediatamente nos compromissos de redução fica ainda mais evidente se o Artigo 10:2 do AAG for comparado ao ASMC, que afirma textualmente que são subsídios à exportação: “a criação pelo governo (ou por instituições especiais controladas pelo governo) de programas de garantias de crédito à exportação ou programas de seguros à exportação, de programas de seguro ou garantias contra aumentos no custo de produtos exportados ou programas de proteção contra riscos de flutuação nas taxas de câmbio, cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas”.<sup>235</sup>

Assim, seria difícil argumentar que estes programas são subsídios à exportação com respeito a produtos não-agrícolas (cobertos pelo ASMC), mas não seriam se direcionados a produtos agrícolas (cobertos pelo AAG). Esta dificuldade pode ser bem explicada pelo simples fato de que os Membros ricos da OMC, notadamente os Estados Unidos, historicamente dependeram pesadamente de esquemas de créditos à exportação agrícolas.<sup>236</sup> Dados de junho de 2003 demonstram que os Estados Unidos fornecem US\$ 7 bilhões em créditos à exportação oficiais e destinam 80% deles como ajuda internacional para a compra de produtos e serviços norte-americanos.<sup>237</sup>

A ajuda alimentar também possibilita eventuais ações no sentido de eludir os compromissos de subsídios à exportação. Não há vedação à concessão de ajuda alimentar, mas apenas diretrizes para que este tipo de operação não seja caracterizado como subsídio. Logo, as diretrizes fixadas no Artigo 10.4 não estão sujeitos a controles rígidos, dando margem à elusão dos compromissos previstos no AAG.<sup>238</sup>

---

*purchases, so long as it uses the help to buy agricultural products from the country providing the assistance. Is it intellectually defensible to except export credits from commitments to cut export subsidies? Insofar as a First World WTO Member sponsors an export credit scheme for Third World Member, the sponsoring Member can characterize the scheme as development aid. But, that kind of aid helps the donor, too, specifically, the farmers in the donor. The help is not unconditional, nor necessarily very generous. Moreover, this characterization would conflict with Article 10:4(a) of the Agreement on Agriculture which obligates Members to ensure their food aid programs are “not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries. Arguably, then, the omission of export credits from the disciplines, such as they are, of Article 9.1, is not defensible at all. BHALA, Raj. Op. Cit., p. 122*

<sup>235</sup> Alínea “j” do Anexo 1 do ASMC.

<sup>236</sup> BHALA, Raj. Op. Cit, p. 122.

<sup>237</sup> WATKINS, Kevin. *Reducing Poverty Starts with Fairer Farm Trade*. Financial Times, 2 de junho de 2003, p. 13.

<sup>238</sup> O Artigo 10.4 estipula que a) a ajuda alimentar internacional não está direta ou indiretamente vinculada a exportações comerciais de produtos agrícolas aos países receptores; b) as operações de ajuda alimentar serão realizadas de acordo com os “Princípios da FAO sobre Distribuição de Excedentes e Obrigações de Consultas” e do “Sistema de Requisitos Usuais de Comercialização (RUM) e; c) a ajuda alimentar deverá ser concedida a título de doação ou em termos não menos favoráveis do que aqueles previstos no artigo IV da Convenção de 1986 sobre Ajuda Alimentar. A alínea “c” implica que as operações de ajuda alimentar deverão ser fornecidas ou

Indo adiante, o Artigo 11 afirma que em nenhum caso poderá o subsídio por unidade, pago a um produto agrícola primário incorporado, ultrapassar o subsídio à exportação por unidade que seria pagável às exportações do produto primário como tal.

No entanto, a restrição configura, em realidade, uma medida de substituição de importação. É que o subsídio recebido pelo fabricante do produto incorporado poderia ser repassado ao produtor rural, mediante a aquisição de seu produto por preços mais elevados do que ele obteria com sua exportação. Assim, a idéia é encorajar o uso de produtos primários nacionais – e não de itens importados - na incorporação de produto com maior valor agregado, ao invés de fomentar as exportações do aludido produto.

A justificativa para a inserção do Artigo 11 é a de que ele poderia favorecer países em desenvolvimento, na medida em que tais países poderiam procurar assistir seus produtores rurais, assegurando que há um mercado doméstico lucrativo para seus grãos e inibindo importações de produtos de terceiros países gravados com subsídios à exportação.

Por exemplo, um país latino-americano pode querer encorajar a produção e exportação de geléia de amora, e então move-se além de seu estado presente de cultivar amoras e embarcá-las a um país desenvolvido para o seu processamento em geléia.<sup>239</sup>

Tratar-se-ia de um estímulo conferido pelo AAG, portanto, para que os países em desenvolvimento adicionem valor aos produtos agrícolas cultivados no país e, em decorrência disso, aumentem suas receitas de exportação. No entanto, este ponto de vista parece, na prática, de pouca efetividade.

Em primeiro lugar, quando o Artigo 11 pretende inibir subsídios à exportação, ele está, em verdade, transferindo e estimulando tais subsídios à produção. Haveria legitimidade, então, para a promoção de subsídios à produção por um Membro rico, o que não respeita um dos tripés do AAG.

Em segundo lugar, ainda que os países em desenvolvimento conseguissem subsidiar sua produção em níveis similares aos dos países desenvolvidos – o que se admite para fins de argumentação – os produtos com valor agregado seriam vítimas da escalada tarifária de Membros ricos. Como já visto no capítulo II, este fenômeno faz com que produtos primários praticamente não sejam gravados com tarifas nos países importadores. No entanto, os produtos beneficiados enfrentam consideráveis tarifas de importação, escalonadas de acordo com o seu grau de industrialização.

---

como doações de alimentos ou em dinheiro para a compra de comida; as vendas de grãos na moeda do país receptor; ou vendas a crédito mediante critérios específicos.

<sup>239</sup> BHALA, Raj. *Op. Cit.*, 2003, p. 123.

Em terceiro lugar, é realmente difícil imaginar que multinacionais do setor agrícola instaladas em países em desenvolvimento produtores de produtos primários abram espaço para a concorrência de empresas locais que atuem no beneficiamento de tais produtos. No caso do Brasil, também, não existe qualquer interesse em substituir importações de produtos agrícolas, pois há auto-suficiência em quase todos os produtos.

Por sua vez, o artigo 12 do AAG determina que os Membros, com respeito a novas proibições ou restrições à exportação de alimentos, em conformidade com o Artigo XI do GATT<sup>240</sup>, prestem a devida consideração às preocupações de segurança alimentar de países importadores. O parágrafo 1(b) prevê notícia adequada e consulta prévia à implementação. Países em desenvolvimento são isentos de tais comandos, a menos que sejam exportadores regulares de alimentos.

Não parece razoável esperar que os importadores líquidos de alimentos encarem um aumento das contas de importação em decorrência de taxas e restrições durante períodos de relativa escassez. As implicações de segurança alimentar de tal possibilidade seriam inaceitáveis. Este tema vem recebendo continuidade no decorrer das negociações agrícolas.<sup>241</sup>

A situação dos países menos desenvolvidos e dos países importadores líquidos de alimentos sob o atual regime agrícola multilateral é problemática porque põe em xeque sua segurança alimentar. Como estes países geralmente não possuem a capacidade de produzir em setores outros que não o agrícola, sua única fonte de moeda estrangeira é através de seus produtos agrícolas. No entanto, as barreiras tarifárias que os países industriais mantiveram em relação ao AAG tornaram particularmente difícil para estes produtos alcançar aqueles mercados. Portanto, países menos desenvolvidos e países importadores líquidos de alimentos são deixados sem a moeda estrangeira necessária para a importação de alimentos necessária para suprir sua população.<sup>242</sup>

Para outros, o grau de auto-suficiência alimentar é um importante parâmetro a considerar – grandes importadores de alimentos podem encarar um aumento em sua conta de importação se os subsídios à exportação fossem retirados.<sup>243</sup> Este argumento também é usado

---

<sup>240</sup> O Artigo XI do GATT 1994 diz respeito à eliminação de restrições quantitativas introduzidas ou mantidas por países na importação ou exportação de produtos. Ele proíbe tais restrições com o objetivo de encorajar os países a convertê-las em tarifas, um instrumento mais transparente e menos distorcivo de comércio.

<sup>241</sup> PEARCE, Richard, SHARMA, Ramesh. **Multilateral trade negotiations on agriculture – A resource manual**. Roma: Food and Agricultural Organization (Parte do Relatório formulado pela Commodity and Trade Division), 2000.

<sup>242</sup> Idem.

<sup>243</sup> Ibidem.

por países desenvolvidos para justificar a concessão de subsídios à exportação em níveis elevados.

No entanto, esta perda de curto prazo aos países importadores de alimentos poderia ser amenizada no longo prazo. Além disso, todos os importadores podem encarar custos de exportação mais altos ao lidar com instabilidades em mercados mundiais em decorrência de subsídios. Assim, é possível argumentar que a **segurança alimentar** dos países menos desenvolvidos não estaria frontalmente ameaçada pela retirada dos subsídios.

As ponderações realizadas até o presente momento, permitem elaborar um quadro-resumo dos dispositivos existentes na parte V do AAG e das falhas neles existentes, que contribuem para a continuidade do problema no setor agrícola.

<i>Artigo do AAG</i>	<i>Análise Crítica - Natureza das Falhas</i>
9.1	<i>Apenas uma pequena lista de subsídios estaria sujeita a redução em seus níveis de concessões.</i>
9.2	<i>Os níveis de subsídios na exportação são passíveis de relativização por conta do downstream flexibility.</i>
9.4	<i>As exceções realizadas para países em desenvolvimento praticamente não são utilizadas, eis que uma minoria de países de tal categoria subsidia suas exportações.</i>
10.1	<i>A proibição às tentativas de eludir compromissos de redução é de difícil aferição na prática. Dispositivo de pouca eficácia.</i>
10.2	<i>Não há vedação à concessão de créditos à exportação que, por disporem de prazos distendidos de pagamento e taxas de juros concessionais, acabam produzindo efeitos equivalentes aos subsídios às exportações.</i>
10.4	<i>Não há vedação à concessão de ajuda alimentar, mas apenas diretrizes para que este tipo de operação não seja caracterizado como subsídio.</i>
11	<i>Há repasse subsídios ao produtor que destina o produto primário à produção nacional ao invés de exportá-lo, o que, na prática, configura apoio doméstico.</i>
12 e 15	<i>As medidas de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos não servem para reduzir os níveis de subsídios à exportação.</i>

244

As falhas existentes no AAG em matéria de subsídios à exportação atingem, sobretudo, os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Não obstante a regra de princípio prevista no Artigo 15 do AAG sobre tratamento especial e diferenciado, que atende

<sup>244</sup> Os artigos 9.3 e 10.3 do AAG foram omitidos do quadro porque serão objeto de análise, respectivamente, nas seções 3.1.3 e 3.2.2 abaixo.

aos três pilares do Acordo, poucos países em desenvolvimento subsidiam suas exportações de produtos agrícolas e a grande maioria não será capaz de fazer isso no futuro à conta do AAG.

Logo, um tipo de tratamento especial e diferenciado, a taxa de redução de subsídios à exportação mais baixa do que os países desenvolvidos, possui pouco valor prático para muitos dos países em desenvolvimento já que eles não têm nada a reduzir.

Alguns poucos tratamentos especiais e diferenciados que podem ser úteis dizem respeito à isenção do AAG sobre custos de comercialização, e custos de frete e transporte internos (Artigo 9.4 do AAG), ou ainda, à permissão para que os países em desenvolvimento utilizem os tipos de esquema de incentivo à exportação listados no Anexo I do ASMC.

Um dos principais argumentos em favor dos países em desenvolvimento, de manter a oportunidade de subsidiar suas exportações no curto prazo, seria a necessidade de apoiar sua indústria nascente. Este argumento ainda pode ser válido no campo do comércio agrícola e estes tipos de esquemas de incentivo continuam a ter relevância, na medida em que permitem incentivos à exportação para empresas agrícolas.

A despeito das falhas na regulação do tema relativo aos subsídios à exportação debatidas acima, as negociações multilaterais parecem caminhar para uma evolução de sua disciplina. A data negociada de 2013, estabelecida na 6ª Conferência Ministerial de Hong Kong, pretende marcar o fim dos subsídios à exportação como listado nos compromissos de redução dos Membros.

Além disso, o objetivo das negociações em matéria de subsídios à exportação é a extinção de todos os créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro com períodos de pagamento além de 180 dias. Por fim, as negociações multilaterais pretendem por fim aos créditos à exportação com períodos de pagamento inferiores a 180 dias, mas em desconformidade com as disciplinas a serem negociadas, às práticas distorcivas de empresas estatais de comércio que, na prática, são subsidiadas e, ainda, à ajuda alimentar que não esteja em conformidade com as várias disciplinas do AAG.<sup>245</sup>

---

<sup>245</sup> O item 6 da Declaração Ministerial de Hong Kong prevê que: (...) *This will be achieved in a progressive and parallel manner, to be specified in the modalities, so that a substantial part is realized by the end of the first half of the implementation period. We note emerging convergence on some elements of disciplines with respect to export credits, export credit guarantees or insurance programmes with repayment periods of 180 days and below. We agree that such programmes should be self-financing, reflecting market consistency, and that the period should be of a sufficiently short duration so as not to effectively circumvent real commercially-oriented discipline. As a means of ensuring that trade-distorting practices of STEs are eliminated, disciplines relating to exporting STEs will extend to the future use of monopoly powers so that such powers cannot be exercised in any way that would circumvent the direct disciplines on STEs on export subsidies, government financing and the underwriting of losses. On food aid, we reconfirm our commitment to maintain an adequate level and to take into account the interests of food aid recipient countries. (...) The disciplines on export credits, export credit guarantees or insurance programmes, exporting state trading enterprises and food aid will be completed by 30*

Uma vez analisadas as regras existentes sobre os subsídios agrícolas à exportação, existentes na Parte V do AAG, bem como as razões pelas quais boa parte delas não é capaz de contribuir efetivamente para a diminuição efetiva dos subsídios à exportação, passa-se a analisar os compromissos assumidos pelos Membros sobre o tema.

### 3.1.3 Compromissos em matéria de subsídios agrícolas à exportação

Os compromissos assumidos em matéria de subsídios à exportação foram criados a partir de uma metodologia definida no decorrer da Rodada Uruguai, para atender o consenso subjacente de frear a proliferação de subsídios à exportação. Compromissos distinguem-se de regras. Os compromissos representam uma promessa dos Membros no sentido de reduzir os subsídios à exportação. Alguns deles foram positivados no AAG (ou nas Listas dos Membros, que também compõem o AAG, por força do Art. 3.1). Ao tornarem-se regra, podem ser questionados em caso de violação.

A fórmula encontrada para implementar tais compromissos fundou-se, dentre outras razões, no entendimento dos Membros de relatarem todas as formas de subsídios agrícolas à exportação durante um determinado período de tempo, chamado período base. Uma vez mapeados os subsídios existentes no período base, houve o compromisso de não introduzir novos subsídios ou introduzir antigos subsídios à exportação, que não foram originalmente incluídos nos relatórios,<sup>246</sup> como se verá abaixo. Os compromissos de redução dos níveis de subsídios são os mais importantes dentro do AAG. Mas não são os únicos. Por conseguinte, a presente análise dará ênfase ao conceito de compromissos de redução, sem descurar dos demais compromissos relativos aos subsídios agrícolas à exportação. Por fim, as exceções que foram negociadas para acomodar interesses especiais de países no estágio de implementação (“*front-loading arrangement*” e às exceções de “*downstream flexibility*”) também serão analisadas.

Pois bem. Os compromissos negociados entre as partes foram registrados em Listas nacionais de concessões, que forma parte integral do GATT 1994 por expressa estipulação do Artigo 3.1 do AAG: “os compromissos em matéria de apoio interno e de subsídios à exportação consignados na parte IV da Lista de cada Membro constituem compromissos de limitação dos subsídios e constituem parte integrante do GATT 1994”.

---

*April 2006 as part of the modalities, including appropriate provision in favour of least-developed and net food-importing developing countries as provided for in paragraph 4 of the Marrakesh Decision.*

<sup>246</sup> Parágrafo 12 do Acordo de Modalidades

Ao contrário das tarifas, a dificuldade encontrada na agricultura sempre foi expressar com precisão o grau de proteção do comércio agrícola.<sup>247</sup> O nível de subsídios aplicados sobre os produtos é expresso em termos de volume do produto por eles beneficiado e da quantidade de recursos gastos com tal finalidade. Por conseguinte, para subsídios agrícolas à exportação, há dois tipos de compromissos de redução em cada produto ou grupos de produtos agrícolas listados – volume (expressos em dólares) e quantidade (expressos em toneladas).<sup>248</sup>

Assim, os Membros possuem a obrigação de reduzir os níveis de subsídios à exportação concedidos aos produtos contidos em suas respectivas Listas, consolidadas durante o período base do AAG. Este é o **compromisso de não fornecer subsídios à exportação previstos no Artigo 9.1 do AAG aos produtos ou grupos de produtos especificados na Seção II da Parte IV da lista dos Membros, além dos níveis de compromissos para desembolsos orçamentários ou quantidades ali especificadas.**

Estes compromissos duais não se aplicam a todas as formas de subsídios à exportação. Dada as variedades de formas que um subsídio à exportação pode tomar, os negociadores da Rodada Uruguaí não tentaram fazer uma lista exaustiva de subsídios à exportação. Isto poderia produzir conseqüências imprevistas na forma de exclusões inadvertidas de práticas particulares e/ou a inabilidade de prever o desenvolvimento de novos tipos de subsídios à exportação.<sup>249</sup>

Ao invés disso, um grupo de seis formas importantes de subsídios à exportação foram selecionados e os países foram instados a relatar (Artigo 9.1 do AAG) a distribuição daqueles subsídios à exportação a produtos tanto em termos de volume como de quantidade durante o período base. Para garantir que todos os produtos gravados com subsídios foram relatados e incluídos nas listas de compromissos, uma das disposições do Acordo de Modalidades estipulava que os compromissos “serão estabelecidos para todos os produtos ou grupos de produtos em que as exportações de tais produtos sejam subsidiadas”<sup>250</sup> através das práticas listadas no Artigo 9.1 do AAG. A sanção contra o descumprimento deste comando era severa – os países seriam simplesmente impedidos de fornecer qualquer subsídio à exportação aqueles produtos que não foram relatados como beneficiados por tal prática durante o período base e que não tenham sido incluídos nas listas. Este é o **compromisso de não introduzir ou**

---

<sup>247</sup> Desta, *Op. Cit.*, 2002, p. 242.

<sup>248</sup> Idem, p. 243.

<sup>249</sup> Este foi o argumento utilizado pelos Estados Unidos no caso *Canadá – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products* (WT/DS103/R, WT/DS113/R) de 17 de maio de 1999, parágrafo 4.145.

<sup>250</sup> Parágrafo 7 do Anexo 8 do Acordo de Modalidades.

**reintroduzir subsídios à exportação sobre produtos agrícolas que não foram subsidiados durante o período base.**<sup>251</sup>

Portanto, “as obrigações dos Membros na área dos subsídios agrícolas à exportação são, portanto, ramificações destas duas principais obrigações – a obrigação de reduzir os subsídios à exportação sobre todos os produtos subsidiados anteriormente e a obrigação de não introduzir novos ou reintroduzir antigos subsídios à exportação sobre aqueles produtos não subsidiados no período base”.<sup>252</sup>

O Artigo 3.3 do AAG incorporou estes dois compromissos: “nenhum Membro concederá os subsídios à exportação listados no Artigo 9.1 aos produtos agrícolas ou grupos de produtos especificados na Seção II da Parte IV de sua Lista, além dos níveis de compromisso para desembolsos orçamentários e quantidades ali especificados e não concederá tais subsídios a qualquer produto agrícola que não esteja especificado naquela Seção de sua Lista”.

Raj Bhala, ao criticar o artigo 3.3 do AAG e afirmar que os compromissos ali inseridos apenas dizem respeito aos subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG, afirma que os subsídios não mencionados no Artigo 9:1 simplesmente não estariam sujeitos a compromissos de redução. Como visto acima, no entanto, tal categoria de subsídios é proibida.

A questão de verificar se os subsídios à exportação ausentes do Artigo 9.1 do AAG estão sujeitos a compromissos de redução foi analisada pelo painel do caso US – FSC<sup>253</sup>. Os Estados Unidos argüiram que “um produto está sujeito a um compromisso de redução apenas se ele está listado na Seção II, Parte IV da lista de um Membro; e que produtos não listados não estão sujeitos a compromissos de redução”.<sup>254</sup> De outro lado, a Comunidade Européia aduziu que “tanto produtos listados como produtos não listados estão sujeitos a compromissos de redução; no caso de produtos não listados, o nível do compromisso de redução é zero”.<sup>255</sup> Ou seja: a questão resumia-se a saber se os produtos não-listados estavam (ou não) sujeitos a compromissos de redução. O painel acolheu a posição norte-americana e considerou que **o Membro não possui um compromisso de redução com relação a um produto não listado.**

<sup>251</sup> Parágrafo 12 do Acordo de Modalidades.

<sup>252</sup> *Member’s obligations in the area of agricultural export subsidies are therefore ramifications of these two principal obligations – the obligation to reduce export subsidies on all previously subsidized products and the obligation not to introduce new or reintroduce old export subsidies on those that were not subsidized during the base period.* DESTA, Melaku G. *Op. Cit.*, p. 244.

<sup>253</sup> EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Painel sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/R). 08 de outubro de 1999, parágrafo 7.137.

<sup>254</sup> *Idem.*

<sup>255</sup> *Ibidem.*

O Órgão de Apelação do caso US-FSC ratificou este posicionamento e foi além para distinguir “**compromissos de redução**” e “**compromissos de subsídios à exportação**”. Os “compromissos de redução” constituiriam uma categoria mais estreita e referir-se-iam apenas a produtos agrícolas **listados**, em conformidade com a primeira parte do Artigo 3.3 do AAG. Apenas em relação a estes produtos, os Membros teriam assumido compromisso de reduzir o nível de subsídios à exportação. Os “compromissos de subsídios à exportação” teriam um sentido mais amplo e cobririam compromissos e obrigações relacionados tanto a produtos agrícolas listados, como não listados. Portanto, conclui-se que os compromissos de redução são o principal, mas não o único, tipo de compromisso assumido pelos Membros no contexto dos subsídios agrícolas à exportação.

Melaku Desta aponta que o AAG determina os seguintes compromissos de redução: primeiro, o AAG define duas formas de compromissos de redução – volumes e quantidades – que cada Membro deverá cumprir; segundo, o AAG define o período base a partir do qual calcular as reduções; terceiro, o AAG determina o nível mínimo de concessões em volume e quantidade que cada Membro deveria assumir ao final do período de implementação; quarto, o AAG induz indiretamente os Membros a assumirem compromissos de volume e quantidade para cada ano do período de implementação, especificando-os em suas listas; e, quinto, garante flexibilidade para permitir aos Membros que se ajustem a flutuações anuais tanto em quantidade como em preço de produtos agrícolas.<sup>256</sup> Seguindo a terminologia de Desta, verificaremos cada um destes compromissos de redução.

**O primeiro dos compromissos de redução, como já visto, refere-se às formas em que a diminuição gradual dos subsídios deverá ocorrer: volumes de recursos e quantidades do produto.**

O período base para o cálculo de subsídios à exportação compreendeu o intervalo de 1986-1990.<sup>257</sup> Neste período, os Membros deveriam relatar o volume de produtos beneficiados com subsídios e as quantidades de recursos destinados a subsidiar produtos agrícolas em cada ano. As médias calculadas neste intervalo constituíram o parâmetro sobre o qual os níveis de redução deveriam incidir. Durante o período base, a extensão a que os países desenvolvidos subsidiaram suas exportações agrícolas está longe de ser insignificante. Ao contrário, sua média anual de exportações subsidiadas durante 1986 e 1990 atingiu níveis altíssimos, de maneira a disfarçar o efetivo grau de redução de concessões de subsídios previstos no AAG.

---

<sup>256</sup> DESTA, Melaku. *Op. Cit.*, 2002, p. 246

<sup>257</sup> Isto difere do período base de 1986-1988 utilizado para várias outras disposições do AAG, e talvez reflita o desejo das partes nas negociações em estabelecer uma base mais larga já que os subsídios à exportação estavam aumentando durante este período.

Constantine Michalopoulos analisa os efeitos nocivos de tal prática, especificamente em relação aos países em desenvolvimento:

A despeito dos compromissos para reduzir subsídios à exportação, estes têm sido mantidos em níveis tão altos de maneira a minar os incentivos fornecidos à produtores rurais em países em desenvolvimento. Há exemplos abundantes de efeitos adversos dos subsídios à exportação em produtores dos países em desenvolvimento: subsídios em produtos laticínios prejudicaram a produção em uma larga gama de países, incluindo o Brasil, Jamaica e Tanzânia.<sup>258</sup>

**O segundo compromisso de redução, por conseguinte, parte do pressuposto de que o cálculo a partir do qual deverão incidir os níveis de diminuição de subsídios à exportação sobre os volumes de recursos e as quantidades de produto sejam feitos a partir dos dados relatados pelos Membros entre 1986 e 1990.**

Assim, “as médias anuais de recursos e quantidades durante o período base constituem, respectivamente, os níveis base de recursos e quantidades para fins de compromissos de redução”,<sup>259</sup> que depois seriam estabelecidos em 36% para recursos e 21% para quantidade de produtos nos países desenvolvidos. Neste sentido, os negociadores da Rodada Uruguai concordaram em um percentual de redução gradual para os Membros.

Para facilitar a compreensão das regras relativas à redução dos subsídios à exportação, confira-se a tabela abaixo, que separa os direitos e obrigações relativas ao tema pela categoria do país (menos desenvolvido, em desenvolvimento e desenvolvido):

Países	Período Base	Período de implementação	Reduções em gastos com subsídios	Reduções em quantidade de produtos subsidiados	Isenções
Menos desenvolvidos	1986-1990	1995-2004	0%	0%	Custos de comercialização e transporte interno
Em desenvolvimento	1986-1990	1995-2004	24%	14%	Custos de comercialização e transporte interno
Desenvolvidos	1986-1990	1995-2000	36%	21%	-

As taxas de redução a serem aplicadas aos níveis do período base são de 36% sobre os desembolsos orçamentários e de 21% sobre as quantidades de produtos agrícolas.<sup>260</sup> As

<sup>258</sup> “Despite the commitment to reduce export subsidies, these have been maintained at such high levels as to undermine the incentives provided to developing country producers. Examples abound of the adverse effects of export subsidies in [sic] dairy products have damaged production in a large range of countries, including Brazil, Jamaica and Tanzania.” In MICHALOPOULOS, Constantine. **Developing Countries in the WTO**. New York: Palgrave, 2002, p. 111.

<sup>259</sup> Parágrafo 3 do Anexo 8 do Acordo de Modalidades.

<sup>260</sup> Parágrafo 5a do Acordo de Modalidades.

reduções iniciais sobre os desembolsos orçamentários seriam de pelo menos 6% no primeiro ano, acompanhadas de reduções anuais iguais nos cinco anos subseqüentes, e as reduções iniciais sobre as quantidades de produto seriam de 3,5% no primeiro ano, com reduções niveladas em proporções similares.<sup>261</sup>

**O terceiro dos compromissos de redução dos Membros, assim, seja em volume ou em quantidade, são realizados em dois níveis: aqueles para todo o período de implementação e outros para cada um dos anos dentro deste período.**

Relevante notar que os compromissos nada falam sobre “taxas de subsídios por unidade” (e.g. US\$20 por tonelada por ano), o que significa que as taxas podem variar de acordo com os limites máximos de desembolsos orçamentários e quantidades de produto, desde que não ultrapassem o nível total de compromisso (36%).

É que não existe especificação de alvos de redução numéricos para os subsídios à exportação – o que deveria constar no Artigo 9 no AAG. Sobre este tema, o Artigo 9:3 direciona os Membros a especificarem em suas listas quaisquer compromissos sobre a limitação da ampliação do escopo de um programa de subsídios à exportação. Mas ele não articula alvos ou fórmulas para tais limites.

Isto caracteriza outra falha grave do AAG no que tange à tentativa de redução gradual dos subsídios agrícolas à exportação, na medida em que subsiste permissão para desvios dentro de uma categoria de produtos ou de um ano para outro. O AAG não impõe aos Membros a determinação rígida de reduções a que eles se comprometeram em cada ano de implementação. Logo, os desvios são possíveis dentro de um grupo de produtos. “Por exemplo, um Membro poderia cortar subsídios à exportação sobre o queijo de cabra em 26%, mas sobre o queijo muzzarella em 36%.”<sup>262</sup>

**Portanto, o quarto compromisso é o de que, não obstante desvios permitidos, o AAG induz tangencialmente os Membros a assumirem compromissos de volume e quantidade para cada ano do período de implementação, especificando-os em suas Listas.**

Assim, se o Membro inseriu em sua Lista (especificamente, na Parte IV, Seções II e III da sua lista) um compromisso para reduzir um subsídio agrícola sobre um produto agrícola primário ou processado, e não o cumpre, existiria uma possível ação disponível perante o Órgão de Solução de Controvérsias, para um Membro prejudicado que fosse exportar o mesmo produto.

<sup>261</sup> Parágrafo 5b do Anexo 8 do Acordo de Modalidades.

<sup>262</sup> “For example, a Member could cut export subsidies on pecorino cheese by 26 percent, but on mozzarella cheese by 36 percent”. BHALA, Raj. *Op. Cit.*, 2003, p. 115

Se o período de implementação não deveria ter sido alvo de aumento de concessão de subsídios, o intervalo de 1990 a 1994 já deveria ter extinguido todos os subsídios à exportação, por conta de dois princípios que nortearam as negociações multilaterais durante a Rodada Uruguai: o “*standstill*” e o “*rollback*”.<sup>263</sup> O primeiro impunha aos Membros, dentre outras disposições, que se abstivessem de adotar quaisquer medidas restritivas ou distorcivas de comércio durante o curso das negociações, ao passo que o segundo exigia que tais medidas fossem colocadas em conformidade dentro de um espaço de tempo anterior à conclusão das negociações.<sup>264</sup> Logo, o *standstill* vedava os Membros de utilizar medidas distorcivas para fortalecer suas posições na negociação ao passo que o *rollback* impedia o uso de artifícios de postergação de eliminação de tais medidas.

No entanto, CE e EUA continuaram a aumentar drasticamente o nível dos subsídios concedidos durante as negociações da Rodada Uruguai. Além de não adotar medidas corretivas em atenção ao *rollback*, ambos pressionaram por uma solução que diminuiria o alcance de seus compromissos de redução durante o período de implementação. Para acomodar o interesse dos dois *majors*, o Acordo de Modalidades recebeu uma disposição denominada de “opção *front-loading*”, em novembro de 1993, pouco antes da conclusão da Rodada Uruguai.<sup>265</sup> Por tal disposição, ambos teriam permissão para iniciar suas reduções atendidas algumas circunstâncias, a partir dos níveis mais altos posteriores a 1990.

O arranjo “*front loading*” permitia que o nível inicial de compromissos de redução de subsídios à exportação poderia ser considerado como o nível de subsídios existentes em 1991-1992, desde que o nível de subsídios, a este tempo, excedesse aquele do período base.

Melaku Desta afirma que o *front loading* não pretendeu afetar o nível dos compromissos de redução que deveriam ser alcançados ao final do período de implementação: “independente de se um país tinha qualificação ou opção de fazer uso de tal disposição, ao final do período de implementação, cada país tinha que reduzir os níveis base de recursos e quantidades nos percentuais acordados de 36% e 21%, respectivamente”.<sup>266</sup> A opinião do autor parece equivocada, já que os percentuais estabelecidos como compromissos de redução incidiam sobre uma base de cálculo (recursos e quantidades) maior, potencializada pelo uso indiscriminado de subsídios mesmo após o período base.

<sup>263</sup> Os princípios do *standstill* e do *rollback* foram incluídos na Declaração de Punta del Este.

<sup>264</sup> DESTA, Melaku. *Op. Cit.*, 2002, p. 250.

<sup>265</sup> Parágrafo 5“c” e “d” do Acordo de Modalidades.

<sup>266</sup> *Regardless of whether a country qualified for and opted to use the front-loading arrangement, by the end of the implementation period, each participant had to reduce the base level quantities of agricultural products benefiting from export subsidies and the budgetary outlays used for the purpose by 21% and 36%, respectively.* DESTA, Melaku G. *Op. Cit.*, p. 251.

Este entendimento pode ser corroborado pelo fato de que o *front loading* permitiu aos Membros exportar consideravelmente mais produtos subsidiados do que seria possível na ausência de tal dispositivo.

O Acordo ocorreu porque em alguns casos os subsídios à exportação haviam continuado a aumentar substancialmente após o período base de 1986-1990, e uma eliminação repentina dos níveis do período base teria sido muito drástica. O resultado foi o de que o impacto da redução no começo do período de implementação foi minimizado.

No entanto, os efeitos do *front loading* não foram prorrogados aos níveis de compromissos finais assumidos pelos Membros ao final do período de implementação, o que acena favoravelmente no sentido de que tais conseqüências adversas foram apenas temporárias. No entanto, o *front loading* parece ter inspirado a adoção de regras de flexibilização incluídas no texto final do AAG.

**O quinto compromisso, portanto, garante flexibilidade para permitir aos Membros que se ajustem a flutuações anuais tanto em quantidade como em preço de produtos agrícolas.** Isto porque a obediência aos compromissos em matéria de subsídios à exportação conta com exceções nos itens 2(b) e 4 do artigo 9 do AAG.

O Artigo 9:2(b) permite a concessão de subsídios à exportação além dos níveis de compromisso anuais relativos aos produtos especificados na Parte IV da Lista de determinado Membro com base em critérios técnicos. Trata-se de fenômeno identificado como “*downstream flexibility*”. Isto significa que a um Membro é permitido exceder os limites de subsídios à exportação, em termos de gastos (valor) ou cobertura (volume), que o anteriormente determinado em sua lista.

A lógica do *downstream flexibility* é que, conquanto o desvio de um limite anual não seja grande demais, ele é permitido. O Artigo 9:2(b) delinea desvios permitidos, do segundo ao quinto anos do período de implementação (1996-2000), com respeito à um programa de subsídio à exportação em que um Membro possui um limite de redução. Estas regras complexas tecnicamente versam sobre variações anuais permitidas acima dos níveis de subsídios à exportação aos quais o Membro está comprometido em sua lista. A teoria plausível sobre a qual elas estão baseadas é a de que o que deveria importar é a redução de subsídios à exportação ao longo do período de implementação inteiro (1995-2000 para países desenvolvidos e 1995-2004 para países em desenvolvimento).<sup>267</sup>

---

<sup>267</sup> “The logic of downstream flexibility is that as long as the deviation from an annual limit is not too great, it is permissible. Article 9:2(b) delineates permissible deviations, for the second through fifth years of the implementation period (1996-2000), with respect to an export subsidy program on which a Member has made a reduction commitment. These technically complex rules are about permitted annual swings above the levels of export subsidies to which a Member committed in its Schedule. The plausible theory on which they are based is that what ought to matter is the reduction of export subsidies across the entire implementation period (1995-2000 for developed countries, and 1995-2004 for developing countries). BHALA, Raj. *Op. Cit.*, 2003, p. 115.

Assim, a flexibilidade às regras sobre subsídios à exportação conferida pelo 9.2 “b” estabelece que, em cada ano, um Membro pode exceder, dentro de limites, o nível de subsídio previsto nas Listas, desde que critérios específicos e cumulativos sejam respeitados.<sup>268</sup>

Isso permite aos Membros construir “crédito” em termos de permissão de concessão de subsídios em anos em que as condições de mercado domésticas ou internacionais favoreçam subsídios menores, para uso em anos subsequentes. De toda maneira, a confusa redação do artigo 9.2 “b” tem dado margem a diferentes interpretações, o que tem sido discutido por várias vezes no Comitê sobre Agricultura.<sup>269</sup>

Já o Artigo 9:4 isenta os países em desenvolvimento durante o período de implementação sobre o uso de subsídios à exportação relativos a custos de comercialização das exportações de produtos agrícolas (manuseio, aperfeiçoamento, processamento, transportes e fretes internacionais) e tarifas de transporte interno e de frete para carregamentos à exportação. Tais exceções tiram efetividade da regra geral.<sup>270</sup>

Assim, para concluir, vale reiterar que existe um esforço contínuo para limitar as negociações aos subsídios à exportação que já existem, tais como relatados pelas partes negociadoras. Além disso, há um consenso para a obtenção de compromissos específicos vinculantes em cada um dos produtos relatados como sendo subsidiados para exportação. Para este fim, os compromissos de redução em matéria de subsídios à exportação não deveriam ser entendidos apenas como um nível percentual mínimo de redução, mas como um “pisso” que

---

<sup>268</sup> Artigo 9.2 “b” - Em quaisquer anos entre o segundo e o quinto ano do período de implementação, um Membro poderá conceder, em um determinado ano, subsídios à exportação listados no parágrafo 1 *supra* além dos níveis correspondentes de compromisso anuais relativos aos produtos ou grupos de produtos especificados na Parte IV da Lista daquele Membro, desde que:

i) as quantias acumuladas dos desembolsos orçamentários para tais subsídios, desde o início do período de implementação até o ano em questão, não ultrapassem as quantias acumuladas que teriam resultado do pleno cumprimento dos níveis correspondentes de compromissos anuais de desembolso, especificados na Lista de um Membro, em mais de três por cento do nível de tais desembolsos orçamentários no período base;

ii) as quantidades acumuladas exportadas com o benefício de tais subsídios à exportação, desde o início do período de implementação até o ano em questão, não ultrapassem as quantidades acumuladas que teriam resultado do pleno cumprimento dos níveis correspondentes de compromissos anuais de quantidades, especificados na Lista de um Membro, em mais de 1,75 por cento das quantidades do período base;

iii) as quantias acumuladas totais dos desembolsos orçamentários destinados a tais subsídios à exportação e as quantidades que se beneficiem de tais subsídios à exportação durante a totalidade do período de implementação não sejam superiores aos totais que teriam resultado do pleno cumprimento dos níveis correspondentes de compromisso anuais especificados na Lista de um Membro; e

iv) os desembolsos orçamentários de um Membro destinados aos subsídios à exportação e as quantidades que se beneficiem de tais subsídios ao final do período de implementação não sejam superiores a, respectivamente, 64 por cento e 79 por cento dos níveis do período base de 1986-1990. No caso dos países em desenvolvimento Membros, tais percentuais serão de 76 e de 86 por cento, respectivamente.

<sup>269</sup> PEARCE, Richard, SHARMA, Ramesh. **Multilateral trade negotiations on agriculture – A resource manual**. Roma: Food and Agricultural Organization (Parte do Relatório formulado pela Commodity and Trade Division), 2000.

<sup>270</sup> Bhala afirma que as referências aos parágrafos 1, 2:b e 4 são suficientes para levantar suspeitas, se não cinismo, sobre o Artigo 3:3 do AAG. BHALA, Raj. *Op. Cit.*, 2003, p. 113.

poderia ser seguramente ultrapassado pelos Membros, no sentido de eliminar gradualmente práticas distorcivas de livre-comércio.

### 3.1.4. Implementação das disposições sobre subsídios à exportação no AAG

O AAG não apenas introduziu a disciplina jurídica do comércio agrícola, por meio de regras e compromissos aos Membros, como também estabeleceu os mecanismos pelos quais a implementação prática do Acordo seria monitorada. Estes mecanismos serão estudados juntamente com os remédios jurídicos contra a violação das regras sobre subsídios agrícolas à exportação.

Como visto na seção 2.1.1, a tarefa de revisar o progresso na implementação dos compromissos cabe ao Comitê sobre Agricultura. Nos termos do Artigo 18.2 do AAG, a revisão deverá ser feita por meio de “**notificações** apresentadas pelos Membros, relativas a questões determinadas e em intervalos estabelecidos, e com base na documentação que se solicite ao Secretariado da OMC preparar, com vistas a facilitar o processo de revisão”.

No que tange aos subsídios à exportação, especificamente, as notificações deverão ser feitas anualmente pelos Membros e “os detalhes a serem incluídos (...) dependem de três fatores principais: se (o Membro) incluiu ou não compromissos de redução de subsídios à exportação nas suas Listas; se é ou não é um “exportador significativo”<sup>271</sup> de produtos agrícolas; e se é ou não é um doador de ajuda alimentar.”<sup>272</sup>

Sob o manto de tais requisitos, os Membros são enquadrados dentro de quatro categorias.<sup>273</sup>

A primeira categoria abrange os Membros que incluíram níveis de compromisso de base e anuais em suas Listas. As notificações deverão ser anuais sobre os subsídios à exportação concedidos para cada produto incluído nas Listas de cada um dos Membros, tanto em termos de volume quanto de quantidade, em até 60 dias após o ano-calendário em questão.

A segunda categoria engloba os Membros que não possuem níveis de compromissos de base ou anuais em suas Listas. As notificações deverão ser feitas em forma de declaração de que “não houve a concessão de subsídios à exportação” em até 30 dias após o ano-calendário em questão. Em geral, a segunda categoria é formada de países em desenvolvimento, sem capacidade para subsidiar as exportações, e que, por conta disso, deixaram de incluir em suas Listas a concessão das aludidas subvenções durante o período base. E como não incluíram

<sup>271</sup> Um “exportador significativo” para fins de notificação foi definido como sendo um Membro cuja fatia das exportações totais mundiais em um dos 22 produtos previstos no Acordo de Modalidades exceda a 5%.

<sup>272</sup> DESTA, Melaku G. *Op. Cit.*, 2002, p. 280.

<sup>273</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura da OMC. *Notification Requirements and Formats*. (G/AG/2) 30 jun 1995.

produtos em suas respectivas Listas, não poderão mais conceder subsídios à exportação, já que estes são proibidos.

A terceira categoria cobre os Membros que são “exportadores significativos” de alguns dos 22 produtos ou grupos de produtos destacados pelo Acordo de Modalidades para a finalidade de assunção de compromissos de redução pelos Membros. As notificações deverão conter as quantidades de exportação dos produtos em questão – e não os subsídios à exportação que eventualmente tenham sido concedidos. O Comitê sobre Agricultura estabeleceu uma lista de “exportadores significativos”<sup>274</sup> que, segundo dados de 2002, tinha a seguinte composição:

Produto ou Grupos de Produtos	Exportadores Significativos
Trigo e Farinha de Trigo	Austrália
Grãos	Argentina
Arroz	Paquistão, Tailândia
Óleos ( <i>Oilseeds</i> )	Argentina, Brasil, EUA
Óleos Vegetais	Argentina, Indonésia Malásia, Filipinas
Farelos ( <i>Oilcakes</i> )	Argentina, EUA
Açúcar	Austrália, Cuba, Tailândia
Margarina e Óleo de Margarina	Nova Zelândia
Leite em Pó	Nova Zelândia
Queijo	Nova Zelândia
Derivados de Leite	Nova Zelândia
Carne Bovina	Austrália, Nova Zelândia
Carne Suína	Canadá
Carne de Frango	Tailândia
Carne de Carneiro	Austrália, Nova Zelândia
Animais Vivos	-
Ovos	-
Vinhos	-
Frutas	Chile, Costa Rica, Honduras, Filipinas, EUA
Vegetais	EUA
Tabaco	EUA, Zimbábue
Algodão	Austrália, Paquistão, EUA

<sup>274</sup> OMC, Comitê sobre Agricultura. *List of “Significant Exporters” for the Purposes of the Notification Requirements in Respect of Export Subsidy Commitments: Addendum (G/AG/2/Add.1)*.

Por fim, a quarta categoria compõe-se dos Membros doadores de ajuda alimentar. A notificação deverá conter a quantidade de ajuda alimentar concedida a cada ano.

Considerações finais sobre o tema das notificações impendem notar que o dever de cumprimento das notificações tem sido frequentemente objeto de críticas.<sup>275</sup> O descumprimento da obrigação de notificar, seja pela omissão em notificar, seja por notificar de maneira deficiente, ofende o princípio da transparência, estudado na seção 1.2.2, violando um ambiente comercial dotado de previsibilidade. Um dos meios de fiscalizar a omissão de Membros no que tange às notificações devidas em matéria de subsídios às exportações encontra-se no Artigo 18.7 do AAG: “todo Membro poderá trazer à atenção do Comitê de Agricultura qualquer medida que julgue devesse ter sido notificada por outro Membro”. Trata-se da possibilidade de “contra-notificação”.

Quando, e se, falhas em cumprir o dever de notificar forem detectadas, os Membros cujos interesses tenham sido prejudicados poderão exercer seus direitos em dois foros distintos: “pedir explicações nas reuniões periódicas do Comitê de Agricultura nos termos do Artigo 18.6 do AAG ou invocar as disposições de consulta e solução de controvérsias com base no AAG, no ESC ou no ASMC”.<sup>276</sup> Neste contexto, o Membro que receber uma reclamação tem a obrigação de “examinar com compreensão a argumentação de outro Membro e a conceder oportunidade adequada para consulta”<sup>277</sup>.

Uma vez verificadas as nuances que permeiam o tema das notificações em matéria de subsídios agrícolas às exportações, passamos a verificar quais são os remédios jurídicos à disposição dos Membros afetados por uma violação a um direito seu previsto no AAG ou em acordos a ele relacionados.

Como visto na seção 1.2.3, sob as regras gerais do sistema multilateral de comércio, um país afetado adversamente por subsídios à exportação concedidos por outro país tem duas opções: recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias ou utilizar medidas compensatórias, de caráter unilateral. As duas alternativas são excludentes, de maneira que o país afetado não poderá utilizá-las em conjunto para conter o uso de subsídios à exportação.<sup>278</sup> Ambas as opções são disponíveis segundo o AAG.

---

<sup>275</sup> A discussão foi iniciada no bojo do Comitê sobre Agricultura. *Issues Regarding Export Subsidies Notifications: Discussion Paper by Australia* (G/AG/W/37) em 12 de novembro de 1998.

<sup>276</sup> DESTA, Melaku G. *Op. Cit.* 2002, p. 286.

<sup>277</sup> Artigo 4.2 do ESC.

<sup>278</sup> A nota de rodapé 35 do ASMC afirma que “no tocante aos efeitos de um subsídio em particular sobre o mercado nacional do Membro importador, porém, apenas uma forma de compensação (ou medida compensatória, se forem preenchidos os requisitos da PARTE V, ou uma contramedida ao abrigo dos Artigos 4 ou 7) poderá ser aplicada.

Para que o Membro tenha a possibilidade de valer-se de uma das duas vias descritas acima, deverá haver uma violação a um direito seu sobre os subsídios agrícolas à exportação. Em síntese, basta que haja uma violação à regra geral do Artigo 3.3 do AAG, da qual as demais derivam. As violações, genericamente, poderão ser de duas naturezas.

De um lado, se as listas contêm produtos subsidiados durante o período-base, os Membros poderão conceder subsídios expressos no Artigo 9.1, mas em volume (36%) ou quantidade (21%) que atenda os compromissos de redução assumidos ali assumidos. Se o volume ou quantidade do subsídio ultrapassar o nível de permissão previsto nas listas, haverá uma violação ao AAG. De outro lado, se as listas não contêm produtos subsidiados durante o período-base, os Membros não poderão conceder nenhum tipo de subsídios à exportação, estejam eles previstos ou não no Artigo 9.1. Se ocorrer uma simples concessão de subsídios, também haverá uma violação ao AAG.

Uma vez estabelecidas as duas possibilidades de violação ao AAG em matéria de subsídios à exportação, vale mencionar que o Órgão de Solução de Controvérsias deparou-se no caso “EUA-FSC”<sup>279</sup> com a seguinte questão: o Membro que violar suas obrigações relativas aos subsídios à exportação no AAG, em qualquer uma das categorias de violações previstas acima, terá de efetivamente conceder subsídios à exportação ou, simplesmente, preparar ou editar uma lei interna sobre a concessão de subsídios à exportação disponível a beneficiários?

No caso de produtos não listados, a simples disponibilidade de subsídios a possíveis beneficiários configuraria uma violação, passível de questionamento perante o órgão de solução de controvérsias da OMC. Esta foi a conclusão chegada pelo painel do caso EUA – FSC, ao entendeu que o termo “fornecer” previsto no Art. 3.3 do AAG deveria ser interpretado extensivamente e à luz do Artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Posteriormente, porém, o Órgão de Apelação modificou o entendimento do Painel, para considerar que os subsídios previstos nas “*Foreign Sales Corporations*” não seriam incompatíveis com o Artigo 3.3 do AAG.<sup>280</sup> A interpretação extensiva do painel sobre o termo “fornecer” não mais teria, portanto, qualquer efeito legal.

O posicionamento do Órgão de Apelação é contestado, acertadamente, por Melaku Desta. Isto porque, segundo o autor, “(a simples disponibilidade do subsídio previsto em lei) poderia resultar em dano que poderia ser de difícil reparação”.<sup>281</sup> Tratar-se-ia de medida

---

<sup>279</sup> EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Painel sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/R) 08 de outubro de 1999.

<sup>280</sup> EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.

<sup>281</sup> DESTA, Melaku G.*Op. Cit.*, p. 290.

preventiva contra ameaça de direito de Membros de não sofrer os efeitos nocivos à concorrência da concessão de subsídios proibidos.

Sob outro ângulo, no entanto, a simples disponibilidade de subsídios *per se* não poderia ser atacada pela via da imposição de medidas compensatórias, tendo em vista que há necessidade de demonstração, neste caso, do efetivo pagamento do subsídio e da demonstração de dano à indústria doméstica do Membro afetado. A auto-tutela, inerente ao mecanismo de defesa comercial das medidas compensatórias, pressupõe efetiva lesão que autorize a contra-medida. Os requisitos para o procedimento de investigação e posterior imposição da medida compensatória já foram vistos na seção 1.2.3. de outro lado, a utilização de foros multilaterais para a solução da controvérsia necessita, num primeiro momento, apenas da prova da existência do subsídio.

Neste sentido, o Artigo 19 do AAG determina que as disposições do Entendimento para Solução de Controvérsias (ESC) aplicam-se às consultas e resoluções de disputas comerciais sob este Acordo. Além disso, o Artigo 21.1 do AAG aponta que, além dos ESC, “as disposições do GATT 1994 e dos demais Acordos Multilaterais de Comércio serão aplicadas, sujeitas às disposições do presente Acordo”. Logo, o ASMC também pode ser perfeitamente utilizado no que tange à resolução de controvérsias no setor agrícola.

No entanto, há que se notar aqui o fato de que as disposições do ASMC sobre “subsídios proibidos” excluem permanentemente os subsídios agrícolas à exportação como estabelecidos no AAG de seu âmbito de regulação, ao passo que as disposições do ASMC sobre “subsídios acionáveis” estavam excluídas apenas temporal e condicionalmente pela Cláusula de Paz.<sup>282</sup> A adequação de uma prática de subsídio agrícola à exportação com as disposições do AAG, portanto, configura-se na única condição para a sua exclusão da aplicação das rigorosas disciplinas introduzidas pelo ASMC para a regulação de subsídios à exportação em geral.<sup>283</sup>

As regras processuais para a solução de disputas envolvendo subsídios agrícolas à exportação estão incluídas no ASMC. Não obstante o Entendimento sobre Solução de Controvérsias seja um Acordo aplicável a todos os Acordos previstos no Anexo 1 do Acordo Constitutivo da OMC (inclusive o AAG), o ASMC contém disposições específicas sobre a resolução de uma disputa comercial, sendo aplicável em caráter subsidiário à agricultura.<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> Por força do Artigo 13(c) ii do AAG, como se verá a seguir, os subsídios agrícolas à exportação estavam isentos de ações baseadas no Artigo 16 do GATT ou nos Artigos 3, 5 e 6 do ASMC até o final de 2003.

<sup>283</sup> Artigo 13(c) do AAG.

<sup>284</sup> O ESC deixa margem para características particulares de cada um dos Acordos. Isto é feito através de “regras e procedimentos especiais e adicionais”, que lidam com as especificidades de direitos e obrigações relacionadas a

Tendo em vista a disposição do Artigo 21.1 do AAG, o ESC se aplica a questões comerciais agrícolas, mas sujeito às disposições do ASMC. Assim, “as regras e procedimentos especiais e adicionais” contidas no ASMC com relação a subsídios à exportação em geral são, em princípio, também aplicáveis aos subsídios agrícolas à exportação.<sup>285</sup> Neste sentido, o Artigo 4 do ASMC constitui uma das “regras e procedimentos especiais e adicionais” que orienta a solução de controvérsias em matérias relacionadas a subsídios agrícolas à exportação. Ele está referido ainda no Artigo 1.2 do ESC e incluído em seu Apêndice 2. A tônica do procedimento é a redução de prazos em relação ao ESC e maior especificidade na substância das recomendações feitas pelo painel.<sup>286</sup> Um resumo das fases do procedimento de solução de controvérsias em matéria de subsídios à exportação pode ser resumida no presente quadro:

Fases do Processo de Solução de Controvérsias	ESC	ASMC
Consultas	30 dias a partir do pedido	“o mais rápido possível”
Requerimento para o estabelecimento do painel	60 dias do pedido de consulta	30 dias do pedido de consulta
Composição do Painel	30 dias do estabelecimento do Painel	15 dias do estabelecimento do Painel
Emissão do relatório pelo Painel	9 meses do estabelecimento do Painel	90 dias da composição do Painel
Adoção do relatório pelo Painel	60 dias da emissão do Relatório	30 dias da emissão do Relatório
Emissão do relatório pelo Órgão de Apelação	90 dias da notificação formal da apelação pela parte	60 dias da notificação formal da apelação pela parte
Adoção do relatório pelo Painel	30 dias da data da emissão	20 dias da data de emissão

As fases do procedimento contencioso em matéria de subsídios à exportação serão revistas no capítulo IV do presente trabalho, que traz o estudo do Caso Algodão (DS 267

---

um Acordo específico. Tais regras estão no Apêndice 2 do ESC e compreendem, dentre os vários Acordos, o ASMC. Não há “regras e procedimentos especiais e adicionais” sobre o AAG. Aparentemente, isto significaria que as disposições do ESC são as únicas regras de solução de controvérsias aplicáveis a disputas agrícolas. Ou seja, as regras do ESC parecem se aplicar a questões agrícolas sem serem complementadas por quaisquer regras e procedimentos especiais e adicionais relativos a outro Acordo. No entanto, parte das regras e procedimentos especiais e adicionais ao ASMC aplica-se ao setor agrícola. Em vista de possível antinomia entre o ESC e as regras e procedimentos específicos dos Acordos, estes, por serem mais específicos, deverão ser aplicáveis (art. 1.2 do ESC). Quando não houver antinomia, ambos deverão ser aplicados “de maneira integrada e compreensiva”( Mexico v. Guatemala: *Guatemala – Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement From México*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “*Guatemala Cement Case*”(WT/DS60/AB/R). 02 de novembro de 1998.) A prevalência do ASMC sobre o ESC neste caso está prevista no próprio ASMC, em seu Artigo 30: “As disposições dos Artigos XXII (Consultas) e XXIII (Anulação ou Limitação de Benefícios) do GATT 1994, tal como desenvolvidas e aplicadas no ESC serão aplicáveis a consultas e soluções de controvérsias ao abrigo deste Acordo, **salvo onde especificamente se disponha de outra forma**”.

<sup>285</sup> DESTA, Melaku G. *Op. Cit.*, 2002, p. 183.

<sup>286</sup> Artigo 12.4 do ASMC.

*Upland Cotton Case*). De toda maneira, o roteiro descrito no quadro serve, desde já, para a informação da lógica de procedimentos seguida pelas partes.

À guisa de conclusão, os Membros podem efetivar seus direitos relativos aos subsídios agrícolas à exportação, por meio de medidas compensatórias unilaterais, baseados na existência efetiva do subsídio e da prova do dano por ele causado à indústria nacional do Membro afetado, ou por intermédio do acesso ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Em seguida, pretende-se analisar o alcance da modificação das regras para o questionamento de subsídios agrícolas à exportação operadas com o término de vigência da Cláusula de Paz. Trata-se de matéria ainda recente, que vem pouco a pouco sendo operacionalizada no órgão de solução de controvérsias da OMC, com resultados muito positivos para Membros afetados pelos subsídios, como é o caso do Brasil.

### **3.2 O fim da Cláusula de Paz e as novas regras para o questionamento de subsídios perante a OMC**

#### **3.2.1 A Cláusula de Paz**

O AAG menciona em seu artigo 13 a “devida moderação” (*due restraint*) no questionamento de subsídios agrícolas. A impossibilidade de se questionar a legalidade de subsídios agrícolas acionáveis na OMC, pelo prazo de nove anos após a edição do AAG, foi chamada pela literatura de “Cláusula de Paz”.<sup>287</sup> No entanto, seria lícito afirmar que existia uma guerra anterior em matéria de subsídios, que legitimasse a adoção de uma cláusula de “paz”?

O Serviço de Pesquisa Econômica do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos deixa clara a existência de uma “guerra de subsídios” existente entre Estados Unidos e a União Européia, com ápice no final da década de 1980:

Durante o final da década de 1980, os Estados Unidos e a União Européia engajaram-se em uma “guerra de subsídios”, na qual ambos batalhavam para superar o preço do outro nos mercados de exportação de trigo. Em maio de 1985, os Estados Unidos haviam iniciado o Programa de Aperfeiçoamento de Exportações, um programa de subsídios à exportação, como uma resposta dirigida aos altos subsídios fornecidos pela União Européia. Os Estados Unidos também procuraram reduzir os seus amplos estoques de grãos que haviam resultado de sustentação de preços que estavam bem acima dos preços dos competidores em mercados globais. Os ganhos dos Estados Unidos em alguns mercados foram compensados por perdas da União européia em outros. Durante toda a década, a participação de mercado dos Estados Unidos declinou ao passo que a participação de mercado da União Européia aumentou

---

<sup>287</sup> BHALA, Raj. **International Trade law: theory and practice**. 2 ed., New York: Lexis Publishing, 2001, p. 126.

dramaticamente. Outros competidores tais como Argentina, Austrália e Canadá foram compelidos a reduzir preços em mercados subsidiados para permanecerem competitivos.<sup>288</sup>

O advento do AAG conferiu aos subsídios domésticos e à exportação uma disciplina jurídica orientada para o mercado, estabelecendo compromissos para a sua redução no âmbito multilateral. Tratou-se de uma vitória relevante dos países mais competitivos no comércio internacional de produtos agrícolas no decorrer das negociações internacionais travadas no bojo da OMC. No entanto, o artigo 13 do AAG fixou uma restrição ao questionamento de tais subsídios acionáveis perante o Órgão de Solução de Controvérsias, bem como à imposição de medidas compensatórias pelos Membros:

Art. 13. Durante o período de implementação, não obstante as disposições do GATT 1994 e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (“Acordo sobre Subsídios”):

c) Os subsídios à exportação que estejam totalmente em conformidade com as disposições da Parte V do presente Acordo, consubstanciados na Lista de cada Membro:

i) estarão sujeitos a direitos compensatórios unicamente a partir da determinação da existência de dano ou ameaça de dano baseada no volume, efeito em preços, ou conseqüente impacto, de acordo com o Artigo VI do GATT 1994 e com a Parte V do Acordo sobre Subsídios, e utilizar-se-á a devida moderação para a abertura de quaisquer investigações em matéria de direitos compensatórios; e

ii) estarão isentos de ações baseadas no Artigo XVI do GATT 1994 ou nos Artigos 3, 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios.

Assim, os subsídios à exportação previstos no AAG não poderiam ser passíveis de questionamento, através dos mecanismos existentes no GATT e no ASMC. Neste sentido, a Cláusula de Paz desestimulava a obediência aos compromissos assumidos frente à comunidade da Organização Mundial do Comércio.<sup>289</sup>

Em razão disto, as disposições da Cláusula de Paz encontravam-se em descompasso com os objetivos da OMC, principalmente no tocante à eliminação de medidas prejudiciais ao comércio internacional. Para tal situação, Raj Bhala criou uma metáfora segundo a qual a cláusula de paz “estendia o período de purgatório do comércio agrícola mundial”.<sup>290</sup>

O pensamento metafórico de Raj Bhala afirma que o comércio agrícola estaria no purgatório. O purgatório não seria um lugar, mas um processo. Um processo em transição de

<sup>288</sup> LEETMA, Susan, ACKERMAN, Karen. **AoA Issues Series. Export Subsidies**. Washington: United States Department of Agriculture (Economic Research Service), 2001.

<sup>289</sup> BHALA, Raj. *Op. Cit*, 2003, p. 126.

<sup>290</sup> *Idem*, p. 127.

autarquia (inferno) para o livre comércio (céu).<sup>291</sup> Neste contexto religioso, Bhala afirma que as disciplinas sobre subsídios agrícolas à exportação seriam impuras, sob uma perspectiva do livre-comércio.<sup>292</sup> O pecado cometido neste setor do AAG, segundo o autor, foi a falha em limitar severamente – ou expurgar – os subsídios à exportação.<sup>293</sup>

Com efeito, o longo caminho que separa efetivamente o purgatório e o céu no setor agrícola começou a diminuir com o término efetivo da Cláusula de Paz. O Artigo 13 do AAG protegia a imposição de vários tipos de subsídios agrícolas ao impedir: i) sua discussão em painéis da OMC, com base no art. XVI do GATT 1994 e na parte III do ASMC; ii) a aplicação de medidas compensatórias (art. VI do GATT 1994 e parte V do ASMC) e; iii) o questionamento perante a OMC com base em argumentos de “*non violation, nullification or impairment*”, vale dizer, a anulação ou prejuízo dos benefícios decorrentes de concessões tarifárias (art. XXIII:1 (b) do GATT). As restrições fixadas pela Cláusula de Paz podem ser sistematizadas pela seguinte tabela<sup>294</sup>:

<b>Tipo de Subsídio</b>	<b>Contestação na OMC</b>	<b>Medidas Compensatórias</b>	<b>Nulidade ou Prejuízo</b>
<b>Caixa Verde</b>	Não pode	Não pode	Não pode
<b>Caixa Amarela</b>	Somente se superiores aos níveis de 1992	Somente nos casos de dano/ameaça de dano	Somente se superiores aos níveis de 1992
<b>Caixa Azul</b>	Somente se superiores aos níveis de 1992	Somente nos casos de dano/ameaça de dano	Somente se superiores aos níveis de 1992
<b>Subsídios à Exportação</b>	Somente se superiores aos níveis declarados nas Listas	Somente em caso de dano ou ameaça baseados no volume e efeito nos preços	Não se aplica

A tabela permite aferir que há possibilidade de contestação perante a OMC de subsídios à exportação concedidos por algum Membro em níveis superiores aos níveis declarados nas Listas. Membros que dependem de subsídios à exportação para manter sua competitividade no mercado internacional, como Estados Unidos e União Européia, tencionaram prorrogar a

<sup>291</sup> BHALA, *Op. Cit.*, 2003, p. 4 e 5.

<sup>292</sup> Para Bhala, o modo “puro” de impor disciplinas sobre subsídios à exportação teria sido sua total eliminação, desde 1947, quando as partes contratantes originais assinaram o GATT. No entanto, o Artigo XVI:4 do GATT e a Nota Interpretativa 2 que o acompanha, juntamente com o Código de Subsídios da Rodada Tóquio de 1979, expressamente permitiam aos países subsidiar exportações agrícolas. *Idem*, p. 112.

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>294</sup> A tabela foi elaborada pelo ICONE para o Documento de Trabalho 005/04, intitulado “*O Fim da Cláusula de Paz e os Subsídios Agrícolas na OMC*”.

vigência da cláusula de paz para um período maior do que os nove anos a partir de 1995, inicialmente previstos no artigo 1(f) do AAG.

A controvérsia girava em torno do artigo 1(i) do AAG, que definiu o ano para a alínea (f) como sendo o ano-calendário, na maneira especificada nas Listas dos Membros com início em 1º de janeiro de cada ano. No entanto, UE e EUA alegaram o estabelecimento do ano fiscal em suas Listas, com início em 1º de julho e 1º de outubro, respectivamente. Assim, pretendiam estender por alguns meses a blindagem conferida pelo artigo 13 do AAG para o uso de subsídios à produção e à exportação.

Havia um receio da comunidade internacional de que tais países manobrassem no curso da Rodada Doha no sentido de prorrogar efetivamente a Cláusula de Paz. No entanto, isto não se verificou. Tendo em vista que o nível de subsídios à exportação concedidos pela UE é bem superior ao dos EUA, alguns lançaram o argumento de que seria muito mais interessante para os EUA criar um desconforto para a UE por meio da cláusula de paz do que salvaguardar sua própria redução de subsídios à exportação.<sup>295</sup>

De todo modo, a Cláusula de Paz efetivamente expirou em 31 de dezembro de 2003. Pouco antes, Raj Bhala vaticinava que existiam grandes possibilidades da ocorrência de um nivelamento entre subsídios agrícolas e não agrícolas.<sup>296</sup> Não obstante o ASMC ter sido concebido para o comércio de bens não-agrícolas, descurando das peculiaridades do setor agrícola, um novo regime legal teve de ser estudado para acomodar e delimitar as novas regras oriundas do final da cláusula de paz.

Assim, o dado relevante é que **o término da Cláusula de Paz ensejou uma reorganização das normas jurídicas que incidem sobre o questionamento de subsídios agrícolas.** As disposições sobre subsídios à exportação presentes no GATT 1994 e no ASMC puderam ser levantadas para questionar a concessão de apoio considerado ilegal.

Não obstante o AAG determinasse uma redução dos subsídios à exportação e banisse novos subsídios desta natureza, ele permitiu que a UE e os EUA mantivessem apoio governamental que atingiam juntos US\$150 bilhões por ano.<sup>297</sup> Assim, em vista da fértil irrigação de subsídios agrícolas pelos dois grandes, ampliou-se a possibilidade do questionamento de subsídios ilegais perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

---

<sup>295</sup> GALLAGHER, Peter. **Export Subsidies and the Peace Clause.** Disponível em [www.inquit.com/export-subsidies-and-the-peace-clause](http://www.inquit.com/export-subsidies-and-the-peace-clause). Acesso em 30 de outubro de 2005.

<sup>296</sup> BHALA, *Op. Cit.*, 2003, p. 127.

<sup>297</sup> STEINBERG, Richard e JOSLING Timothy. When the Peace Ends: The Vulnerability of EU and USA Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge. **Journal of Economic International Law**, Vol 6 (2) 2003, p. 370.

De acordo com Steinberg e Josling, os subsídios agrícolas à exportação conferem mais proteção que as medidas da caixa amarela e da caixa azul em casos de subsídios na OMC. Ainda que fossem suscetíveis à imposição de medidas compensatórias durante o período da Cláusula de Paz, os subsídios agrícolas à exportação não eram acionáveis para casos em que de alguma maneira pudessem estar baseados apenas nas disciplinas sobre subsídios.<sup>298</sup>

Neste contexto, a posição destes autores permite afirmar uma nova reorganização jurídica das normas da OMC para o fim de questionamento dos subsídios agrícolas à exportação perante o Órgão de Solução de Controvérsias:

Com o término da cláusula de paz, o significado ordinário de vários textos da OMC, de princípios de interpretação de direito internacional, de alguns painéis antigos e de decisões do Órgão de Apelação da OMC, sugerem que o GATT, O AAG e o ASMC serão relevantes para analisar a vulnerabilidade dos subsídios agrícolas concedidos pela União Européia e pelos Estados Unidos; as disposições destes Acordos podem servir de base para uma ação legal. A jurisprudência da OMC e o significado ordinário destes Acordos indicam que eles poderão ser aplicados cumulativamente, com vários elementos dos três Acordos sendo aplicados simultaneamente no setor agrícola, de maneira a criar um sistema coerente e integrado com o fim da cláusula de paz.<sup>299</sup>

A reação da UE e dos EUA foi externada por diplomatas que defendiam o princípio da especificidade: as disposições do GATT 1994 e do ASMC não deveriam ser aplicadas na agricultura porque existe um Acordo específico para a regulação deste setor. Além disso, as negociações agrícolas teriam se desenvolvido de maneira separada e relação aos outros temas, de maneira que não haveria integração das disciplinas. O AAG seria, portanto, *lex specialis*.<sup>300</sup>

A posição defendida pela UE e EUA colide frontalmente com o artigo 21 do AAG que estabelece claramente que “as disposições do GATT 1994 e de outros Acordos Multilaterais serão aplicadas, observadas as disposições deste Acordo”. Além disso, o próprio artigo 13 do AAG especifica várias disposições relativas ao GATT 1994 e ao ASMC. Como a argumentação da UE e dos EUA não explica várias referências cruzadas entre o AAG e o

---

<sup>298</sup> Idem, p. 370.

<sup>299</sup> *Upon Expiry of the Peace Clause, the ordinary meaning of various WTO texts, applied principles of interpretation of international law, and some past WTO panels and Appellate Body decisions suggest that GATT 1994, the Agriculture Agreement, and the SCM Agreement will be relevant to analysis of the legal vulnerability of EC and US agricultural subsidies; provisions of these agreements might serve as a basis for legal action. WTO jurisprudence and the ordinary meaning of these agreements indicate that they should be read cumulatively, with various elements of all three agreements applying to agriculture simultaneously so as to create a coherent, integrated system upon expiry of the Peace Clause.* Ibidem, citado na **Bridges Monthly Review** do *International Centre for Trade and International Development*, ano 7, nº 8, p.1, nov. 2003. Disponível em <http://www.ictsd.org/issarea/atsd/products/docs>. Acesso em 27 de novembro de 2005.

<sup>300</sup> Sobre o tema, confira-se: CHAMBOVEY, Didier. How the Expiry of the Peace Clause (Article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework. **Journal of World Trade** nº 305/2002, p. 305-352.

ASMC, não há como concluir senão pela inconsistência da argumentação dos diplomatas europeus e norte-americanos.

Portanto, os efeitos operados com o término da Cláusula de Paz fazem com que os subsídios agrícolas à exportação fiquem vulneráveis a questionamento perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC por Membros que sejam afetados negativamente por tal prática.

### 3.2.2. Efeitos jurídicos do fim da vigência da Cláusula de Paz em relação aos subsídios à exportação

Às vésperas do término da vigência da Cláusula de Paz, persistia insegurança jurídica sobre a interpretação e aplicação do direito aplicável ao questionamento de subsídios agrícolas concedidos principalmente pela UE e pelos EUA. Tal preocupação motivou Steinberg e Josling a afirmarem que: “Reconhecendo que há insegurança sobre a interpretação e aplicação do direito(...)”<sup>301</sup>, pretendiam estudar quais as teorias legais mais prováveis para o desafio a subsídios agrícolas praticados por UE e EUA.

Durante a vigência da Cláusula de Paz, os subsídios à exportação podiam ser atacados por medidas compensatórias, ainda que sujeita à devida moderação, mas não podiam ser acionados com base nas disciplinas legais sobre subsídios (GATT 1994 e ASMC). A extinção da Cláusula de Paz, no entanto, permitiu que algumas teorias jurídicas pudessem ser construídas para embasar a instauração de painéis perante o Órgão de Solução de Controvérsias para desafiar subsídios agrícolas à exportação considerados ilegais.

As teorias jurídicas aqui discutidas foram apresentadas pela primeira vez na doutrina internacional por Steinberg e Josling em novembro de 2003, no ensaio *When the Peace Clause Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenges* e por Jank e Araújo, na literatura brasileira, no Documento de Trabalho 005/04 do ICONE, ambos já referidos na presente obra.

A primeira delas refere-se à possibilidade do subsídio agrícola à exportação gerar uma **participação para o Membro “mais do que eqüitativa” no comércio mundial**. De acordo com o Artigo XVI:3 do GATT, as partes contratantes devem procurar evitar a exportação de subsídios sobre a exportação de produtos primários. Se, no entanto, alguma parte contratante

---

<sup>301</sup> STEINBERG e JOSLING, *Op. Cit.*, p.371.

concedê-lo, este subsídio não deverá ser aplicado de maneira a aumentar sua participação eqüitativa no comércio mundial.

Não obstante o mesmo Artigo XVI:3 mencione que a participação eqüitativa refere-se a determinado produto em um “período representativo prévio”, não há como discordar de que se trata de um conceito vago e aberto. A primeira dificuldade em levantar este tipo de reclamação esbarraria seguramente na delimitação do que efetivamente caracteriza “participação eqüitativa no mercado mundial”.

Steinberg e Josling afirmam que tal teoria não seria plausível ou seria insuficiente para prevalecer em eventual litígio.<sup>302</sup> Em primeiro lugar, porque, de acordo com a doutrina da especificidade, os Membros acionados poderiam argüir que o Artigo XVI:3 perdeu sua eficácia, tendo sido revogado pela especialidade do AAG e do ASMC. Como visto na seção 1.1.3, porém, a posição de Steinberg e Josling seria equivocada. Embora o ASMC seja posterior e especial em relação ao GATT, não existe regra expressa no sistema prevendo a revogação deste artigo.

Em segundo lugar, porque, para demonstrar que o Membro acionado atingiu uma participação “mais do que eqüitativa” no comércio mundial, os Painéis vêm consistentemente exigindo que o Membro reclamante demonstre que o subsídio atacado causou deslocamento de sua participação do comércio mundial. Isto teria de ser demonstrado em todo o mercado mundial e não apenas em um determinado mercado nacional, o que é particularmente difícil.

De fato, uma alegação de tal natureza pelo Membro reclamante demandaria um exame minucioso de como a sua participação teria sido afetada por determinado subsídio. Portanto, o mais difícil seria isolar o subsídio como causa da perda de mercado em detrimento de várias outras variáveis que podem interferir na participação de determinado produto no mercado internacional.

A segunda das teorias jurídicas para embasar a contestação de subsídios agrícolas à exportação reputados como ilegais teria lastro no **Artigo 3º do ASMC**. Este Artigo proíbe expressamente a utilização de subsídios à exportação, com exceção dos subsídios agrícolas à exportação, regulados pelo AAG. Ou seja, os subsídios agrícolas à exportação não poderiam ser questionados na OMC. No entanto, o término da cláusula de paz removeu a exceção prevista no Artigo 3º do ASMC, de maneira que também este tipo de subsídio poderia ser alvo de Painéis.

Steinberg e Josling afirmam que o argumento seria falho porque ignoraria o comando previsto no Artigo 8 do AAG. Este artigo prevê que os subsídios agrícolas à exportação não

---

<sup>302</sup> Idem. p. 371

deverão exceder os limites previstos nas Listas de compromissos, que são parte integrante dos Acordos da Rodada Uruguai. Logo, os subsídios agrícolas à exportação que não excederem os limites previstos nas Listas não poderiam ser questionados na OMC.

Mas, e se determinado subsídio agrícola à exportação aplicado dentro do limite previsto na Lista de compromisso de um Membro estiver causando “grave prejuízo” previsto no artigo 5:c do ASMC a outro Membro? Jank e Araújo sinalizam que, após o término da Cláusula de Paz, há possibilidade de se questionar este subsídio **mesmo em valores inferiores aos fixados nas Listas**.<sup>303</sup>

As demais teorias legais mencionadas por Steinberg e Josling para o questionamento de subsídios agrícolas à exportação reputados como ilegais prendem-se ao Artigo 5 do ASMC. Este Artigo reputa como acionáveis os subsídios que produzam efeitos adversos ao comércio internacional. O Membro que tencionar questionar tais subsídios deverá demonstrar: a existência do subsídio e sua natureza específica<sup>304</sup>; os efeitos adversos ao comércio internacional; e o nexo causal entre o subsídio e os referidos efeitos.

A caracterização da produção de efeitos adversos, nos termos do artigo 5 do ASMC, depende da existência de: a) dano à indústria doméstica de outro Membro; b) anulação de benefícios concedidos direta ou indiretamente a outros Membros sob a égide do GATT 1994, em particular os benefícios de concessões tarifárias (art. XXIII:1 b) do GATT 1994) e; c) o “grave prejuízo” a outro Membro.

Logo, uma terceira teoria legal possível de ser levantada para a impugnação de subsídios agrícolas à exportação ilegais reside no **dano causado por importações subsidiadas sob o Artigo 5:a do ASMC**. Neste caso, para a demonstração de que o subsídio está causando dano à indústria doméstica de outro Membro, há que se demonstrar a conduta ilícita do Membro, o dano causado por ela e o nexo de causalidade entre ambos.

A conduta ilícita consiste na concessão de subsídios proibidos e acionáveis. O dano à indústria nacional é de difícil comprovação, já que deve ser realizada uma complexa análise do volume de importações subsidiadas, e de seus efeitos nos preços domésticos de produto

---

<sup>303</sup> JANK e ARAÚJO, *Op. Cit.*, 2005, p. 6.

<sup>304</sup> No que tange à natureza específica dos subsídios, Jank e Araújo citam distintas visões para sua caracterização. Uma visão mais abrangente considera todos os subsídios como específicos em razão de sua natureza agrícola. Os subsídios seriam específicos automaticamente, por sua própria natureza, atrelada ao setor agrícola. Uma visão mais restritiva defende que a análise da especificidade deverá ser feita caso a caso, já que há de serem determinados o destino dos subsídios para produtos delimitados e os produtores que deles se beneficiam. Ainda segundo o entendimento dos autores, uma visão intermediária ressalta que a agricultura é específica de *per se*, a não ser que a economia de determinado Membro não seja diversificada de modo a caracterizar o setor agrícola como sendo o único setor produtivo. JANK e ARAÚJO, *Op. Cit.*, p.6.

similar, ou ainda, no impacto de tais importações aos produtores domésticos. Por fim, o nexo causal entre o subsídio e o dano deverá ser igualmente demonstrado.

A opinião de Steinberg e Josling é a de que ainda que o Membro obtenha sucesso em demonstrar sua causa de pedir (*causation*) com base no Artigo 5:a do ASMC, seria mais difícil de sustentar um painel do que se ele fosse baseado no Artigo 5:c do ASMC, que fala apenas em “grave prejuízo” aos interesses de outro Membro, um conceito mais amplo do que “dano à indústria doméstica de outro Membro”.

Uma quarta teoria jurídica que poderia ser levantada para o questionamento de subsídios agrícolas à exportação reside na alegação de que os subsídios agrícolas à exportação causariam a **anulação ou prejuízo de benefícios concedidos por outro Membro**, com fundamento no Artigo XXIII:1 (b) do GATT 1994<sup>305</sup>, repetido no Artigo 5:b do ASMC. Em geral, os benefícios mencionados possuem natureza tarifária e dizem respeito à imposição de uma tarifa menos gravosa por outro Membro para a entrada de determinado produto em seu território.

Jank e Araújo apontam a necessidade de mais um requisito para que esta teoria jurídica seja vitoriosa pelo Membro reclamante: “a existência de expectativas legítimas relacionadas à não-adoção de medidas que podem anular os benefícios conquistados, por parte dos Membros prejudicados”.<sup>306</sup> Em verdade, os autores referem-se à doutrina da expectativa razoável (*doctrine of reasonable expectation*). A doutrina não está mencionada nos Acordos da OMC, seja no GATT ou no ASMC, mas nasce da jurisprudência do GATT. Desde 1950, os Painéis têm consistentemente requerido da Parte Contratante que aduz este tipo de alegação a demonstração de que, ao tempo da negociação do benefício que seria posteriormente limitado, ele não tinha expectativa razoável da aplicação do subsídio agrícola à exportação (ou qualquer outra medida) que viesse a anular ou prejudicar seu benefício.<sup>307</sup>

A crítica feita por Steinberg e Josling a este tipo de argumento é o de que a doutrina da expectativa razoável é muito difícil de ser demonstrada. Isto porque seria difícil vislumbrar como um Membro poderia alegar que, ao tempo da conclusão dos Acordos da Rodada

---

<sup>305</sup> Artigo XXIII:1 (b) do GATT 1994 -Anulação ou Limitação - Se alguma parte contratante considerar que algum benefício concedido direta ou indiretamente sob a égide do GATT 1994 estiver sendo anulado ou limitado ou que a consecução de qualquer objetivo do Acordo esteja sendo impedida pela: a) falha de outra parte contratante em cumprir suas obrigações decorrentes deste Acordo, ou; b) aplicação por outra parte contratante de qualquer medida, conflitante ou não com as disposições deste Acordo, ou; c) existência de qualquer outra situação, a parte contratante poderá, com vistas a um ajuste satisfatório da matéria, fazer representações ou propostas escritas à outra ou outras partes contratantes que considere estar interessadas na questão. Toda parte contratante cuja intervenção se solicite deverá examinar com compreensão as representações e proposições que lhes hajam sido formuladas.

<sup>306</sup> JANK e ARAÚJO, *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>307</sup> STEINBERG e JOSLING, *Op. Cit.*, p.380.

Uruguai, não tinha expectativa razoável de que a UE e os EUA iriam subsidiar a agricultura após o término da Cláusula de Paz.<sup>308</sup>

No entanto, a teoria parece continuar válida para outros benefícios tarifários ou de outra natureza que tenham sido conferidos por um Membro antes ou depois da Rodada Uruguai. O elemento surpresa para afastar a expectativa de razoabilidade estaria configurado, de maneira a dar suporte à presente teoria.

Por fim, a quinta teoria jurídica aventada por Steinberg e Josling é, na opinião destes autores, a mais plausível de ser utilizada para o questionamento de subsídios agrícolas na OMC após o término da Cláusula de Paz. Refere-se à **alegação de “grave prejuízo”, com base no Artigo 5:c do ASMC via operação dos Artigos 6.3 (a) – (c) e 6.4**. Além da necessidade de se provar a existência e a especificidade do subsídio, deve-se também demonstrar o efetivo prejuízo sofrido por algum Membro.

A vagueza e a amplitude do termo “grave prejuízo” foram supridas pelo próprio ASMC. O artigo 6.3 do Acordo prevê requisitos para sua caracterização e determina que haverá “grave prejuízo” quando os subsídios provocarem:

- (a) impedimento ou deslocamento (perda de mercado) de importações de um produto similar de outro Membro no mercado do Membro outorgante do subsídio;
- (b) impedimento ou deslocamento (perda de mercado) de exportações de um produto similar de um outro Membro em terceiro mercado;
- (c) queda no preço do produto similar (*price suppression* ou *price depression*) provocada pelo produto subsidiado, no mesmo mercado em que outro Membro atua, ou significativa contenção de aumento de preços, redução de preços ou perda de vendas no mesmo mercado; e
- (d) ocorrência de um aumento na participação de mercado mundial do Membro que subsidia em relação a uma determinada *commodity*, quando comparada à parcela média no período de três anos imediatamente anteriores.<sup>309</sup>

Na ausência de um dos requisitos previstos no Artigo 6.3:c do ASMC, **a existência de “sério prejuízo” ainda pode ser determinada com base em informações submetidas pelo**

<sup>308</sup> Idem, p. 380.

<sup>309</sup> A nota de rodapé nº 17 do ASMC sugere que o Artigo 6.3:d pode não ser aplicado a produtos agrícolas: “A menos que outras regras acordadas multilateralmente se apliquem ao comércio do produto primário ou de base em causa”.

**Membro reclamante ao painel, nos termos do Artigo 6.8 do ASMC.** Este permissivo legal alarga sobremaneira a possibilidade de questionamento dos subsídios agrícolas na OMC.

Já o Artigo 6.4 enseja a possibilidade de abertura de um Painel sob o fundamento do Artigo 6.3(b), ao dispor que: “(...) o deslocamento ou impedimento de exportações deverão incluir todos os casos em que (...) se demonstre ter havido modificação nas participações proporcionais no mercado em prejuízo do produto similar”. Assim, seria suficiente para a instauração do painel na OMC apenas a demonstração da correlação entre o subsídio e a participação no mercado.

Mas, e como considerar dentro da quinta teoria que o “grave prejuízo” está realmente sendo causado por um subsídio – e não por qualquer outra variável? O próprio ASMC contém a solução, em seu Artigo 6.7. A relação ali contida parece não estar encerrada em *numerus clausus*, sendo possível o levantamento de outras variáveis possíveis para afastar a ocorrência de “grave prejuízo”. No dizer de Steinberg e Josling, estas regras ajudam a regular casos em que condições outras que não subsídios podem afetar participações de mercado. No entanto, para ter este efeito, tais circunstâncias “não devem ser isoladas, ainda que sejam esporádicas ou de alguma maneira insignificantes”.<sup>310</sup>

Portanto, a quinta teoria pressupõe que apenas aqueles subsídios agrícolas que satisfaçam a definição de subsídio nos termos do Artigo 1 do ASMC e que sejam específicos nos termos do artigo 2 do ASMC seriam acionáveis. Uma vez preenchidos estes requisitos, a **alegação de “grave prejuízo”, com base no Artigo 5:c do ASMC via operação dos Artigos 6.3 (a) – (c) e 6.4.** “pode ser aplicada a todos os tipos de subsídios endereçados no Acordo Agrícola”.<sup>311</sup>

Muitas vezes, tal relação de causalidade será seguramente rebatida pelo Membro outorgante do subsídio. Esta situação é identificado por Steinberg e Josling como o “o problema da causalidade” (“*the problem of causation*”)<sup>312</sup>. Isto porque a correlação de causa e efeito será espúria se o Membro outorgante do subsídio for capaz de levantar outro(s) fator(es) que não os subsídios para causar o deslocamento ou impedimento. Além disso, no comércio agrícola a correlação entre subsídios e efeitos adversos pode ser ocultada ou enfraquecida pela predominância de outros fatores que afetam o mercado.

De outro lado, Jank e Araújo afirmam que a disciplina dos subsídios agrícolas à exportação é mais estrita em relação aos subsídios à produção, já que o objetivo específico dos

<sup>310</sup> STEINBERG E JOSLING, *Op. Cit.*, p. 8

<sup>311</sup> STEINBERG E JOSLING, *Op. Cit.*, p. 8

<sup>312</sup> *Causation. The fact of being the cause of something produced or of happening. The act by which an effect is produced.* In: BLACK, Henry Campbell. *Black's law dictionary*. Sixth Edition. West Publishing Co., 1990.

subsídios à exportação é o aumento das vendas de um produto determinado no mercado internacional. Este fator, segundo os autores, confere ao Membro demandante uma maior possibilidade de sucesso ao acioná-los perante a OMC, por conta da “maior facilidade em se provar o nexo de causalidade entre o subsídio e seus efeitos”.<sup>313</sup> Em certa medida, isto certamente reduziria o problema da causalidade.

De toda maneira, a conclusão de Steinberg e Josling é a de que o padrão legal para subsídios agrícolas resume-se a se subsídios específicos e acionáveis causam “efeitos adversos” no comércio, capazes de resultar em “grave prejuízo”, previsto nos artigos 6.3 “a” e “c” do ASMC. A dificuldade para os Membros que desafiam subsídios à exportação em painéis na OMC e que precisam demonstrar a causa de pedir (*causation*) poderia ser resolvida pela utilização de modelos e análise de regressão.<sup>314</sup>

A utilização de modelos e análise de regressão para resolver o problema da causalidade, propugnada por Steinberg e Josling, parece ter incomodado sobremaneira Membros que subsidiam altamente sua agricultura como UE e EUA. É que antes da Cláusula de Paz, “era notoriamente difícil desafiar subsídios à exportação em produtos agrícolas de acordo com as regras sobre subsídios da OMC: eis a razão pela qual os subsídios estiveram fora de controle pelos últimos trinta anos.”<sup>315</sup>

Neste sentido, porém, a demonstração *prima facie* da correlação entre subsidização e deslocamento de vendas ou exportações **parece deslocar o ônus da prova** para o Membro outorgante do subsídio, que passam a persuadir o painel que fatores outros que não os subsídios causam o “sério prejuízo”.<sup>316</sup> Este deslocamento do ônus da prova, em verdade, já existe no Artigo 10:3 do AAG, mas apenas no que tange à necessidade de demonstrar que exportações acima do nível previsto nas Listas não estão gravadas por subsídios. O texto

<sup>313</sup> JANK e ARAÚJO. *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>314</sup> O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC vem cada vez mais empregando e encorajando o uso de aproximações quantitativas. Há exemplos do uso de análises simples de economia em painéis mais antigos, mas modelos e regressões tornaram-se mais usados para a análise de política agrícola desde a metade da década de 1980. Mais recentemente, cada arbitragem na OMC sob o artigo 22.6 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias desde o primeiro deles no *EC-Bananas* fez uso extensivo de análise parcial de equilíbrio. Há boas razões porque os painéis do Órgão de Solução de Controvérsias têm considerado análises quantitativas nos últimos anos. No caso da agricultura, elas oferecem os únicos meios efetivos de verificar se os subsídios estão de fato causando “sério prejuízo”. Sem o uso destas técnicas, o problema das correlações ocultas e espúrias fariam do artigo 6.3 virtualmente inútil em sua aplicação aos subsídios agrícolas. Análises de regressão de causa de deslocamento no mercado do Membro que subsidia e em mercados de terceiros países – Article 6.3 “a” e “b” respectivamente – confirmaram relações causais hipotéticas entre os subsídios da EU e dos EUA e deslocamento de mercado, e estabeleceram correlações entre subsídios e deslocamento de mercado com 95% a mais de segurança. O uso de modelos no Artigo 6.3”c” do ASMC também estabeleceu uma relação entre subsidização e preço. STEINBERG e JOSLING, *Op. Cit.*, p. 391.

<sup>315</sup> GALLAGHER, Peter. *Export Subsidies and the Peace Clause*. Disponível em [www.inquit.com/export-subsidies-and-the-peace-clause](http://www.inquit.com/export-subsidies-and-the-peace-clause). Acesso em 14 de março de 2006.

<sup>316</sup> *Idem*.

afirma que: “Qualquer membro que alegue que uma quantidade exportada acima do nível de compromisso de redução não está subsidiada deverá demonstrar que para a quantidade exportada em questão não se concedeu qualquer subsídio à exportação, esteja ele ou não arrolado no Artigo 9.” O aludido Artigo estabeleceu uma inversão do ônus da prova para a parte que faz a alegação sobre a ilegalidade da concessão de subsídios agrícolas à exportação.

A literatura internacional e a jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias já reconheceram o fato. “Se com a ajuda de subsídios ou não, **a exportação em excesso da quantidade máxima de exportações subsidiadas cria a presunção que o país excedeu seus compromissos quantitativos em matéria de subsídios à exportação – e, por conseguinte, uma violação *prima facie* de suas obrigações**”.<sup>317</sup>

Com relação à distribuição do ônus da prova em disputas sobre subsídios, Marc Benitah desenvolveu recentemente a teoria do Direito de Atenuação (*Attenuation of Entitlement*), no estudo legal dos Subsídios. Segundo ela, o reconhecimento de que o direito (*entitlement*) concedido à parte que tem de se defender contra os “efeitos adversos” de subsídios deveria ser “atenuado”, de maneira a evitar conseqüências econômicas e sociais indesejáveis ao Membro que subsidia.<sup>318</sup> Não obstante a repercussão da teoria no cenário internacional, a teoria constitui um argumento para os países desenvolvidos para afastar o questionamento de subsídios perante a OMC.

A análise de Steinberg e Josling demonstra que o fim do período de vigência da Cláusula de Paz pode levar alguns Membros a proteger a renda de seus produtores rurais por intermédio de tarifas e sistemas de pagamentos descasados (*decoupled payments*), que são causas menos prováveis e não específicas de deslocamento das exportações de terceiros países e efeitos aos preços.

As novas regras para o questionamento de subsídios agrícolas à exportação – bem como de possíveis outros tipos subsídios – causam considerável desconforto para UE e EUA. Além disso, e ainda mais importante, tais medidas passam a contribuir para o avanço nas reformas agrícolas na OMC.

### 3.2.3 Perspectivas de ação para o Brasil a partir da disciplina dos subsídios agrícolas à exportação

---

<sup>317</sup> DESTA, Melaku. *Op. Cit.*, 2003., p. 297.

<sup>318</sup> BENITAH, Marc. *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, p. 173.

Este novo cenário jurídico é positivo para o Brasil. As ferramentas jurídicas criadas após o término da cláusula de paz ampliam as possibilidades de diminuir a concessão de subsídios à exportação pela UE e pelos EUA. As teorias jurídicas discutidas no presente trabalho, seguramente, servirão de arsenal no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, para inserir o Brasil de modo mais competitivo no mercado internacional de produtos agrícolas.

Se a tarefa da política externa é traduzir necessidades internas em possibilidades externas<sup>319</sup>, a redução dos subsídios à exportação é prioridade do Brasil, na medida em que contribui para a abertura de mercados para os produtos agrícolas nacionais e para a redução de distorções nos mercados mundiais. Por isto, o domínio dos mecanismos jurídicos capazes de reduzir os subsídios à exportação é essencial.

Como visto acima, pretendemos identificar porque os subsídios agrícolas à exportação são nocivos à liberalização comercial. Naturalmente e, dentre outros fatores, porque prejudicam os produtores rurais de outros países por meio da depreciação de preços. Após, delineamos a regulamentação dos subsídios à exportação com base no AAG, comungando da conclusão chegada por Melaku Desta, resumida no presente quadro:

Tipo de Subsídio sobre Tipo de Produto	Regime Legal
Subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos listados	Autorização limitada aos níveis de redução estipulados nas Listas. Se ultrapassado este nível, a autorização limitada vira proibição. (Artigo 3.3, 1ª parte)
Subsídios previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos não listados	Proibição (Artigo 3.3, 2ª parte)
Subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos listados	Autorização condicionada a não-elusão dos compromissos em matéria de subsídios à exportação (Artigo 10.1)
Subsídios não previstos no Artigo 9.1 do AAG sobre produtos não listados	Não há regra específica no AAG, seja de permissão ou proibição. Aplicação subsidiária do ASMC (Art. 3.1). Proibição.

Em seguida, ficaram evidenciadas as falhas existentes no AAG no que tange à redução dos subsídios à exportação. Indicou-se de maneira crítica que o texto do AAG possui muitas falhas, que perpetuam a concessão de subsídios à exportação pelos países desenvolvidos.

<sup>319</sup> LAFER, Celso. *Op. Cit.*, 2002, p.149.

Em primeiro lugar, ao analisar o Artigo 9 do AAG, verifica-se que apenas uma pequena lista de subsídios estaria sujeita a redução em seus níveis (art. 9.1). Como se não bastasse, os níveis de subsídios na exportação são passíveis de relativização por conta do *downstream flexibility* (art. 9.2). Por fim, as exceções do Artigo 9.4 aos países em desenvolvimento praticamente não são utilizadas, pois uma minoria destes países subsidia suas exportações.

*Artigo do AAG*

*Análise Crítica - Natureza das Falhas*

- 9.1 *Apenas uma pequena lista de subsídios estaria sujeita a redução em seus níveis de concessões.*
- 9.2 *Os níveis de subsídios na exportação são passíveis de relativização por conta do downstream flexibility.*
- 9.4 *As exceções realizadas para países em desenvolvimento praticamente não são utilizadas, eis que uma minoria de países de tal categoria subsidia suas exportações.*

Em segundo lugar, ao analisar o Artigo 10 do AAG, vê-se que a proibição às tentativas de eludir compromissos de redução é de difícil aferição na prática (art. 10.1). Além disso, não há vedação à concessão de créditos à exportação que, por disporem de prazos distendidos de pagamento e taxas de juros concessionais, acabam produzindo efeitos equivalentes aos subsídios às exportações, ou de garantias e seguros de crédito à exportação, que facilitam a exportação de produtos agrícolas (Art. 10.2) De resto, também não há vedação à concessão de ajuda alimentar, mas apenas orientações para que este tipo de operação não seja caracterizado como subsídio.

*Artigo do AAG*

*Análise Crítica - Natureza das Falhas*

- 10.1 *A proibição às tentativas de eludir compromissos de redução é de difícil aferição na prática. Dispositivo de pouca eficácia.*
- 10.2 *Não há vedação à concessão de créditos à exportação que, por disporem de prazos distendidos de pagamento e taxas de juros concessionais, acabam produzindo efeitos equivalentes aos subsídios às exportações.*
- 10.4 *Não há vedação à concessão de ajuda alimentar, mas apenas diretrizes para que este tipo de operação não seja caracterizado como subsídio.*

Em terceiro lugar, há repasse subsídios ao produtor que destina o produto primário à produção nacional ao invés de exportá-lo, o que, na prática, configura apoio doméstico (art. 11).

*Artigo do AAG**Análise Crítica - Natureza das Falhas*

- 11 *Há repasse subsídios ao produtor que destina o produto primário à produção nacional ao invés de exportá-lo, o que, na prática, configura apoio doméstico.*

Em quarto lugar, as medidas de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos possuem pouquíssima efetividade na prática (art. 12 e 15).

*Artigo do AAG**Análise Crítica - Natureza das Falhas*

- 12 e 15 *As medidas de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos não servem para reduzir os níveis de subsídios à exportação.*

Em quinto lugar, a cláusula de paz perpetuou o uso elevado de subsídios à exportação pelo período de nove anos após a edição do AAG (art. 13).

*Artigo do AAG**Análise Crítica - Natureza das Falhas*

- 13 *A cláusula de paz perpetuou o uso elevado de subsídios à exportação pelo período de nove anos após a edição do AAG.*

A análise crítica da disciplina dos subsídios à exportação no AAG serve exatamente como instrumento de orientação para o Brasil no que tange à continuidade do processo de reforma da agricultura no Mandato de Doha. A identificação de desvantagens ao agronegócio brasileiro permite a formulação de estratégia de negociação capaz de aumentar as possibilidades de *trade off*, isto é, de barganha de benefícios e concessões que cada Membro defende no âmbito multilateral.

Como visto, posteriormente, o final da Cláusula de Paz descortina amplas possibilidades legais para o questionamento dos subsídios à exportação no setor agrícola. Os subsídios à exportação, mesmo em total conformidade com a parte V do AAG, consubstanciados nas Listas dos Membros, passam a não estar mais isentos de ações baseadas no Artigo XVI do GATT 1994 ou nos Artigos 3, 5 e 6 do ASMC.<sup>320</sup>

Assim, procurou-se expor e comentar as teorias jurídicas vislumbradas por Steinberg e Josling para o desafio de subsídios à exportação perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Em síntese, as teorias poderão ser visualizadas a partir do seguinte quadro:

---

<sup>320</sup> Art. 13 “c” ii do AAG.

Teoria Jurídica	Método
Artigo XVI:3 do GATT 1994 - <b>Participação para o Membro “mais do que equitativa” no comércio mundial.</b>	Deve haver a demonstração de que a concessão do subsídio está sendo aplicada de maneira a aumentar sua participação equitativa no comércio mundial.
Artigo 3º do ASMC – <b>Proibição da utilização de subsídios à exportação, com exceção dos subsídios agrícolas à exportação, regulados pelo AAG.</b>	Deve haver a demonstração de que um subsídio agrícola à exportação está sendo aplicado de maneira ilegal.
Art. 5º do ASMC – <b>Dano à indústria doméstica causado por importações subsidiadas sob o Artigo 5:a do ASMC.</b>	Deve haver a demonstração de que o subsídio está causando dano à indústria doméstica de outro Membro, por meio da conduta ilícita do Membro, do dano causado por ela e do nexo de causalidade.
Artigo XXIII:1 (b) do GATT 1994 (repetido no Artigo 5:b do ASMC) - <b>Anulação ou limitação de benefícios concedidos por outro Membro.</b>	Deve haver a demonstração de subsídios à exportação capazes de anular ou limitar benefícios, que possuem natureza tarifária e dizem respeito à imposição de uma tarifa menos gravosa por outro Membro para a entrada de determinado produto em seu território. Deve haver ainda a existência de expectativas legítimas relacionadas à não-adoção de medidas que podem anular os benefícios conquistados, por parte dos Membros prejudicados.
Artigo 5:c do ASMC via operação dos Artigos 6.3 (a) – (c) e 6.4 - <b>Alegação de “Sério Prejuízo”</b>	Deve haver a demonstração de subsídios específicos e acionáveis, que causam “efeitos adversos” ( <i>adverse effects</i> ) no comércio, capazes de resultar em “sério prejuízo”, previsto nos artigos 6.3 “a” e “c” do ASMC, bem como nexo de causalidade.

Entendemos que o subsídio teórico presente neste trabalho será útil aos negociadores brasileiros, que passam a estar melhor informados e equipados para interagir com os operadores econômicos brasileiros da área do agronegócio e, com eles, estabelecer o balizamento adequado para a defesa dos interesses nacionais nesta área. O tema está em condição de prioridade na agenda brasileira e este ferramental pretende colaborar para a posição de destaque do agronegócio brasileiro nos mercados mundiais.

A penetração das teorias legais mencionadas acima no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC começou a se verificar em caso paradigmático sobre os subsídios à produção e à exportação concedidos pelos EUA ao algodão: o caso DS 267 denominado “*The Upland Cotton Case*”.

O estudo de caso apresentado a seguir será relevante para verificar, na prática, a aplicação de subsídios agrícolas pelos EUA lastreados na *Farm Bill* de 2002. A legalidade de vários mecanismos de subvenção à economia algodoeira norte-americana foi colocada em xeque através das teorias jurídicas mencionadas acima, sendo que a análise dos julgamentos do Painel e do Órgão de Apelação serão relevantes para se verificar a interpretação das regras sobre o tema presentes no GATT, ASMC e AAG e até que ponto foram eficazes para combater as distorções de comércio criadas no presente caso.

## **IV – ESTUDO DE CASO: “ESTADOS UNIDOS-ALGODÃO”**

### **4.1 O Caso “Estados Unidos – Algodão” – Posições em jogo**

Após o estudo das implicações da Cláusula de Paz e de seus efeitos em relação ao questionamento de subsídios agrícolas à exportação na OMC, este capítulo traz um estudo de caso, do Órgão de Solução de Controvérsias. O precedente servirá para comprovar – ou não – as hipóteses em relação ao problema proposto: como se aplica a atual disciplina jurídica sobre subsídios à exportação? E ainda, as mudanças ocorridas com a Cláusula de Paz são efetivas para o questionamento de subsídios agrícolas à exportação na OMC e, em última instância, contribuem para a resolução do problema da agricultura? Algumas respostas, ainda que provisórias, serão discutidas no final deste capítulo.

A pauta de negociação comercial de países em desenvolvimento, como o Brasil, inclui, invariavelmente, o objetivo de modificar a postura de países desenvolvidos, em relação às suas políticas de subsídios destinados ao agronegócio. O marco fundamental para uma virada efetiva nas negociações, em direção à derrocada de tais subsídios, foi a recente decisão da OMC, nos Painel aberto pelo Brasil contra os EUA (subsídios ao algodão).

Por isso, o “Contencioso Brasil-EUA sobre Subsídios ao Algodão” (*The United States – Subsidies on Upland Cotton Case - DS 267*) constitui-se em caso paradigmático sobre a possibilidade de questionamento de programas de subsídios à exportação de países desenvolvidos.

O estudo de caso aponta, inicialmente, o substrato fático do caso, com detalhes explicativos sobre a natureza da disputa. Em seguida, o estudo analisa os programas de subsídios norte-americanos questionados pelo Brasil, com ênfase naqueles voltados para o desempenho de suas exportações. Após, serão levantados os argumentos de ambas as partes. Ao final, o estudo examina os fundamentos das decisões emitidas pelo Painel e pelo Órgão de Apelação, destacando sua repercussão na comunidade internacional.

#### 4.1.1 Contexto do caso DS 267

Os programas de subsídios à produção de algodão dos Estados Unidos vinham, há muito tempo, prejudicando o Brasil, por três razões: i) a depressão dos preços internacionais; ii) o deslocamento das exportações brasileiras e; iii) o crescimento da participação norte-americana no mercado mundial do algodão. Além disso, os programas de subsídios à exportação contribuíam para a penetração das exportações de algodão dos EUA em mercados que poderiam estar sendo disputados pelo Brasil.<sup>321</sup>

Tão somente no ano-safra de 2002, o produtor norte-americano recebeu subsídios com uma taxa 130% do valor da produção. Em outras palavras, recebeu aproximadamente US\$ 4 bilhões em subsídios, para uma produção avaliada em US\$ 3 bilhões. Os custos de produção do algodão cresceram continuamente no último decênio ao passo que o preço mundial caiu na mesma proporção. No entanto, a produção norte-americana, mesmo com a moeda bem mais valorizada do que a dos outros concorrentes mundiais, cresceu 1,4 milhões de toneladas de algodão de 1998 a 2002 – o que seria absolutamente inviável sem o auxílio de subsídios. O impacto de tal aumento não atinge apenas o mercado interno dos Estados Unidos (que consome

---

<sup>321</sup> “O Brasil entende que tais medidas são distorcivas do comércio, prejudicam direitos brasileiros, estão em desacordo com as obrigações dos Estados Unidos na OMC, e têm impacto negativo importante na produção e na comercialização do algodão no Brasil e no resto do mundo. No caso do Brasil, verificou-se, nos últimos anos, uma grande queda nos preços e significativa redução da área plantada, causando graves prejuízos aos produtores nacionais.” In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Consultas sobre Subsídios ao Algodão nos EUA e ao açúcar na EU. Nota à imprensa, n. 60, 12 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005.

cada vez menos algodão), uma vez que a participação das exportações norte-americanas no mercado mundial cresceu de 25% para 38% do total de exportações mundiais no período. Desta forma, os EUA acabaram se tornando o maior produtor mundial de algodão, mesmo com preços em baixa e moeda valorizada.<sup>322</sup>

Em questão, estão subsídios na ordem de 12,9 bilhões de dólares (valor total dos anos compreendidos entre 1999 e 2003) que, segundo o governo brasileiro, distorcem o comércio mundial e prejudicam os produtores de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo.<sup>323</sup> O Painel, fundamental para o crescente debate sobre os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, despertou grande atenção internacional, levando à participação de nada menos que treze Estados como terceiras-partes – Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan, União Européia e Venezuela.<sup>324</sup>

Em 27 de setembro de 2002, o Brasil requereu consultas aos Estados Unidos. O fundamento seria o dano sofrido pela cotonicultura brasileira em virtude da concessão de subsídios à produção e à exportação pelos EUA. Os subsídios teriam causado distorções nos mercados de algodão, afetando os preços internacionais por conta do aumento da produção e das exportações do produto nos EUA. Em decorrência de tais práticas, reputadas pelo Brasil como ilegais, seus produtores rurais teriam sofrido dano à sua renda.

Entre 02 de outubro de 2002 e Janeiro de 2003, três reuniões foram realizadas em Genebra, para consultas entre Brasil e EUA. As consultas não foram suficientes para ensejar o reconhecimento da concessão ilegal de subsídios pelos EUA. Tampouco ensejaram a modificação de conduta dos EUA, no sentido de adequação às regras do comércio agrícola internacional. Assim, a fase de consultas caminhava para a sua conclusão, descortinando a necessidade de estabelecimento de um Painel.

Em 18 de março de 2003, o Órgão de Solução de Controvérsias autorizou o estabelecimento do Painel. Como se verá abaixo com maior detalhe, o Brasil questionou vários subsídios domésticos e à exportação dos EUA.

Entre 22 e 24 de julho de 2003, iniciou-se a sessão da primeira audiência com o painel. A discussão centrou-se na aplicabilidade – ou não – da Cláusula de Paz ao presente caso. Em

---

<sup>322</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil's First Submission to the Panel Regarding the "Peace Clause" and Non-Peace Clause Related Claims*. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005. (doravante referido apenas como "Petição Inicial do Brasil").

<sup>323</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Órgão de Solução de Controvérsias. *United States – Subsidies on Upland Cotton – Report of the Panel*. WT/DS267/R. 8 Set. 2004. p. 312. Disponível em: <<http://www.wto.org>> Acesso em: 29 de nov. de 2005.

<sup>324</sup> O Painel foi composto por Daniel Moulis (Austrália), Dariusz Rosati (Polônia) e Mario Mattus (Chile).

05 de setembro de 2003, o painel informou que a questão da Cláusula de Paz seria postergada para a emissão do Relatório Preliminar. A audiência não foi concluída e a sua continuidade foi levada a cabo entre 07 e 09 de outubro de 2003, data em que, aí sim, a sessão foi concluída.

Em seguida, o Painel examinou as reclamações brasileiras, à luz dos artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios da OMC (“prejuízo grave”) e do artigo XVI do GATT 1994. Entre 02 e 03 de dezembro de 2003, houve a realização da segunda audiência com o painel. Encerrava-se aí a fase de audiências, bem como a exposição das matérias de fato e de direito de ambas as partes, que forneciam argumentos para a formação do convencimento do Painel.

Em 26 de abril de 2004, o Painel emitiu Relatório Preliminar, em que julgou favorável a maioria das alegações colocadas pelo Brasil. O relatório era interino e confidencial, mas já sinalizava que o Brasil seria o vencedor do litígio. Em 08 de setembro de 2004, o Painel emitiu seu Relatório final em que confirmava o ganho do caso pelo Brasil.

Em 13 de outubro de 2004, os EUA recorreram ao órgão de apelação da OMC. Dois meses depois, entre 12 e 13 de dezembro de 2004, houve uma audiência perante o Órgão de Apelação. Em 03 de março de 2005, então, o Órgão de Apelação emitiu o seu Relatório final, confirmando a decisão do painel e dando ganho de causa ao Brasil. Houve o reconhecimento de que os programas de subsídios norte-americanos estavam em desacordo com as regras sobre subsídios agrícolas às exportações, minando a competitividade internacional e causando danos a produtores do Brasil.<sup>325</sup>

A seção seguinte pretende descrever a posição brasileira em relação aos programas norte-americanos de subsídios e as razões pelos quais eles foram questionados perante a OMC.

#### 4.1.2 A posição do Brasil

A petição inicial foi desmembrada em duas partes: uma primeira petição ao Painel foi realizada em 04 de julho de 2003, concentrando-se nos temas relativos à Cláusula de Paz e aos programas de subsídios à exportação questionados pelo Brasil. O item “1” da petição:

1. A primeira petição do Brasil inicialmente faz referência a questões relacionadas à interpretação substantiva do Artigo 13 do AAG, conhecido como a “Cláusula de Paz”, e detalha as evidências que demonstram que os Estados Unidos não possuem base para argüir uma defesa com base na Cláusula de Paz em relação ao questionamento do Brasil relativo aos subsídios proibidos e acionáveis. A segunda parte da primeira submissão do Brasil demonstra evidências e argumentos relativos a questionamentos envolvendo as seguintes medidas dos EUA: pagamentos de exportação pelo *Step 2*, os

---

<sup>325</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Contencioso Brasil-EUA sobre subsídios ao algodão - Pedido brasileiro de autorização para adoção de contramedidas. *Nota à imprensa*, n. 523. 6 out. 2005. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005.

programas de garantias de crédito à exportação dos EUA (GSM 102, GSM 103 e SCGP) e os subsídios do *ETI Act*. Estes três subsídios não estão em conformidade com as disposições da Parte V do AAG e, logo, os EUA não têm a proteção da Cláusula de Paz para questionamentos com base no ASMC. Os pagamentos à exportação pelo *Step 2*, os três programas de garantias de créditos à exportação e os subsídios do *ETI Act* também violam os Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC.<sup>326</sup>

Ou seja, o Brasil pretendia afastar a Cláusula de Paz como linha de defesa dos EUA, para impedir o questionamento de subsídios à exportação com base no GATT e no ASMC. Em seguida, aduzia que três programas de subsídios agrícolas à exportação malferiam toda a Parte V do AAG e, em consequência, constituíam-se em subsídios proibidos, por força dos Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC. Neste momento, o Brasil aguardava uma apreciação dos argumentos apresentados ao Painel, para apresentar uma petição posterior com as evidências sobre o grave prejuízo causado pelos subsídios norte-americanos.<sup>327</sup>

A segunda petição do Brasil ao Painel foi realizada em 09 de setembro de 2003. O documento possui 214 páginas e continha a reclamação brasileira em face de um grupo de subsídios à produção, comercialização e exportação de algodão, com base nos artigos 5, 6.3(b), (c) e (d) do ASMC e no Artigo XVI do GATT, nos seguintes termos:

6. O Brasil demonstra que os subsídios dos EUA para os anos de 1999-2007 em apoio à produção, uso e exportação de algodão causam ou ameaçam causar sério prejuízo aos interesses do Brasil, nos termos do significado dos Artigos 5(c), 6.3(c) e 6.3(d) do ASMC, bem como violam o Artigo XVI do GATT.

7. As medidas desafiadas pelo Brasil englobam subsídios à produção, incluindo o *marketing loan program*, *crop insurance subsidies*, *market loss assistance payments* e seu sucessor *counter-cyclical payments*, *production flexibility contract payments* e seu sucessor *direct payments*, *cottonseed payments* e “outros pagamentos”. As medidas também incluem subsídios proibidos locais e à exportação, incluindo os pagamentos domésticos e à exportação do *Step 2*, e os subsídios fornecidos pelo programa de garantia de crédito à exportação

<sup>326</sup> *Brazil's first submission initially addresses issues relating to the substantive interpretation of Article 13 of the Agreement on Agriculture (AoA), known as the “peace clause,” and details the evidence demonstrating that the United States has no basis to assert a peace clause defense regarding Brazil's actionable and prohibited subsidy claims. The second part of Brazil's first submission sets forth the evidence and arguments concerning claims involving the following U.S. measures: Step 2 export payments, the U.S. export credit guarantee programs (GSM 102, GSM 103 and SCGP) and the ETI Act subsidies. These three subsidies do not fully conform to the provisions of Part V of the Agreement on Agriculture and, thus, the United States has no peace clause protection from claims under the SCM Agreement. Step 2 export payments, the three export credit guarantee programs and the ETI Act subsidies also violate ASCM Article 3.1(a) and 3.2. Finally, Brazil demonstrates that Step 2 domestic payments violate ASCM Article 3.1(b) and GATT Article III:4.* In: Item 1 do Executive Summary - Brazil's First Submission to the Panel Regarding the “Peace Clause” and Non-Peace Clause Related Claims. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005 (referido adiante como Sumário Executivo da Petição Inicial).

<sup>327</sup> O item 46 do Sumário Executivo da Petição Inicial afirmava que: *In Brazil's further submission (scheduled for 4 September 2003 following the Panels expression of its views on AoA Article 13 on 1 September 2003) Brazil will present its arguments concerning its claims under ASCM Articles 5(c), 6.3(b), 6.3(c) e 6.3(d), as well as under GATT Article XVI.*

GSM 102. Estes subsídios coletivos são referidos como “os subsídios dos EUA”.<sup>328</sup>

O Brasil valeu-se da teoria jurídica do “sério prejuízo”, como visto na seção 3.2.2. Neste contexto, teve de enfrentar o problema da causa (*causation*), para demonstrar que a redução de preços e o aumento da participação de mercado dos EUA foi decorrência direta da concessão de subsídios. Não obstante as fartas evidências apresentadas pelo Brasil, com larga evidência sobre a presunção *prima facie* de prejuízo<sup>329</sup>, baseada em ampla análise econométrica, houve a utilização de um argumento singelo para demonstrar o grave prejuízo sofrido no caso: “Logo, o tamanho dos subsídios dos EUA ao algodão **sozinho** é suficiente para satisfazer o ônus do Brasil em estabelecer um caso *prima facie* para as três reclamações de sério prejuízo” (grifos no original).<sup>330</sup>

Assim, o Brasil esperava ter estabelecido os elementos necessários para demonstrar que os subsídios dos EUA durante os anos de 1999 a 2002 causaram depreciação de preço no mercado brasileiro e mundial, nos termos do Artigo 6:3(c) do ASMC, e contribuíram para o aumento da participação de mercado dos EUA, nos termos do Artigo 6:3(d). Além disso, os aludidos subsídios levaram os EUA a uma participação não equitativa no comércio mundial, nos termos do Artigo XVI:3 do GATT.

Uma vez delimitados os fundamentos jurídicos do pleito brasileiro, passa-se a analisar os fundamentos econômicos dos danos causados pelos subsídios norte-americanos de uma maneira geral, bem como cada um dos programas de subsídios consiste em uma violação das regras multilaterais sobre o tema.

<sup>328</sup> *Brazil demonstrates that U.S. subsidies from MY 1999-2007 supporting the production, use and export of U.S. upland cotton cause or threaten to cause serious prejudice to the interests of Brazil within the meaning of Article 5(c), 6.3(c) and 6.3(d) of the SCM Agreement as well as violate GATT Article XVI. The measures challenged by Brazil comprise domestic support subsidies including the marketing loan program, crop insurance subsidies, market loss assistance payments and their successor counter-cyclical payments, production flexibility contract payments and their successor direct payments, cottonseed payments and “other payments.” The measures also include prohibited export and local content subsidies including Step 2 export and domestic payments, and the subsidies provided by the U.S. GSM 102 export credit guarantee program. These collective subsidies are referred to as “the U.S. subsidies”. In: Itens 6 e 7 da Further Submission:BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brazil’s Further Submission to the Panel Regarding. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cgc/algodao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp) Acesso em: 29 nov. 2005. (daqui em diante mencionado apenas como “Further Submission do Brasil”).*

<sup>329</sup> Para Welber Barral, sobre a noção de presunção *prima facie*: “(...) o Membro reclamante precisa demonstrar, apenas, que a medida ou legislação nacional reclamada conflita com uma regra vigente do conjunto normativo da OMC. Comprovado este conflito, presume-se que haja uma diminuição dos benefícios acordados, sem que o Membro reclamante tenha que comprovar efetivamente esses prejuízos. In: BARRAL, Welber. (Org.). **Tribunais internacionais: mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias**. Florianópolis: Boiteux, 2004.

<sup>330</sup> *Thus, the size of the U.S. subsidies to upland cotton alone is sufficient to meet Brazil’s burden of establishing a prima facie case for its three present serious prejudice claims. Cf: Item 108 da Further Submission do Brasil.*

No que tange à fundamentação econômica dos danos causados pelos subsídios, o Brasil alegou que o algodão plantado pelos produtores dos EUA, e que enseja o estabelecimento do painel em questão na OMC, diz respeito à variedade *gossypium hirsutu*, que corresponde à aproximadamente 95% da produção total daquele país.<sup>331</sup>

Os dados trazidos com a manifestação brasileira demonstraram que, aproximadamente, são negociados anualmente no mercado mundial seis milhões de toneladas de algodão, o que corresponde a 30% da produção mundial. A produção norte-americana oscilou anualmente entre 3,03 e 4,42 milhões de toneladas no período 1995-2002. Por sua vez, a produção brasileira flutuou entre 306.000 e 939.000 toneladas.<sup>332</sup>

Cerca de 60% do mercado mundial é abastecido pelo algodão produzido pelos EUA (é o maior exportador também com 38,1% do mercado mundial), Índia, Paquistão e China. Outros importantes produtores são Turquia, Uzbequistão (é o segundo maior exportador com uma fatia de 13% do mercado), Austrália e países do oeste africano, como Benin e Mali. Os maiores consumidores por sua vez são China, Índia, EUA, Europa e o sudeste asiático.<sup>333</sup>

**Não obstante os Estados Unidos serem os maiores produtores mundiais, seus custos de produção de algodão figuram como os mais altos do mundo. No período entre 1997 e 2000 houve crescimento contínuo, significando aumento de US\$ 0,73 para US\$ 0,98 por libra-peso.**<sup>334</sup> O segundo maior custo de produção de algodão no mundo é o paquistanês que, no entanto, não chega a 65% do preço norte-americano. Em geral, a média de custo de produção mundial é bem mais baixa com o algodão brasileiro, custando US\$ 0,48 por libra-peso. Nos países oeste-africanos, os valores giram em torno de US\$ 0,24 por libra-peso, ou seja, aproximadamente um quarto do custo de produção dos EUA.<sup>335</sup>

**Entretanto, o consumo interno norte-americano de algodão decresceu no final da década de 1990 e início da presente, forçando um aumento nas exportações num cenário em que o dólar se valorizou frente às moedas dos outros países produtores. Por sua vez, os preços mundiais do algodão giraram em torno de US\$ 0,29 por libra-peso, ou seja, o déficit resultante ao produtor norte-americano que produz a US\$ 0,98 por libra-peso teve que ser compensado com a oferta de subsídios pelo Estado.**<sup>336</sup> Estes acumularam no

---

<sup>331</sup> Item 27 da petição inicial do Brasil.

<sup>332</sup> Item 28 da petição inicial do Brasil.

<sup>333</sup> Item 29 da petição inicial do Brasil.

<sup>334</sup> Item 34 da petição inicial do Brasil

<sup>335</sup> Item 31 da petição inicial do Brasil

<sup>336</sup> Item 37 da petição inicial do Brasil

quadriênio 1999-2002 em torno de US\$ 12,9 bilhões, com uma absurda taxa de subsídio de 95% do valor recebido pela produção de algodão no período.<sup>337</sup>

A injeção de recursos financeiros na produção e exportação de algodão foi efetuada por meio de diversos programas do governo norte-americano. O questionamento feito pelo Brasil, por conseguinte, teve de descrever cada um deles, apontando-lhes as respectivas ilegalidades. Os cinco programas de subsídios descritos a seguir constituem-se em apoio à produção. Os três demais programas descritos ao final constituem-se em subsídios à exportação.

### 1. Production Flexibility Contract Payments (PFC) / Direct Payments (DP)

O *Production Flexibility Contract Payments (PFC)* foi criado a partir da *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996* e estabelecia um pagamento mínimo para produtores com deficiência em pagamentos de sete culturas específicas durante 1991 a 1995, dentre as quais se encontra o algodão. Garantia-se assim um pagamento mínimo para o produtor rural com um histórico de produção algodoeira.<sup>338</sup>

A interrupção do *Production Flexibility Contract Payments* foi determinada pela *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, que estabeleceu o programa *Direct Payments*. Este novo programa tem por objetivo o pagamento de uma quantia fixa a produtores que cumprem os requisitos estabelecidos pela legislação. As limitações do programa são muitos similares aos do PFC, o que levou muitos produtores a mudarem suas culturas originais para o algodão.<sup>339</sup>

Os DPs, considerados sucessores diretos dos PFCs pelo *United States Department on Agriculture*, não poderiam ser incluídos como um subsídio da caixa verde. O argumento do Brasil é o de que o programa contraria o parágrafo 6 (a) do Anexo 2 do AAG, pois não há um período temporal-base determinado para o oferecimento do aludido subsídio.<sup>340</sup>

Assim, o programa violaria o Anexo 2 do AAG pelas mesmas razões enunciadas em relação ao impedimento de cultivo de outras culturas nos PFCs. Ou seja, por não permitirem o

<sup>337</sup> Item 03 da petição inicial do Brasil

<sup>338</sup> Sobre o PFC, o programa obteve grande entrada entre os produtores norte-americanos com 97% do total de propriedade passíveis de participação. Em 2000, foram pagos US\$ 574,9 milhões; em 2001 o valor total foi de US\$ 473,5 milhões; e em 2002, o montante foi de US\$ 452,8 milhões.(item 48 da petição inicial do Brasil).

<sup>339</sup> Item 49 da petição inicial do Brasil. O índice de penetração no total de produtores norte-americanos foi quase que absoluto com 99.32%. A serem pagos entre os anos 2003 a 2007, a estimativa total dos *Direct Payments* para 2002 é de US\$523 milhões.(item 59 da petição inicial do Brasil).

<sup>340</sup> “*The object and purpose of AoA Annex 2 paragraph 6(a) and (b) is to ensure that Members do not permit payments to increase over time in a manner linked to increases in production over time. This also follows from the AoA Annex 2 paragraph 1 requirement that ‘green box’ support measures have no or at most minimal production effects. That can only occur if the base (i.e., the base for increased payments) does not adapt to recent changes in the production of a farmer.*”(Item 156 da petição inicial do Brasil).

cultivo de frutas, vegetais e arroz selvagem, representando, desta forma, uma violação expressa ao disposto no parágrafo 6(b) do Anexo 2 do AAG.<sup>341</sup>

De resto, os DPs violariam, assim como os PFCs, o aspecto essencial do Anexo 2 do AAG ao causar um efeito distorcido no comércio de algodão. O governo brasileiro levantou três razões principais para os efeitos distorcidos no comércio do algodão: i) a geração de riquezas com a eliminação ou redução exagerada do risco na produção; ii) aumento capital aplicado em investimento através da facilitação do crédito; iii) o aumento da riqueza gerada através desse investimento.<sup>342</sup>

## 2. Market Loss Assistance (MLA) / Counter-Cyclical Payment Program (CCP)

A assistência do governo à perda de mercado dos produtores rurais norte-americanos foi materializada pelo Programa *Market Loss Assistance*. Seus pagamentos feitos entre 1998 e 2001, foram considerados pelo governo dos Estados Unidos como pagamentos emergenciais, uma vez que os produtores de algodão não tinham como sobreviver com o apoio de outros subsídios agrícolas.<sup>343</sup>

O *Counter-Cyclical Payment Program* representa a institucionalização do *Market Loss Assistance* feita pela *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. Os pagamentos desse programa, estipulados para o período compreendido entre os anos 2002 e 2007, são feitos a partir da diferença do preço de mercado do algodão com o piso estabelecido em US\$ 0,724 por libra-peso.<sup>344</sup> Estima-se que 99% da produção norte-americana receba esse subsídio, e cálculos conservadores apontam para um valor total de US\$ 1,077 bilhão injetados na produção de algodão em 2002.<sup>345</sup>

O programa violaria o Anexo 2 (parágrafo 6(b)) ao não permitir o plantio de outras culturas da mesma forma que os PFCs e DPs. Assim, este subsídio deve ser considerado como apoio à produção de algodão sob o Artigo 13 (b) (ii) do AAG, uma vez que os produtores continuam plantando algodão devido aos pesados investimentos em maquinário específico e ao impedimento do plantio de outras culturas na área base de cultivo.<sup>346</sup> O incentivo criado pelo CCP minimiza o risco de retorno financeiro deficiente. O CCP violaria ainda o parágrafo 6(c)

<sup>341</sup> Item 50 da petição inicial do Brasil.

<sup>342</sup> Item 20 do Sumário Executivo da Petição Inicial.

<sup>343</sup> Item 60 da Petição Inicial do Brasil. Sobre o MLA e o CCP: o valor de tal pagamento consiste num montante adicional de capital calculado pelo valor-base dos PFCs vezes o montante anual da despesa alocada para o algodão. Os valores totais desse programa entre os anos de 1998 e 2001 foram de US\$ 2,195 bilhões de dólares, representando, dessa forma, uma média de 17,87% do valor de mercado do algodão entre 1999 a 2001. (Item 61 da petição inicial do Brasil).

<sup>344</sup> Item 63 da petição inicial do Brasil.

<sup>345</sup> Item 69 da petição inicial do Brasil.

<sup>346</sup> Item 22 do Sumário Executivo da petição inicial do Brasil.

do Anexo 2 ao não estabelecer um período-base para quantificação do subsídio, estando este vinculado ao preço atual do algodão.<sup>347</sup>

### **3. Marketing Loan Program (MLP)**

O programa, estabelecido pela *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996* e atualizado pela *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, garante um valor mínimo ao produtor dos Estados Unidos de US\$ 0,52 por libra peso. Tal programa consiste na mais importante fonte de subsídios ao algodão norte-americano. A forma de cálculo é feita a partir do valor mundial ajustado e a taxa de empréstimo (estipulada em lei em US\$ 0,52 por libra peso) sem qualquer limitação efetiva.<sup>348</sup>

O empréstimo pode ser feito a partir de duas formas: a) é feito um empréstimo pelo produtor até 10 meses antes da colheita, sendo esta oferecida como garantia. Com a venda da safra, caso o valor no mercado internacional esteja abaixo da taxa de empréstimo, o produtor fica obrigado a pagar de volta apenas o valor no mercado mundial, ficando com a diferença; b) pode não ser feito o empréstimo pelo produtor, e, mesmo assim, se o valor mundial de mercado estiver abaixo da taxa de empréstimo o produtor recebe a diferença.<sup>349</sup>

Como os outros subsídios, a taxa de participação da produção algodoeira no programa é próxima aos 99% e o valor total de subsídios injetados na produção no quadriênio 1999-2002 foi de aproximadamente US\$ 5,545 bilhões.<sup>350</sup>

### **4. Crop Insurance Subsidies**

Tais subsídios encontram-se consolidados no mercado norte-americano já desde a década de 1930. Obviamente, ao longo dos anos diferentes legislações foram atualizando as condições do seguro, de pagamento e dos prêmios destes.<sup>351</sup>

Uma combinação única de apólices de seguro subsidiadas protege os produtores de algodão e de um reduzido número de outras culturas em condições extremamente favoráveis. Essas apólices se concentram nas seguintes áreas: i) histórico de produção atual; ii) cobertura

---

<sup>347</sup> Item 23 do Sumário Executivo da petição inicial do Brasil.

<sup>348</sup> Item 70 da petição inicial do Brasil.

<sup>349</sup> Item 71 da petição inicial do Brasil.

<sup>350</sup> Item 78 da petição inicial do Brasil.

<sup>351</sup> Item 79 da petição inicial do Brasil.

de renda da safra; iii) *group risk protection*; iv) proteção de renda.<sup>352</sup> O valor total pago no biênio 2002-2003 foi de US\$ 194 milhões.<sup>353</sup>

## 5. Cottonseed Payments

Um total de US\$ 314 milhões foram pagos em subsídios para as sementes de algodão no mercado norte-americano entre 1999 e 2002. Feitos através do *Cottonseed Payment Program*, tais pagamentos destinam-se a apenas ao algodão plantado e beneficiado nos EUA, sendo estes divididos entre produtores e beneficiadores.<sup>354</sup>

Estes são, em apertada síntese, **os programas norte-americanos de subsídios à produção atacados pelo Brasil no caso Estados Unidos - Algodão:**

Programa	Descrição
<i>Production Flexibility Contract Payments/Direct Payments</i>	Garantem renda de 6,67 centavos de dólar por libra-peso para produtores com histórico de produção de algodão.
<i>Market Loss Assistance/Counter-Cyclical Payment Program</i>	Custeiam a diferença entre os 72,4 centavos de dólar por libra-peso ( <i>target price</i> ) e o preço praticado no mercado ou o valor de 52 centavos de dólar por libra-peso, o que for mais alto.
<i>Marketing Loan Assistance</i>	Asseguram renda de 52 centavos de libra-peso na produção. Se os preços ficarem abaixo deste nível, o governo completa a diferença.
<i>Crop Insurance Subsidies</i>	Prêmios de seguro subsidiados contra perdas resultantes de más condições climáticas, doenças e preços baixos.
<i>Cottonseed Payments</i>	Auxiliam a produção e a indústria, já que destinam-se a cobrir custos com o beneficiamento do algodão.

Em relação aos subsídios agrícolas à exportação, a posição brasileira é a de que os Estados Unidos não poderia utilizar a Cláusula de Paz como base de sua defesa contra os questionamentos aos subsídios proibidos e acionáveis utilizados contra o Brasil. Neste contexto, o Brasil desafiou a legalidade dos programas *Step 2 Export Payments*, de três

<sup>352</sup> Item 81 da petição inicial do Brasil.

<sup>353</sup> Item 86 da petição inicial do Brasil.

<sup>354</sup> Item 106 da petição inicial do Brasil.

programas de garantia de crédito à exportação (GSM 102, GSM 103 e SCGP) e o *Extraterritorial Income Act*.

Estes três programas não estariam em conformidade com os Artigos 3.3, 8 e 10.1 da Parte V do AAG e não poderiam ser mantidos pela proteção da Cláusula de Paz em face de questionamentos baseados no ASMC. Todos os programas de subsídios agrícolas à exportação violariam os Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC. Além disso, o *Step 2* violaria o Artigo 3.1(b) do ASMC e o Artigo 3.4 do GATT.

Assim, o Brasil alegou a violação aos Artigos 5, 6.3“c” e “d” do ASMC, aduzindo que os programas sobre subsídios à exportação dos EUA causaram “grave prejuízo” a seus produtores rurais. Além disso, argumentou a violação do Artigo 16.3 do GATT, expondo que os programas de subsídios à exportação dos EUA diminuiriam sua regular participação no mercado mundial.

Os programas de subsídios à exportação questionados pelo Brasil foram os seguintes:

### **1. Step 2 Export Payments**

O *Step 2* tem o objetivo de dar maior competitividade ao caro algodão norte-americano frente aos de outros produtores mundiais, que possuem preços mais acessíveis. Com tal perspectiva, são pagos ao exportador dos EUA a diferença entre o preço mundial do algodão e o preço de mercado americano (mais alto, obviamente). Diferentemente dos outros programas, o *Step 2* volta-se exclusivamente para o mercado de algodão.<sup>355</sup> Desta forma, foram despendidos, entre os anos de 1998 e 2002, aproximadamente US\$ 658,4 milhões. Atualmente toda a diferença entre o preço mundial e o preço americano é coberta pelo programa.<sup>356</sup>

O *Step 2* figura como subsídio à exportação de acordo com o Artigo 1.1 (a)(1)(i) do ASCM, uma vez que o governo norte-americano transfere diretamente recursos econômicos ao exportador. Isto configura-se, desta maneira, um benefício específico, sob os desígnios do Artigo 1.1(b) do ASCM. Também é considerado cota de exportação de acordo com o Artigo 3.1(a) do referido Acordo, pois o exportador tem de comprovar a exportação de algodão norte-americano para receber o subsídio.<sup>357</sup> Os pagamento do *Step 2* para exportadores de algodão americano, portanto, violariam o AAG em seus artigos 3.3 e 8. os artigos 3.1 (a) e 3.2 do ASCM.<sup>358</sup>

<sup>355</sup> Item 90 da petição inicial do Brasil.

<sup>356</sup> Item 95 da petição inicial do Brasil.

<sup>357</sup> Item 32 do Sumário Executivo da petição inicial do Brasil.

<sup>358</sup> Item 33 do Sumário Executivo da petição inicial do Brasil.

## 2. Export Credit Guarantee Programs

O governo norte-americano possui três programas principais de garantia de crédito para a exportação de algodão e outras *commodities*: o *General Sales Manager 102* (GSM 102), o *General Sales Manager 103* (GSM 103), e o *Supplier Credit Guarantee Program* (SCGP).

Os GSMs garantem 98% de empréstimos, diferenciando-se apenas pelo lapso temporal do termo do crédito – 90 dias a 3 anos para o GSM 102, e 3 a 10 anos para o GSM 103. O risco da operação é assumido por uma carta irrevogável de crédito, emitida por um banco não americano em favor do banco do exportador. Já o SCGP assume o risco de 65% de uma nota promissória, emitida a um exportador individual americano por um período mínimo de 180 dias. Ainda, os GSMs garantem empréstimos feitos pelo importador estrangeiro para a compra das *commodities* norte-americana, assumindo o risco em caso de inadimplência. Em todos os programas as taxas e índices não cobrem seus custos ao longo do tempo.<sup>359</sup>

Tais programas são considerados também subsídios à exportação segundo o ASCM em relação ao Acordo sobre Agricultura sob dois aspectos.

Em primeiro lugar, o Anexo I do ASCM em seu Item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação estabelece que programas de crédito à exportação que oferecem taxas que não cobrem ao longo do tempo seus custos e perdas são subsídios à exportação. Em segundo lugar, são considerados subsídios à exportação (segundo decisão do Órgão de Apelação nos casos EUA - FSC e Canadá – Laticínios) os programas que envolvam contribuições financeiras que confirmam benefícios e que estejam ligadas ao desempenho de exportação sob o significado dos artigos 1.1 e 3.1(a) do ASCM.<sup>360</sup> Sob ambos os aspectos tais programas figurariam como subsídios à exportação e, portanto, violariam os Artigos 3.3 e 8 do AAG.<sup>361</sup>

## 3. ETI Act Export Subsidies

A *Extraterritorial Income Act of 2000* (ETI) oferece benefícios fiscais para exportadores de algodão. O ETI seria utilizado para eludir os compromissos de redução de subsídios agrícolas à exportação, violando, assim, os artigos 10.1 e 8 do Acordo sobre Agricultura e artigos 3.1(a) e 3.2 do ASCM.

<sup>359</sup> Item 101 da petição inicial do Brasil.

<sup>360</sup> Item 36 do Sumário Executivo da petição inicial do Brasil.

<sup>361</sup> Item 39 do Sumário Executivo.

Estes são, em apertada síntese, **os programas norte-americanos de subsídios à exportação atacados pelo Brasil no caso Estados Unidos - Algodão**:

Programa	Descrição
<i>Step 2</i>	Pagamentos feitos a exportadores para cobrir a diferença entre os preços do algodão norte-americano, mais altos, e os preços do produto no mercado mundial, aumentando dessa forma a competitividade dos EUA.
<i>Export Credit Guarantess</i>	Facilitam a obtenção de créditos por importadores não-americanos, aumentando a competitividade do produto norte-americano, em detrimento dos demais competidores naquele mercado importador.
<i>ETI Act</i>	Oferece benefícios fiscais para os exportadores de algodão nos EUA.

Os três programas de subsídios agrícolas à exportação descritos acima violariam não apenas os Artigos 3.3, 8 e 10.1 do AAG, como também os Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC. O *Step 2*, especificamente, violaria o Artigo 3.1(b) do ASMC e o Artigo 3.4 do GATT. A teoria jurídica utilizada pelo governo brasileiro teve fundamento na violação aos Artigos 5, 6.3“c” e “d” do ASMC, aduzindo que os programas sobre subsídios à exportação dos EUA causaram grave prejuízo a seus produtores rurais, bem como na violação ao Artigo 16.3 do GATT, argüindo que sua participação no mercado mundial teria sido reduzida.

Em vista disso, o Brasil solicitou ao Painel:

Com relação à **Cláusula de Paz**, o reconhecimento de que o Artigo 13(c)(ii) do AAG não isenta os pagamentos à exportação feitos pelo *Step 2*, as garantias de crédito à exportação GSM 102, GSM 103 e SCGP e os subsídios do ETI Act de ações baseadas no Artigo 3 do ASMC e no Artigo 16 do GATT;<sup>362</sup>

Com relação ao **Step 2**, o reconhecimento de que os pagamentos à exportação feitos com base no *Step 2* violam os Artigos 3.3 e 8 do AAG e os Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC.<sup>363</sup>

Com relação às **garantias de crédito à exportação**, o reconhecimento de que: i) as garantias de crédito à exportação GSM 102, GSM 103 e SCGP constituem subsídios à exportação segundo o AAG, violando o seu Artigo 10.1 por meio de elusão e de ameaça de elusão aos compromissos de subsídios à exportação assumidos pelos EUA; ii) os três

<sup>362</sup> Item 352 (a), (b) e (c) da petição inicial do Brasil.

<sup>363</sup> Item 352 (d) e (e) da petição inicial do Brasil.

programas, portanto, violam o Artigo 8 do AAG e; iii) os três programas constituem-se em subsídios à exportação proibidos segundo o item j da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação e os Artigos 3.1(a) and 3.2 do ASMC;<sup>364</sup>

Com relação ao **ETI Act**, o reconhecimento de que o programa é inconsistente com os Artigos 10.1 e 8 do AAG, bem como com os Artigos 3.1 e 3.2 do ASMC;<sup>365</sup>

Com relação ao **grave prejuízo** causado aos interesses do Brasil, o reconhecimento de que os subsídios fornecidos durante os anos comerciais (*marketing years*) de 1999 a 2002 causaram e continuam a causar sério prejuízo aos interesses do Brasil por conta: i) da depreciação dos preços do algodão no mercado mundial, dos EUA e do Brasil em violação aos Artigos 5(c) e 6.3(c) do ASMC; ii) do aumento da participação dos EUA no mercado mundial de algodão em violação aos Artigos 5(c) e 6.3(d) do ASMC; e iii) da posição dos EUA em uma participação mais do que equitativa nas exportações de algodão no mercado mundial em violação aos Artigos XVI:1 e XVI:3 do GATT.<sup>366</sup>

Com relação à **ameaça de grave prejuízo** aos interesses do Brasil, o reconhecimento de que os subsídios norte-americanos com fornecimento previsto para o intervalo de 2003 a 2007 ameaçam causar grave prejuízo aos interesses do Brasil por conta: i) da depreciação dos preços do algodão no mercado mundial, dos EUA e do Brasil em violação aos Artigos 5(c) e 6.3(c) do ASMC; ii) da do aumento da participação dos EUA no mercado mundial de algodão em violação aos Artigos 5(c) e 6.3(d) do ASMC; e iii) da posição dos EUA em uma participação mais do que equitativa nas exportações de algodão no mercado mundial em violação aos Artigos XVI:1 e XVI:3 do GATT.<sup>367</sup>

Com relação as **disposições da *Farm Bill* de 2002 e aos subsídios à produção listados** acima, o reconhecimento de que as suas respectivas regulações violam os Artigos 5(c), 6.3(c), 6.3(d) do ASMC e o Artigo XVI:1 e 3 do GATT onde se relacionam com algodão.<sup>368</sup>

Uma síntese das alegações do Brasil está no item 3 do Relatório do Painel:

O Brasil argumenta que as medidas em questão são inconsistentes com as obrigações dos Estados Unidos em relação às seguintes disposições: i) as disposições sobre subsídios à exportação dos Artigos 3.3, 8, 9.1 e 10.1 do AAG; ii) as disposições sobre subsídios proibidos dos Artigos 3.1(a) e (b) e 3.2 do ASMC; iii) as disposições sobre subsídios acionáveis dos Artigos 5(c) e 6.3(c) e (d) do ASMC; iv) as disposições sobre subsídios dos parágrafos 1 e 3 do Artigo XVI do GATT 1994 e; v) a disposição sobre tratamento nacional do Artigo III:4 do GATT 1994. O Brasil aduz ainda que os subsídios domésticos e

<sup>364</sup> Item 352 (f) e (g) da petição inicial do Brasil.

<sup>365</sup> Item 352 (h) e (i) da petição inicial do Brasil.

<sup>366</sup> Item 471 (i), (ii) e (iii) da *Further Submission* do Brasil.

<sup>367</sup> Item 471 (iv), (v), (vi) da *Further Submission* do Brasil.

<sup>368</sup> Item 471 (vii) da *Further Submission* do Brasil.

à exportação em questão não estão isentos de ações baseadas nos Artigos 13(b)(ii) e 13(c)(ii), respectivamente, do AAG.<sup>369</sup>

Baseado em tais fundamentos, o Brasil solicitou ao Painel, por conseguinte, que fizesse as seguintes recomendações aos EUA: i) de acordo com o Artigo 4.7 do ASMC, a retirar os pagamentos à exportação realizados sob o programa Step 2, as garantias de crédito à exportação GSM 102, GSM 103 e SCGP e os subsídios sob o ETI Act sem demora; ii) de acordo com o Artigo 19.1 do ESC, a colocar as medidas consideradas pelo painel como inconsistentes em relação ao AAG ou o GATT em conformidade com ambos os Acordos;<sup>370</sup> iii) de acordo com o Artigo 7.8 do ASMC, a remover os efeitos adversos causados aos interesses brasileiros em virtude de grave prejuízo ou retirar os aludidos subsídios; iv) de acordo com o Artigo 7.8 do ASMC, a retirar os subsídios que ameacem a causar sério prejuízo aos interesses do Brasil ou remover a ameaça de sério prejuízo aos interesses do Brasil e; v) de acordo com o Artigo 19.1 do ESC, a adequar as medidas de concessão de subsídios aos produtores e exportadores de algodão em conformidade com os Artigos XVI:1 e 3 do GATT.<sup>371</sup>

#### 4.1.3 A posição dos Estados Unidos

A defesa dos Estados Unidos, de uma maneira geral, pretendeu valer-se da proteção da Cláusula de Paz e minimizar os efeitos causados pelos seus programas de subsídios. Duas petições foram encaminhadas ao Órgão de Solução de Controvérsias. A primeira petição rebatia as alegações do Brasil de que a Cláusula de Paz não seria aplicável pelos EUA e procurava descaracterizar os programas de subsídios à exportação (*Step 2*, GSM 102, GSM 103 e SCGP) como ilegais em relação aos Acordos da OMC.<sup>372</sup> A segunda petição tencionava sustentar a legalidade de seus programas de subsídios em relação à OMC e descaracterizar que

<sup>369</sup> **Brazil** claims that the measures at issue are inconsistent with the obligations of the United States under the following provisions: i) the export subsidy provisions of Articles 3.3, 8, 9.1 and 10.1 of the Agreement on Agriculture; ii) the prohibited subsidies provisions of Articles 3.1(a) and (b) and 3.2 of the SCM Agreement; iii) the actionable subsidies provisions of Articles 5(c) and 6.3(c) and (d) of the SCM Agreement; iv) the subsidies provisions of paragraphs 1 and 3 of Article XVI of the GATT 1994; and v) the national treatment provision of Article III:4 of the GATT 1994. Brazil submits that the domestic support measures and alleged export subsidies at issue are not exempt from actions based on Article 13(b)(ii) and 13(c)(ii), respectively, of the Agreement on Agriculture. Itens 7.265 e 7.266 do Relatório do Painel WT/DS267/R

<sup>370</sup> Item 352 (l), (m), (n) da petição inicial do Brasil.

<sup>371</sup> Item 471 (xiii), (ix) e (x) da *Further Submission* do Brasil.

<sup>372</sup> UNITED STATES OF AMERICA. U.S. TRADE. *First Written Submission of the United States of America*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov>> Acesso em: 29 nov. 2005. (doravante referida como contestação dos EUA).

os seus efeitos causam depreciação de preços, aumento de sua participação no mercado ou qualquer grave prejuízo ao Brasil.<sup>373</sup>

Em sede de **preliminar**, os EUA alegaram que: i) as medidas de garantias de créditos à exportação disponíveis para produtos agrícolas, que não o algodão, não foram objeto de consultas anteriores ao Painel; ii) os pagamentos realizados sob os programas *PFC* e *MLA* expiraram antes da formulação de consultas e; iii) os pagamentos realizados sob o programa *Cottonseed* ainda não haviam sido adotados ao tempo das consultas e da instauração do painel.<sup>374</sup>

Em relação à **Cláusula de Paz**, os EUA realizaram uma interpretação geral de acordo com as “regras costumeiras de interpretação do direito internacional público”, de maneira que a “isenção de ações” compreenderia também “a adoção de medidas legais para o estabelecimento de uma reclamação”, de maneira que a fase de consultas iniciada pelo Brasil não produziria nenhum efeito em relação ao estabelecimento do Painel.<sup>375</sup> De resto, aduziram que a Cláusula de Paz não seria uma “defesa afirmativa”<sup>376</sup>, já que, “ainda que os EUA não tivessem apresentando qualquer argumento sobre a aplicabilidade da Cláusula de Paz, o Artigo 13 barraria as reclamações brasileiras, a menos que o Brasil apresentasse um caso *prima facie* de que os subsídios dos EUA malferem a Cláusula de Paz.”<sup>377</sup>

Em seguida, aduziram que os *Direct Payments* satisfariam os critérios do Anexo 2 para apoio de renda sob a forma de pagamentos do tipo *decoupled* e, por respeitarem o Artigo 13(a) do AAG, não poderiam sofrer ações com base no ASMC e no GATT. O argumento tem como pressuposto a vigência da cláusula de paz e a adequação dos *Direct Payments* ao Artigo 13(a)(ii) do AAG:

Art. 13 - Durante o período de implementação, não obstante as disposições do GATT 1994 e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias:

(a) as medidas de apoio interno que estejam totalmente em conformidade as disposições do Anexo 2 do presente Acordo:

ii) estarão isentas de ações baseadas no Artigo XVI do GATT e na Parte III do ASMC.

<sup>373</sup> UNITED STATES OF AMERICA. U.S. TRADE. *Executive Summary of the Further Submission of the United States of América*. Disponível em [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov). Acesso em 29 de novembro de 2006. (doravante referida como Sumário Executivo da contestação dos EUA).

<sup>374</sup> Item 190 e seguintes da contestação dos EUA.

<sup>375</sup> Itens 2 e 3 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>376</sup> No direito anglo-saxão, uma defesa afirmativa significa que: “em matéria de argumentação, trata-se de uma resposta a uma reclamação do autor que ataca o seu direito de deduzir uma ação, sem que haja uma contestação da veracidade das informações.” Versão original: *A response to a plaintiff's claim which attacks the plaintiff's legal right to bring an action, as opposed to attacking the truth of claim*. In: BLACK, Henry Campbell. **Black's law dictionary**. 6th edition. West Publishing Co., 1990.

<sup>377</sup> Itens 4 a 8 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

Segundo os EUA, o Brasil não contestaria que as medidas de apoio doméstico não consideradas como de “caixa verde” conformam-se integralmente com o Artigo 6 do AAG. Logo, a única questão seria se as medidas de apoio doméstico que não são da “caixa verde” concedem ou não “apoio a uma *commodity* específica em excesso do que foi decidido durante o ano de 1992.<sup>378</sup>

A partir de uma interpretação restritiva do disposto no Artigo 13 (b) (ii), o governo norte-americano conclui que a Cláusula de Paz é aplicável a apoios que não figuram como *green box*, desde que tais programas de subsídios estejam em conformidade com os compromissos de redução de subsídios de acordo com o Artigo 6 do AAG e que não ofereçam subsídio a um produto-específico em excesso ao determinado em 1992.<sup>379</sup>

Desta forma, os EUA sustentaram que os subsídios oferecidos pela *Farm Bill* estão de acordo com os níveis e padrões estabelecidos em 1992, desta forma, estão protegidos pela Cláusula de Paz e não podem ser suscetíveis de questionamento:

Tendo em vista que o nível de apoio concedido aos produtores de algodão é bem inferior neste momento do que o apoio decidido no ano de 1992, o Brasil não poderá manter a presente ação e avançar em reclamações com base no Artigo XVI:1 do GATT 1994 ou nos Artigos 5 e 6 do ASMC com respeito a medidas de apoio interno não-compreendidas na caixa verde – *marketing loan program payments, user marketing (Step 2) certificates, counter-cyclical payments, and crop insurance subsidies*.<sup>380</sup>

Neste raciocínio, nenhum dos programas suscitados poderia ser objeto de questionamento a partir da aplicação da Cláusula de Paz.

Em seguida, ainda na *First Written Submission*, os EUA deduziram argumentos para descaracterizar as ilegalidades presentes nos seus programas de subsídios agrícolas à exportação, seja em relação à Parte V do AAG, seja em relação às disposições do GATT e do ASMC. Tratou-se da parte da defesa que diz respeito ao tema específico do trabalho, razão pela qual ser-lhe-á dada mais ênfase em relação aos subsídios à produção vistos acima.

Em relação ao **Step 2**, os EUA aduziram que: i) não se trata de um subsídio à exportação; ii) o ônus da prova para a demonstração de que o *Step 2* é um subsídio à exportação pertence ao Brasil; iii) o *Step 2* não se constitui em um subsídio proibido, nos termos do Artigo 3 do ASMC e; iv) o *Step 2* não é inconsistente com as disposições do Artigo III:4 do GATT. Vejamos com mais detalhes cada um deles:

**O primeiro argumento é o de que o programa *Step 2* não constitui para os EUA um subsídio à exportação sob a significação oferecida pelos artigos 9.1 e 10.1 do AAG. Tal**

<sup>378</sup> Itens 12 a 15 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>379</sup> Item 16 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>380</sup> Item 24 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

entendimento é fundado na compreensão oferecida pelo Artigo 1(e) que estabelece que os subsídios à exportação devem estar restritos ao desempenho de exportação do beneficiado. O programa em questão não se restringiria a este aspecto, pois se destina tanto a compras internas quanto a vendas no mercado internacional.<sup>381</sup>

No entanto, a tentativa dos EUA de desvirtuar a natureza do *Step 2* pareceu não surtir efeito em vista do Artigo 9.1(a) do AAG, que afirma ser um subsídio à exportação sujeito aos compromissos de redução “a concessão, pelos governos, a produtores de um produto agrícola, de subsídios diretos, subordinada ao desempenho das exportações”. Não obstante o *Step 2* constitua-se em programa complexo e também forneça subsídios à produção, ele encaixa-se perfeitamente na definição do Artigo 9.1.

**O segundo argumento é o de que o ônus probatório em evidenciar a existência de subsídios à exportação, segundo o governo norte-americano, é do Brasil, uma vez que, o artigo 10.3 do AAG é aplicável apenas quando há exportação de bens em excesso em relação aos compromissos de redução de subsídios.** Como o algodão é um produto não-listado pelos EUA, o artigo citado seria inaplicável e o ônus de prova seria do Brasil.<sup>382</sup>

Como visto na seção 3.2.2 acima, o Artigo 10.3 do AAG transfere o ônus da prova para a parte que se defende, ao alegar que a quantidade exportada não está acima do nível de compromisso. O aludido artigo não faz distinção se o subsídio concedido está ou não previsto no Artigo 9.1 do AAG, mas determina que o produto subsidiado esteja sujeito a compromisso de redução, de maneira que o argumento norte-americano é consistente. Ou seja, o ônus da prova recairia sobre o Brasil.

**O terceiro argumento é o de que os pagamentos feito com base no *Step 2* não consiste em um subsídio doméstico proibido sob o prisma do Artigo 3 do ASCM.** O fundamento seria o de que os pagamentos feitos com base no *Step 2* estariam adequados a medida agregada de apoio (MAA) corrente.<sup>383</sup>

**O quarto argumento é o de que o programa *Step 2* não seria inconsistente com o Artigo III:4 do GATT 1994.** O aludido artigo trata do princípio do tratamento nacional, visto na seção 1.2.2 acima, de que um produto (no caso, o algodão) não poderá ter tratamento preferencial em relação a um similar estrangeiro. O argumento é genérico e apenas defende que os compromissos para a redução de apoio doméstico fazem parte do GATT, de acordo com o

---

<sup>381</sup> Itens 25 a 27 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>382</sup> Item 28 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>383</sup> Itens 29 a 31 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

artigo 3.1 do Acordo sobre Agricultura e, por isso, não violariam o Artigo III:4 do próprio GATT.<sup>384</sup>

Em relação aos **programas de garantia de créditos à exportação, representados pelo General Sales Manager 102 (GSM 102), General Sales Manager 103 (GSM 103), e o Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)**, o argumento dos EUA é de que: i) tais programas não se constituiriam em subsídios à exportação de acordo com o AAG e; ii) tais programas não violariam o artigo 3.1 do ASCM. Veja-se cada um deles.

**O primeiro argumento é o de que as garantias de crédito à exportação não se constituiriam em subsídios à exportação.** O argumento norte-americano seria o de que os negociadores da Rodada Uruguai não chegaram a um consenso em todas as disciplinas sujeitas à negociação, razão pela qual foi determinada a continuidade do processo de reforma no próprio AAG. Uma destas disciplinas dizia respeito às garantias de créditos à exportação. Após a criação da OMC, alguns Membros iniciaram negociações sob os auspícios da OCDE para o atingimento de uma disciplina comum. Não havendo consenso, as negociações continuaram sob o mandato da Declaração Ministerial de Doha. Neste contexto, a proposta Harbinson demonstra o engajamento dos Membros para a obtenção de disciplinas sobre garantias de crédito à exportação. Portanto, após esta introdução, poder-se-ia concluir que tais discussões seriam desnecessárias se as disciplinas existentes se aplicassem a tais programas na agricultura.<sup>385</sup>

Segundo os EUA, o texto do Artigo 10.2 do AAG refletiria um diferimento no estabelecimento de disciplinas sobre garantias de crédito à exportação. Logo, o Artigo 10.2 estaria em contraste como Artigo 9.1 do AAG, que lista seis práticas, consideradas pelos negociadores, como subsídios à exportação. Como as garantias de crédito à exportação estão ausentes do Artigo 9.1 do AAG, mesmo já existindo quinze anos antes da entrada em vigor da OMC, tais medidas não se constituem em subsídios à exportação.<sup>386</sup>

Por fim, caso os programas de garantias de crédito à exportação fossem incluídos no Artigo 10.1 ou no Artigo 1(e) do AAG, o programa de trabalho previsto no Artigo 10.2 seria desnecessário. Talvez, por tal razão, é que o Brasil não faz qualquer referência ao Artigo 10.2 em sua *First Submission*.

---

<sup>384</sup> Item 32 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>385</sup> Itens 35, 36 e 37 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>386</sup> Itens 38 e 39 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

Os EUA, portanto, procuraram descaracterizar as garantias de crédito à exportação como subsídios à exportação. No entanto, estes são exemplos típicos de subsídios que, no entanto, ainda não têm disciplina específica no AAG.

**O segundo argumento é o de que os programas de garantias de créditos à exportação não seriam proibidos sob à luz do Artigo 3.1 do ASMC.** No entanto, o próprio Artigo 3.1 diz que “com exceção do disposto no AAG, serão proibidos os seguintes subsídios...”. Assim, o Artigo 10.2 do AAG, que regula o tema, é aplicável e, por conta disso, tais programas estão em plena conformidade com o AAG. Segundo a argumentação norte-americana, o “Artigo 10.2 do AAG, como notado acima, determina o diferimento de disciplinas a menos que e até as disciplinas internacionalmente acordadas estejam de fato atingidas”. Estão, assim, isentos de serem acionados sob a proteção do Artigo 3.1 (a) do Acordo sobre Agricultura, pois o artigo 10.2 do mesmo acordo figura na parte V de sua estrutura.<sup>387</sup>

No entanto, como visto na seção 3.1.1, os subsídios não previstos no Artigo 9.1, como as garantias de crédito à exportação, não podem ser aplicadas de maneira a eludir os compromissos de redução para produtos listados e são totalmente proibidas para produtos não-listados, de maneira que a argumentação americana tendia a ser afastada pelo painel.

Por fim, os EUA refutaram a qualificação dos programas no item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação, prevista no Anexo 1 do ASMC. O Brasil alegava que os EUA concediam subsídios à exportação ao algodão “cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas”. A alegação dos EUA é a de que nos últimos dez anos, os prêmios excederam os custos dos programas.<sup>388</sup> Por fim, caberia ao Brasil o ônus probatório de comprovar que os programas arrecadam prêmios superiores aos custos dos programas.<sup>389</sup>

Em relação aos **subsídios à exportação do *ETI Act 2002***, o Brasil não possuiria um caso *prima facie*, pois não apresentou provas contra o *ETI Act Export Subsidies* em sua petição inicial. O fundamento do Brasil repetia os argumentos já apresentados pela EU no caso EUA-FSC – que tratava do programa similar anterior ao ETI. Assim, a aproximação brasileira do caso colocaria o painel em situação de violar o Artigo 11 do ESC, que exige “uma avaliação objetiva do assunto que lhe seja submetido, incluindo uma avaliação objetiva dos fatos, da aplicabilidade e concordância com os Acordos abrangidos”.<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> Item 40 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>388</sup> Itens 41 e 42 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>389</sup> Item 43 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

<sup>390</sup> Item 44 do Sumário Executivo da contestação dos EUA.

Alguns argumentos concentraram-se na desconstituição de que os programas de subsídios norte-americanos não teriam causado sério prejuízo ao Brasil, já que não teriam ensejado depreciação de preços ou aumento da participação dos EUA no mercado internacional de algodão. Vários argumentos técnicos foram utilizados para afastar as provas trazidas pelo Brasil. Alguns pontos foram bem explorados pelos EUA em sua manifestação (*Further Submission*).

Os EUA colocavam em xeque a capacidade do Brasil de demonstrar que: i) os subsídios encaixavam-se na definição de subsídios, nos termos do Artigo 1 do ASMC; ii) cobriam o conceito de especificidade, definido no Artigo 2 do ASMC e; iii) que o grave prejuízo sofrido foi causado pelos EUA (*causation*).

No que tange à **especificidade** do subsídio, o Artigo 2 do ASMC define especificidade em termos de critérios *de jure* e *de facto*. Ao analisar o caso DS 267, Marcos Jank *et alii* apontam a dificuldade a ser enfrentada pelo Brasil em face do argumento norte-americano:

Um subsídio específico *de jure* existe quando a medida explicitamente limita o “benefício” a certas empresas ou indústrias (Artigo 2.1(a) e (b) do ASMC). As vezes, não é possível classificar o programa de subsídio nesta categoria, porque o instrumento legal que estabelece as regras relacionadas ao programa de apoio não determina critérios não-específicos, embora ele seja em verdade conferidos a algumas empresas e indústrias. Um subsídio que é *de jure* não-específico pode ser *de facto* específico quando há razões para acreditar que o subsídio possa ser, de fato, específico. Os fatores que poderiam ser utilizados para apoiar tais razões jazem no Artigo 2.1(c) do ASMC.<sup>391</sup>

No presente caso, ainda que os textos normativos dos programas de subsídios dos EUA contivessem lacunas no que tange à especificidade, o ônus da prova de demonstrá-lo seria do Brasil, o que demandou uma extensa manifestação ao Painel (*Further Submission*).

Por fim, em relação à **causalidade**, os EUA alegaram que o Brasil não teria sido capaz de demonstrar o nexo de causalidade entre os programas de subsídios e os efeitos sobre a depreciação de preços e a participação no mercado mundial. O argumento dos EUA era o de que o Brasil “falhou em separar e distinguir outros fatores que levaram os preços do algodão a níveis historicamente mais baixos”.<sup>392</sup>

<sup>391</sup> *A de jure specific subsidy exists when the measure explicitly limits the “benefit” to certain enterprises or industries (Article 2.1(a) e (b) of the SCM Agreement). Sometimes, it is not possible to classify the subsidy program in this category, because the legal instrument that establishes the rules related to the support program sets non-specific criteria, although it is actually conferred to some enterprises or industries. A subsidy that is de jure non-specific can be de facto specific when there are reasons to believe that the subsidy may be, in fact, specific. The factors that could be used to support such reasons are laid down in Article 2.1(c) of the SCM Agreement.* In: JANK, Marcos et alii. **The WTO Dispute Settlement Mechanism in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies**. Disponível em <[www.iconebrasil.com.br](http://www.iconebrasil.com.br)>. Acesso em 17 de fevereiro de 2006.

<sup>392</sup> Itens 2, 3, 21 e 22. In: U.S. TRADE. *United States – Subsidies on Upland Cotton: U.S. Further Submission to the Panel*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov>> Acesso em: 29 nov. 2005. (doravante referida apenas como *Further Submission* dos EUA).

A complexidade do caso levou o Painel a atrasar a emissão do relatório preliminar. Confira-se, a seguir, o resultado do julgamento mediante análise do caso pelo Painel.

## 4.2. Decisão do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

### 4.2.1. O Relatório do Painel

O relatório do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC foi publicado em 09 de agosto de 2004, com uma decisão histórica no âmbito do sistema internacional de comércio. O Brasil obteve um precedente relevante sobre a ilegalidade de vários programas de subsídios instituídos pelos EUA. Vejam-se a seguir as principais decisões exaradas no relatório final pelo OSC, bem como suas conclusões e recomendações.

**A primeira decisão do Painel foi a de que o Artigo 13 do AAG não possui a natureza de uma defesa afirmativa.** A questão está ligada à divisão do ônus da prova.

O Brasil pretendia a declaração do painel de que o Artigo 13 possui a natureza de uma defesa afirmativa, razão pela qual saiu-se perdedor neste ponto. Para isto, juntou farta jurisprudência da OMC sobre ônus da prova e alegou que os EUA deveriam evidenciar que seus programas de subsídios não estão em conformidade com o Artigo 13, dentre outras razões, porque a Cláusula de Paz não alteraria o escopo de outros dispositivos que prevêm obrigações positivas para os Membros (neste caso, a redução dos subsídios).

Os EUA prevaleceram, dentre outros argumentos, sob o fundamento de que o Artigo 13 formaria parte de um equilíbrio de direitos e obrigações dos Membros e não uma defesa afirmativa. Seria o ponto de partida de uma barreira procedimental que o Brasil deveria ultrapassar.<sup>393</sup>

Ou seja, o ônus estaria sobre o Brasil em demonstrar que as condições da ação existem. Tais condições seriam, no caso, as de que os programas de subsídios dos EUA não se conformam ao Artigo 13. A conclusão do painel foi a seguinte:

Por tais razões, o Painel declina de decidir que o Artigo 13 tem a natureza de uma defesa afirmativa. Ao invés, o Painel decide que as condições previstas no Artigo 13, por um tempo limitado, parcialmente definem o escopo das obrigações no Artigo XVI do GATT 1994 e nos Artigos, 3, 5 e 6 do ASMC, entre outras coisas. De acordo com a regra comum sobre o ônus da prova, o reclamante, Brasil, carrega o ônus inicial de demonstrar que as medidas em questão enquadram-se no escopo das obrigações em face das quais as medidas alegadas seriam inconsistentes. Isto inclui o ônus de demonstrar que elas não satisfazem as condições do Artigo 13 do AAG.<sup>394</sup>

<sup>393</sup> Itens 7.265 e 7.266 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>394</sup> For these reasons, the Panel declines to make a finding that Article 13 is in the nature of an affirmative defence. Rather, the Panel finds that the conditions in Article 13, for a limited time, partly define the scope of the

Como se verá mais abaixo, o Brasil obteve êxito em desincumbir-se do ônus da prova em relação a todos os programas de subsídios questionados no presente caso, **com exceção do ETI Act 2000**, – e por tal razão (evidenciar que os subsídios não estavam em conformidade com o GATT, AAG e ASMC), sagrou-se vencedor.

**A segunda decisão do Painel foi sobre a interpretação da expressão “isento de ações” presente no Artigo 13 do AAG.** Os EUA solicitaram ao Painel para organizar os procedimentos com vistas a determinar, em primeiro lugar, se ao Brasil poderia manter ações baseadas nas disposições isentas pelo Artigo 13 do AAG. Se o Painel permitisse ao Brasil proceder com as reclamações substantivas com base no ASMC e no GATT 1994, as medidas já teriam estado sujeitas a ações baseadas em tais reclamações, contrariando o sentido comum de “isento de ações”. Assim, os EUA argumentaram que as regras do ESC permitiam ao Painel em primeiro lugar determinar a conformidade das medidas dos EUA com o Artigo 13.

O Painel concordou com a definição dos EUA sobre as palavras “isentos de ações”, **mas não com as conclusões de que os EUA solicitavam em razão de tal definição.** O Painel não considerou que a possibilidade de se analisar anteriormente na disputa que as medidas em questão estavam “isentas de ações” em virtude do Artigo 13 do AAG afetasse sua autoridade de examinar as reclamações levantadas com base no ASMC e no Artigo XVI do GATT 1994 nestes procedimentos de acordo com sua discricionariedade para organizar seus próprios procedimentos.<sup>395</sup> Em suma: o Brasil poderia utilizar o ASMC e o GATT para questionar os programas de subsídios dos EUA.

**A terceira decisão do Painel foi a de analisar cada um dos programas de subsídios listados pelo Brasil e sua conformidade com o Artigo 13 do AAG.** O critério utilizado pelo Painel consubstanciava-se na “distinção obrigatoriedade/discricionariedade” por meio da qual uma lei de um Membro da OMC pode ser questionada perante um Painel se a referida lei obriga a um comportamento inconsistente com a OMC.<sup>396</sup> Os Painéis da OMC geralmente decidem que uma lei é inconsistente com a OMC se eles decidem que a referida lei obriga a um comportamento inconsistente com a OMC. Se, de outro lado, a lei determina a um órgão

---

obligations in Article XVI of the GATT 1994 and Articles 3, 5 and 6 of the SCM Agreement, among other things. According to the usual rule regarding the burden of proof, the complainant, Brazil, bears the initial burden to show that the measures at issue fall within the scope of the obligations with which it alleges that the measures are inconsistent. That includes the burden to show that they do not satisfy the conditions in Article 13 of the Agreement on Agriculture. Item 7.285 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>395</sup> Item 7288 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>396</sup> Por exemplo, o item 7.54 do Painel *US – Section 301 Trade Act*, reconheceu: *the “classical test in the pre-existing jurisprudence that only legislation mandating a WTO inconsistency or precluding WTO consistency, could, as such, violate WTO provisions”*.

executivo do governo de um Membro agir com discricionariedade de maneira consistente com a OMC, então os Painéis têm geralmente decidido que a lei não é inconsistente com a OMC.<sup>397</sup> O painel chegou a duas conclusões:

**A primeira conclusão do Painel é a de que os pagamentos feitos por meio dos programas PFC, DP, e as disposições legislativas que mantêm o programa DP, não satisfazem a condição do parágrafo (a) do Artigo 13 do AAG e, portanto, não estão isentas de ação baseada no Artigo 16.1 do GATT e nos Artigos 5 e 6 do ASMC;**

O Artigo 13(a) do AAG afirma que as medidas de apoio interno em conformidade com o Anexo 2 do AAG são subsídios não-acionáveis e, em decorrência, não podem ser alvos de medidas compensatórias, estando isentas de ações baseadas no GATT 1994 e no ASMC, e de ações baseadas em anulação ou prejuízo de benefícios. Como visto na seção 2.1.2, o Anexo 2 do AAG compreende as medidas de “caixa verde”, não distorcivas do comércio agrícola. Assim, o Painel teria de analisar se os programas de subsídios à produção estariam inseridos na “caixa verde” para que fossem protegidos pelo escudo da Cláusula de Paz.

O Brasil alegou que os pagamentos feitos pelos programas PFC e DP violariam o Artigo 6(b) do Anexo 2, que apenas autoriza subsídios na caixa verde para *decoupled payments*, ou seja, pagamentos descasados da produção. Além disso, estes dois programas de subsídios não causariam distorções de comércio em níveis mínimos.<sup>398</sup>

De outro lado, os EUA afirmaram que as medidas estariam em conformidade com o Anexo 2 do AAG. A controvérsia sobre o Artigo 13(a) apenas analisou os programas PFC e DP porque os EUA admitiram que os pagamentos feitos sob o *marketing loan programme, Step 2, market loss assistance* (“MLA”), *crop insurance, cottonseed* e *counter-cyclical* não seriam medidas de caixa verde.<sup>399</sup>

O Painel concluiu, ao final, que os pagamentos feitos por meio do PFC e do DP não são subsídios da Caixa Verde.<sup>400</sup> Logo, ambos os programas não estariam protegidos pelo Artigo 13(a) do AAG, sendo passíveis de questionamento pelo GATT e pelo ASMC.

**A segunda conclusão do Painel é a de que as medidas de apoio interno dos Estados Unidos consideradas na Seção VII:D deste painel (...) concedem apoio a uma commodity específica em excesso do que foi decidido no ano comercial (*marketing year*) de 1992 e, portanto, não satisfazem as condições do parágrafo (b) do Artigo 13 do AAG e, portanto, não estão isentas de ação baseada no Artigo 16.1 do GATT e nos Artigos 5 e 6 do ASMC;**

<sup>397</sup> Item 7333 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>398</sup> 7.355 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>399</sup> 7.356 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>400</sup> 7.413 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

O Artigo 13(b) do AAG afirma que as medidas de apoio interno consubstanciadas na Lista de cada Membro em conformidade com o Artigo 6 do AAG estão isentas de ações baseadas no GATT 1994 e no ASMC, **desde que tais medidas não concedam apoio a um produto de base específico além do apoio fixado durante o ano comercial de 1992**. Como visto na seção 2.1.2, o Artigo 6 do AAG compreende as medidas de “caixa amarela”, distorcivas do comércio agrícola. Assim, o Painel teria de analisar se os programas de subsídios à produção reconhecidos como pertencentes à “caixa amarela” não concederam apoio a um produto específico em quantidade superior ao apoio fixado para o ano comercial de 1992, para que fossem protegidos pelo escudo da Cláusula de Paz.

Ou seja, se os subsídios da “caixa amarela” concedessem mais apoio do que o nível de 1992, poderiam ser questionados com base no GATT 1994 e no ASMC. A conclusão do Painel foi a de que os níveis de 1999 a 2002 excediam os níveis de 1992, como mostra o quadro<sup>401</sup>:

Em milhões de dólares	1992	1999	2000	2001	2002
<i>Marketing loan programme</i>	866	1761	636	2609	897.8
<i>User marketing (step 2)</i>	102.7	165.8	260	144.8	72.4
<i>Deficiency payments</i>	1017.4	0	0	0	0
<i>PFC payments</i>	0	616	574.9	473.5	436
<i>MLA payments</i>	0	613	612	654	0
<i>DP payments</i>	0	0	0	0	181
<i>CCP payments</i>	0	0	0	0	1309
<i>Crop insurance payments</i>	26.6	169.6	161.7	262.9	194.1
<i>Cottonseed payments</i>	0	79	184.7	0	50
<b>TOTAL</b>	2012.7	3404.4	2429.3	4144.2	3140.3

Portanto, levando em consideração as evidências apresentadas, o Painel considerou que o Brasil desincumbiu-se de seu ônus de provar que as medidas de apoio doméstico dos EUA em questão concederam apoio a uma *commodity* específica em excesso do que foi decidido durante o ano comercial de 1992. A conclusão é a de que os subsídios à produção listados no parágrafo 7.1107 do Relatório<sup>402</sup> pertencem à “caixa amarela”, e não estão isentos de ações baseadas no Artigo XVI.1 do GATT 1994 e nos Artigos 5 e 6 do ASMC.<sup>403</sup>

<sup>401</sup> Item 596.0 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>402</sup> *This Section of our report deals with alleged actionable subsidies, including certain alleged subsidies that are not "exempt from actions" based on Articles 5 and 6 of the SCM Agreement and Article XVI of the GATT 1994 within the meaning of Articles 13(b)(ii) and 13(c)(ii) of the Agreement on Agriculture as a result of our findings in Sections VII:D, E and F of the Panel's report. These are the following measures<sup>402</sup>, as described in Section VII:C of this report:*

- *user marketing (Step 2) payments to domestic users and exporters;*
- *marketing loan programme payments;*
- *production flexibility contract payments;*
- *market loss assistance payments;*
- *direct payments;*
- *counter-cyclical payments;*

A quarta decisão do Painel foi a de analisar a legalidade dos programas de subsídios à exportação atacados pelo Brasil, notadamente: i) a seção 1207(a) da *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002, que fornece pagamentos à comercialização (*Step 2*) a exportadores de algodão; ii) as garantias de crédito à exportação sob os programas GSM 102, GSM 103 e SCGP e; iii) o *ETI Act* de 2000.

Antes de expor as razões de seu convencimento, o Painel lembrou que o algodão se encontra dentro da cobertura de produtos do AAG. Apontou que, não obstante, os EUA não possuem compromissos em sua Lista em relação ao algodão. Portanto, qualquer subsídio à exportação previsto no Artigo 9.1 do AAG em respeito ao algodão (ou qualquer outro produto não listado) é proibido.<sup>404</sup>

A primeira questão sobre a qual o Painel se debruçou foi verificar se os programas em disputa estão sujeitos às disciplinas sobre subsídios à exportação do AAG, do ASMC e do GATT 1994.<sup>405</sup>

Caso se entendesse que as medidas configuram um subsídio à exportação nos termos do AAG, o Painel teria de verificar, em segundo lugar, se as medidas respeitam a Parte V do aludido Acordo (que incluem o Artigo 8 até o 11, bem como, por referência, o Artigo 3.3 do Acordo) e os compromissos de redução de subsídios em cada Lista dos Membros.<sup>406</sup>

Assim, caso a análise do Painel demonstrasse que os programas de garantias de crédito à exportação em disputa são subsídios à exportação com base no AAG, e estão em conformidade com a Parte V do aludido Acordo, o Painel poderia aferir, em terceiro lugar, a aplicação do Artigo 13(c) do AAG (se tais medidas estariam isentas de questionamento com base no Artigo XVI do GATT 1994 e nos Artigos 3, 5 e 6 do ASMC):

- 
- crop insurance payments;
  - cottonseed payments for the 2000 crop; and
  - legislative and regulatory provisions currently providing for the payment of measures in (i), (ii), (v), (vi) and (vii) above

<sup>403</sup> Item 7.608 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>404</sup> Item 7.666 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>405</sup> Segundo o item 7657 do Relatório do Painel WT/DS267/R: With respect to the general relationship between these export subsidy disciplines and obligations *inter alia* in these three covered agreements, Article 21.1 of the *Agreement on Agriculture* stipulates: "The provisions of GATT 1994 and of other Multilateral Trade Agreements in Annex 1A of the WTO Agreement shall apply subject to the provisions of [the *Agreement on Agriculture*]." Accordingly, the provisions of the *SCM Agreement* and the *GATT 1994* apply subject to the provisions of the *Agreement on Agriculture*. In the event of a conflict between the provisions of the *Agreement on Agriculture* and a provision of the *GATT 1994* or another covered agreement pertaining to multilateral trade in goods in Annex 1A of the *WTO Agreement*, the rights and obligations in the *Agreement on Agriculture* would prevail to the extent of that conflict.

<sup>406</sup> Item 7.675 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

**A primeira análise do Painel recaiu sobre a seção 1207(a) da *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002, que fornece pagamentos à comercialização (*Step 2*) a exportadores de algodão.**

O argumento do Brasil foi o de que os EUA não poderiam conceder qualquer subsídio à exportação ao algodão, já que não se trata de produto listado, sob pena de ofender o Artigo 3.3 do AAG. Em seguida, afirmou que o *Step 2* seria um subsídio à exportação previsto no Artigo 9.1. Alternativamente, afirmou que o *Step 2* não seria um subsídio à exportação e, em decorrência, não poderia ser concedido de maneira a eludir os compromissos de redução de subsídios assumidos no Artigo 10.1 do AAG.

**Neste ponto, a argumentação do Brasil colide com a interpretação do direito dos subsídios agrícolas à exportação apresentada na seção 3.1.1.** Como visto acima, os subsídios não previstos no Artigo 9.1 concedidos a produtos não listados (como é o caso do pedido alternativo do Brasil) não poderiam ser aplicados de maneira a eludir os compromissos de redução dos EUA em ofensa ao Artigo 10.1 do AAG, **justamente porque não há compromisso de redução em relação ao algodão(!)**. Assim, a questão fundamental para o Painel seria descobrir se o *Step 2* seria ou não, *per se*, um subsídio à exportação. Se assim o fosse, seria proibido de uma maneira ou de outra, não importando se o *Step 2* estivesse ou não previsto no Artigo 9.1, já que o algodão não está listado como sujeito a compromisso de redução pelos EUA.

Pois bem. Os EUA jamais negaram a natureza do *Step 2* como um subsídio. No entanto, afirmaram que o programa também conferia apoio doméstico aos produtores de algodão, de maneira que, visto como um todo, não poderia ser considerado um subsídio à exportação.

O Painel discordou da posição norte-americana. Reconheceu que os pagamentos do *Step 2* eram feitos pelo Departamento de Agricultura dos EUA, uma agência governamental e os respectivos recipientes eram exportadores de algodão.<sup>407</sup> Além disso, a natureza de que o subsídio previsto na Seção 1207(a) da *Farm Bill 2002* estaria “subordinado ao desempenho as exportações”. Tratar-se-ia de um subsídio *de jure*<sup>408</sup>, já que a referida legislação prevê em sua redação as condições para a sua concessão, até 31 de julho de 2008: “(...) o Secretário **emitirá** certificados comerciais ou pagamentos em dinheiro, à opção do recipiente, a (...) exportadores contra documentos de exportação (...) onde prevaleçam certas condições de mercado”.<sup>409</sup> Tal

<sup>407</sup> Item 7.696 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>408</sup> Item 7.702 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>409</sup> Item 7.704 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

disposição seria, também, obrigatória, não conferindo margem de discricionariedade à agência governamental.<sup>410</sup> Por fim, o fato do *Step 2* contemplar também subsídios a produtores não desvirtua a natureza de subsídio agrícola à exportação.

**A conclusão do Painel, em relação à seção 1207(a) da *Farm Security and Rural Investment Act de 2002***, que fornece pagamentos à comercialização (*Step 2*) a exportadores de algodão, foi a de que: i) a seção 1207(a) da *Farm Bill 2002*, representada pelo programa denominado *Step 2*, constitui-se em subsídio à exportação listado no Artigo 9.1(a) do AAG, fornecido em relação ao algodão, um produto não-listado. O subsídio é, portanto, inconsistente com as obrigações dos EUA nos termos dos Artigos 3.3 e 8 do AAG; ii) como o subsídio não está em conformidade com a Parte V do AAG, ele não satisfaz a condição de do parágrafo c) do AAG e, portanto, não está isento das ações baseadas nos Artigos 16 do GATT e 3,5 e 6 do ASMC. Em vista de tal decisão, o Painel não examinou a reclamação alternativa do Brasil por violação ao Artigo 10.1 do AAG; e iii) a seção 1207(a) da *Farm Bill*, representada pelo programa *Step 2*, é um subsídio proibido pelos Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC.

**A segunda análise do Painel recaiu sobre as garantias de crédito à exportação sob os programas GSM 102, GSM 103 e SCGP.** A reclamação brasileira, neste ponto, não se restringiu ao algodão, abarcando, em realidade, todos os produtos agrícolas beneficiários de tais garantias.<sup>411</sup> A alegação foi a de que tais programas de garantias violariam o Artigo 10.1 do AAG, que proíbe a utilização de subsídios não previstos no Artigo 9.1, pois eles tornavam tais subsídios disponíveis para produtos não listados.

O argumento estaria tecnicamente mal colocado, pois a eventual elusão apenas poderia ocorrer em relação a compromissos de redução de produtos listados. Assumindo, para fins de argumentação, que os compromissos dos produtos não listados seja “zero” (proibição), qualquer concessão de garantias de crédito à exportação para produtos não listados, portanto, poderia representar elusão.

Com relação aos produtos listados, os programas também ameaçavam a resultar em elusão dos compromissos de redução dos EUA.<sup>412</sup> Por fim, o Brasil alegou que o Artigo 10.2 indica compromisso dos Membros de promover o desenvolvimento de disciplinas sobre garantias de crédito à exportação, mas não implica que tais disciplinas atualmente não existem.<sup>413</sup>

---

<sup>410</sup> Item 7.742 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>411</sup> Item 7.764 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>412</sup> Item 7.765 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>413</sup> Item 7.769 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

De outro lado, a análise dos EUA sobre o tema “acaba e termina” no Artigo 10.2 do AAG, na medida o aludido Artigo “reflete o diferimento de disciplinas sobre programas de garantias de crédito à exportação contemplados pelos Membros da OMC”<sup>414</sup>. Tais programas não são considerados como subsídios pelo AAG e, por conta disso, não estão sujeitos a qualquer disciplina segundo o AAG. Para este fim, invocam o Artigo 21.1 do AAG para afirmar que o Artigo 10.2 seria uma exceção explícita de tais disciplinas. Afirmam ainda que os programas não preencheriam o requisito da alínea (j) do Anexo I do ASMC e que dariam margem de discricionariedade ao administrador para sua aplicação.<sup>415</sup>

As partes concordam que tais medidas não estão incluídas no Artigo 9.1 do AAG e que são governadas pelo Artigo 10. Assim, o painel pretende descobrir: i) se são subsídios à exportação; ii) se tais medidas constituem-se em mecanismos para eludir os compromissos de redução de subsídios (e, *a contrario sensu* estão em conformidade com a Parte V do AAG) e; iii) se são uma exceção pelo Artigo 10.2.<sup>416</sup>

Preliminarmente, o Painel enfrentou a questão da definição do ônus da prova no presente caso, em vista do Artigo 10.3 do AAG. Este Artigo contém regra especial de prova sobre subsídios à exportação que se aplica em algumas disputas relacionadas aos Artigos 3,8,9 e 10 do AAG. O Artigo 10.3 prevê que: “qualquer Membro que alegue que uma quantidade exportada acima do nível de compromisso de redução não está subsidiada deverá demonstrar que para a quantidade exportada em questão não se concedeu qualquer subsídio à exportação, este ele ou não arrolado no Artigo 9.”

Como os EUA alegaram que não concederam subsídios à exportação por meio dos programas em questão em excesso dos níveis de compromisso aplicáveis a produtos listados e não listados, o entendimento do Painel é o de, não obstante o Brasil tenha de demonstrar inicialmente que a exportação de produtos listados<sup>417</sup> excedeu os níveis de compromissos de redução (Artigo 3.3. do AAG), **há posteriormente um deslocamento do ônus da prova para os EUA**. De tal maneira, os EUA serão tratados como se tivessem concedido subsídios à exportação inconsistentes com a OMC em respeito ao excesso de quantidade, “a menos que os

---

<sup>414</sup> Item 7.770 do Relatório do Painel WT/DS267/R, que faz referência ao item 160 da contestação dos EUA.

<sup>415</sup> Itens 7.772 e 7.774 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>416</sup> Itens 7.789, 7.790 e 7.791 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>417</sup> O Brasil demonstrou no *Exhibit BRA-83* (petição inicial do Brasil) que: *The United States has scheduled export subsidy reduction commitments in respect of the following thirteen commodities: wheat, coarse grains, rice, vegetable oils, butter and butter oil, skim milk powder, cheese, other milk products, bovine meat, pigmeat, poultry meat, live dairy cattle, eggs. See Schedule XX of the United States of America, Part IV, Section II, entitled "Export Subsidies: Budgetary Outlays and Quantitative Reduction Commitments", reproduced in Exhibit BRA-83.*

EUA apresentem evidência adequada para estabelecer que nenhum subsídio à exportação foi concedido por meio dos programas”.<sup>418</sup>

Com respeito ao algodão e outros produtos não listados, o Painel considerou que os níveis de compromisso de redução dos EUA, para os fins do Artigo 10.3, é zero para produtos não listados. Neste contexto, no caso do algodão e de outros produtos não listados a mesma seqüência em relação ao ônus deveria ser seguida, com o Brasil na condição de reclamante tendo que demonstrar por primeiro que as exportações dos EUA para produtos não listados excedeu ao nível zero.

**A primeira conclusão do Painel é a de que os programas de garantias de crédito à exportação em questão constituem subsídios à exportação para os fins do Artigo 10.1 do AAG.** Em primeiro lugar porque os programas enquadram-se na definição de subsídio trazida pelo Artigo 1 do ASMC.<sup>419</sup> Em segundo lugar, porque o ASMC contém no item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação no Anexo I, uma indicação explícita de que os programas de garantia de crédito à exportação constituem *per se* um subsídio à exportação.<sup>420</sup>

**A segunda conclusão do Painel é a de que os programas de garantias de créditos à exportação possuem prêmios inadequados para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas em consonância com o item (j) do Anexo I do ASMC.** Em primeiro lugar porque as garantias de crédito à exportação sempre foram consideradas na história do GATT como subsídios à exportação. A Lista Ilustrativa de Subsídios incorporada ao Código de Subsídios da Rodada Uruguai, visto na seção 1.2.1 acima, e, mais remotamente, em relatório do GATT de 1960.

De toda maneira, o Painel teve de analisar questões técnicas para averiguar se os prêmios dos programas seriam suficientes para arcar com os custos de longo prazo e com as perdas inerentes aos programas. Além do Brasil ter desenvolvido ampla prova de que isto não teria ocorrido, o Painel também usou uma ficção legal para considerar que “os EUA (que passaram a carregar o ônus da prova) deixaram de demonstraram que não forneceram estes programas de garantias de crédito à exportação com prêmios inadequados para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas”.<sup>421</sup>

---

<sup>418</sup> Item 7.793 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>419</sup> Item 7.799 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>420</sup> Item 7.800 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>421</sup> Item 7.868 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

Por tal razão, os programas em comento foram considerados como subsídios dentro do significado do item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação do ASMC, sendo, também, um subsídio à exportação proibido pelos artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC.<sup>422</sup>

**A terceira conclusão do Painel consistia em verificar se os programas de garantias de crédito à exportação estavam sendo aplicados de maneira a resultar em elusão dos compromissos de subsídios à exportação.**

O Brasil aduzia que, em relação ao algodão e outros produtos não listados, seria suficiente estabelecer que as garantias de crédito à exportação estavam sendo concedidas. Já em relação a produtos listados, os EUA detinham o ônus de provar, em virtude do Artigo 10.3 do AAG, que as exportações excedentes aos níveis das listas não tinham recebido subsídios à exportação. O Brasil insistia que havia concessão de subsídios à exportação para produtos listados além dos níveis das listas e que também havia elusão, pelo menos, com relação ao arroz.<sup>423</sup>

De outro lado, os EUA argüiam que não há permissão para a concessão de subsídios à exportação em relação a produtos não listados. No que tange a produtos listados, porém, os subsídios à exportação estariam em conformidade com os níveis de compromisso de redução de 12 entre 13 *commodities* listadas, de maneira que não haveria espaço para elusão dos compromissos. O ponto nodal para os EUA seria verificar se os programas contêm uma obrigatoriedade ou uma discricionariedade para conceder eventuais subsídios inconsistentes com a OMC. Ao ver dos EUA, os comandos seriam discricionários, o que não implicaria em violação.<sup>424</sup>

**A visão do Brasil prevaleceu e a decisão do Painel, em relação às exportações de algodão e outros produtos agrícolas não-listados apoiados pelos programas, foi a de que tais programas são subsídios à exportação, aplicados de maneira que resultam em elusão dos compromissos de subsídios à exportação dos EUA, nos termos do Artigo 10.1 do AAG e são, portanto, inconsistentes com o Artigo 8 do AAG.**

Segundo o Painel, o Brasil demonstrou que as garantias de crédito à exportação foram concedidas sob os programas em análise durante o período examinado em relação às exportações de algodão e de outros produtos não listados. Os EUA deixaram de demonstrar que não foram concedidos em respeito a tais produtos. Como os EUA não se desincumbiram do ônus da prova, o Painel considerou que os programas constituíam subsídios à exportação

---

<sup>422</sup> Item 7.869 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>423</sup> Item 7.872 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>424</sup> Item 7.873 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

aplicados de maneira a resultar elusão dos compromissos de redução, em desconformidade com o Artigo 10.1 do AAG.<sup>425</sup>

**Em relação às exportações de produtos listados (no caso, o arroz), o Painel entendeu que os EUA também não se desincumbiram do ônus de provar que deixaram de conceder subsídios à exportação em nível igual ou inferior às quantidades de arroz exportadas.** Portanto, o Painel decidiu que os EUA aplicaram os programas de maneira a resultar elusão dos compromissos de redução em relação ao arroz. Não restou estabelecido que houve elusão em relação aos outros 12 produtos da Lista americana.

Como os programas não estão em conformidade com as disposições da Parte V do AAG, eles não satisfazem a condição do parágrafo c) do Artigo 13 do AAG e, portanto, não estão isentas de ações baseadas nos artigos 16 do GATT e 3,5 e 6 do ASMC.

**Já em relação às exportações de produtos agrícolas não-listados não apoiados pelos referidos programas e outros produtos agrícolas listados, o Painel entendeu que as aludidas garantias de crédito à exportação não foram aplicadas de maneira que resultassem, ou ameaçassem resultar, em elusão dos compromissos sobre subsídios à exportação assumidos pelos EUA nos termos do Artigo 10.1 e que, portanto, não são inconsistentes com o Artigo 8 do AAG.**

O fundamento dado pelo Painel foi o de que “a emissão de uma garantia de crédito à exportação em particular permanece dentro da discricionariedade – e suscetível à limitação – da agência governamental (no caso, a *Credit Commodity Corporation*). (...) Não há qualquer determinação legal para a concessão de garantias. (...) Um exportador não será necessariamente contemplado com uma garantia de crédito à exportação de um dado produto em um determinado tempo. É o CCC que decide quais alocações de países e produtos ditem a disponibilidade das garantias.”<sup>426</sup>

Logo, também levando em conta a regra do ônus da prova, o Painel deixou de decidir que os programas em questão são geralmente aplicados a produtos agrícolas listados que não o arroz e outros produtos não listados (não apoiados pelos programas) de maneira a ameaçar ou resultar em elusão dos compromissos de subsídios à exportação dos EUA, nos termos do Artigo 10.1 do AAG.<sup>427</sup>

Em tais circunstâncias, e como o Brasil também não apresentou um caso *prima facie* perante o Painel de que os programas não se conformam inteiramente às disposições da parte V

---

<sup>425</sup> Item 7.875 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>426</sup> Item 7.892 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>427</sup> Item 7.896 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

do AAG, o Painel tratou-os como se fossem isentos de ações baseadas nos artigos 16 do GATT e 3 do ASMC.

Por fim, em relação ao tema dos programas de garantias de crédito à exportação, **o Painel concluiu que o Artigo 10.2 do AAG não isenta os aludidos programas de serem considerados como subsídios à exportação capazes de eludir compromissos à luz do Artigo 10.1 do AAG.**

Trata-se da interpretação do Artigo 10.2 do AAG, segundo regras costumeiras de direito internacional público. O Painel discordou dos EUA quando alegam que o Artigo 10.2 afasta os programas da disciplina do AAG. Ao contrário, o Painel entendeu que as garantias de crédito à exportação que se constituam em subsídios à exportação para os fins do Artigo 10.1 não deverão ser aplicados de maneira a resultar em elusão de compromissos.<sup>428</sup> Caso contrário, seria razoável esperar uma indicação explícita revelando tal intenção no AAG, o que não existe.<sup>429</sup>

**A quinta decisão do Painel foi a de que, em relação ao *ETI Act* de 2000, o Brasil não apresentou um caso *prima facie* perante o Painel de que o *ETI Act* de 2000 e alegados subsídios à exportação ali previstos fossem inconsistentes com o Artigo 10.1 e 8 do AAG em respeito ao algodão.** Por conseguinte, com respeito à condição do Artigo 13(c)(ii) do AAG, o Brasil também não possui um caso *prima facie* perante o Painel de que eles não estejam em conformidade com as disposições da Parte V do AAG em respeito ao algodão, de maneira que o Painel deveria tratá-los como isentos de ações baseadas no Artigo 16 do GATT e no Artigo 3 do ASMC. Em síntese, o Brasil não conseguiu comprovar que o *ETI Act of 2000* é um subsídio que viole os Artigos 10.1 e 8 do Acordo sobre Agricultura.

**A sexta decisão do Painel foi a de que, em relação ao grave prejuízo aos interesses do Brasil,** o efeito das medidas de **subsídios acionáveis** dos EUA representadas no *marketing loan programme payments, Step 2, MLA* e *CCP*, constitui significativa depreciação de preços no mesmo mercado nos termos do Artigo 6.3(c) do ASMC, constituindo sério prejuízo aos interesses do Brasil, nos termos do Artigo 5c) do ASMC.

No entanto, o Brasil não estabeleceu que o efeito dos pagamentos realizados sobre os programas PFC, DP e *crop insurance* constituía significativa depreciação de preços no mesmo mercado nos termos do Artigo 6.3(c) do ASMC, provocando sério prejuízo aos interesses do

---

<sup>428</sup> Item 7.901 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>429</sup> Item 7.903 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

Brasil, nos termos do Artigo 5(c) do ASMC. O problema da *causation*, alertado na seção 3.2.2 acima, impediu o Brasil de também afastar a incidência destes subsídios.<sup>430</sup>

**A sétima decisão do Painel foi a de que o efeito das medidas de subsídios listadas no parágrafo 7.1107 da Seção VII:G deste relatório constitui aumento da participação dos Estados Unidos no mercado mundial, nos termos do Artigo 6.3(d) do ASMC, constituindo sério prejuízo nos termos do Artigo 5c) do ASMC.**

Por fim, nos termos do Artigo 3.8 do ESC, nos casos em que haja uma violação a obrigações assumidas em relação a um Acordo Comercial Multilateral (*covered agreement*), a ação é considerada *prima facie* para constituir um caso de anulação ou limitação de benefícios. Conclui-se que, até onde os Estados Unidos agiram inconsistentemente com os *covered agreements*, ele anulou ou prejudicou benefícios para o Brasil sob estes acordos.

À luz de tais conclusões, o Painel recomendou, segundo o Artigo 19.1 do ESC, que os Estados Unidos tratem de adequar os programas *Step 2* e de garantias de crédito à exportação à conformidade com o AAG. Por serem subsídios proibidos, como determinado pelo Artigo 4.7 do ASMC, que os EUA retirem tais medidas dentro de seis meses da data da adoção do Relatório do Painel pelo Órgão de Apelação ou em 1º de julho de 2005 (o que ocorrer antes).

Além disso, o Painel lembrou que os programas *Marketing Loan, Step 2, MLA e CCP*), nos termos do Artigo 7.8 do ASMC:

Sempre que seja adotado relatório de grupo especial ou de órgão de apelação em que se determine que de um subsídio resultaram efeitos danosos aos interesses de outro Membro no sentido definido no Artigo 5, o membro outorgante ou mantenedor do subsídio deverá tomar as medidas adequadas para remover os efeitos danosos ou eliminar os subsídios.<sup>431</sup>

Neste sentido, a partir da adoção do Relatório, os EUA estavam sob a obrigação de “tomar medidas adequadas para remover os efeitos danosos ou (...) eliminar os subsídios”.

#### 4.2.2 O Relatório de Apelação

Como visto acima, o Relatório do Painel foi, em sua maior parte, favorável ao Brasil.

A pretensão baseada na Cláusula de Paz foi aceita pela OMC antes mesmo do término de sua vigência, tendo em vista que os programas de subsídios norte-americanos não se

<sup>430</sup> *However, in our view, Brazil has not established that, in light of their structure, design and operation, these measures – which are more concerned with income support than directly with world price effects – had a sufficient nexus with the marketing of the subsidized product and the price suppression effects as to render their inclusion or non-inclusion in our price suppression analysis legally determinative in respect of the significant price suppression that we have found in the same world market.* Item 7.1350 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>431</sup> Item 8.1(g)(i) do Relatório do Painel WT/DS267/R.

qualificavam para a proteção do Artigo 13(a), (b) e (c) do AAG. A alegação de desconformidade dos subsídios à exportação (o *Step 2* e as garantias de crédito à exportação) com a Parte V do AAG também prevaleceu. A reclamação de que os programas de subsídios acionáveis causavam sério prejuízo ao Brasil (Artigo 5(c) do ASMC) por conta de depreciação de preços e aumento da participação dos EUA no mercado (Artigo 6.3(c) e (d) do ASMC) dos programas *marketing loan programme, Step 2, MLA* e *CCP* também foi bem-sucedida.

No entanto, o Painel não considerou o *Eti Act 2000* como um programa de subsídio em desconformidade com o AAG. Tampouco reconheceu que os programas de subsídios PFC, DP e *crop insurance* causavam grave prejuízo ao Brasil.

Esta situação de “sucumbência recíproca” levou ambos os Membros a apresentarem recurso ao Órgão de Apelação do OSC. No entanto, **o Órgão de Apelação manteve quase todas as decisões do Painel.** Por tal razão, cabe aqui verificar o dispositivo do Relatório do Órgão de Apelação e comentar as decisões que tem pertinência ao tema ou que, de alguma maneira, possuem interesse para o Brasil.

Em **relação às matérias procedimentais, no que tange aos pagamentos feitos pelo PFC e pelo MLA**, o Órgão de Apelação manteve a decisão do Painel, de que os Artigos 4.2 e 6.2 do ESC não excluem medidas extintas (*expired measures*) do potencial escopo de consultas ou pedido de estabelecimento do Painel e, portanto, que os pagamentos feitos pelo PFC e pelo MLA estão dentro dos termos de referência do Painel.<sup>432</sup> Em consequência, o Órgão de Apelação traz uma decisão nova: a de que o Painel tem competência para tratar das matérias de fato, da aplicação das disposições relevantes, e da fundamentação básica por detrás destes fatos, como estabelecido no Artigo 12.7 do ESC;

Em **relação às matérias procedimentais, no que tange aos programas de garantia de créditos à exportação**, o Órgão de Apelação manteve a decisão do Painel de que os outros produtos agrícolas questionados, além do algodão, poderiam ter sido objeto de análise pelo Painel, pois, ao contrário do que alegado pelos EUA, haviam sido parte das consultas realizadas pelo Brasil aos EUA.<sup>433</sup> Superada a preliminar, o Órgão de Apelação manteve a decisão do Painel de que “o Brasil forneceu uma evidência suficiente sobre as medidas de

---

<sup>432</sup> Os itens do Relatório do Painel que tratavam deste tema são o 7118, 7122, 7128 e 7194(ii). Os EUA alegaram que: i) as medidas de garantias de créditos à exportação disponíveis para produtos agrícolas, que não o algodão, não foram objeto de consultas anteriores ao Painel; ii) os pagamentos realizados sob os programas *PFC* e *MLA* expiraram antes da formulação de consultas e; iii) os pagamentos realizados sob o programa *Cottonseed* ainda não haviam sido adotados ao tempo das consultas e da instauração do Painel.

<sup>433</sup> Referência é feita ao Item 7.69 do Painel.

garantias de crédito à exportação relacionadas ao algodão e outros produtos agrícolas que não o algodão, como disposto no Artigo 4.2 do ASMC”.<sup>434</sup>

**Em relação à matéria de aplicação do Artigo 13 do AAG**, mais especificamente em relação ao Artigo 13(a) (ii), o Órgão de Apelação manteve a decisão do Painel, de que os pagamentos feitos pelo PFC e pelo DP não são medidas da caixa verde, nos termos do Artigo 6(b) do Anexo 2 do AAG; e, portanto, não estão isentas das ações sob os Artigos XVI do GATT e da Parte III do ASMC em virtude do Artigo 13(a) (ii) do AAG.<sup>435</sup> Tendo em vista que houve a manutenção do reconhecimento de tais medidas como não pertencentes à caixa verde, restou prejudicado o pedido sucessivo do Brasil no que tange ao enquadramento de tais medidas como não pertencentes à caixa verde, com base na atualização dos acres de terra para pagamentos diretos com base na *Farm Bill 2002*, que violaria o Artigo 6(a) do Anexo 2.

**Em relação à matéria de aplicação do Artigo 13 do AAG**, mais especificamente em relação ao Artigo 13(b) (ii), o Órgão de Apelação manteve a decisão do Painel, de que os pagamentos feitos sob o *Step 2, Marketing Loan Program, PFC, MLA, DP, CCP, Crop Insurance e Cottonseed* (as medidas de apoio doméstico questionadas) concederam apoio a uma *commodity* específica, o algodão. Neste caso, Órgão de Apelação apenas modificou a interpretação do Painel em relação ao termo “apoio a uma *commodity* específica” descrita no item 7494 do Relatório do Painel. Por conseguinte, manteve também a decisão do Painel de que o “as medidas de apoio doméstico questionadas” e concedidas nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, apóiam o algodão, em excesso do que foi concedido no ano comercial de 1992; e, portanto, que tais medidas não estão isentas de ações baseadas nos Artigos 5 e 6 do ASMC e do Artigo XVI:1 do GATT em virtude do Artigo 13(b)(ii) do AAG;<sup>436</sup>

**Em relação ao “grave prejuízo” causado**, mais especificamente em relação ao Artigo 6.3(c) do ASMC, o Órgão de Apelação manteve a decisão do Painel de que os efeitos do *Marketing Loan Program*, do *Step 2*, do *MLA* e do *CCP* provocam significativa redução do preço do algodão.

Neste ponto, o Órgão de Apelação teceu considerações sobre as noções de “mercado” e “preço” levadas em conta pelo Painel. O analisar se o “efeito do subsídio constitui uma significativa redução de preço no mesmo mercado”, o Órgão de Apelação decidiu que: i) o

---

<sup>434</sup> O Artigo 4.2 do ASMC diz o seguinte: “a solicitação de consultas sob o disposto no parágrafo 1 deverá incluir relação das provas disponíveis relativas à existência e à natureza do subsídio específico em questão”.

<sup>435</sup> Itens 7.388, 7.413, 7.414 do Relatório do Painel WT/DS267/R e 8.1 do Relatório do Órgão de Apelação WT/DS267/AP/R.

<sup>436</sup> Itens 7.608 do Relatório do Painel WT/DS267/R e 8.1(c) do Relatório do Órgão de Apelação WT/DS267/AP/R.

“mesmo mercado” pode ser considerado no caso “o mercado mundial” e; ii) que existe um “mercado mundial” para o algodão.

Neste ponto ainda, o Órgão de Apelação teve de rebater argumentos dos EUA que atacavam os efeitos dos subsídios sobre os preços (o problema da *causation*). O Órgão de Apelação manteve que: i) houve uma “significativa redução de preço”; ii) que houve nexo causal entre os subsídios e a redução significativa no preço do produto, sendo que tal nexo não foi afetado pelas demais alegações dos EUA; iii) que não houve necessidade de se aferir a variação exata da redução do preço, sobretudo em relação ao *CCP* e *MLA* e; iv) que houve os subsídios concedidos no intervalo de 1999 a 2002 provocou significativa redução de preço no anos comerciais de 1999 a 2002.

**Em relação ao “grave prejuízo” causado**, mais especificamente em relação ao Artigo 6.3(d) do ASMC, o Órgão de Apelação decidiu não ser necessário interpretar o conceito de “participação no mercado mundial” para decidir o caso e, por conseguinte, julgou prejudicado o pedido sucessivo do Brasil os subsídios tiveram o efeito de aumentar a participação dos EUA no mercado mundial do algodão.

**Em relação ao *Step 2***, o Órgão de Apelação decidiu que o programa também se relaciona a pagamentos domésticos e se constitui em subsídio de substituição de importações. Logo, manteve a decisão do Painel, de que os pagamentos feitos aos exportadores de algodão dos EUA por meio do *Step 2*, nos termos da Seção 1207(a) da *Farm Bill 2002*, são subsídios subordinados ao desempenho das exportações no sentido do Artigo 9.1(a) do AAG, inconsistentes com os Artigos 3.3 e 8 do AAG e com os Artigos 3.1(a) e 3.2 do ASMC.<sup>437</sup>

**Em relação aos programas de garantias de crédito às exportações**, o Órgão de Apelação: i) manteve a decisão do Painel de que o Artigo 10.2 do AAG não isenta as garantias de crédito à exportação das disciplinas de subsídios à exportação no Artigo 10.1 do AAG<sup>438</sup>; ii) decidiu que o Painel aplicou devidamente a distribuição do ônus da prova ao decidir que os programas de garantias de crédito à exportação dos Estados Unidos são subsídios à exportação proibidos nos termos do Artigo 3.1(a) do ASMC e são em consequência inconsistentes com o Artigo 3.2 daquele Acordo; iii) declinou de decidir se o Painel errou ao falhar em realizar as investigações de matéria de fato sobre se os programas de garantia de créditos à exportação são fornecidos a prêmios inadequados a cobrir custos e perdas de operações de longo prazo, nos termos do item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios anexada ao ASMC e, por conseguinte; iv)

---

<sup>437</sup> Itens 7.748, 7.749, 7.760, 7.761 do Relatório do Painel WT/DS267/R e 8.1(e) do Relatório do Órgão de Apelação WT/DS267/AP/R.

<sup>438</sup> Itens 7.901, 7.911 e 7.932 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

manteve a decisão do Painel de que os “programas de garantia de créditos à exportação em questão – GSM 102, GSM 103 e SCGP – constituem *per se* um subsídio à exportação nos termos do item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios do Anexo I do ASMC<sup>439</sup> e que tais programas de garantias de crédito à exportação são subsídios à exportação para os fins do Artigo 3.1 do ASMC e são inconsistentes com os Artigos 3.1(a) e 3.2 do Acordo<sup>440</sup>; por fim, v) decidiu que o Painel não errou em exercer economia judicial em relação à alegação do Brasil de que os programas de garantia de créditos à exportação dos Estados Unidos são subsídios à exportação proibidos, nos termos do Artigo 3.1(a) do ASMC, porque eles conferem um “benefício” segundo o Artigo 1.1 do Acordo.

**Em matéria de elusão de compromissos de subsídios à exportação**, o Órgão de Apelação reverteu o comando do Painel. O Brasil não estabeleceu que houve elusão aos compromissos sobre subsídios em respeito às carnes de frango e carne de porco<sup>441</sup>.

Decidiu, no entanto, que há fatos não contestados insuficientes nos autos para completar a análise legal para determinar se as garantias de crédito à exportação dos Estados Unidos às carnes de frango e porco tenham sido aplicadas de maneira que resultasse em “elusão” dos compromissos de subsídios à exportação dos EUA, nos termos do Artigo 10.1 do AAG.

Ainda sobre este ponto, o Órgão de Apelação modificou a interpretação do Painel sobre a frase “ameaça resultar em (...) elusão” no Artigo 10.1 do AAG<sup>442</sup>, na extensão de que a interpretação do Painel determina um “enquadramento legal incondicional” para receber subsídios à exportação como uma condição para uma decisão de ameaça de elusão, mas mantém, por razões distintas, a decisão do Painel que o Brasil não estabeleceu que “os programas de garantia de crédito à exportação em questão são geralmente aplicados a outros produtos agrícolas listados que não o arroz e outros produtos agrícolas não-listados (não apoiados pelos programas) em uma maneira que ameace resultar em elusão aos compromissos de subsídios à exportação dos EUA nos termos do Artigo 10.1 do AAG<sup>443</sup>.

Por fim, o Órgão de Apelação decidiu que o Painel não errou em confinar o exame da alegação do Brasil relativa à ameaça de elusão a outros produtos listados que não o arroz e produtos não listados não apoiados pelos programas de garantias de créditos à exportação dos EUA.

---

<sup>439</sup> Item 7.869 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>440</sup> Itens 7.947 e 7.948 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>441</sup> Item 7.881 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>442</sup> Itens 7.882, 7.883 e 7.896 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

<sup>443</sup> Item 7.896 do Relatório do Painel WT/DS267/R.

**Com relação ao ETI Act de 2000, o Órgão de Apelação declinou de analisar o pedido do Brasil de que o Órgão de Apelação revertesse a conclusão do Painel de que o Brasil não fez um caso *prima facie* de que o ETI Act de 2000 seja inconsistente com as obrigações dos Estados Unidos na OMC;**

Por fim, **com relação ao Artigo XVI:3 do GATT 1994**, o Órgão de Apelação decidiu ser desnecessário, para as finalidades da resolução da disputa, julgar sobre a interpretação da frase “qualquer forma de subsídio que seja operada para aumentar as exportações” no Artigo XVI:3 do GATT 1994, e nem manteve e nem reverteu as decisões do painel a este respeito e, em decorrência, declinou de julgar o pedido sucessivo do Brasil sobre se os subsídios subordinados aos preços ensejam que os Estados Unidos tenham “mais do que uma participação equitativa do comércio mundial de exportações” de algodão, em violação da segunda frase do Artigo XVI: do GATT 1994.

**Em conclusão**, o Órgão de Apelação recomendou que o Órgão de Solução de Controvérsia solicitasse aos Estados Unidos para colocar as suas medidas, decididas neste Relatório e no Relatório do Painel modificadas por este Relatório, como sendo inconsistentes com o AAG e com o ASMC, em conformidade com suas obrigações sob tais Acordos.

#### 4.2.3 Implicações da decisão no sistema multilateral de comércio e seus efeitos para o Brasil

O Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio, em decisão inédita, acabou dando ganho de causa ao Estado brasileiro e aos outros produtores mundiais que participaram do Painel. Os EUA apelaram de tal decisão. No entanto, o relatório do Painel foi mantido em âmbito recursal, com a determinação da retirada dos subsídios com o prazo final em julho ou setembro de 2005 – dependendo do subsídio.<sup>444</sup> Essa decisão foi aclamada pelos países em desenvolvimento, imprensa e organizações internacionais como marco fundamental na luta pela eliminação dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos. O precedente confere aos países em desenvolvimento um suporte político e jurídico maior, para assumirem posições mais incisivas nessa área em negociações multilaterais, com especial atenção à Rodada de Doha.

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, deixa claro o impacto dessa decisão nas relações internacionais:

---

<sup>444</sup> Em 1º de julho de 2005, esgotou-se o prazo concedido aos Estados Unidos para retirarem os subsídios considerados proibidos. Em 21 de setembro de 2005, findou-se o prazo concedido aos Estados Unidos para retirarem os subsídios que causam prejuízo grave ao Brasil ou eliminar os efeitos adversos por eles causados.

A nossa confiança no sistema multilateral de comércio se viu recompensada recentemente, com o anúncio da decisão favorável tomada pelos árbitros no painel que o Brasil abriu contra os EUA na OMC sobre os subsídios ao algodão. Essa decisão, além do impacto imediato nada desprezível sobre o algodão, ajudará a avançar nas negociações para a eliminação de subsídios à exportação e a redução substancial dos subsídios internos, dois dos pilares fundamentais do mandato da Rodada de Doha para as negociações agrícolas. Isso é o mais importante, não só para o Brasil e outros países de nossa região, mas também para alguns produtores competitivos na África, como Burkina Faso, Mali e Chade.<sup>445</sup>

No mesmo sentido, a OXFAM relacionou algumas implicações diretas da decisão do Órgão de Solução de Controvérsias no cenário internacional.<sup>446</sup> O caso é capaz de comprovar que os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos (em especial EUA e União Européia) causam efeitos nefastos nos países em desenvolvimento. Ainda que o caso diga respeito apenas ao algodão, os princípios utilizados no julgamento, com o fim da Cláusula de Paz, poderão ser utilizados para que os países com economias menos desenvolvidas questionem os subsídios aplicados fortemente em outras culturas. Logo, a vitória moral e jurídica no caso deixou clara que a UE e os EUA desrespeitaram as regras de comércio internacional criadas por eles mesmos na Rodada do Uruguai, o que fortalece a posição dos países em desenvolvimento nas próximas negociações multilaterais sobre comércio.

Além das implicações no sistema multilateral de comércio bastante favoráveis ao Brasil e aos países em desenvolvimento, no que tange ao potencial incremento das negociações para a eliminação progressiva dos subsídios à exportação e à capacidade de outros países questionarem tais práticas nocivas sem o escudo da Cláusula de Paz, o caso parece ter contribuído para resolver o problema específico do Brasil em relação ao algodão.

É que a OMC, na condição de foro multilateral, também se depara, em maior ou menor grau, com o problema existente no direito internacional sobre a efetividade de suas decisões, tendo em vista a relatividade da sanção. Assim, a fase pós-judicial de implementação neste caso tencionou tornar os programas de subsídios à produção e à exportação compatíveis com os Acordos da OMC.<sup>447</sup>

De início, os Estados Unidos deixaram de acatar tempestivamente a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias. Como os Estados Unidos não cumpriram os prazos para

---

<sup>445</sup> AMORIM, Celso Luiz Nunes. Palestra na Federação de Indústrias de Minas Gerais. 04 mai. 2005. Disponível em: Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005.

<sup>446</sup> OXFAM INTERNATIONAL. Dumping: O início do fim. *Oxfam Briefing Paper*. n. 64, p. 3. Disponível em: <<http://www.oxfaminternational.org>>. Acesso em: 29 nov. 2005.

<sup>447</sup> O objetivo fundamental da fase de implementação, e da eventual suspensão de vantagens, é forçar o Membro a cumprir a decisão, tornando sua legislação interna compatível com as obrigações que assumiu no âmbito da OMC. In: BARRAL, Welber (Org.) *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de Solução de Controvérsias*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 52.

eliminação dos subsídios, o Brasil solicitou e garantiu seu direito de retaliação comercial. O princípio geral é de que a parte reclamante deverá procurar, primeiramente, suspender concessões ou outras obrigações relativas ao(s) mesmo(s) setor(es) em que o Painel ou Órgão de Apelação haja constatado uma infração ou outra anulação ou prejuízo.<sup>448</sup>

No entanto, o governo norte-americano solicitou uma dilação de prazo para submeter o assunto ao Congresso. O Brasil aquiesceu a tal pedido, de maneira que o Congresso Americano se pronunciasse em relação à questão. O pedido norte-americano aproximava-se da *mens legis* do Artigo 21:1 do ESC, que diz o seguinte: “o pronto cumprimento das recomendações e decisões do OSC é fundamental para assegurar a efetiva solução das controvérsias, em benefício de todos os Membros”.

**Assim, recentemente, o Congresso dos Estados Unidos da América aprovou a eliminação do programa agrícola denominado *Step 2*, como visto, o mais importante programa de subsídios à exportação. O Senado e, posteriormente, a Câmara daquele país decidiram pela eliminação do programa *Step 2* a partir do dia 1º de agosto de 2006.<sup>449</sup>**

Se de um lado, verifica-se que a fase de implementação dos julgados vem, sendo, na experiência recente da OMC, um estágio crítico para o legalismo nas relações internacionais, de outro verifica-se que a execução do julgado no caso do algodão poderá ser revestida de grande efetividade (assumindo-se que não haja a renovação de subsídios à exportação, por meio de novos programas).

Portanto, buscou-se verificar no presente capítulo a aplicação do direito dos subsídios à exportação pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, bem como verificar como o tema poderá reverter em favor do Brasil com vistas ao incremento de sua competitividade internacional no setor agrícola.

## CONCLUSÃO

---

<sup>448</sup> ESC, Art. 22.3(a)

<sup>449</sup> Disponível em [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acesso em 29 de novembro de 2005.

A disciplina jurídica dos subsídios à exportação remonta à criação do GATT, em que ensaiava-se um esforço do multilateralismo, no sentido de fomentar a liberalização comercial e evitar o recrudescimento do protecionismo verificado no período posterior à Primeira Guerra Mundial. Neste contexto, o texto do GATT já reconhecia os efeitos nocivos dos subsídios à exportação, mas não incluía sua limitação a produtos agrícolas.

Verificou-se no curso do estudo, portanto, que a agricultura representa um setor sensível no comércio internacional. O argumento de O'Connor sintetiza as razões históricas de preocupação dos Estados em limitar o comércio de alimentos: “pessoas com fome causam problema”. Assim, constatou-se um receio dos Estados em estabelecer regras e assumir compromissos que limitem sua produção e/ou comercialização de alimentos. Os argumentos utilizados pelos Estados para justificar o uso de práticas distorcivas ao comércio internacional, como os subsídios à exportação, evoluíram. Novas roupagens passaram a ser utilizadas pelos países desenvolvidos, como a preocupação com a segurança alimentar, desenvolvimento rural, preservação do meio, e todo o tipo de temas não-comerciais, no que ficou conhecido como multifuncionalidade da agricultura.

Este contexto configura-se desfavorável ao Brasil, que possui tradição como país exportador de produtos agrícolas e, cada vez mais, vem se esforçando para conquistar mercados internacionais. Além disso, o Brasil é líder do G-20, coalizão de países que propugnam pela regulação do comércio internacional agrícola livre de barreiras e distorções. Portanto, o estudo da regulamentação multilateral referente à diminuição dos subsídios à exportação afigura-se relevante.

Não obstante os discursos utilizados pela União Européia e pelos Estados Unidos para perpetuar a concessão de elevados subsídios na agricultura, a pesquisa buscou estudar as razões pelas quais os subsídios são nocivos à liberalização comercial. Os subsídios à exportação provocam depreciação de preços do produto, aumentando a sua competitividade no mercado internacional. Tais medidas premiam o produtor ineficiente e castigam o contribuinte em países desenvolvidos. De outro lado, prejudicam o produtor e beneficiam o consumidor de países em desenvolvimento. Em síntese, a intervenção estatal prejudica os fluxos naturais de bens agrícolas em favor de países que subsidiam sua agricultura.

Este ponto tencionou destacar os efeitos nocivos causados pela utilização desregrada dos subsídios à exportação pelos países desenvolvidos. A partir daí, fixou-se o problema da pesquisa: averiguar a regulamentação jurídica sobre o tema na OMC.

Após a aferição dos efeitos econômicos nocivos provocados pelos subsídios agrícolas à exportação, estabeleceu-se o seu conceito, com a finalidade de determinar as categorias que

lhes são relacionadas e que foram manipuladas ao longo do trabalho. Apesar do AAG não mencionar o conceito de subsídios agrícolas à exportação, verificou-se a evolução do conceito de subsídios à exportação no GATT e no ASMC, bem como os requisitos que o caracterizam.

Em seguida, examinou-se a que a agricultura, de uma maneira geral, foi negligenciada nas sucessivas rodadas de negociação multilateral no bojo do GATT. O primeiro passo em direção à regulação de subsídios à exportação na agricultura ocorreu com a inserção do parágrafo 3 ao Artigo XVI do GATT. No entanto, sua efetividade ficou comprometida por conta das limitações inerentes ao GATT. De resto, as distorções na agricultura continuaram, na medida em que as regras do setor agrícola constituíam exceção ao regime geral do GATT.

A regulamentação dos subsídios à exportação na agricultura apenas foi retomada após a “guerra de subsídios” entre UE e EUA, posteriormente à Rodada Tóquio. Concluiu-se, portanto, que o seu marco inicial coincide com o lançamento da Rodada Uruguai, em que havia um consenso no sentido de aperfeiçoar o ambiente competitivo por meio de uma crescente disciplina sobre o uso de subsídios que afetassem o comércio agrícola, incluindo a redução gradual de seus efeitos negativos e a negociação de suas causas. Ao final da Rodada Uruguai, a disciplina jurídica sobre subsídios à exportação no setor agrícola estava consolidada no AAG.

Em seguida, destacou-se a reafirmação na OMC dos princípios que informam o comércio internacional. A redução gradual de medidas distorcivas de mercado e a transparência incidem frontalmente sobre os subsídios agrícolas à exportação, em clara decorrência da não discriminação comercial entre os Membros. Além disso, verificou-se a estrutura e funcionamento da OMC, cujas características foram resgatadas ao longo de todo o trabalho.

Sob influência da OMC, verificou-se o tratamento geral que os subsídios à exportação recebem no ASMC. Quanto a este ponto, a primeira conclusão relevante foi resgatada a partir do Artigo 21.1 do AAG: o GATT e o ASMC aplicam-se subsidiariamente em relação ao AAG. Além disso, o ASMC é ferramenta relevante para a interpretação de questões práticas envolvendo subsídios agrícolas à exportação, sobretudo em eventuais disputas perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Verificou-se, ainda, os tipos de subsídios gerais previstos no ASMC (proibidos, acionáveis e permitidos), com suas respectivas implicações, bem como os mecanismos legais à disposição dos Membros para questionar tais práticas (continuidade das negociações, medidas compensatórias e utilização do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC).

Conferindo particularidade à pesquisa, o estudo enveredou pela análise do AAG. O AAG faz parte do Anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC, juntamente com outros Acordos Comerciais Multilaterais sobre o Comércio de Bens. Após uma incursão pelas principais categorias do AAG, avaliou-se que a redução gradual dos subsídios à exportação não se constitui em diretriz estanque, capaz de reduzir *per se* distorções no comércio agrícola. A regulamentação dos subsídios à exportação na agricultura caminha interligada e de maneira complementar com as diretrizes de ampliar acesso a mercados aos Membros e reduzir o apoio interno à produção de *commodities*.

O estudo percorreu as principais características das disciplinas que visam a promover maior acessibilidade de mercados aos produtos agrícolas. O instrumento escolhido para transformar barreiras não tarifárias em barreiras tarifárias ficou conhecido como tarifificação. No entanto, como demonstrou um estudo do Banco Mundial no capítulo II, sua implementação não surtiu os efeitos esperados, por conta da “tarifificação suja” e de picos e escaladas tarifárias.

Adiante, examinou-se a divisão dos subsídios à produção em “caixas” (verde, S&D, *de minimis*, azul e amarela) e a fórmula encontrada para o estabelecimento de seus compromissos de redução: a medida agregada de apoio (MAA). Tais categorias foram relevantes para orientar o estudo do caso “algodão” no capítulo IV, que submetia ao crivo do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC várias medidas de apoio interno.

Em decorrência da dificuldade para implementar o AAG, verificou-se a continuidade dos processos de reforma do setor agrícola no bojo da OMC. Neste contexto, a evolução das negociações para desatar o nó agrícola demonstrou um avanço tímido em direção à eliminação dos subsídios à exportação. O embate entre os países que subsidiam suas agriculturas e as coalizões de geometria variável que pugnam pela liberalização do setor, bem como as principais propostas ventiladas nas negociações, foram analisadas. O desfecho obtido com a 6ª Conferência Ministerial de Hong Kong, realizada em final de 2005, trouxe alento ao Brasil. Fixou-se o ano de 2013 para a total eliminação dos subsídios no setor.

O Capítulo III permitiu aferir até onde o Estado pode intervir em sua economia agrícola, mediante a concessão de subsídios à exportação, sem violar as disposições existentes nos Acordos da OMC. O núcleo da regulamentação sobre o tema contido na Parte V do AAG foi esmiuçado, de maneira que se pôde concluir que medidas constituem um subsídio agrícola à exportação segundo o AAG.

Mais do que isso, o estudo identificou os limites legais em que tais medidas poderão ser aplicadas. Concluiu-se que a legalidade dos subsídios à exportação depende de variáveis.

Se há previsão dos subsídios no Artigo 9.1 do AAG e, principalmente, se os produtos sobre os quais incidem estão inseridos nas Listas dos respectivos Membros e, por conseguinte, sujeitos a compromissos de redução. Assim, quatro tipos de situações derivam deste esquema: i) os subsídios previstos no Artigo 9.1 a produtos listados; ii) os subsídios previstos no Artigo 9.1 a produtos não-listados; iii) os subsídios não previstos no Artigo 9.1 a produtos listados e; iv) os subsídios não previstos no Artigo 9.1 a produtos não listados.

O AAG determina limites de legalidade bem definidos aos subsídios previstos no Artigo 9.1. Aqueles aplicados aos produtos listados têm autorização limitada aos níveis de redução estipulados nas Listas dos Membros. Aqueles aplicados aos produtos não listados são proibidos. No entanto, percebeu-se margem para um profícuo debate no que tange aos subsídios não previstos no Artigo 9.1. Aqueles aplicados a produtos listados, têm autorização condicionada a não desvirtuar os compromissos assumidos nas Listas, ou seja, também não poderão ultrapassar os níveis ali estabelecidos. Aqueles aplicados a produtos não-listados, porém, contrapôs opiniões de teóricos internacionais no bojo do trabalho. O entendimento cientificamente mais adequado às regras de interpretação da OMC é o de, como não há regra específica no AAG, aplica-se subsidiariamente o ASMC, que proíbe tais categorias de subsídios.

A complexidade da conclusão pôde ser examinada no estudo de caso. Em pelo menos dois pontos do Relatório, o Painel confunde as categorias de legalidade dos subsídios agrícolas à exportação, deixando margem para uma aplicação distorcida de sua disciplina jurídica. Portanto, o referencial teórico do trabalho servirá para esclarecer obscuridades e extirpar contradições existentes sobre o tema, funcionando como referencial doutrinário para os interesses do Brasil nas negociações em foros multilaterais.

Uma vez averiguado o núcleo de regulamentação do instituto, pretendeu-se debater até que ponto a disciplina multilateral dos subsídios agrícolas à exportação, como existe atualmente, é efetiva para impedir a proliferação de seu uso. Uma análise crítica da Parte V do AAG constatou que, de fato, o AAG não foi entabulado para eliminar a concessão de subsídios à exportação na agricultura. Todos os dispositivos legais analisados, invariavelmente, deixam margem para aperfeiçoamento. A identificação das falhas apontadas no presente trabalho poderão servir de ponto de partida para o incremento da posição do Brasil nas negociações multilaterais.

Em complementação à disciplina jurídica sobre os subsídios agrícolas à exportação, o estudo revistou a natureza complementar dos compromissos assumidos pelos Membros no que tange a este ponto. A conclusão parcial neste ponto demonstrou a possibilidade de os

Membros esquivarem parcialmente seus compromissos, desde que cumpram algumas condições (o *downstream flexibility*).

No que tange à implementação das regras de direito material sobre os subsídios agrícolas à exportação, averiguou-se como as notificações dos Membros nutrem a OMC de informações estatísticas sobre o avanço no cumprimento de seus compromissos. Como a prestação de contas é unilateral, o princípio da transparência tende a ser seguidamente negligenciado, já que não há meios efetivos de controle.

No entanto, os Membros que se sentirem lesados por práticas de subsídios podem exercer o controle de legalidade dos subsídios por dois meios. Assim, o estudo interessou-se em esclarecer o que se constitui uma violação em matéria de subsídios. Concluiu-se que a mera previsão legislativa para a concessão do subsídio (subsídio *de jure*) é suficiente para violar os dispositivos dos Acordos Comerciais Multilaterais da OMC, sem que seja necessária a sua efetiva concessão por determinado Membro (subsídio *de facto*). O estudo do caso “algodão” serviu para comprovar a hipótese.

A imposição de medidas compensatórias e a dedução de questionamentos a violações em face de regras ou compromissos relacionados a subsídios tiveram seu âmbito material ampliado, em vista dos efeitos operados com o fim do período de vigência do Artigo 13 do AAG, conhecido como a Cláusula de Paz. O novo horizonte jurídico que se descortinou em relação ao tema, consubstanciado no desaparecimento de restrições ao questionamento de subsídios agrícolas esvaíram-se no final de 2003. Outra contribuição do estudo, portanto, foi a de analisar este novo referencial teórico, de grande utilidade para as futuras demandas perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Como efeito do término da Cláusula de Paz, avaliou-se as teorias jurídicas passíveis de utilização pelos Membros. Tratou-se de exame técnico das possibilidades legais existentes nos Acordos Comerciais Multilaterais que regulam o tema em comento. O GATT possibilitou ao Membro lesado por um subsídio agrícola à exportação a questionar não apenas o aumento de sua participação no mercado mundial de determinado produto (Artigo XVI:3), como também eventual anulação ou prejuízo de benefícios tarifários provocados por outro Membro (Artigo XXIII:1(b)). O ASMC ensejou ao Membro prejudicado por um subsídio agrícola à exportação a desafiar os subsídios considerados proibidos (Artigo 3), bem como aqueles que venham a provocar danos à sua indústria nacional os sério prejuízo a seus interesses (Artigos 5 e 6). O caso do “algodão” permitiu aferir a possibilidade de utilização simultânea de tais teorias jurídicas, bem como os requisitos processuais necessários para o seu sucesso perante o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Ao final do Capítulo III, apresentou-se uma conclusão parcial sobre a regulamentação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas (núcleo legislativo, defeitos no AAG, compromissos, exame de mecanismos para dar efetividade ao combate dos subsídios, Cláusula de Paz, teorias jurídicas e efeitos decorrentes do fim da Cláusula de Paz), com a finalidade de organização lógica e sistemática da exposição, em vista da tecnicidade de seu conteúdo.

O estudo de caso, ao final, possibilitou vislumbrar, na prática, a aplicação do direito material e processual sobre os subsídios à exportação de produtos agrícolas. Isto corroborou os objetivos do trabalho e permitiu a verificação das hipóteses lançadas sobre o problema proposto (a verificação da aplicação da disciplina jurídica do instituto e da utilização das teorias jurídicas criadas depois que a Cláusula de Paz expirou).

Este exercício de controle de legalidade de mecanismos de subvenção à produção algodoeira norte-americana mostrou-se pertinente no que tange à interpretação do direito dos subsídios agrícolas à exportação, existentes no GATT, ASMC e AAG pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Mais do que isso. Ainda que existam falhas consideráveis no AAG, a utilização suplementar do GATT e do AAG mostrou-se altamente eficaz para o reconhecimento de distorções de comércio no presente caso.

A repercussão do caso na comunidade internacional fortaleceu sensivelmente o pleito do Brasil, do G-20 e, em geral, de países em desenvolvimento no que tange à eliminação total dos subsídios em um breve período de tempo, o que foi atingido na 6ª Conferência Ministerial em Hong Kong. Malgrado uma indefinição dos EUA para implementar espontaneamente a decisão do Painel, o que levou o Brasil a autorizar a imposição de contra-medidas, verificou-se a aprovação do Congresso americano para a retirada do *Step 2*, o mais importante programa nacional de subsídios à exportação.

Confia-se que o presente estudo tenha contribuído para a construção de um modelo teórico sobre os subsídios à exportação no setor agrícola. Pretende-se que os elementos aqui debatidos sirvam ao incremento da posição brasileira nas negociações multilaterais sobre os subsídios à exportação, de maneira a reduzir iniquidades no sistema multilateral de comércio. Se as ponderações aqui lançadas servirem ao interesse da agricultura nacional e à defesa dos interesses brasileiros no exterior, o trabalho terá valido a pena e seus objetivos terão sido alcançados.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Livros e Artigos

ABELLAN HONRUBIA, Victoria. El derecho internacional econômico: la promoción del desarrollo. In: DIEZ DE VELASCO, Manuel (Org). **Instituciones de Derecho internacional Público**. 12 ed. Madri: Tecnos, 1999. p. 586-601.

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil na Rodada Uruguai do GATT 1982-1993. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson, CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. **Temas de Política Externa II**, Vol. I. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 325-352.

AMORIM, Celso, THORSTENSEN, Vera. Uma avaliação preliminar da Conferência de Doha – as ambigüidades construtivas da agenda do desenvolvimento. **Revista de Política Externa**, Vol. 10, nº 4, maio de 2002, p. 57-81.

\_\_\_\_\_. Palestra na Federação de Indústrias de Minas Gerais. 04 mai. 2005. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov 2005.

BARRAL, Welber. Subsídios e Medidas Compensatórias na OMC. In: CASELLA, Paulo Borba, MERCADANTE, Araminta de Azevedo. (Coords.). **Guerra comercial ou Integração mundial pelo Comércio?** São Paulo: LTr, 1998. p.371-382.

\_\_\_\_\_. De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (Org.) **O Brasil e a OMC**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 9-26.

\_\_\_\_\_. Solução de Controvérsias na OMC. In: DE KLOR, Adriana Dreyzin, PIMENTEL, Luiz Olavo, BARRAL, Welber. **Solução de Controvérsias : OMC, União Européia e Mercosul**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer Stiftung, 2004, p. 17-42.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Tribunais internacionais: mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias**. Florianópolis: Boiteux, 2004.

BENITAH, Marc. **The law of subsidies under the GATT/WTO system**. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

BHALA, Raj. **International Trade Law: Theory and Practice**. 2 ed. New York: Lexis, 2001.

\_\_\_\_\_. **World agricultural trade in purgatory: the Uruguay Round Agriculture Agreement and its implications for the Doha Round**. North Dakota Law Review, 2003.

BLACK, Henry Campbell. **Black's law dictionary**. 6 ed. New York: West Publishing, 1990.

CHAMBOVEY, Didier. How the expiry of the Peace Clause (article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) might alter disciplines on agricultural subsidies in the WTO framework. **Journal of World Trade** 305, 2002. p. 305-352.

CHEREM, Giselda da Silveira. Subsídios. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 233-250.

COLSERA, Lino Luis. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Agrícola. **Revista de Política Agrícola**. Ano VII, nº 03, jul-ago-set 1998. Disponível em <[www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br)>. Acesso em 30 de outubro de 2005.

CRETILLA NETO, José. **Direito Processual na Organização Mundial do Comércio**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CROOME, John. **Reshaping the world trading system: a history of the Uruguay Round**. Genebra: World Trade Organization, 1995.

DAL RI JUNIOR, Arno. O Direito Internacional Econômico em Expansão: Desafios e Dilemas no Curso da História. In: DAL RI JUNIOR, Arno, OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Direito Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

DESTA, Melaku Geboye. Agricultural export subsidies under the “WTO Agricultural Package”: a legal analysis. **Revue Belge de Droit International**, (1997) 2. p. 635-660.

\_\_\_\_\_. **The Law of International Trade in Agricultural Products**. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

EDWARD, José. O Brasil que planta e colhe dinheiro. **Edição Especial de VEJA - Agronegócio**, abril de 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

GALLAGHER, Peter. **Export subsidies and the Peace Clause**. Disponível em <[www.inquit.com/export-subsidies-and-the-peace-clause](http://www.inquit.com/export-subsidies-and-the-peace-clause)>. Acesso em 30 de outubro de 2005.

GRAND, Camille, GROSSER, Pierre. **Les relations internationales depuis 1945**. Paris: Hachette Supérieur, 2000.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões**. Dissertação. Programa San Tiago Dantas. (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Campinas. Campinas, 2005.

HEALY, Stephen, PEARCE, Richard, STOCKBRIDGE, Michael. **The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries**. Roma: Food and Agricultural Organization, 1998.

HOEKMAN, Bernard, ANDERSON, Kim. **Developing country agriculture and the new trade agenda**. Washington: The World Bank (Policy Research Working Paper 2125 of the World Bank Development Research Group), 1999.

HUDEC, Robert E. **The Gatt legal system and world trade diplomacy**. New York: Praeger, 1975.

INGCO, Merlinda D. **Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: one step forward, one step back?** Washington: The World Bank (Policy Research Working Paper 1500 of the World Bank Development Research Group), 1998.

JACKSON, John H. **The world trading system: law and policy of international economic relations**. Boston: MIT, 1997.

JANK, Marcos, ARAÚJO, Leandro. **O fim da Cláusula de Paz e os subsídios agrícolas na OMC**. Documento de Trabalho 005/04 do ICONE. São Paulo: Ícone, 2004.

\_\_\_\_\_. A Guerra da Eficiência contra o Subsídio. **Agro Exame**. São Paulo: p. 34-38. ago 2004.

\_\_\_\_\_. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera, JANK, Marcos S. (Orgs.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005. p. 37-70.

\_\_\_\_\_, ARAÚJO, Leandro, DIAZ, José. **The WTO dispute settlement mechanism in perspective: challenging trade-distorting agricultural subsidies**. Disponível em <[www.iconebrasil.com.br](http://www.iconebrasil.com.br)>. Acesso em 17 de fevereiro de 2005.

JOSLING, Timothy. **A forward-looking analysis of export subsidies in agriculture**. Relatório da OCDE, 2000. Disponível em <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)> . Acesso em 04 de abril de 2005.

JOSLING, Timothy, STEINBERG, Richard. When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge. **Journal of International Economic Law**, Vol 6 (2). Oxford University Press, 2003. p. 369-417.

LACARTE MURIÓ, Julio. **A Ronda Uruguay del GATT: la globalización del comercio mundial**. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1994.

LAFER, Celso. O Impacto de um mundo em transformação no Direito Internacional. **Revista de Política Externa**, vol. 7, jun-jul-ago de 1998. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 3-14.

\_\_\_\_\_. Novos cenários da negociação comercial internacional: Doha e Pós-Doha. Seminário promovido pela Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo em 24 de janeiro de 2002. **Revista de Política Externa**, Vol. 10, nº 4, mar-abr-maio de 2002. p.148-155.

LEETMA, Susan, ACKERMAN, Karen. **AoA Issues Series. Export Subsidies**. Washington: United States Department of Agriculture (Economic Research Service), 2001.

LUPI, André Lipp Pinto Basto, CARVALHO, Leonardo Arquimino de. **Agricultura**. In: BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 89-114.

MALHOTRA, Kamal. **Making global trade work for people**. Relatório do PNUD. New York: Earthsacn, 2003.

McMAHON, John. **Agricultural trade, protectionism and the problems of development: a legal perspective**. Londres: Leicester University Press, 1992.

MESSERLIN, Patrick. **Agriculture in the Doha Agenda**. Washington: The World Bank (Policy Research Working paper 3009 of the World Bank Development Research Group Trade), 2003.

MICHALOPOULOS, Constantine. **Developing Countries in the WTO**. New York: Palgrave, 2002.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Comerciais Globais e o Império dos Mercados Mundiais. In: DAL RI JUNIOR, Arno, OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Direito**

**Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 843-951.

O'CONNOR, Bernard. Book Reviews. **Journal of International Economic Law** 6(2) Oxford University Press, 2003, p. 535-542.

PEARCE, Richard, SHARMA, Ramesh. **Multilateral trade negotiations on agriculture – A resource manual.** Roma: Food and Agricultural Organization (Parte do Relatório formulado pela Commodity and Trade Division), 2000.

RENOUVIN, Pierre, DUROSELLE, Jean Baptiste. **Introdução à história das relações internacionais.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1957.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SHAFFER, Richard, EARLE, Beverley, AGUSTI, Filiberto. **International Business Law and its Environment.** 6 ed. New York: West Publishing, 2005.

SOUTULLO, Jorge. **A reforma da PAC e o apoio às práticas agrícolas respeitadoras do ambiente e aos produtos de qualidade.** Disponível em <[http://www.epp-ed.org/Policias/pkeynotes/27cap-reform\\_pt.asp](http://www.epp-ed.org/Policias/pkeynotes/27cap-reform_pt.asp)>. Acesso em 13 de fevereiro de 2005.

SURANOVIC, Steven. **Export Subsidies.** Disponível em <<http://internationalecon.com/v1.0/ch10/10c090.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2005.

TANGERMANN, Stefan. **Implementation of the Uruguay Round Agreement on agriculture by major developed countries.** Relatório da UNCTAD, 1995.

THORSTENSEN, Vera. **Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.** 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

VIRZO, Roberto. A Sucessão entre Organizações Internacionais. In: DAL RI JUNIOR, Arno, OLIVEIRA, Odete Maria. **Direito Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas.** Ijuí: Unijuí, 2003, p. 171-194.

WATKINS, Kevin. **Reducing poverty starts with fairer farm trade**. Financial Times, 02 de junho de 2003.

#### Casos da OMC

Brazil v. EC: *European Communities - Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EC – Poultry” (WT/DS69/AB/R). 12 de março de 1998.

Brazil v. United States: *United States – Subsidies on Upland Cotton*. Relatório do Painel sobre o “EUA – Algodão”(WT/DS267/R). 08 de setembro de 2004.

Brazil v. United States: *United States – Subsidies on Upland Cotton*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – Algodão” (WT/DS267/AB/R). 03 de março de 2005.

Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico and the United States v. EC: *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EC-Bananas” (WT/DS27/AB/R), 09 de setembro de 1997.

EC v. United States: *United States - Tax Treatment for “Foreign Sales Corporation”*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EUA – FSC” (WT/DS108/AB/R). 24 de fevereiro de 2000.

Mexico v. Guatemala: *Guatemala – Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement From México*. Relatório do Órgão de Apelação sobre o “Guatemala Cement Case”(WT/DS60/AB/R). 02 de novembro de 1998.

New Zealand and United States v. Canada: *Canadá – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. Relatório do Painel sobre o “Canadá – Laticínios” (WT/DS103/R, WT/DS113/R). 17 de maio de 1999.

United States and Australia v Korea, *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*. Relatório do Painel sobre o “Coréia – Beef” (WT/DS161/R, WT/DS169/R), 31 de julho de 2000.

#### Documentos Oficiais

BRASIL. Decreto nº 1751/1995 de 19 de dezembro de 1995. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> . Acesso em 14 de agosto de 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. As Regras e Disciplinas para o Comércio Agrícola Internacional e a Organização Mundial do Comércio. Disponível em <[www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil's First Submission to the Panel Regarding the "Peace Clause" and Non-Peace Clause Related Claims*. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cgc/algodao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp)> Acesso em: 29 nov. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brazil's Further Submission to the Panel Regarding*. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cgc/algodao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp)> Acesso em: 29 nov. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Executive Summary – Brazil's First Submission to the Panel Regarding the "Peace Clause" and Non-Peace Clause Related Claims*. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cgc/algodao.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp)> Acesso em: 29 nov. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Executive Summary – Brazil's Further Submission to the Panel*. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Consultas sobre Subsídios ao Algodão nos EUA e ao açúcar na EU. *Nota à imprensa*, n. 60, 12 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Contencioso Brasil-EUA sobre subsídios ao algodão - Pedido brasileiro de autorização para adoção de contramedidas no. *Nota à imprensa*, n. 523. 6 out. 2005. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>> Acesso em: 29 nov. 2005.

GATT, *Ministerial Declaration on the Uruguay Round* (MIN.DEC) adotada em Punta del Este, Uruguai, 20 set. 1986.

GATT, *Focus News Letter n° 41*, 1986.

GATT, *The Mid-Term Review Agreement* (MTN.TNC/11) 21 abr 1989.

GATT, *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme* (MTN.GNG/MA/W/24 20) 1993.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Issues Regarding Export Subsidies Notifications: Discussion Paper by Australia* (G/AG/W/37) 12 nov 1998.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Notification Requirements and Formats*. (G/AG/2) 30 jun 1995.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Overview Document* (TN/AG/6) 18 dec 2002.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *First Draft Modalities for the Further Commitments* (TN/AG/W/1) 12 feb 2003.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Harbinson Text* (TN/AG/W/1/Rev.1) 18 mar 2003.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *List of "Significant Exporters" for the Purposes of the Notification Requirements in Respect of Export Subsidy Commitments: Addendum* (G/AG/2/Add.1)

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Background paper on export subsidies* (G/AG/NG/1, parágrafo 7(a) referido) 23 mar 2000.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Mercosur Discussion Paper: Food Security or Food Dependency?* (G/AG/NG/W/38+Corr.1) 27 set 2000.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Mercosur Negotiating Proposal on State Trading Companies* (G/AG/NG/W/104 + Corr.1) 23 jan 2001.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Mercosur Negotiating Proposal on Export Credits* (G/AG/NG/W/139) 20 mar 2001.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Notifications provided by Members on Export Subsidies*. (G/AG/NG/S/5/Rev 1) 19 jul 2001.

OMC, Declaração Final da 6ª Conferência Ministerial realizada em Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) 18 dez 2005.

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *United States and EC Working Document* (JOB(3)/157) 13 ago 2003.

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *G-20 Working Document* (JOB(03)/162) 20 ago 2003.

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Net-Food Importing Developing Countries List* (G/AG/3).

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Net-Food Importing Developing Countries List* (G/AG/5/Rev.4).

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Caricom Proposal* (WT/MIN(03)/W/11) 08 set 2003

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Bulgaria, Taipei, Iceland, Japan, Korea, Liechtenstein, Norway, Switzerland Joint Proposal* (WT/MIN(03)/W/15) 12 set 2003.

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Israel Proposal* (WT/MIN(03)/W/16) 12 set 2003.

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *African Union, African, Caribean and Pacific Countries (ACP), LEast Developed Countries Proposal* (WT/MIN(03)/W/17) 12 set 2003

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Perez de Castilho Proposal* (JOB(03)/150/Rev.1.) 12 set 2003.

OMC, 5ª Conferência Ministerial. *Derbez Proposal* (JOB(03)/150/Rev.2) 16 set 2003

OMC, Comitê sobre Agricultura. *Decision by the General Council* (WT/L/43) 31 jan 1995.

OMC, *Doha Ministerial Declaration* (WT/MIN(01)/DEC/1)

OMC, Conselho Geral (WT/GC/M/53) 08 feb 2000.

OXFAM INTERNATIONAL. Dumping: O início do fim. **Oxfam Briefing Paper. n. 64**, p. 3. Disponível em: <<http://www.oxfaminternational.org>>. Acesso em 29 nov 2005.

OXFAM INTERNATIONAL. Finding the moral fiber. **Oxfam Briefing Paper. n. 69**, p. 10-11. Disponível em: <<http://www.oxfaminternational.org>>. Acesso em 29 nov 2005.

U.S.TRADE. *United States – Subsidies on Upland Cotton: First Written Submission of the United States of America*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov>> Acesso em 29 nov 2005.

U.S.TRADE. *United States – Subsidies on Upland Cotton: Executive Summary of U.S. First Written Submission*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov>> Acesso em 29 nov 2005.

U.S.TRADE. *United States – Subsidies on Upland Cotton: U.S. Further Submission to the Panel*. Disponível em: <<http://www.ustr.gov>> Acesso em: 29 nov 2005.

United States General Accounting Office. *Uruguay Round Final Act* (GAO/GGD-94-83b) 1994.

United States Department of Agriculture. *Agriculture Outlook*. Washington D.C., 1996.

UNCTAD, *Press Release* (TAD/INF/2816) 01º set 1999.

WTO Public Symposium 2003: Agriculture. Genebra. Junho de 2003. Disponível em <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/geneva/subsidies.html](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/geneva/subsidies.html)>. Acesso em 28 de novembro de 2005.

#### Sítios de Consulta

<[www.iconebrasil.com.br](http://www.iconebrasil.com.br)>

<[www.braziltradenet.gov.br](http://www.braziltradenet.gov.br)>

<[www.usda.gov](http://www.usda.gov)>

<[www.desenvolvimento.org.br](http://www.desenvolvimento.org.br)>

<[www.fao.org/spfs](http://www.fao.org/spfs)>

<[www.cairnsgroup.org](http://www.cairnsgroup.org)>

<<http://acp.int>>



**ANEXOS**

**ANEXO A - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)**

**ANEXO B - Acordo sobre Agricultura**

**ANEXO C - Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias**

**ANEXO D - Entendimento sobre Solução de Controvérsias**