

MIRIAM MEDURI

MONOGRAFIA DE DIREITO INTERNACIONAL

O BRASIL E OS CASOS DO ALGODÃO E DO AÇÚCAR NA OMC

PUC/São Paulo

2009

MIRIAM MEDURI

O BRASIL E OS CASOS DO ALGODÃO E DO AÇÚCAR NA OMC

MONOGRAFIA DE DIREITO INTERNACIONAL

Orientador: Prof. Paulo Brancher

PUC/São Paulo

Junho/2009

Meduri, Miriam

Direito Internacional/ Meduri, Miriam – São Paulo; M.M., 2009
76 p.

Monografia, apresentada à Faculdade de Direito PUC/SP, como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Direito Internacional, sob orientação do Prof. Paulo Brancher.

1.Direito Internacional I. Título

Miriam Meduri

O BRASIL E OS CASOS DO ALGODÃO E DO AÇÚCAR NA OMC

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção de título acadêmico em Direito Internacional, sob orientação do Prof. Paulo Brancher.

Banca Examinadora:

Prof. Dr.

Banca Examinadora:

Prof.Dr.

Pontifícia da Universidade Católica

junho/2009

SUMÁRIO

Resumo	6
Introdução	7
Capítulo I	
Evolução do GATT.....	8
Capítulo II	
Agricultura	18
Capítulo III	
O Caso do Algodão	20
Capítulo IV	
O Caso do Açúcar	41
Conclusão	72

RESUMO

Este singelo trabalho visa oferecer uma visão sobre as origens da OMC; as Rodadas mais importantes deste evento, com principal interesse no setor da Agricultura. Tema esse tão importante para o nosso país que paulatinamente vem conquistando o mercado internacional, lutando contra toda sorte de subsídios e interesses das grandes potências. Papel que o Brasil, com galardismo e persistência, vem desempenhando visando não somente conquistar para o mercado nacional, mas também objetivando uma comunidade nacional mais justa. Foram utilizadas vários artigos de escritores e livros pertinentes ao tema de autores nacionais. Deve-se, ainda, valorizar como o Brasil foi até agora vencedor, em função da competência do governo e do setor para enfrentar todas as dificuldades encontradas ao longo de toda essa luta.

Introdução

As negociações comerciais internacionais vêm ganhando enorme relevância na agenda da política externa brasileira. O Brasil participa atualmente de diversas dessas negociações, afigurando-se as negociações agrícolas como ponto de crucial importância, sendo a liberalização do comércio agrícola o tema que tem ditado o ritmo das negociações em relação aos demais setores em pauta. Estas negociações envolvem debates delicados em temas como barreiras tarifárias e não-tarifárias, subsídios domésticos (ou apoio interno), subsídios e créditos à exportação, entre outros. Posições divergentes dos diversos países no âmbito internacional tornam-se frequentemente antagônicas e conflituosas, bloqueando o avanço das negociações.

Devido à importância da agricultura, não se pode deixá-la à exposta à concorrência internacional sem uma regulamentação apropriada. O forte protecionismo do setor pode causar instabilidade nos mercados de produtos agrícolas e ensejar novas pressões em busca de maior proteção.

Num contexto de protecionismo generalizado e de profundos problemas estruturais do sistema de comércio agrícola mundial foi que se iniciaram as negociações da Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Sua conclusão e a criação da nova Organização Mundial de Comércio (OMC) constituíram marcos na história recente das relações comerciais internacionais. Apesar de suas deficiências, a Rodada Uruguai constituiu um acontecimento decisivo para o comércio agrícola.

Primeiro, porque, pela primeira vez, o comércio agrícola constituiu um elemento fundamental das negociações; segundo, porque existe um aceno à obtenção de uma maior liberalização do comércio mundial e de uma redução do apoio interno à agricultura; finalmente, porque os tratados da Rodada Uruguai e a OMC constituem a base para uma maior disciplina, estabilidade e transparência no comércio, tanto no setor agrícola como nos demais setores.

I. Evolução do Gatt à OMC

1. Da criação do GATT em 1947

Desde a criação do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), em 1947, reconheceu-se a possibilidade de conflitos entre Estados em decorrência do choque de interesses econômicos e comerciais que se intensificariam em virtude do crescimento do comércio. Para tanto, já previa o artigo XXIII do GATT de 1947 (GATT/47) a possibilidade de um Estado que se sentisse prejudicado comercialmente por alguma medida adotada por outro Estado apresentar declarações ou propostas na tentativa de solucionar o problema, cabendo ao estado consultado considerar com cuidados tais declarações ou propostas¹.

Consistia o GATT em um conjunto de acordos multilaterais sobre comércio e tarifas, administrados por uma Secretaria, sendo certo que o GATT jamais se propôs a ser uma organização internacional, dotada de personalidade jurídica de direito internacional. No processo de reconstrução econômica do pós-guerra, simbolizada pelo acordo de Breton Woods, chegou a ser proposta a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), cuja finalidade seria regular a ordem política e o fluxo comercial internacional. Contudo, não obstante o fato de que em Bretton Woods foram criadas outras instituições reguladoras da economia internacional - o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial /Bird, o projeto da OIC não se concretizou. O Partido Republicano americano, maioria à época no Congresso, não aprovou o ingresso dos Estados Unidos da América (EUA) na OIC. Considerado o peso dos EUA no comércio internacional, sem sua participação esta organização não teria a força e

1 Estabelece o Artigo XXIII do GATT/47, *in verbis*: “*If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or that the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of (a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or (b) the application by contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or (c) the existence of any other situation, the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned. Any contracting party thus approached shall give sympathetic consideration to the representations or proposals made to it*”.

hegemonia necessárias².

Assim, o GATT, que estava sendo utilizado sob um Protocolo de Aplicação Provisória enquanto aguardava a criação da OIC, continuou a ser adotado pelos Estados signatários como um acordo multilateral mesmo após ser verificado que não haveria uma organização internacional encarregada de aplicá-lo³. As tarefas administrativas relacionadas à sua aplicação foram passadas a uma Secretaria, cujas funções jamais restaram de todo claras.

No tocante à solução de controvérsias, além de inexistir um órgão específico ao qual os Estados signatários pudessem recorrer para buscar a aplicabilidade do acordo, o próprio Artigo XXII do GATT/47 era vago e indefinido quanto aos procedimentos que seriam adotados no caso de uma controvérsia, prevendo apenas a possibilidade de um Estado apresentar declarações e propostas a outro Estado quando verificasse danos comerciais oriundos de medidas adotadas. Ainda, o artigo XXII do GATT determinava que preliminarmente as partes deveriam tentar proceder à conciliação.

Não havendo um mecanismo predefinido ou institucionalizado para a solução de controvérsias oriundas do GATT, começaram a desenvolver-se na prática, procedimentos acordados entre os Estados que tomavam por base os Artigos XXII e XXIII do GATT/47. Em razão da inexistência de um órgão permanente encarregado de examinar os conflitos. Durante muito tempo os procedimentos adotados foram fortemente cunhados de um caráter diplomático, mediante procedimentos de consultas bilaterais e grupo de trabalho formados por diplomatas dos países envolvidos na disputa. Da década de 50 em diante, na tentativa de neutralizar o caráter diplomático do mecanismo adotado, o tribunal arbitral passou a ser formado por árbitros não representantes dos Estados envolvidos, dando-se início ao que mais tarde veio a ser chamado de *panel*, ou Grupo Especial.

Notadamente na década de 80 e, portanto, após a conclusão da Rodada de Tóquio em 1979, os procedimentos de solução de conflitos foram se sofisticando, bem como os temas que passaram a ser suscitados nas disputas. Se até a Rodada de Tóquio o GATT estava voltado à eliminação de barreiras tarifárias, a partir daí passaram a constar dispositivos também atinentes a barreiras não-tarifárias (tais como dumping, subsídios e salvaguardas), as quais por sua natureza acabam por gerar conflitos mais complexos.

Vê-se, assim, que foi a própria experiência consuetudinária do GATT que

2 BARRAL, Welber, De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC**. Curitiba: Juruá, 2002, p.12-13.

3 JACKSON, John. Dispute Settlement and the WTO.: Emerging Problems. **Journal of International Economic Law**, v.1, n.3, set.1998, p. 329-351.

acabou definindo o mecanismo de solução de conflitos ali adotado, fazendo com que conversas diplomáticas evoluíssem para o processo arbitral posteriormente, para o sistema codificado da OMC.

Não obstante um grau razoável de formalização do mecanismo de solução de conflitos tenha sido desenvolvido ainda no âmbito do GATT ao longo de mais de quatro décadas⁴, tal mecanismo padecia de uma característica de nascença que colocava em xeque sua própria eficácia. O Conselho de Representantes do GATT, composto pela *integralidade* dos Estados signatários do Acordo, deveria aprovar, por unanimidade, o início dos procedimentos para a solução de controvérsias, bem como a decisão proferida, a fim de que esta se tornasse obrigatória para o Estado reclamado. Vale ressaltar que o próprio Estado cuja conduta estava sendo questionada compunha o Conselho de Representantes e, portanto, se assim desejasse, poderia vetar a instalação da arbitragem ou a decisão proferida. Assim, já que do ponto de vista lógico os países optariam por não tomar medidas desfavoráveis às suas próprias práticas comerciais, natural era que um número substancial de Relatórios não fosse adotado⁵.

Por esse motivo, a *cláusula da unanimidade positiva* constituía o maior óbice à efetividade e eficácia do mecanismo de solução de controvérsias do GATT. Mais do que isto, tal cláusula, no limite punha em xeque a eficácia do sistema multilateral como um todo: uma vez que como regras não se fazem valer por si⁶, é necessário um mecanismo que garanta seu cumprimento. Além disso, apontam-se também como falhas do sistema do GATT a linguagem extremamente vaga do Artigo XXIII do GATT/47, sem definição de objetivos e procedimentos, a falta de previsão quanto ao poder dos Estados de supervisionar as controvérsias, a falta de homogeneidade e "padronização" entre os relatórios e sua linguagem, a absoluta falta de juridicidade, o risco de pressão dos países envolvidos sobre os árbitros e a impossibilidade de revisão das decisões. Em muitos casos, portanto, optavam os Estados que se sentiam lesados por adotar sanções unilaterais e embargos em vez de recorrer aos

4 Sobre disputas resolvidas no âmbito do GATT/47, veja-se CANAL-FOREGUES, E.:FLORY,T. **GATT/OMC Recueil des contentieux – du 1er janvier 1948 au 31 décembre 1999**. Bruxelles:bruylant, 2001,p.3-520, apud COSTA, Lígia Maura. A “jurisprudência” da OMC e o entendimento relativo às normas e procedimentos sobre solução de controvérsias. Disponível em: <http://www.socejur.com.br/artigos/OMC.doc>, São Paulo, 2002.

5 Note-se que durante os mais de quarenta anos do GATT, 196 casos foram solucionados pelo mecanismo de solução de controvérsias, número bastante pequeno se pensarmos que em menos de treze anos cerca de 350 casos já foram trazidos à apreciação do OSC.

6 PETERSMANN, Ernst-Ulrich, **The Gatt/WTO Dispute Settlement System**:International Law, International Organizations and Dispute Settlement, Londres: Kluwer Law Internacional, 1998, p. iii.

mecanismos do GATT.

A adoção das medidas unilaterais implicava dois graves problemas para o sistema do GATT como um todo. O primeiro era que apenas os países com maior poder econômico e político teriam condições de impor tais sanções: o poder econômico era necessário para que o embargo surtisse algum efeito no outro Estado e o político fazia com que um Estado decidisse efetivamente assumir no cenário internacional tal medida. O segundo é que quando os conflitos nascidos no âmbito do GATT eram resolvidos bilateralmente o sistema acabava não internalizando os efeitos de tais conflitos, o que seria importante para a própria evolução do sistema do GATT era prejudicial aos diferentes Estados, por motivos diversos: no caso dos países desenvolvidos, por alegarem que não tinham como exigir dos países em desenvolvimento o cumprimento do acordo multilateral, quando isso ocorria; no caso dos países sem em desenvolvimento periférico por ficarem à mercê de sanções unilaterais dos países desenvolvidos.

As falhas identificadas, então, indicavam a necessidade da criação de um mecanismo de solução de controvérsias eficaz e eficiente, capaz de conferir segurança e previsibilidade ao sistema.

2. GATT/94

O GATT foi originalmente um acordo provisório que, com o passar dos anos, institucionalizou-se, pela formação de foros de negociação e de um Órgão de Solução de Controvérsias comerciais entre os Estados partes no acordo, ainda em 1947. As regras e mecanismos do GATT/47 foram ampliados gradualmente, pela realização de rodadas de negociações comerciais, das quais participavam os representantes dos Estados partes do Acordo Geral. Em 1994, como resultado da Rodada Uruguai, foi celebrado o Tratado de Marrakesh, que determinou a criação da OMC, sucessora do GATT.

A OMC incorporou as regras do GATT/47, e passou a disciplinar novos temas, como o comércio de serviços, *dumping*, subsídios, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio. Na OMC, as regras originais do GATT/47 foram incorporadas pelo GATT/94, de modo que os princípios gerais de liberdade comercial, tais como o da multilateralidade, da não-discriminação (este manifesta-se na cláusula de nação mais favorecida, que povoa desde então os acordos bilaterais de comércio, e que, em linhas muito gerais, garante que cada Estado assegure aos demais o melhor tratamento comercial

que já lhe tenha sido possível dar, em iguais circunstâncias, a um determinado Estado com que comercie; mas é também desse princípio que resultam o da reciprocidade - que autoriza a ideia das concessões mediante contrapartida - e do tratamento nacional - que previne uma política comercial desfavorável ao produto importado) e do acesso a mercados, continuaram a ser o centro de sua regulamentação.

2.1. Natureza do Acordo

O GATT/94 abrange o GATT/47 e o conjunto de modificações introduzidas até o início das atividades da OMC, ou seja, até janeiro de 1995. Isto inclui as concessões tarifárias, os protocolos de acesso de novos membros, os *waivers* concedidos, outros entendimentos negociados acerca do comércio de bens e o Protocolo de Marrakesh, que trata dos prazos de implementação das concessões tarifárias obtidas durante a Rodada Uruguai.

Os demais acordos multilaterais celebrados durante a *Uruguay Round*, que tratam do comércio de bens, sobre as medidas de investimentos relacionadas ao comércio, dentre outros, são integrantes do Acordo Constitutivo da OMC.

2.2. Princípios Gerais

Ao incorporar as normas do GATT/47 por meio do GATT/94, a OMC manteve a aplicação dos seus princípios gerais, que asseguram a liberalização do comércio pela cooperação e interdependência dos Estados, atendendo aos preceitos da globalização econômica.

Os pressupostos jurídicos fundamentais de igualdade das partes contratantes, da não-discriminação e da reciprocidade, permitiram o assentamento dos dois princípios basilares do comércio internacional definidos pelo GATT: o Tratamento Nacional e a Cláusula da Nação Mais Favorecida (A Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF) é definida no artigo 1 do GATT, da seguinte forma: "*Art.1:1. Todas as vantagens, favores, privilégios ou imunidades acordados por uma parte contratante a um produto originário de um país ou com destino a ele serão, imediatamente e sem condições, estendidos a todo produto similar originário ou com destino ao território de todas as outras Partes Contratantes. Isto se aplica aos direitos aduaneiros e a toda e qualquer espécie de imposições aplicáveis à importação ou exportação*".

O Princípio do Tratamento Nacional, estabelecido no art. III do GATT,

estabelece:

ART.III:4. Os produtos do território de qualquer parte contratante importados no território de qualquer outra parte contratante deverão obter tratamento não menos favorável do que o concedido aos produtos similares de origem nacional em relação a todas as leis, regulamentos e requisitos afetando suas vendas internas, ofertas à venda, aquisição, transporte, distribuição ou uso.

O dispositivo determina um tratamento equitativo entre produtos nacionais e produtos de origem estrangeira, concedendo iguais condições de competitividade a ambos, no mercado interno. Veda, portanto, de forma generalizada, as discriminações de tratamento em razão da origem dos produtos, sejam eles importados ou produzidos localmente.

Para a aplicação do princípio, contudo, é necessário aferir se os produtos em relação aos quais determinado tratamento é aplicado podem ser considerados produtos similares. Em decisões anteriores, o OSC da OMC adotou a aplicação de certos critérios, para essa determinação, como o do *Report of the Working Party on Border Tax Adjustments* (Tal relatório foi adotado em 02.12.1970), segundo o qual, a aferição dessa similitude deveria ocorrer sob quatro aspectos: (i) as propriedades, a natureza e a qualidade dos produtos; (ii) a destinação final dos produtos; (iii) os gostos e hábitos dos consumidores, e (iv) as classificações tarifárias dos produtos (Essa decisão foi adotada pelo Grupo Especial do OSC, na análise do caso Comunidades Européias - Medidas que afetam Amianto e Produtos que contêm Amianto).

Outro critério também adotado é o da verificação se os produtos analisados seriam diretamente concorrentes ou substituíveis entre si. O acesso aos mercados é assegurado por vários dispositivos do GATT, destacando-se a vedação às restrições quantitativas, estabelecida no art. XI:

Art.XI. Nenhuma outra proibição ou restrição além de tarifas, taxas, ou outras cobranças, quer sejam efetivadas por quotas, licenças de importação ou de exportação ou outras medidas, serão instituídas ou mantidas por nenhuma parte contratante, na importação de qualquer produto do território de qualquer outra parte contratante ou na exportação ou venda para exportação de qualquer produto destinado ao território de qualquer outra parte

contratante.

A vedação às restrições quantitativas decorre do princípio da transparência, proibindo a imposição de barreiras, tanto à importação como à exportação, que não sejam as tarifárias. Quaisquer outras condições impostas à importação ou exportação de produtos que não sejam de ordem tarifária ou não decorram de exceções expressamente admitidas pelos acordos da OMC (como é o caso das medidas sanitárias ou fitossanitárias) são consideradas inconsistentes com o sistema multilateral de comércio.

O conjunto de princípios e normas das relações comerciais internacionais garantiu, em última análise, a transparência das relações entre os Estados Partes do GATT e, posteriormente, entre os membros da OMC, reduzindo as tensões internacionais definidas como "guerras comerciais".

A grande inovação da OMC se substancia no Órgão de Solução de Controvérsias, que constitui um sistema decisório mais eficaz que o existente no âmbito do GATT. O sistema de solução de controvérsias do GATT não previa prazos fixos, era facilmente obstruído, e o funcionamento dos painéis era demorado, com a elaboração de relatórios que muitas vezes não eram aprovados pelo Conselho do GATT ou era obstruído pelo Estado vencido, uma vez que as decisões só poderiam ser implementadas por consenso.

Na OMC, ao contrário, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) apresenta estrutura mais complexa, com a definição de prazos para a constituição e o funcionamento dos painéis e a elaboração dos relatórios, bem como para a apresentação de defesa e de apelação, exigindo-se a regra do consenso somente para a rejeição de um relatório no Conselho da OMC. O Estado vencido é obrigado a oferecer uma compensação ou ajustar a sua política comercial ao relatório aprovado. Cabe, ainda, em tese, ao Órgão de Solução de Controvérsias, impedir as sanções unilaterais, adotadas com frequência pelos países desenvolvidos, particularmente pelos Estados Unidos. Assim, o novo órgão assegura poderes à OMC para funcionar como uma instância responsável pela imposição de sanções aos Estados que insistirem em implementar políticas que desrespeitem os princípios e práticas do livre comércio.

Não há dúvidas quanto às vantagens do mecanismo de solução de controvérsias da OMC em relação a seu antecessor da era GATT. A adoção do chamado "consenso

reverso", segundo o qual decisões importantes como o estabelecimento de painéis ou a adoção de relatórios são automaticamente tomadas caso não se verifique a oposição do conjunto dos membros da OMC, trouxe maior previsibilidade ao sistema. A criação de uma instância recursal, o Órgão de Apelação, por sua vez, atribuiu maior juridicidade à complexa tarefa de dirimir litígios comerciais entre Estados soberanos. Por fim, a admissão do direito de suspender concessões e obrigações na hipótese de descumprimento de suas decisões, ou seja, de *retaliar*, conferiu ao sistema grau de atratividade e confiança que não encontra paralelo em outras corte internacionais.

O Brasil considera o mecanismo de solução de controvérsias da OMC uma das principais realizações da Rodada Uruguai do GATT. Além de dar cumprimento à sua função precípua de resolver conflitos comerciais entre membros da OMC, o mecanismo de solução de controvérsias revelou-se instrumento fundamental na interpretação dos compromissos assumidos no âmbito dos acordos que conformam o sistema multilateral de comércio e na geração de jurisprudência que, na prática, preenche lacunas e equaciona ambiguidades que muitas vezes estão presentes nas disciplinas multilaterais de comércio.

A possibilidade de obter esclarecimentos sobre o verdadeiro sentido de regras estabelecidas nos acordos da OMC pela via de deliberações de painéis e do Órgão de Apelação configura certamente um dos principais benefícios oferecidos pelo mecanismo de solução de controvérsias da organização. A jurisprudência que se forma a partir das decisões sobre os mais diversos assuntos confere previsibilidade e segurança jurídica às ações que os membros venham a adotar com base nos referidos acordos.

A jurisprudência gerada pelo mecanismo de solução de controvérsias tem adicionalmente a capacidade de influenciar de maneira decisiva as negociações destinadas a alterar ou complementar o acervo das disciplinas multilaterais de comércio já acordadas. Ao esclarecer o alcance dos acordos da OMC adotadas ao final da Rodada Uruguai do GATT, por exemplo, o mecanismo de solução de controvérsias oferece uma compreensão melhor a respeito dos direitos e deveres já contraídos pelos membros no passado e, assim, contribui para definir o que devem ser os "os pontos de partida" para a negociação de novas disciplinas. Com base em deliberações do sistema de controvérsia da OMC, é possível evitar que os membros sejam chamados a negociar e a fazer concessões adicionais para obter direitos que na realidade já tenham sido obtidos no passado.

Outro aspecto relevante do papel exercido pelo mecanismo de solução de

controvérsias da OMC diz respeito às decisões sobre temas que não estão disciplinados com clareza nos diversos acordos. A exemplo do que ocorre no direito interno, as disciplinas multilaterais de comércio não cobrem todo o universo de situações que podem afetar o relacionamento comercial entre os membros do sistema. Em caso de dúvida sobre a cobertura ou não de uma situação pela disciplina multilateral, compete aos painéis e ao Órgão de Apelação lançar mão dos instrumentos de hermenêutica de que dispõem para exercer suas funções e deliberar sobre os casos que lhes são submetidos. A medida da dificuldade de semelhante tarefa pode ser avaliada à luz do teor do Artigo 3.2 do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC), as disciplinas multilaterais têm progredido muito mais rapidamente pela via da jurisprudência do mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização do que por meio das negociações entre os membros. Nesse contexto, o papel desempenhado pelo Órgão de Apelação tem especialmente relevante. O mecanismo de solução de controvérsias da OMC conta hoje com uma instituição em grau recursal consolidada e eficiente, capaz de beneficiar o conjunto dos membros da organização, inclusive aqueles que nunca fizeram uso do mecanismo de solução de controvérsias, por meio do aumento da previsibilidade e da segurança jurídica que resulta de suas decisões.

3. RODADA URUGUAI

A Rodada mais ambiciosa, primeiramente prevista para durar três anos, foi iniciada em 1986 e concluída em 1994. Esta Rodada, denominada Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT, culminou com a assinatura do acordo de Marrakesh em 12.04.1994, que positivou um grande número de regras relativas ao comércio internacional e instituiu a Organização Mundial do Comércio - OMC, institucionalizando um sistema de integração comercial em bases mais sólidas e duradouras do que o sistema até então existente sob a égide das regras do GATT/47.

A Rodada Uruguai durou o dobro do tempo inicialmente previsto. Quando foi concluída, em 1994, os textos negociados e seus anexos compunham 26.000 páginas de regras, abordando os mais diversos temas, e envolvendo a maior parte do comércio mundial, sendo os Acordos da Rodada Uruguai aprovados pelo Brasil através do Decreto 1.355/94.

Os principais resultados alcançados, substanciados no Acordo de Marrakesh,

foram:

1) um corte médio nas tarifas de 37% e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas;

2) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, como a negociação de um acordo sobre Salvaguardas e o aperfeiçoamento dos Códigos sobre Subsídios e Medidas *Antidumping*. Esta prática pode ser definida como a discriminação de preços entre dois mercados nacionais, entre o mercado exportador e o mercado importador. Em outras palavras, o preço demandado por um determinado bem, pelo mesmo produtor, difere entre dois mercados, desconsiderando-se os fatores relacionados a transporte, tributos etc - o *dumping* constitui objeto de regulamentação apenas quando o preço praticado no mercado produtor é inferior ao preço praticado no mercado importador;

3) a integração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e a redução das barreiras não tarifárias;

4) a incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras, de 1974, em 10 anos, a partir de 1995, obedecendo ao calendário previamente acordado;

5) o estabelecimento do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que se constitui o primeiro conjunto de normas que contempla esta matéria;

6) a garantia dos direitos de propriedade intelectual, através do Acordo Sobre Direitos de (propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs);

7) a instituição do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs);

8) o estabelecimento de um novo Sistema de Solução de Controvérsias;

9) A definição de um Mecanismo de Revisão de Política Comercial dos países-membros;

10) A criação da Organização Mundial do Comércio, que iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1995.

Os países em via de desenvolvimento conseguiram a partir de 1971 introduzir uma preferência tarifária para seus produtos. Foi a pressão exercida através da CNUCED (ou UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento) que resultou nesta prerrogativa. Contudo, como no caso da balança de pagamentos, o Sistema de Preferências Generalizado deve ser temporário. (pelos acordos preferenciais, que determinam

condições de acesso privilegiado para certos parceiros, assim como as condições de entrada dos produtos europeus nesses mercados).

II. AGRICULTURA

É fato notório que a regulamentação da questão agrícola é fundamental para o Brasil. Enquanto a participação do País no comércio mundial gira em torno de 1% do total, na agricultura o percentual é 3,1%. Ocorre que esta regulamentação tem sido problemática desde o início do GATT, antecessor da OMC, com múltiplas dificuldades e entraves que se colocaram ao comércio de bens agrícolas.

Muitos elementos indicam que o Brasil tende a ser beneficiado pela ampliação da liberalização comercial nos mercados agrícolas: capacidade do país para expandir sua produção em função do espaço físico, bem como melhoria técnica; realidade da política agrícola do país hoje, fortalecida em função da liberalização comercial decorrente do processo de integração regional; reduzida intervenção estatal sem que isto tenha implicado o abandono de uma política estratégica para o setor. Estima-se em US\$ 6 bilhões o acréscimo das exportações brasileiras na hipótese de uma ampla liberalização agrícola.

O comércio de bens agrícolas atinge cerca de 11% do comércio mundial de bens, em uma cifra próxima a US\$ 580 bilhões⁷. Três quartos deste valor são representados por produtos alimentares. Do comércio total de bens agrícolas, os países em desenvolvimento têm participação de aproximadamente 29%. Em países de baixa renda, excluindo China e Índia, a média da participação da agricultura no Produto Nacional Bruto (PNB) é de cerca de 34%, enquanto para os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de alta renda, o mesmo indicador é de apenas 1,5%. Nos países intermediários, é de 8%. Em relação à força de trabalho empregada na agricultura, é de 70% nos países de baixa renda de, 30% nos países intermediários e de 4% nos países de renda alta⁸. Em um país de

7 Tais cifras comprovam a queda da participação do comércio agrícola no total do comércio de bens. Em 1995 o comércio agrícola respondia por 28% das exportações mundiais (BARRAL & REIS). **A globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional**, p.03). Os fatores que contribuíram para esta queda são principalmente a queda dos preços dos produtos agrícolas, as barreiras ao comércio a partir desta data (ano em que os EUA legalizaram a violação ao GATT para os produtos agrícolas) e a nova configuração das Partes Contratantes do GATT, com a adesão do Japão e a criação da CE logo após, o que dificultou o comércio com os países que a compuseram, em regra grandes importadores de produtos agrícolas, e promoveu o desvio do comércio, aumentando o comércio intracomunitário e repelindo os fluxos de produtos externos.

8 UNCTD. **Comissão de Comércio de Bens, Serviços e Commodities, TD/B/COM.1/EM.8/2**, p. 03.

menor desenvolvimento relativo, como a Etiópia, a agricultura responde por 56% do PNB e 88% da força de trabalho. Na França tais percentuais correspondem a 2 e 6%, respectivamente⁹.

O Brasil é praticamente auto-suficiente em produção de alimentos e depende fortemente das exportações de produtos agrícolas. Aqui, a agricultura responde por 14% do PNB, 23% da força de trabalho empregada, 30% das exportações e 11% das importações. Os principais produtos são: cacau, café, tabaco, algodão, carne bovina, suína e de aves, suco de laranja e produtos derivados da soja. O Brasil tem a maior produção de cana-de-açúcar e açúcar refinado do mundo, sendo que tem também o menor custo para produzi-lo¹⁰. O Brasil é o décimo maior exportador de produtos agrícolas do mundo, com um total anual de US\$ 17,7 bilhões.

O comércio agrícola tem sido o campo preferido para a utilização de todo o tipo de barreiras comerciais, especialmente as não-tarifárias. Aplica-se ao comércio de bens agrícolas uma cealuma de regras de importação envolvendo cotas, procedimentos para licenciamento de importações, sistemas de preferências e tarifas variáveis.

O acesso ao mercado europeu revela que: 45% das exportações provenientes da América Latina com destino ao bloco econômico entram sem taxas graças à Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF) do GATT e outros 23% têm acesso livre graças ao Sistema Generalizado de Preferências (SGP) da CE¹¹. Contudo, países latino-americanos têm reclamado que as limitações do sistema continuam a impedir o acesso ao mercado. As reclamações envolvem controles administrativos e barreiras não-tarifárias como certificados de importação, quotas, preços de entrada, taxas *antidumping* e regras fitossanitárias. Internamente, na própria CE, também há opositores. Os críticos alegam que estes mecanismos protegem as indústrias européias da competição internacional, evitando investimentos de longo prazo no comércio com a Europa por parte dos produtores latino-americanos¹².

A motivação para tais práticas protecionistas nem sempre é exclusivamente comercial. Também há grande participação da retórica da multifuncionalidade, ou seja, dos aspectos não comerciais relacionados com as políticas agrícolas, que envolvem a própria organização social dos países. Preservar comunidades rurais e garantir menores taxas de êxodo para as zonas urbanas têm sido assim tarefas justificadoras de políticas protecionistas.

9 WTO. **WTO Services and Agriculture negotiations** – Background notes, Press 167, p.8.

10 UNCTD. *Op.cit.*, p. 06.

11 IRELA. **Latin America and the Year 2000**, p. 06.

12 *Idem*, p. 06.

A regulamentação do setor agrícola da UE, por exemplo, se dá através da Política Agrícola Comum (Common Agricultural Policy - CAP), que tem sido apoiada por proporcionar o abastecimento seguro da maioria dos produtos alimentícios, por evitar o êxodo rural e por promover o setor agrícola europeu a um dos maiores do mundo¹³. Todavia, é de se anotar que o custo social para os países desenvolvidos que aplicam as medidas de proteção agrícola interna é imenso, gerando inúmeras críticas internas e externas quanto ao uso dos recursos públicos de forma ineficiente. Os benefícios anuais cedidos nos países desenvolvidos aos produtores agrícolas passaram de US\$ 94 bilhões para US\$ 141 bilhões na década de 1980. Entretanto, para além das despesas efetuadas pelo tesouro, que retiram possibilidades de outros setores se tornarem mais competitivos com os recursos que poderiam lhes ser alocados, as políticas protecionistas tendem a fazer aumentar os preços de produtos alimentares ao consumidor, bem como são frequentemente danosas ao meio ambiente, pois, não raras vezes, encorajam o uso de produtos químicos¹⁴.

Diante do amálgama de pressões internas nos países desenvolvidos para as reformas das políticas agrícolas, algumas tem sido iniciadas, inclusive na UE e nos EUA. O sucesso de tais reformas está diretamente ligado ao sucesso nas próximas negociações do setor agrícola na OMC, pois permitirá aos países desenvolvidos a assunção dos compromissos que os países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas como o Brasil, estão a exigir deles.

III. O CASO DO ALGODÃO

3.1. Introdução

A disputa comercial iniciada pelo Brasil perante o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC contra as subsídios norte-americanos ao algodão, denominada United States - Subsidies on Upland Cotton (WT/DS267), foi uma das mais relevantes e complexas já julgadas até o momento no âmbito da referida organização internacional.

Se por um lado a "Caso do Algodão" permitiu a utilização do mecanismo de solução de controvérsias da OMC por um país em desenvolvimento (PED) para o questionamento a respeito da adequação das políticas agrícolas de subsídios de um dos

13 Idem, p. 19.

14 ANDERSON, op. Cit., p. 02.

principais players do comércio internacional, os EUA, por outro demonstrou a importância do mecanismo para a determinação do complexo significado das disciplinas jurídicas dos acordos firmados na Rodada Uruguai, com destaque para a Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AA), o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), o GATT 1994, bem como para a uniformização e efetividade do sistema multilateral de comércio.

Este contencioso foi iniciado em 27 de setembro de 2002, com o pedido de consultas apresentado pelo Brasil aos EUA e ao presidente do OSC da OMC em relação a compatibilidade dos programas questionados com os Acordos da OMC e aos efeitos dos subsídios norte-americanos ao algodão. A decisão do painel foi proferida em 8 de setembro de 2004, enquanto a do Órgão de Apelação em 3 de março de 2005.

3.2 Posição do Brasil

Os EUA são o segundo maior produtor e o maior exportador Mundial de algodão, tendo sido responsáveis por cerca de 40% das exportações mundiais em 2002. Entre 1999 e 2002, a produção norte-americana de algodão foi, respectivamente, de 19,2,19,3,20,6 e 19,6% da produção mundial. No mesmo período, as exportações norte-americanas de algodão atingiram, respectivamente, 23,5; 24,5; 37,3 e 39,9% das exportações mundiais do produto, o que confere ao setor algodoeiro norte-americano papel de destaque no equilíbrio dos fatores que compõem o mercado internacional de algodão¹⁵.

Comparativamente, a produção brasileira de algodão cresceu, no período de 1998 a 2002, de 3,8% para 5% da produção mundial, enquanto as exportações brasileiras nunca superaram a parcela de 0,4% das exportações mundiais no mesmo período.

O crescimento da produção e da exportação norte-americana de algodão ocorreu em um período em que os preços internacionais estavam em queda, o que levantou suspeitas de outros membros da OMC - em especial do Brasil- de que tal participação dos EUA estaria ocorrendo graças ao auxílio de subsídios agrícolas concedidos aos seus produtos, distorcendo assim o mercado internacional de algodão¹⁶.

15 WT/DS267/R, P.300, PARÁGRAFOS 7.1284.

16 Ao analisar o efeito distorcivo dos subsídios agrícolas, a OSFAM ressaltou que “existem três maneiras pelas quais estes subsídios – que conduzem à superprodução – prejudicam fazendeiros de países pobres. Primeiramente, eles diminuem os preços globais, fazendo com que os fazendeiros de países pobres ganhem menos por seus produtos. Em segundo lugar, prejudicam os meios de subsistência e a segurança dos alimentos por meio da competição desleal em mercados locais. Em terceiro lugar, os países em desenvolvimento perdem parte do mercado ao exportar para outros mercados, uma vez que não podem

Na visão brasileira, esses subsídios agrícolas estariam sendo concedidos em desacordo com os compromissos firmados pelos EUA durante a Rodada Uruguai, bem como em violação às disciplinas do AA, do ASMC e do GATT 1994, em vigor desde janeiro de 1995.

Foram justamente os impactos causados pelas políticas agrícolas norte-americanas para o algodão¹⁷, bem como as regras em vigor para os subsídios agrícolas, que motivaram o Brasil a apresentar pedido de consultas aos EUA, perante o OSC da OMC, a respeito dos mencionados programas norte-americanos e seus reflexos para o mercado internacional de algodão¹⁸.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), são as formas como os países utilizam as diferentes medidas de proteção agrícola que determinam o seu impacto na produção, consumo, renda, entre outros. No referido pedido, o Brasil alegou que diversos dos programas de subsídios para o algodão violavam os acordos multilaterais da OMC, bem como os compromissos firmados pelos EUA durante a Rodada Uruguai do GATT¹⁹, causando efeitos distorcivos: ao comércio internacional²⁰.

Tendo em vista que não foi obtido o resultado desejado a partir da consulta apresentada pelo Brasil, foi estabelecido um painel, com base no artigo 6.2 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC)²¹. De acordo com as alegações do Brasil, as medidas

competir com os preços de bens que sofreram processo de “dumping”.Oxfam Briefing Paper. November 2005, p.4).

17 De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), são as formas como os países utilizam as diferentes medidas de proteção agrícola que determinam o seu impacto na produção, consumo, renda, entre outros, conforme se verifica a seguir: “Os países perseguem uma variedade de objetivos por meio de suas políticas. Embora usem diferentes tipos de políticas, é a maneira que as medidas são executadas no contexto das condições em cada país que determina os impactos na produção, consumo, renda, comércio e ambiente”.

18 WT/DS267/1,G/L/571,G/SCM/D49/1,G/AG/GEN/54, 3 October 2002.

19 O GATT não foi somente um acordo de liberalização comercial firmado em 1947, uma vez que acabou também recebendo esse nome a estrutura administrativa criada para a administração das regras do acordo. Nas palavras de John Jackson, “ele efetivamente se tornou uma organização de fato, ao menos para consulta, negociação e aplicação de regras concernentes ao comércio internacional”. JACKSON, John. **The World Trading System: law and policy of international economic relations**.2.ed.London:MIT Press, 1997,p.287).

20 Segundo o pedido de consultas apresentado pelo Brasil, “o efeito dos subsídios dos EUA durante o período de 199-2001 foi o aumento da produção e das exportações do algodão norte-americano, bem como uma diminuição significativa nos preços brasileiro, mundial e norte-americano de algodão”.(WT/DS267/1,G/L/571,G/SCM/D49/1,G/AG/GEN/54,3 October 2002,p.6).

21 Decreto n. 1.355, de 30-12-1994,Anexo,ESC,artigo 6.2:”Artigo 6.2.Os pedidos de estabelecimento de grupo especial deverão ser formulados por escrito. Deverão indicar se foram realizadas consultas, identificar as medidas em controvérsias e fornecer uma breve exposição do embasamento legal da reclamação, suficiente para apresentar o problema com clareza. Caso a parte reclamante solicite o estabelecimento do grupo especial com termos de referência diferentes dos termos padrão, o pedido escrito deverá incluir sugestão de texto para

em questão a serem examinadas pelo painel eram os subsídios proibidos ou acionáveis conferidos aos produtores, bem como a legislação, os regulamentos e os instrumentos legais que conferissem o referido apoio aos produtores e exportadores de algodão.. Segundo o pedido de consultas apresentado pelo Brasil, "o efeito dos subsídios" dos EUA durante o período de 1999-2001 foi o aumento da produção e das exportações do algodão norte-americano, bem como uma diminuição significativa nos preços brasileiros, mundial e norte-americano de algodão".

Artigo 6.2. "Os pedidos de estabelecimento de grupo especial deverão ser formulados por escrito. Deverão indicar se foram realizadas consultas, identificar as medidas em controvérsia e fornecer uma breve exposição do embasamento legal reclamação, suficiente para apresentar o problema com clareza. Caso a parte reclamante solicite o estabelecimento do grupo especial com termos de referências diferentes dos termos padrão, o pedido escrito deverá incluir sugestão de todos para os termos de referência especiais".

Houve um grande apoio dos PEDs e de Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR) ao Brasil no contencioso do algodão. Destacam-se os países africanos Benin e Chade, que participaram como terceiras partes²² no Caso do Algodão. Hilton E. Zunckel apresenta os seguintes dados para questionar a adoção de tais políticas agrícolas pelos EUA:

Com referência específica ao algodão os subsídios de quase US\$ 4 bilhões pagos pelos Estados Unidos a um grupo de 25.000 fazendeiros ricos do algodão excedem as rendas nacionais brutas de Benin e do Chade, e de seus vizinhos africanos ocidentais. Burkina Faso, a República Centro-Africana, Mali e Togo.

De acordo com a Oxfam (2002), os exportadores subsarianos de algodão perderam US\$ 302 milhões como uma consequência direta dos subsídios norte-americanos ao algodão em 2001. A Oxfam mostra que o valor da exportação do algodão do Benin em 2001 era de US\$ 124 milhões. Entretanto, se os subsídios dos EUA fossem removidos, o

os termos de referência especiais".

22 Segundo Hilton E. Zunckel, "As vozes de países menos desenvolvidos raramente são ouvidas nas soluções de controvérsias da OMC. Infelizmente, nos quase dez anos de Painéis e de processos no Órgão de Apelação da OMC, os países menos desenvolvidos estiveram virtualmente ausentes. Há muitos obstáculos que impedem os países menos desenvolvidos de participarem de disputas na OMC. Esta apelação é diferente. O impacto extraordinário dos subsídios dos EUA na África compeliu o Benin e o Chade a participarem deste caso. Para o Benin e o Chade – e certamente para muitos dos países menos desenvolvidos da África – esta apelação é inegavelmente a disputa mais importante trazida à OMC. (Third Party Submission of Benin and Chad to the WTO APPELLATE BODY, 16 november 2004).

valor estimado da exportação do Benin seria de US\$ 157 milhões. Esta é uma perda de US\$ 33 milhões e significa que os ganhos poderiam ter sido 26,6% mais elevados.

3.3 Os programas de apoio agrícola dos EUA para algodão

O painel examinou os seguintes programas de subsídios norte-americanos ao algodão questionados pelo Brasil: (i) Marketing Loan Programme Payments; (ii) User Marketing (Step 2) Payments; (iii) Production Flexibility Contract Payments; (iv) All Market Loss Assis Payments; (v) Direct Payments; (vi) Counter-cyclical Payments; (vii) Insurance Payments; e (viii) Cottonseed Payments. Além disso, foram também apreciados pelo painel os programas de garantia de crédito à exportação General Sales Manager (GSM 102), General Sales Manager 103 (GSM 103) e Supplier Credit Guarantee Programme (SCGP), bem como o programa de subsídios à exportação fundado no ET1 Act of 2000. As políticas norte-americanas para agricultura e alimentação são orientadas por diversas leis, muitas das quais são revistas e eventualmente renovadas por meio de um denominado *Farm Act*. Essa legislação inclui regulamentos sobre a renda agrícola e programas de sustentação de preço, bem como auxílio para a comercialização, conservação e proteção ao meio ambiente, ajuda alimentar, desenvolvimento rural, pesquisa e educação, entre outros. *O Federal Agricultural Improvement* em 2002. Essa legislação modificou a estrutura de concessão dos subsídios aos produtores norte-americanos, estabelecendo os *Production Flexibility Contracts (PFC) Payments*, desvinculados da produção ou dos preços internacionais.

Como alegado pelo Brasil, o setor algodoeiro nos EUA; beneficia-se de uma ampla rede de programas de apoio doméstico também à exportação. Marcos Jank, Leandro Araújo e José Diaz, no estudo denominado "The WTO Dispute Settlement System in Perspective: Challenging Trade-Distorting Agricultural Subsidies", afirmam que durante o período de 1995-2001 os produtores de algodão EUA receberam mais de US\$ 14 bilhões em transferências do governo, o que promoveu elevação da produção e das vendas extenas da *commodity*, embora no mesmo período tenha ocorrido queda nos preços internacionais²³

23 De acordo com Jank, Araújo e Diaz, "no período de 1995 a 2001, os produtores de algodão receberam mais de US\$14,2 bilhões em transferências do governo federal. Os tipos de programas e de seus valores totais mudaram significativamente com o passar do tempo. (...) Enquanto em 1996 a despesa pública na sustentação do setor algodoeiro representou 9,6% do valor total da produção doméstica, em 2001 excedeu 100%. As transferências do governo protegeram os produtores de algodão dos EUA das forças de mercado e contribuiram para um declínio significativo dos preços no mundo".

No mesmo estudo, destaca-se que os tipos de programas e seu valor total mudaram significativamente com o tempo. Em 1996 (primeiro ano de implementação do *FAIR Act*), os produtores de algodão receberam cerca de US\$ 700 milhões de fundos públicos. Em 2001 (o último ano de implementação do *FAIR Act* 1996), o setor algodoeiro recebeu mais de US\$ 3,8 bilhões do governo federal, a maior parte na forma de *Certificate Exchange Gains* (CEG) E *LOAN DEFICIENCY PAYMENTS* (LDP), os quais faziam parte dos pagamento MLP.

Enquanto em 1996 os gastos públicos com o apoio ao setor representavam 9,6% do valor total da produção doméstica, em 2001, excediam 100%, o que demonstra a magnitude dos programas de apoio ao produtor norte-americano e seus possíveis efeitos distorcivos ao comércio mundial.

O governo dos EUA conferiu apoio doméstico aos produtores de algodão por meio de uma combinação dos pagamentos de caixa amarela, caixa azul e caixa verde²⁴. Na realidade, foi a combinação de todos eles que acarretou um apoio gigantesco ao setor nos últimos anos da década passada e nos primeiros desta.

Antes da entrada em vigor do *FAIR Act* 1996, a maior parte do apoio era conferida na forma de pagamentos da caixa azul vinculados a programas de limitação da produção²⁵. Na tentativa de criar novos programas agrícolas que, em tese, tivessem um caráter minimamente distorcivo ao comércio internacional, os EUA buscaram reestruturar a assistência governamental na direção pagamentos PFC a partir do *FAIR Act* 1996. Nesse sentido, tinham por objetivo utilizar programas desvinculados do preço e da produção para conferir pagamentos aos seus produtores agrícolas que, em princípio, não violassem seus compromissos de limitação e redução dos subsídios agrícolas, embora os exames do painel e do Órgão de Apelação no "Caso do Algodão" tenham demonstrado que esses pagamentos não

24 Em relação às disciplinas estabelecidas pela OMC, “os subsídios domésticos são classificados em três categorias ou 'caixas'. A primeira delas corresponde às políticas consideradas altamente distorcivas e estão sujeitas a compromissos de redução (chamadas de medidas de 'caixa amarela', que incluem políticas de preços mínimos, créditos subsidiados de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais, entre outros). Já a segunda se refere àquelas que estabelecem o requisito de limitação de produção para serem conferidas e que por isso estão excetuadas dos compromissos de redução (chamadas de medidas de 'caixa azul', que incluem pagamentos diretos condicionadas à limitação de produção). A terceira é a categoria daquelas que são consideradas minimamente distorcivas ao comércio e não estão sujeitas a qualquer disciplina (chamadas de medidas de 'caixa verde', que incluem gastos com infra-estrutura, pesquisa, meio ambiente, pagamentos diretos desvinculados da produção)” (ARAÚJO, Leandro Roca de. **Da regulamentação dos subsídios agrícolas no comércio internacional**. Dissertação de Mestrado (UFMG), 2005, P. 66).

25 WT/DS267/R, parágrafos 7.121 e 7.122, p. 51-52.

exatamente desvinculados da produção, como alegaram os EUA.

O Brasil questionou os subsídios norte-americanos em face dos acordos multilaterais em vigor e a sua interpretação pelo Painel de Apelação da OMC no "Caso do Algodão". O Órgão de Apelação apreciou os seguintes pontos: (i) principais aspectos processuais; (ii) violação da Cláusula de Paz; (iii) enquadramento dos programas PFC e DP às disciplinas do Anexo 2 do AA; (iv) conformidade do programa Step 2 aos acordos em vigor da OMC; (v) enquadramento dos programas de garantias de crédito à exportação aos acordos em vigor da OMC; (vi) o grave prejuízo aos interesses brasileiros; e (vii) a ameaça de grave prejuízo aos interesses brasileiros.

3.4. Aspectos Processuais

Na esfera processual, as discussões versaram sobre a interpretação de determinados artigos do ESC e do AA. Entre os pontos relevantes abordados estão:

(a) as medidas norte-americanas cuja fundamentação legal expirou anteriormente ao pedido de consultas:

O painel entendeu que duas medidas de subsídios, os pagamentos PFC e os pagamentos MLA, realizados com fundamento em uma legislação já extinta à época em que o Brasil apresentou o pedido de consultas, deveriam fazer parte dos seus Termos de Referência. Segundo o painel, o artigo 4.2 do ESC²⁶ não sustentava a interpretação de que um pedido de consultas estava impedido de tratar de medidas extintas ou pagamentos feitos em decorrência de programas que não estão mais em vigor, já que os efeitos de tais medidas ou pagamentos poderiam ainda estar prejudicando eventuais direitos de outros membros²⁷.

Diante desse fato, os EUA recorreram sob o argumento de que o painel havia cometido um erro ao entender que os artigos 4.2 e 6.2²⁸ do ESC não excluiriam medidas extintas do escopo potencial das consultas ou de um pedido de estabelecimento de painel. Já o

26 Decreto n. 1.355, de 30-12-1994, Anexo, ESC, artigo 4.2: Artigo 4 – Consultas (...) 2. Cada membro se compromete a examinar com compreensão a argumentação apresentada por outro membro e a conceder oportunidade adequada para consulta em relação a medidas dentro de seu território que afetem o funcionamento de qualquer acordo abrangido”.

27 WT/DS267/5, parágrafo 7.118, p. 51.

28 Decreto n. 1.355, de 30-12-1994, Anexo, ESC, artigo 6.2: Artigo 6-Estabelecimento de Grupos Especiais “(...) 2. Os pedidos de estabelecimento de grupo especial deverão ser formulados por escrito. Deverão indicar se foram realizadas consultas, identificar as medidas em controvérsia e fornecer uma breve exposição do embasamento legal da reclamação, suficiente para apresentar o problema com clareza. Caso a parte reclamante solicite o estabelecimento do grupo especial com termos de referência diferentes dos termos padrão, o pedido escrito deverá incluir sugestão de texto para os termos de referência especiais”.

Órgão de Apelação, ao examinar a argumentação norte-americana, acabou por confirmar o entendimento do painel de que o artigo 4.2 do ESC não impediria um membro de fazer representações sobre medidas cuja base legal tivesse expirado se o membro tivesse razões para acreditar que tais medidas estariam "afetando" a operação de um dos acordos abrangidos²⁹.

(b) a abrangência dos Termos de Referência; e (c) o artigo 4.2 do ASMC - Statement of Available Evidence.

Diversas foram as tentativas norte-americanas de restringir as medidas que comporiam os Termos de Referência do caso (artigo 7.2 do ESC³⁰) e que, portanto, seriam submetidas à análise do painel. Confirmam-se os principais argumentos dos EUA e o entendimento do painel e do Órgão de Apelação a respeito:

(i) as garantias de crédito à exportação para outras *commodities* agrícolas distintas do algodão (upland cotton) não deveriam integrar os Termos de Referência, já que não foram tratadas pelo Brasil no seu pedido de consultas. Este argumento foi recusado pelo painel e também pelo Órgão de Apelação.

(ii) o pedido de estabelecimento do painel não identificou nominalmente os pagamentos feitos pelo MLA, o que criaria preocupações quanto a sua efetiva inclusão nos Termos de Referência, o que também não foi aceito pelo painel nem pelo Órgão de Apelação;

(iii) os Cottonseed Payments, feitos para as plantações de 1999 e 2000 sob as Public Laws 106-113, 106-224 e 107-25, não foram identificados como medidas a serem discutidas nos pedidos de consultas e estabelecimento de painel e, portanto, não estariam nos Termos de Referência. O painel entendeu que apenas os pagamentos para a plantação de 1999 (Public Law 106-113) não foram devidamente identificados e, portanto, não integravam os Termos de Referência;

(iv) as medidas tomadas com fundamento no Agricultural Assistance Act of 2003 não deveriam integrar os Termos de Referência, já que não foram objeto de consulta e

29 O Órgão de Apelação concluiu, a respeito do artigo 4.2 do ESC, que: [ele] não impossibilita um membro de fazer representações sobre medidas cuja base legislativa tenha expirado quando esse membro tiver motivos para acreditar que tais medidas ainda "afetam o funcionamento de qualquer acordo abrangido. (WT/DS267/AB, parágrafo 263, p. 96).

30 Decreto n. 1.355, de 39-12-1994, Anexo, ESC, artigo 7.2: **Artigo 7 Termos de referência dos Grupos Especiais** "(...) 2. Os grupos especiais deverão considerar as disposições relevantes de todo acordo ou acordos abrangidos invocados pelas partes envolvidas na controvérsia".

esta legislação somente foi aprovada após o Brasil ter apresentado seu pedido de estabelecimento do painel. Este argumento foi aceito pelo painel;

(v) as medidas adotadas após o estabelecimento do painel não deveriam integrar os Termos de Referência, o que foi recusado pelo painel, que observou que tais medidas não deveriam ser excluídas, pois foram - e são - aplicadas com fundamento na mesma legislação e regulamentação que as adotadas anteriormente, que por sua vez entraram em vigor antes do seu estabelecimento.

c) Artigo 4.2 do ASMC- Statement of Available Evidence

Os EUA defenderam que não deveriam prosperar as reclamações brasileiras feitas com base nos artigos 4 e 7 do ASMC com relação às garantias de crédito à exportação para outras *commodities* agrícolas distintas do algodão, já que o Brasil não havia apresentado um *Statement of Available Evidence*, isto é, uma declaração em que constassem as provas disponíveis, sobre tais garantias, como exigido pelo artigo 4.2 do ASMC para os subsídios alegadamente proibidos.

Referido argumento foi recusado pelo painel³¹, que entendeu que o *Statement of Available Evidence* apresentado abrangia as provas que o Brasil tinha disponíveis sobre as garantias de crédito à exportação. Ademais, o painel considerou que o referido artigo 4.2 não exigia que o Brasil indicasse explicitamente ou especificamente quais produtos estavam sujeitos aos programas de garantia de crédito à exportação ou que eles eram aplicáveis para outros produtos distintos do algodão, como argumentaram os norte-americanos, e observou, inclusive, que o *Statement of Available Evidence* não precisaria abranger todos os fatos e provas que o de mandante viria a utilizar no decorrer do processo para demonstrar as suas afirmações.

O Órgão de Apelação confirmou este entendimento, ao ressaltar que o artigo 4.2 do ASMC se referiria aos programas de "maneira geral", sugerindo que a referência é ao programa como um todo e não somente a uma só *commodity*³².

3.5. A Cláusula da Paz

O artigo 13 do AA estabeleceu uma proteção aos diversos tipos de subsídios agrícolas, conhecida como Cláusula de Paz. A proteção, que se extinguiu em 31 de dezembro

31 WT/DS267/R, parágrafo 7.188, p. 51.

32 WT/DS267/R, parágrafo 304, p. 113.

de 2003, estabelecia uma restrição ao questionamento dos diversos tipos de subsídios agrícolas perante o OSC da OMC³³. De acordo com a sua classificação (caixa verde, amarela, azul e à exportação), o subsídio recebia um grau diferente de proteção. As restrições impostas pela Cláusula de Paz em relação a cada um desses tipos de subsídios foram as seguintes:

(a) Caixa verde (artigos 13(a)(i), 13(a)(ii) e 13(a)(iii) do AA): impedia demandas perante o OSC da OMC fundadas nos Artigos XVI e XXIII.1(b) do GATT 1994 e na Parte III do ASMC, bem como a aplicação de medidas compensatórias contra os subsídios domésticos considerados não distorcivos ou que distorçam minimamente o comércio agrícola (subsídios de caixa verde), desde que seus elementos constitutivos estejam totalmente em conformidade com o Anexo 2 do AA;

(b) Caixas amarela e azul (artigos 13(b)(i), 13(b)(ii) e 13(b)(iii) do AA):

(b.1) isenta as medidas de caixa amarela e azul da imposição de medidas compensatórias, a menos que a existência de uma determinação de dano ou ameaça de dano seja estabelecida, de acordo com o Artigo VI do GATT 1994 e da Parte V do Acordo sobre Subsídios, devendo ser utilizada a devida moderação para a abertura de quaisquer investigações em matéria de direitos compensatórios;

(b.2) isenta as medidas de caixa amarela e azul de ações (contenciosos) baseadas no parágrafo 1 do Artigo XVI do GATT 1994 ou nos artigos 5 e 6 do ASMC, desde que tais medidas não concedessem apoio a um produto de base específico além do apoio fixado durante o ano comercial de 1992; e

(b.3) isenta medidas de caixa amarela e azul de ações (contenciosos) baseadas na anulação ou prejuízo, em situação de não-violação, dos benefícios advindos de concessões tarifárias resultantes, para um outro membro, do Artigo II do GATT 1994, no sentido do parágrafo 1(b) do artigo XXIII do GATT 1994, desde que tais medidas não concedessem apoio a um produto de base específico além do apoio fixado durante o ano comercial de 1992;

(c) Subsídios à Exportação (artigos 13(c)(i) e 13(c)(ii) do AA): impedia

33 Segundo Jeffrey Thomas e Michael Meyer, enquanto intitulado “devida moderação”, o artigo 13 tornou-se conhecido como “Cláusula da Paz”, pois estabelece um acordo de paz relacionado aos desafios domésticos e internacionais aos programas de subsídios agrícolas dos membros, o qual vigorará durante o período de implementação. Por exemplo, os programas de caixa verde não podem ser compensados (ou seja, estão isentos das ações sob a Parte III do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias), e são também isentos das ações baseadas em anulação e prejuízo das vantagens resultantes, nos termos do artigo XXIII.1(b) do GATT 1994.(THOMMAS JEFREY S.; MEYER, Michael ^a **The new rules of global trade: a guide to the World Trade Organization.** Toronto: Carswell, 1997, p. 83-84).

demandas perante o OSC da OMC fundadas no Artigo XVI do GATT 1994 ou nos artigos 3, 5 e 6 do ASMC, bem como restringia a imposição de medidas compensatórias à 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 ASMC, utilizando-se a devida moderação para a abertura de quaisquer investigações em matéria de medidas compensatórias relacionadas a subsídios à exportação.

Conforme estabelecido pelo AA, o período de vigência desta cláusula seria de 1995 a 2003. Tendo o pedido de consultas brasileiro ter sido apresentado em 2002, houve grandes discussões sobre a aplicação desta cláusula ao “Caso do Algodão”. A questão estava relacionada à alegação do Brasil de que os EUA haviam superado, para o algodão, os limites acordados para o ano de 1992, razão pela qual esses subsídios não estariam abrangidos pela Cláusula da Paz.

(d) O ônus da prova em relação à Cláusula da Paz: no “Caso do Algodão”, houve uma discussão a respeito da inversão do ônus da prova no que se refere à Cláusula de Paz. Um dos assuntos-chave deste contencioso foi a determinação da natureza do artigo 13 do AA, isto é, se ele teria (ou não) a natureza de uma *affirmative defence* conforme alegado pelo Brasil, o que implicaria impor o ônus da prova da sua aplicação àquele que a invocasse, no caso, os EUA.

Ao tratar do assunto, o painel afirmou que aplicaria a regra usualmente utilizada nos procedimentos da OMC relativamente ao ônus da prova, exceto se o texto dos acordos sob análise indicasse outra forma³⁴. Assim, em princípio, o ônus da prova estaria com a parte (demandante ou demandada) que afirmasse a existência de determinado fato ou direito³⁵.

O painel entendeu que caberia ao demandante demonstrar que determinada medida adotada pela outra parte estaria dentro do alcance das obrigações supostamente desrespeitadas para então provar que estas medidas desrespeitaram tais obrigações, como

34 O painel aplicará a regra usual a respeito do ônus da prova em contenciosos da OMC, a menos que o texto dos acordos abrangidos indique outra maneira (**The panel will apply the usual rule regarding the burden of proof in WTO proceedings, unless the text of the covered agreements indicates otherwise**) (WT/DSR267/R, parágrafo 7.270, p.85).

35 O ônus da prova inicial recai sobre a parte, seja autora, seja ré, que faz valer a afirmativa de uma reivindicação ou de uma defesa particular (*The initial burden of proof rests upon the party, whether complaining or defending, who asserts the affirmative of a particular claim or defence*) (WT/DS267R, parágrafo 7.270, p.85).

expresso:

Na visão do painel, fazer valer a afirmativa de uma reivindicação requer primeiramente que o denunciante mostre que uma medida se enquadra no escopo de uma obrigação positiva, isto é, que a obrigação é aplicável à medida, para então mostrar que a medida é inconsistente com essa obrigação³⁶.

Ao retornar ao artigo 13AA, o painel observou que os textos sob análise não continham qualquer regra especial sobre o ônus da prova e, portanto, concluiu que o artigo 13 não teria a natureza de uma *affirmative defence*. Assim, deixou claro que era o Brasil o responsável por provar que as medidas norte-americanas sob análise não satisfaziam as regras do artigo 13 do AA e, portanto, não estavam sob a proteção da Cláusula de Paz:

De acordo com a regra usual a respeito do ônus da prova, o autor, Brasil, carrega o ônus inicial de demonstrar que as medidas em questão se enquadram no escopo de obrigações com que alega que as medidas são inconsistentes. Isso inclui o ônus de demonstrar que tais medidas não satisfazem as condições do artigo 13 do Acordo sobre Agricultura³⁷.

O artigo 13 do AA estabelece três situações em que determinadas medidas não poderão ser questionadas e declara que tais situações se aplicam *não obstante os disposições do GATT 1994 e do ASMC*. No entanto, o painel concluiu³⁸ que o mero uso (*the mere use*) da palavra *não obstante* não é suficiente para determinar o ônus da prova.

O Brasil destacou que os EUA haviam violado a Cláusula de Paz ao conceder a seus produtores de algodão subsídios de caixa amarela e azul em valor superior aos níveis verificados em 1992. O Brasil buscou demonstrar que os EUA haviam notificado como sendo de caixa verde subsídios que, na realidade, deveriam ter sido notificados na caixa amarela, uma vez que eles não respeitavam todos os requisitos previstos no Anexo 2 do AA para serem considerados não distorcivos. Tal alegação decorria do disposto no Anexo 2, parágrafo 6 (b) do AA, que estabelecia como um dos critérios para que o apoio desvinculado da renda fosse não-distorcivo a sua não-correlação com o tipo de produção:

6. Apoio desvinculado de renda

a)...;

b) O montante de tais pagamentos em um determinado ano não usará como base nem estará relacionado com o tipo ou o volume da produção (incluindo-se o número de cabeças de gado)

36 WT/DS267/R, parágrafo 7.270, p.85).

37 WT/DS267/R, parágrafo 7.285,p.89).

38 WT/DS267/R, parágrafo 7.279, p.87).

realizada pelo produtor em qualquer ano após o período base.

Questionando a interpretação da cláusula, os EUA apontaram para o fato de que os seus subsídios não haviam ultrapassado os limites impostos, estando imunes a qualquer tipo de ação. Alegaram que o erro dizia respeito à interpretação inadequada dos programas de subsídios e, especialmente, da aplicação da expressão “produto de base específico” presente no artigo 13 (b) (ii) do AA, *in verbis*:

Artigo 13

Devida Moderação

Durante o período de implementação, não obstante as disposições do GATT 1994 e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (“Acordo sobre Subsídios”):

(...)

b) As medidas de apoio interno consubstanciadas na Lista de cada membro, que estejam totalmente em conformidade com as disposições do Artigo 6 do presente Acordo, incluindo os pagamentos diretos que atendam aos critérios enunciados no parágrafo 5 de tal Artigo, assim como o apoio interno dentro dos limites dos níveis de de minimis e em conformidade com as disposições do parágrafo 2 do Artigo 6:

(...)

ii) estarão isentas de ações baseadas no parágrafo 1 do Artigo XVI do GATT 1994 ou nos Artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios, desde que tais medidas não concedam apoio a um produto de base específico além do apoio comercial fixado durante o ano de 1992”.

Certos programas de protecionismo dos EUA à agricultura (PFC e DP) foram conferidos para diversas *commodities*, por outro traziam limitações quanto à flexibilidade para a escolha das culturas a serem produzidas, sobretudo com restrições à plantação de frutas e vegetais³⁹. Foi esse o entendimento do painel, posteriormente confirmado pelo Órgão de Apelação. De acordo com o Órgão de Apelação, a desvinculação dos pagamentos da produção sob a égide do parágrafo 6 do Anexo 2 do AA não estaria relacionada ou baseada em

³⁹ Segundo Melaku Geboye Desta, “(...) a pergunta de quem é elegível para uma sustentação da renda deve ser determinada por critérios claramente definidos, tais como a renda, *status* de um produtor ou um latifundiário, uso do fator ou nível de produção em um período definido e fixo. Estes critérios, uma vez usados para determinar a elegibilidade, desaparecem de cena. Em segundo lugar, o pagamento tem que ser separado do comércio e da produção no sentido de que a quantidade de tais pagamentos diretos em qualquer ano não deve ser relacionada ao tipo ou ao volume da produção, aos preços domésticos ou internacionais dos produtos, ou ao emprego dos fatores da produção empreendidos pelo produtor. Também não deve a produção ser requerida a fim de receber tais pagamento” (Desta, *The law of international trade in agricultural products: from GATT 1947 to the WTO agreement on agriculture*. The Hague? Kluwer Law International, 2002, 417).

requisitos positivos para a produção de certas culturas ou negativos para deixar de produzir certas culturas ou uma combinação de ambos. Assim esses programas foram considerados não desvinculados no sentido das disciplinas do parágrafo 6 do Anexo 2 do AA⁴⁰ e por isso foram desconsiderados como subsídios de caixa verde excetuados dos compromissos de redução e, portanto, não estariam protegidos de questionamento em razão do artigo 13 (b) (ii) do AA. Com isso, o Órgão de Apelação também confirmou que as medidas norte-americanas de apoio doméstico questionadas pelo Brasil não estariam amparadas pela exceção da Cláusula da Paz contra ações (contenciosos) fundadas no Artigo XVI.1 do GATT e nos artigos 5 e 6 do ASMC⁴¹.

3.6. Sérios prejuízos aos interesses brasileiros:

significativa contenção do aumento de preços

De acordo com o artigo 5 (c) do ASMC, “*nenhum membro deverá causar, por meio da aplicação de qualquer subsídio mencionado nos parágrafos 1 e 2 do artigo 1, efeitos danosos aos interesses de outros membros, isto é, (c) grave dano (ou prejuízo) aos interesses de outro membro*”. O artigo 6 do ASMC, por sua vez, determina em quais hipóteses ocorrerá o grave dano ou prejuízo.

O Brasil alegou que os EUA haviam causado e continuavam causando graves prejuízos aos interesse brasileiros em razão, sobretudo da significativa redução dos preços do algodão no mercado norte-americano, mundial e brasileiro, bem como da significativa contenção de aumento de preços, redução de preços ou perda de vendas no mesmo mercado, causada pelos subsídios concedidos pelo governo dos EUA; aumento substancial da participação do algodão norte-americano subsidiado no mercado mundial. Ademais, os subsídios para o algodão contribuíram para uma significativa superprodução e resultaram em um aumento das exportações do algodão dos EUA, particularmente durante os anos de 199/2002.

Os EUA afirmaram que os subsídios conferidos aos seus produtores de algodão

40 Segundo Rude, “sabendo-se que há um número de maneiras pelas quais os pagamentos podem distorcer decisões de produção, e embora individualmente os efeitos de cada uma destas maneiras possam ser mínimos, na combinação os efeitos associados com transferências grandes podem distorcer decisões da produção. Assim, limitar valores anuais, e talvez mesmo a duração dos subsídios com os pagamentos, devem ser aplicados. Os limites ao subsídio poderiam ser ajustados à necessidade do produtor e os critérios, tais como testados, poderiam também ser aplicados” (RÚDE, James. Under the green box: the WTO and farm subsidies. **Journal of World Trade**, v.39, n.6,p. 1029, 2005).

41 WT/DS267/A/AB, parágrafo 394,p. 146.

estavam dentro dos limites permitidos pela OMC e que o declínio no uso doméstico contribuiu para um aumento nas exportações de algodão bruto, além de fatores relacionados ao mercado (concorrência, fibras sintéticas de baixo preço, baixo crescimento econômico mundial), o que contribuiu para reduzir o nível dos preços durante o período em questão.

O painel, ao analisar os subsídios quanto ao preenchimento dos requisitos necessários para o seu questionamento perante as regras da OMC, afirmou que os subsídios contidos nos programas *Step 2, MLP, PFC, DP, MLA, CCP, CIP e Cottonseed payments* constituíam contribuições financeiras no sentido do artigo 1 do ASMC e por isso poderiam ser considerados subsídios. No que se refere à sua especificidade⁴², o painel também entendeu que todos os subsídios em questão preenchiam o requisito da especificidade.

Na análise da ocorrência de “grave prejuízo”, foi considerada em primeiro lugar a demanda fundada na significativa contenção de aumento de preços, que devido à enorme produção e exportação norte-americana de algodão, os EUA exerceram influência significativa dos preços no mercado mundial. No que concerne às tendências de preço, o painel entendeu que não bastava uma simples verificação de queda e elevação dos preços mundiais em um dado período. Para se ter uma definição a respeito das tendências de preço, seria necessário o exame da ocorrência da contenção do aumento de preços, ou seja, se os preços estariam inferiores se comparados sem que houvesse a concessão de subsídios.

O painel entendeu que deveria ser utilizado, para a análise da contenção de preços no caso, o índice denominado *A-Index*⁴³, por reconhecer que referido índice poderia refletir o preço mundial no mercado internacional do algodão. Após análise, concluiu-se que os subsídios afetavam as cotações mundiais do algodão. Com relação aos programas PFC e DP, o painel afastou esses programas do enquadramento na definição de contenção de preços, tendo em vista não serem dependentes de preços de mercado e sim da produção, seus efeitos no preço mundial do algodão não eram facilmente verificáveis, o que minimizava os efeitos entre esses subsídios e as variações de preços de mercado. O mesmo não ocorrendo com os programas: *MLP, Step 2, MLA e CCP*, pois envolviam uma quantia muito elevada de recursos do governo norte-americano para o algodão e, além disso, estavam vinculados à flutuação de preços de mercado, por meio de um nexo de causalidade.

42 Decreto n. 1.355, de 30-12-1994, Anexo, ASMC, artigo 2.1(a).

43 O “A-Index” é um componente da média das cinco menores quotas de preços dos principais algodões comercializados no mercado mundial, obtidos por Cotlook, uma organização privado do Reino Unido.

O entendimento do painel em relação aonexo de causalidade teve quatro fundamentos⁴⁴: (i) os EUA exerciam uma influência substancial no mercado mundial de algodão; (ii) os subsídios vinculados a preço estavam diretamente relacionados aos preços mundiais para o algodão, isolando os produtores norte-americanos dos preços baixos ; (iii) existia uma coincidência temporal verificável entre a contenção dos preços no mercado mundial e os subsídios vinculados a preços nos EUA; e (iv) evidência confiável relacionada à divergência entre os custos totais de produção dos produtores norte-americanos e as receitas das vendas de algodão desde 1997 que permitia a afirmação de que os produtores norte-americanos de algodão não teriam sido economicamente capazes de permanecer na produção de algodão se não fosse pelos subsídios em questão e que o efeito dos subsídios seria permitir aos produtores norte-americanos vender algodão a um preço inferior àquele que de outra forma teria sido necessário para cobrir os seus custos totais. Nesse sentido, segundo André Meloni Nassar:

Os preços mundiais do algodão diminuíram entre 1995 e 2002 em razão de dois fatores principais. Um foi a estabilização das importações mundiais devido a uma redução da demanda de importação da China. O outro foi a expansão das exportações dos EUA iniciada em 1999. Os subsídios norte-americanos ao algodão ajudaram os produtores de algodão dos EUA a aumentar sua produção apesar da falta de dinamismo do mercado mundial. Isto exacerbou a queda do preço internacional e foi o principal motivo para o caso do algodão na OMC e para a iniciativa africana com relação ao algodão⁴⁵.

Os EUA, em sua apelação, afirmaram que a expressão “no mesmo mercado” (artigo 6.3(c) do ASMC) não poderia ser entendida como mercado mundial, mas sim um mercado doméstico de um membro. O Órgão de Apelação rejeitou este argumento para confirmar o entendimento do painel de que a expressão “no mesmo mercado” pode sim ser entendida como “mercado mundial”, uma vez que a única limitação contida no referido dispositivo está no termo “mesmo” e não no termo “mercado”.

Além disso, os EUA alegaram que o painel havia errado ao entender que o efeito dos subsídios vinculados aos preços é uma significativa contenção de preços, uma vez que o painel deixou de analisar (i) um importante aspecto relacionado à decisão dos produtores a respeito de qual *commodity* produzir; (ii) dados indicando que a produção norte-americana de algodão respondia a estímulos de mercado; e (iii) em que medida a alegada

44 WT/DS267/R, parágrafos 7.1347-7.1356,p. 318-321.

45 NASSAR, André meloni. Trade Liberalization in Cotton and Sugar: Impacts on Developing Countries, *in* KONING, Niek e Pinstrup-Andersen, Per (eds.) **Agricultural trade liberalization and the least-developed countries.**

redução na produção de algodão decorrente da ausência dos subsídios norte-americanos iria aumentar o fornecimento por outros países.

O Órgão de Apelação, ao examinar o argumento norte-americano supramencionado, afirmou que o exame do painel a respeito donexo de causalidade estava correto e com isso confirmou também esta parte do relatório do painel, analisando detalhadamente cada um dos pontos já decididos. Assim, o painel entendeu que esses pagamento estimulavam a produção e as exportações de algodão dos EUA e resultavam em preços inferiores aos que a *commodity* poderia alcançar no mercado mundial, caso eles não existissem.

Em relação ao efeitos dos subsídios no tempo, o Órgão de Apelação teve um importante entendimento, ao afirmar que o efeito de um subsídio pode continuar após o ano em que é concedido, não acolhendo assim a alegação dos EUA de que os subsídios somente deveriam ser considerados para o período para o qual fossem concedidos.

3.7. A alegação de ameaça de grave prejuízo

O Brasil entendeu que os seguintes programas norte-americanos constituíam subsídios acionáveis: (a) garantia de crédito à exportação sob o programa *GSM 102*; (b) pagamentos a exportadores e a usuários domésticos, por meio do *Step 2*; (c) pagamentos *MLP*; (d) *Dps*; (e) pagamentos *CCP*; (f) pagamentos de seguro agrícola, alegando que tais medidas traziam a ameaça de sérios prejuízos de acordo com os artigos 5 (c), 6.3 (c) e 6.3 (d) do ASMC e Artigos XVI.1 e XVI.3 do GATT 1994, pois;

(i) havia a ameaça de diminuir os preços do algodão nos EUA, no mundo e, conseqüentemente, no Brasil, em violação aos artigos 5 (c) e 6.3 (c) do ASMC;

(ii) havia a ameaça de aumentar a parcela do algodão norte-americano no mercado mundial, em violação aos artigos 5 (c) e 6.3 (d) do ASMC; e

(iii) havia a ameaça de permitir que os EUA continuassem a ter mais que a parcela equitativa de mercado.

O painel entendeu que a argumentação brasileira estaria exclusivamente focada na interpretação errônea da frase *world market share* no artigo 6.3 (d) do ASMC. Como o Brasil também se baseou na mesma interpretação nessa ameaça, o painel entendeu que o Brasil não estabeleceu um caso de violação *prima facie* do artigo 6.3 (d). O Órgão de

Apelação deixou de se pronunciar a este respeito, tendo em vista que a alegação de ameaça de grave prejuízo nos termos do ASMC não fez parte da apelação brasileira⁴⁶.

Não resta sem consequência a ausência de manifestação do painel e do Órgão de Apelação no caso do Algodão acerca do padrão de análise da “ameaça de grave prejuízo”, na medida em que tal indefinição pode inibir a apresentação de contenciosos sob tal fundamento. Isso porque, como se sabe, a aplicação e interpretação dos acordos da OMC por parte dos Painéis e do Órgão de Apelação têm impacto determinante sobre a atuação dos membros naquele foro.

O artigo 5.1 do ASMC prevê que “*nenhum membro deverá causar, por meio da aplicação de qualquer subsídio mencionado nos parágrafos 1 e 2 do artigo 1, efeitos danosos aos interesses de outros membros, isto é: (...) (c) grave dano aos interesses de outro membro*”⁴⁷. Nesse sentido, a nota de rodapé 13 do ASMC dispõe que “o termo 'grave dano aos interesses de outro membro' é usado neste Acordo no mesmo sentido em que se encontra no parágrafo 1 do artigo XVI do GATT 1994, e inclui a ameaça de grave dano”⁴⁸.

O desenvolvimento de um padrão de análise claro a respeito do estabelecimento de casos baseados em “ameaça de prejuízo grave”, no contexto do artigo 6 do ASMC, é de grande interesse. Tal desenvolvimento poderá ter importância mais relevante em relação a subsídios cuja concessão esteja atrelada a critérios relativamente objetivos, permitindo uma aferição precisa, assim que determinadas condições sejam atingidas. É o caso dos pagamentos *CCP*, os quais são conferidos sempre que o preço efetivo (soma dos pagamentos diretos mais o maior dos preços médios nacionais para um ano de mercado ou o *loan rate*) caia a um patamar inferior ao preço-alvo.

É interessante notar que o Órgão de Apelação não exclui a possibilidade de, no âmbito de uma investigação para aplicação de medidas de salvaguardas, se fazer um pedido cumulativo de “dano grave” e de “ameaça de dano grave”. Para o Órgão de Apelação o fato de existir uma “ameaça de dano grave” não exclui a possibilidade de se demonstrar que a mesma indústria doméstica também sofreu “dano grave”.

3.8. A legalidade do programa *Step 2*

46 WT/DS267/AB, nota de rodapé n.661, p. 182.

47 Decreto n. 1.355, de 30-12-1994, Anexo, ASMC, artigo 6.1.

48 Decreto n. 1.355, de 30-12-1994, Anexo, ASMC, nota de rodapé 13.

O programa de subsídios *STEP 2* possui duas vertentes, sendo uma para usuários domésticos e a outra para a exportação. O painel apreciou o programa sob ambos os aspectos. O Brasil sustentou que o *Step 2* para usuários domésticos seria um subsídio para a substituição das importações, o qual estaria vinculado ao uso de produtos nacionais em detrimento de produtos importados. Os EUA alegaram que este programa estaria compreendido em seus compromissos de redução de subsídios, de acordo com o disposto no artigo 6.3. do AA, razão pela qual ele não poderia violar o artigo 3.1 (b) do ASMC. O painel rejeitou esta alegação por não verificar qualquer conflito entre as disciplinas do AA e do ASMC.

Ao analisar a apelação dos EUA, na qual ele levantou o mesmo ponto destacado no parágrafo anterior, o Órgão de Apelação afirmou que o AA prevalece sobre o artigo 3 do ASMC somente quanto ele contiver uma exceção⁴⁹. Ao entender que o artigo 6.3 do AA não tinha qualquer relação com os subsídios vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais, com isso rejeitou o argumento norte-americano de que o artigo 3.1 (b) não se aplicaria ao caso. Assim, o Órgão de Apelação sustentou o entendimento do painel de que o programa *Step 2* para usuários domésticos de algodão norte-americano seriam subsídios vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros e então seria inconsistente com os artigos 3.1 (b) e 3.2 do ASMC.

O Órgão de Apelação, em sua análise sobre o programa *Step 2* destinado às exportações norte-americanas de algodão, afirmou que os pagamentos devem ser requeridos pelos exportadores com a apresentação de documentos que comprovem a exportação de algodão elegível, o que confirma que o pagamento é vinculado à exportação, isto é, vinculado ao desempenho exportador.

Com isso, o Órgão de Apelação confirmou o entendimento do painel em relação ao programa *Step 2* para exportadores de algodão, no sentido de que eles constituem subsídios vinculados ao desempenho exportador no sentido do artigo 9.1 (a) do AA e, portanto, ao conceder tais subsídios os EUA agiram de maneira incompatível com suas obrigações relativas aos artigos 3.3 e 8 do AA e ao artigo 3.1 (a) do ASMC.

49 WT/DS267/AB, parágrafos 530-533. Para fundamentar este entendimento, o Órgão de Apelação citou o relatório do Órgão de Apelação, parágrafo 155, no caso *European Communities – Bananas*, que trouxe o seguinte entendimento: “(...) as provisões do GATT 1994 e de outros acordos de comércio multilaterais no Anexo 1A aplicam-se, exceto até o ponto em que o Acordo sobre Agricultura apresenta provisões específicas que tratam especificamente da mesma matéria”.

3.9. A legalidade dos programas de crédito à exportação

O Brasil questionou três tipos de programas de garantia de crédito à exportação dos EUA, sendo eles o *GSM 102*, o *GSM 103* e o *SCGP*. Nesse sentido, o Brasil alegou que esses programas violavam os artigos 10.1 e 8 do AA, e portanto não estariam excecionados, com base no artigo 13 (c) (ii), de ações fundadas nos artigos 3.1 (a) e 3.2 do ASMC. Em resposta, os EUA afirmaram que o artigo 10.2 do AA dispunha que as disciplinas de subsídio à exportação do AA e ASMC não seriam aplicáveis aos programas de garantia de crédito à exportação, uma vez que o referido dispositivo afirmava que os membros se comprometeriam a elaborar normas para reger a concessão de créditos à exportação, em tese, ainda inexistentes:

Artigo 10.

Prevenção contra Tentativas de Eludir os Compromissos de Subsídios à Exportação

1. Os subsídios à exportação não arrolados no parágrafo 1 do Artigo 9 não serão aplicados de maneira a resultar ou a ameacarem resultar em tentativa de eludir (*circumvent*) os compromissos em matéria de subsídios à exportação; nem tampouco as transações não comerciais serão utilizadas para eludir tais compromissos.

2. Os membros se comprometem a esforçar-se pela elaboração de disciplinas internacionalmente acordadas para reger a concessão de créditos à exportação, garantias de créditos à exportação ou programas de seguro e, após acordo tais disciplinas, a conceder os créditos à exportação, as garantias de créditos à exportação ou os programas de seguro em conformidade unicamente com as mesmas.

3. 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 painel e posteriormente o Órgão de Apelação entenderam que os programas em questão estavam compreendidos nas disciplinas do item (j) da Lista Ilustrativa de Subsídios à Exportação prevista no Anexo I do ASMC⁵⁰, constituindo assim subsídios à exportação nos termos do ASMC. Ressalte-se que o ônus de provar que as referidas medidas

50 “(j) 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 seguros 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”.

No presente caso, o painel se utilizou de três métodos para verificar se os prêmios seriam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas. Examinando os três métodos, o Órgão de Apelação afirmou que o painel havia procedido a um exame detalhado do desempenho financeiro dos programas e que a sua análise mostrara que nenhum dos métodos propostos pelas parts havia indicado que os prêmios cobrados para os programas de garantias de crédito à exportação dos EUA eram adequados para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas. O Órgão de Apelação concordou ainda com o painel no sentido de que não seria necessário um método particular nem determinar a quantidade específica pela qual os custos de longo prazo e as perdas excederiam os prêmios.

eram de fato subsídios à exportação recaiu sobre o Brasil, o qual conseguiu descaracterizar os programas *GSM 102*, *GSM 103* e *SCGP* como programas de garantia de crédito à exportação. Tendo em vista que esses “subsídios à exportação” eram conferidos para produtos agrícolas não listados e para um produto agrícola listado – o arroz – eludiram os compromissos de subsídio à exportação dos EUA, em violação ao artigo 10.1 do AA.

Com base nisso, o Órgão de Apelação confirmou o entendimento do painel ao destacar que os programas de garantia de crédito à exportação são subsídios proibidos em face do artigo 3.1 (a) do ASMC e são, conseqüentemente, incompatíveis com o artigo 3.2 do ASMC.

Ao afirmar que o artigo 10.2 não exclui expressamente as garantias de crédito à exportação das disciplinas de subsídios à exportação do artigo 10.1 do AA, o que está em contraste com as disciplinas de outros acordos da OMC que claramente excetuam certos produtos ou medidas que de outra forma se aplicariam enquanto não são criadas novas disciplinas multilaterais, o Órgão de Apelação confirmou a decisão do painel no sentido de que os programas de garantia de crédito à exportação não estão excetuados das disciplinas de subsídios à exportação do AA⁵¹.

3.10. Os principais pontos da decisão, desenvolvimentos recentes e impactos para a Rodada Doha.

A revogação do programa *Step 2* pode ser considerada uma vitória por alguns, mas obviamente que com os termos dos relatórios esperava-se muito mais por parte dos EUA, apesar das dificuldades inerentes ao processo de implementação das decisões do OSC.

A despeito disso, é certo que o “Caso do Algodão” gerou e ainda gera repercussões importantes em relação às negociações levadas a cabo no âmbito da Rodada de Doha. Certamente que posições negociadoras dos EUA foram e são influenciadas pelos termos da decisão tomada no contencioso. A pressão interna por força das conclusões do OSC no “Caso do Algodão” foi e continua sendo bastante significativa. Dificilmente os EUA e até as Comunidades Européias sinalizariam com a possibilidade de fazer mudanças em suas políticas agrícolas se os contenciosos não tivessem evidenciado as distorções que ocorrem a despeito dos termos do AA. Os profundos cortes nos pagamentos de caixa amarela que se

51 WT/DS267/AB, parágrafo 610, p. 228.

espera sejam resultado da Rodada Doha também têm relação direta com o “Caso do Algodão”.

Obviamente que faz sentido ao Brasil defender, que no âmbito da Rodada de Doha, os PEDs deveriam obter muito mais concessões dos PDs do que apenas aquilo que já foi garantido na Rodada Uruguai e confirmado em função dos contenciosos levados à frente pelo Brasil e outros. A tarefa do Brasil e dos demais PEDs nesse sentido não é fácil, mas não há dúvida de que as interpretações dadas aos dispositivos dos Acordos da OMC pelo Órgão de Apelação e até mesmo a falta de clareza em relação a determinados termos da decisão tem influenciado – e muito - o rumo e também o ritmo das negociações iniciadas em 2001.

O caso do “Algodão” é certamente uma das principais provas de que *“negotiations and litigation are complementary rather than alternative ways towards the objectives of amore open and more functional trade system for agricultural products”*⁵². De fato, observa-se que o OSC pode servir de instrumento adicional à tentativa de PEDs em obter mudanças em políticas de subsídios de países desenvolvidos, por introduzir um fator externo facilitador da mudança. Muitas vezes, os custos políticos da mudança são deveras elevados, impedindo que o membro a promova em razão de pressão doméstica. Uma decisão de uma instituição independente, como no “Caso do Algodão”, que afirme, no plano internacional, que determinada política é contrária a determinados compromissos, pode servir de apoio ao membro demandado, auxiliando o processo de mudança no plano doméstico⁵³.

IV. O CASO DO AÇÚCAR (DS 266)

A controvérsia foi iniciada em setembro de 2002, com base em pedido de consultas apresentado por Brasil (DS266) e Austrália (DS265), em março de 2003, a Tailândia (DS283). Foram instaurados três contenciosos separados, com três números de casos distintos. No entanto, apenas um painel foi constituído para analisar as três demandas, com a emissão de três relatórios.

A Organização Comum do Mercado de Açúcar (OMC)⁵⁴ entrou em vigor em

52 JOSLING, Tim; ZHAO, Longyue; CARCELEN, Jerônimo; ARHA. Implication of WTO..., **Issue Brief**, cit.

53 MEDRADO, Renê Guilherme da Silva. Os contenciosos na OMC como instrumento de abertura de mercados agrícolas – uma reflexão. **Revista de Direito Mercantil, Financeiro e Econômico**, São Paulo: Malheiros, v. 137, jan./mar.2005.

54 As Organizações Comuns de Mercado (OCMs) foram instituídas no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC). Constituem conjunto de políticas setoriais específicas pelo Fundo Europeu de Orientação e de

1968 e previa diversos instrumentos de apoio, como o mecanismo de preço mínimo (garantido) para o açúcar e a beterraba⁵⁵, mecanismo de quotas que impõe limites à produção, sistema interventor de compras⁵⁶, altas alíquotas de importação para proteção do mercado interno e reembolso à exportação⁵⁷.

Trata-se de regime extremamente controverso, alvo de questionamentos no âmbito do próprio bloco europeu. Em 1991, auditoria abrangente do Tribunal de Contas da CE identificou diversos problemas na OMC do açúcar, com destaque para a situação de superabastecimento estrutural e para os elevados custos do regime⁵⁸,

Nesse contexto, o Brasil não questionou na OMC todo o regime açucareiro europeu, mas, essencialmente, o fato de que a exportação subsidiada anual de açúcar pela CE ultrapassava os compromissos de redução assumidos pelo bloco perante a OMC e acarretava danos ao Brasil por meio da redução dos preços mundiais e do deslocamento das suas exportações em terceiros mercados. Mais especificamente, a CE não incluía, no cômputo dos seus compromissos de redução de subsídios junto à OMC, a exportação de “açúcar C” e a reexportação do açúcar originário de países ACP⁵⁹.

4.1. Principais instrumentos

A OCM do açúcar questionada pelo Brasil era formada por conjunto de mecanismos de fomento à produção, os quais transformaram a posição do bloco de importador para a de maior exportador de açúcar refinado do mundo até a safra 2000-2001⁶⁰.

Um dos mecanismos fundamentais de proteção existentes era o chamado preço de intervenção do açúcar que correspondia a cerca do triplo da cotação do produto no mercado internacional, oferecido para quantidades específicas e limitadas por quotas nacionais de produção. Cada membro tinha a obrigação de produzir açúcar dentro dos limites

Garantia Agrícola, que rege a produção e a comercialização de produtos agrícolas, abrangendo setores como açúcar, cereais, ovos, carne de frango, frutas, vinho e produtos lácteos, entre outros. O objetivo central de cada OCM é intervir no mercado para conseguir determinados objetivos, como preços mínimos para adequar a produção à demanda ou assegurar os rendimentos dos agricultores europeus.

55 Regulamento (CE) 1785/81, JOCE L 177 de 1º de julho de 1981, *apud* AQUINO, Christiane. **O regime de açúcar das Comunidades Européias e seus efeitos sobre o setor açucareiro brasileiro**, cit., p. 32.

56 Regulamento n. 1262/2001 *apud* AQUINO, Christiane, op. *Cit.*, p. 32.

57 Regulamento n. 1430/2001 *apud* AQUINO, Christiane, op. *Cit.*, p. 32.

58 JOC 290m de 7 de novembro de 1991.

59 Ex colônias na África, Caribe e Pacífico.

60 “Thirty years ago, the European Community was a net importer of sugar. Now, thanks to Europe's common Agricultural Policy (CAP), the European Union is the world's Common Agricultural Policy (CAP), the European Union is the world's largest sugar exporter”(GROSSO, M. G. **Reformign the EU sugar regime**, Association of Sweet's Industries of the EU, 2001, *apud* AQUINO, Christiane, op.cit.,p.82.

das quotas A e B, que compunham a chamada “quota máxima”. O preço indicativo de compra para o produto sob essas quotas era o “preço de intervenção”, que representava, na prática, uma garantia de preço mínimo ao produtor. A CE alocava as quotas de produção dos membros que, por sua vez, alocavam sua quota nacional a produtores individuais.

Essas quantidades correspondiam a uma quota de produção por região para a qual a garantia de preço era quase total (quota A) e a uma outra quota para a qual a garantia de preço era parcial (quota B). Dessa maneira, o açúcar da quota A recebia preço de garantia mais alto que o açúcar da quota B.

Denominava-se açúcar “C” a produção que excedia as quantidades destinadas às quotas “A” e “B”. Esse excedente não poderia ser consumido no mercado interno europeu, devendo ser automaticamente exportado sem subsídio direto ou armazenado para ser computado na quota “A” do ano seguinte – no limite de 20%⁶¹. Apesar de não receber subsídios diretos para exportação, a produção de açúcar “C” tinha seus custos cobertos pelos subsídios concedidos ao açúcar produzido sob as quotas “A” e “B”, beneficiando-se pelo chamado efeito *spill-over*. O efeito *spill-over* fazia com que os benefícios concedidos ao açúcar dos tipos “A” e “B” fossem suficientes para cobrir os custos fixos de produção do açúcar “C”, tornando-o rentável para exportação⁶².

Além das quotas do açúcar “A” e “B”, claramente protecionistas, e dos efeitos de *spill-over* para o açúcar “C”, havia, ainda, a figura do açúcar “ACP”. O açúcar “ACP” corresponde ao açúcar bruto importado das ex-colônias europeias sob acordos preferenciais e ao preço garantido do mercado comunitário. Em território europeu, esse açúcar era refinado, acompanhando o padrão do comércio colonial. Como o açúcar dos tipos “A” e “B” era mais do que suficiente para abastecer o mercado interno europeu, o açúcar “ACP” era processado e exportado com subsídios. Vale ressaltar que os benefícios auferidos pelo açúcar “ACP”, assim como o apoio indireto dado ao açúcar “C”, não estavam sendo computados pelo bloco europeu no seu quadro de redução de subsídios à exportação acordado ao fim da Rodada Uruguai. (RU).

Dessa maneira, cada um dos tipos de açúcar descritos (“A”, “B”, “C” e “ACP”)

61 Regulamento da Comissão Europeia n.65/82, Artigo 2°.

62 A própria Corte de Auditores europeia reconheceu em seu relatório n. 20/200 que: “EU sugar is clearly not competitive on the world market. Subsidies of the order of 75% of the EU price are currently needed to enable the quota surplus to be sold, C sugar (production in excess of quotas), which receives no export refunds, can only be sold profitably at world market prices because the prices obtained for sales of quota sugar are sufficient to cover all fixed costs of the processing companies” (**Court of Auditors Special Report** n.20/200, fev.2001, *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.* p.33.

beneficiava-se de alguns mecanismos de apoio da OCM de açúcar⁶³. Os principais instrumento do regime era: (a) quotas nacionais de produção intransferíveis (quotas “A” e “B”), cujos objetivos eram: regular a quantidade da produção de açúcar em cada membro e no mercado comunitário como um todo; limitar o custo (potencial) das compras de intervenção e garantir a cada membro uma certa participação no mercado comunitário; (b) sistema de preços mínimos garantidos, que incluía três tipos de preços com funções distintas: preço de intervenção, preço básico de beterraba e preço mínimo de beterraba, garantindo renda básica para os agricultores e para a indústria açucareira como um todo – refino e processamento;(c) reembolsos à exportação para cobrir a diferença entre o preço doméstico (mais alto) e o preço internacional⁶⁴. Pagos, majoritariamente, com fundos do orçamento comunitário, sendo uma parte arrecadada com as contribuições (*levies*) dos produtores e agricultores; (d) tarifas de importação, para proteger o mercado e os preços internos, compostas por um valor fixo por tonelada e um adicional variável conforme a cotação internacional do açúcar⁶⁵;(e) reembolsos à produção para a indústria química, farmacêutica e alimentícia que eram praticamente constringidas a comprar o açúcar europeu, em decorrência das altas taxas de importação que inviabilizavam a compra do açúcar estrangeiro mais barato. Dessa maneira, recebiam compensação pecuniária para cobrir a diferença entre o alto preço do açúcar no mercado doméstico e o do mercado internacional e, assim, manter a competitividade; (f) tarifas ou contribuições (*levies*) pagas pelos próprios agricultores e produtores de açúcar para financiar tanto o reembolso à exportação quanto o reembolso à produção; (g) importações preferenciais de açúcar bruto das ex-colônias dos países membros da CE, os países ACP; e (h) ajuda às refinarias de \$29,30 euros por tonelada de açúcar refinado com base no açúcar bruto, da Guiana ou dos países ACP. A intenção desse mecanismo, criado em 1986, era igualar as condições de competição entre as refinarias de açúcar de cana bruto e as fábricas que produzem açúcar refinado de beterraba.

Com todo esse aparato legal, formou-se um regime extremamente distorcivo para o comércio de açúcar, e, como consequência, o bloco europeu tornou-se o maior

63 O Regulamento do Conselho n.1.260/2001 é a principal fonte jurídica da OCM do açúcar. Ele regula a aplicação de preços mínimos, quotas, reembolsos e outras regulamentações. Esteve em vigor até 30 de junho de 2006.

64 “(...) The Union establishes a rebate on export sales, where in order to encourage disposal of the surpluses on world markets, the Union pays exports the difference between the high Union price” (TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert. **The regulation of international Trade**, second edition, Routledge, 2000, *apud* AQUINO, *op.cit.*,p.37.

65 Tarifa fixa de \$419 euros por tonelada de açúcar e tarifa adicional de \$115 euros por tonelada em 2003.

exportador de açúcar refinado do mundo.

Subsídios representam alocação de recursos públicos que visa a privilegiar grupos ou setores específicos. Produzem efeitos sobre a alocação de recursos no âmbito nacional que podem atingir proporções internacionais, conforme o tamanho: 1) do país cujo governo concede os subsídios; e 2) do setor da economia subsidiado. Subsídios distorcem preços, realocam recursos, alternam a quantidade de produtos e serviços produzidos e consumidos em uma economia, com efeitos prejudiciais, muitas vezes, inclusive para o meio ambiente. Por exemplo, subsídios agrícolas costumam acarretar uso excessivo de pesticidas e fertilizantes para aumentar a produção. Outro efeito comum é a depreciação artificial dos preços internacionais, o que prejudica sobremaneira os interesses dos competidores estrangeiros.

Os efeitos internacionais dos subsídios são, portanto, proporcionais ao tamanho da economia do país que os concede. Nessa linha, as políticas agrícolas norte-americanas e européias tem o potencial de ser muito mais distorcivas, tanto em decorrência da dotação orçamentária dos respectivos governos como devido ao tamanho do seus mercados. Vários são os estudos no sentido de demonstrar que os subsídios concedidos pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶⁶ têm causado dano significativo às economias dos países em desenvolvimento (PEDs), os quais seriam os maiores beneficiados com sua redução.

Assim sendo, tendo em vista o tamanho da economia da CE, bem como o volume dos subsídios concedidos no âmbito da OCM de açúcar, pode-se inferir que os efeitos do regime foram consideráveis. Cumpre destacar três efeitos principais: (i) sobre os preços no mercado internacional; (ii) sobre as exportações de açúcar do Brasil; e (iii) sobre as economias dos países ACP.

Há uma série de fatores que influenciam a cotação de uma *commodity* no mercado internacional. O açúcar é uma das *commodities* mais protegidas do mundo⁶⁷, cujo comércio envolve grandes quantidades de subsídios à exportação, altas tarifas, importações

66 A OCDE tem, atualmente, 30 membros, os quais são, em grande maioria, países desenvolvidos. São membros da OCDE Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia..

67 VAUGHAN, Alexis. **Sugar, trade and Europe** A discussion paper on the impact of Eurpena sugar policies on poor countries, Sustain, The alliance for better food and farming

preferenciais e contratos de longa duração, tornando seu preço extremamente volátil, cujo comércio envolve grandes quantidades de subsídios à exportação, altas tarifas, importações preferenciais e contratos de longa duração, tornando seu preço extremamente volátil⁶⁸.

No contexto dos efeitos do regime europeu, estudos demonstram a existência de forte relação entre a quantidade produzida de açúcar “C” e o preço do açúcar no mercado internacional. Quando as exportações de açúcar “C” aumentam, o preço no mercado internacional tende a cair com o excesso de oferta. A própria Corte de Auditores (*Court of Auditors*) europeia observou que o aumento da exportação de açúcar “C” influenciava negativamente a cotação do açúcar no mercado internacional.

Da mesma maneira, o aumento, ao longo dos anos, do preço de intervenção do açúcar de quota europeu (“A” e “B”) - que também era exportado⁶⁹ quando ultrapassava os níveis de consumo do país membro produtor - guarda relação como os preços do açúcar no mercado internacional. O aumento dos subsídios gera um ciclo vicioso e perverso com consequências negativas para o mercado. Com a concessão de subsídios, a produção aumenta, gerando excesso de oferta. O excedente era exportado, o que, por sua vez, deprimia os preços. Esses efeitos sobre o mercado de açúcar foram reconhecidos pela Comissão Europeia⁷⁰. Além disso, quanto maior o retorno do agricultor com o cultivo de açúcar dos tipos “A” e “B”, maior era o seu incentivo para produzir açúcar “C” (excedente), que era despejado no mercado doméstico por força da legislação então em vigor.

O fato de que um produtor de altos custos como as CE fosse capaz não só de produzir para o seu consumo doméstico, mas também de exportar grandes quantidades de açúcar subsidiado (diretamente, 1,5 milhão de toneladas de açúcar “a” e “B” e 1,6 milhão de toneladas de açúcar “ACP” e, indiretamente, 3 milhões de toneladas de açúcar “C” em média) teve efeito negativo na cotação do açúcar no mercado internacional. O relatório encomendado

68 Um estudo da UNCTAD revelou que o açúcar é a *commodity* cujos preços no mercado internacional eram mais voláteis. “(...) between 1980 and 1989 the price of sugar was the most volatile of all soft commodities. UNCTAD – Commodity Year Book 1995, Netherlands Economic Institute (NEI), **Evaluation of the common organisation of the market in the sugar sector**, 2000, p.30 *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.76.

69 Cerca de 20% do açúcar de quota (“A” e “B”) é exportado com subsídios para países fora das CE. Netherlands Economic Institute – NEI. **Evaluation of the common organisation of the market in the sugar sector**, 2000, p.115.

70 “For some products (e.g. Cereals 10%, butter 20%, whole milk powder 40%, beef 17%, sugar 17%, tobacco 9%) the Eu export share in world trade is significant and increased exports due to price support puts downward pressure on world price levels.” RAINER, W. **Economics of the common agricultural policy**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Economic Papers, August, 2004, *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.79.

pela própria Comissão Europeia sobre os efeitos da OCM de açúcar concluiu que sua estrutura de subsídios provocava instabilidade de preços e diminuía o número de parceiros comerciais no mercado internacional. Além disso, o relatório concluiu que, na ausência do regime europeu de sustentação de preços, a cotação do açúcar do mercado internacional seria mais alta porque as CE não exportariam o produto, mas comprariam a maior parte da sua necessidade de consumo doméstico do mercado mundial.

Estudos desenvolvidos por organizações internacionais demonstram que, sem os subsídios europeus ao açúcar, os preços internacionais do produto cresceriam significativamente. Para o Banco Mundial, a elevação dos preços seria da ordem de 40%. A UNCTAD calculou que a cotação do açúcar se deprecia entre 5% e 17% em consequência das distorções introduzidas pelo regime das CE⁷¹. A Organização não Governamental (ONG) *Oxfam* também elaborou relatório que demonstra os efeitos negativos do regime de açúcar comunitário para os PEDs. Segundo o relatório, os subsídios europeus não só depreciam o valor que esses países poderiam ganhar com suas exportações correntes, mas também diminui as chances de expansão para terceiros mercados, que compram o açúcar subsidiado europeu.

4.2 Efeitos sobre as exportações de açúcar do Brasil

Por meio da proteção do mercado interno com altas tarifas e do mecanismo de sustentação de preços para estimular a produção, a CE, sem vantagem comparativa na fabricação de açúcar⁷², transformou-se de importadora de açúcar à grande produtora da *commodity*. Em seguida, com o aporte dos subsídios à exportação, o bloco europeu tornou-se o maior exportador de açúcar refinado do mundo até a safra 2000-2001⁷³. Bastaram menos de dez anos de funcionamento, para que a OCM do açúcar elevasse a CE da condição de importadora à categoria de exportadora de açúcar. Esse resultado foi obtido mesmo com custos de produção estimados em cerca de US\$660 por tonelada de açúcar refinado, em um mercado internacional cuja cotação raramente passava de US\$240 a tonelada,. Trata-se de política que prejudica os interesses dos países mais competitivos, como o Brasil, que

71 UNCTAD, *Prospects for the world sugar economy in the light of the Uruguay Round Agreements*, 1996, *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.81.

72 “(...)the production costs in the EC were around 4 to 6 time higher than in Brazil in 1999 (Agra-Europe Report, October 29,1999:M/11-12 *apud* Netherlands Economic Institute, **Evaluation of the common organisation of the market in the sugar sector**,2000, p.114). *Apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.81.

73 “Thirty years ago, the European Community was a net importer of sugar. Now, thanks to Europe's Common Agricultural Policy (CAP), the European Union is the world's largest sugar exporter”(GROSSO, M.G. **Reforming the EU sugar regime**, Association of Sweets' Industries of the EU, 2001,p.1.*Apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.81.

apresenta custo de produção inferior a US\$180 a tonelada⁷⁴ e poderia ocupar maior espaço no mercado internacional.

O regime europeu acarreta perdas para os exportadores brasileiros tanto no que concerne ao acesso a terceiros mercados como ao mercado europeu, restrito por elevada proteção tarifária.

Os preços artificialmente elevados dos produtos agrícolas no mercado europeu geram excedentes e exportações subsidiadas retiram mercados de exportação de países competitivos. No caso do açúcar, anualmente, cerca de 6 milhões de toneladas de açúcar⁷⁵. Essa quantidade corresponde ao somatório das exportações dos quatro tipos de açúcar. As quotas “A” e “B” que ultrapassam o consumo interno são exportadas com subsídios (reembolso à exportação). É o chamado *surplus sugar*. O bloco exporta também cerca de 3 milhões de toneladas de açúcar “C”. Este é açúcar que excede as quantidades predeterminadas das quotas “A” e “B” e que recebe subsídios indiretos (efeito de transbordamento dos subsídios destinados às quotas “A” e “B”). Além disso, a CE exporta uma quantidade equivalente a do açúcar importado pelos países ACP, cuja média tem sido de 1,6 milhão de toneladas também com subsídios à exportação. Dessa maneira, são, em média, 6 milhões de toneladas de açúcar subsidiado ao ano, quantidade que poderia ser exportada por produtores mais eficientes. No entanto, é despejada no mercado mundial, concorrendo, de forma desleal, com o açúcar brasileiro nos principais mercados compradores, particularmente: o Oriente Médio, o Norte da África e a Ásia.

Nessa linha, vários estudos demonstram que o fim dos subsídios europeus (ou a liberalização mundial do comércio de açúcar como um todo) aumentaria a cotação do açúcar no mercado internacional, diminuiria ou extinguiria as exportações européias e elevaria as exportações brasileiras.

4.3. Efeitos sobre as economias dos países ACP

74 Esses números diferem um pouco,. Para a UNICA (União Brasileira da Indústria de Cana-de-Açúcar), o custo médio de produção do açúcar de cana na região sudeste do Brasil gira em torno de US\$130 a tonelada, já o relatório do Netherlands Economic Institute, **Evaluation of the common organisation of the market in the sugar sector**, encomendado pela Comissão Européia, concluiu na p.30, que “(...) the most efficient producers, such as Brazil, are able to produce raw sugar at US\$150-200 per tonne”. O relatório do Agra-Europe, de outubro de 1999(October 29,1999:M/11-12) considerou que “Brazilian sugar producers (...) have an estimated production costs of 95-110US\$/t” (*Apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.81).

75 Foram quase 7 milhões de toneladas na safra 2001-20202, correspondendo a 40% das exportações mundiais do produto (Fonte:F.O.Licht Interntional, World Sugar Yearbook, 2003.(*Apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.83).

Os subsídios europeus sobre o mercado internacional de açúcar afeta os interesses brasileiros e os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e outros PEDs, particularmente os ACP. Isso porque diminuem a renda dos produtores desses países não apenas por meio da depreciação da cotação do produto, mas também devido ao desolamento das exportações de países competitivos em terceiros mercados. Trata-se de países que têm na indústria açucareira um dos principais setores da economia, fonte significativa de renda e empregos.

Na opinião de países competitivos na produção de açúcar e de ONGs, como a *Oxfam Internacional*, a OCM de açúcar prejudica os países pobres de quatro modos:

(a) Restringe o acesso ao mercado europeu por meio de altas tarifas de importação ao açúcar refinado. Mesmo os acordos preferenciais com os países ACP para importação do açúcar bruto são uma farsa, pois apenas 15⁷⁶ das 77 ex-colônias beneficiam-se com os altos preços do mercado europeu e desses 15, apenas 3 são PMDRs (Madagascar, Malawi e Tanzânia);

(b) Subtrai terceiros mercados dos países pobres, e mais competitivos, exportadores de açúcar, ao promover artificialmente as exportações européias por intermédio de subsídios. A quantidade de açúcar exportada pela CE para os PMDRs é cerca de 12 (doze) vezes maior que a quantidade importada dessa mesma categoria de países. Foram importadas 72 mil toneladas de 4 PMDRs (Madagascar, Malawi, Tanzânia e Zâmbia⁷⁷) e exportadas 854 mil toneladas para 39 diferentes PMDRs em 2001. Dessa maneira, países competitivos na produção de açúcar, sejam PEDs como o Brasil, ou PMDRs., como o Moçambique⁷⁸, poderiam ocupar o espaço das cinco milhões de toneladas anuais de açúcar, exportadas pela CE acima dos seus compromissos na OMC. Países africanos, como Mauritânia, Algéria e Nigéria, que juntos importam 1,04 milhão de toneladas de açúcar europeu em

76 Dentre os 77 países ACP, 19, em tese, poderiam beneficiar-se do sistema de preferências comunitário, a saber: Barbados, Belize, Congo, Costa do Marfim, Fiji, Guiana, Jamaica, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, São Cristóvão e Nevis, Quênia, Suazilândia, Suriname, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Zâmbia, Zimbábue. Apesar de terem assinado o Protocolo inicial, Uganda, Quênia, Zâmbia e Suriname não obtiveram ou não renovaram quotas ao longo dos anos, ou ainda perderam o direito de tê-las por não conseguirem preenchê-las em algum momento. Por isso, os efetivos beneficiários do Protocolo de açúcar são, em verdade, apenas 15 (MITCHELL, Donald. *Sugar policies opportunity for change*, **The World Bank Policy Research Working Paper**, n. WPS 3222, 2004, p.22, *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.51.

77 A Zâmbia fez, inicialmente, parte do Protocolo de Açúcar, quando da assinatura da Convenção de Lomé em 1975, mas ao longo das sucessivas renovações não conseguiu preencher sua quota, perdendo-a, mas conseguiu fazer parte do Special Preference Sugar (SPS), exportando 13.876 toneladas ao ano (valor de 2001/2002). Dados da LMC, *Review of Sugar Policies in Major Sugar Industries, Transparent and Non-Transparent or Indirect Policies*, prepared for American Sugar Alliance, jan.2003, p.30. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.91.

78 "Several LCDs, such as Mozambique, Malawi and Zambia, are among the lowest cost producers of sugar in the world but Europe's regime destroy their ability to reap much of the potential benefits of that advantage (OXFAM INTERNATIONAL, **The great EU sugar scam. How Europe's Sugar Regime is devastating livelihoods in the developing world**. August 2002, p.23. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.91.

2001⁷⁹, poderiam ter comprado essa quantidade de vizinhos africanos cuja economia depende, significativamente, do setor açucareiro. Vale ressaltar que a produção de açúcar de beterraba nos países industrializados é altamente capital-intensiva. Dessa maneira, se a quantidade de açúcar que a CE exporta com subsídios fosse produzida em PED, seria a custos mais baixos e com maior uso de mão-de-obra. Em média, a agricultura representa 34% do PIB e 69% dos empregos em países pobres, na CE, corresponde a apenas 5,3% e 1,7% respectivamente;

Impede que os próprios países ACP agreguem valor ao seu açúcar, porque a CE não importa açúcar refinado, apenas na forma bruta⁸⁰. Ao importar exclusivamente açúcar bruto das ex-colônias e bloquear as importações de açúcar refinado, a CE frustra as tentativas de desenvolvimento da indústria de refino em países pobres. A experiência em Moçambique é bom exemplo⁸¹. Esse prejuízo torna-se injustificável quando se verifica que o mercado internacional de açúcar para os países europeus é considerado residual pela própria Comissão Européia, ou seja, de nenhuma importância para a economia dos Estados-membros;

(d) Deprecia os preços internacionais do produto⁸² e, como consequência diminui a renda e a fonte de divisas geradas pelas exportações de açúcar dos países pobres e em desenvolvimento. Já em 1986, o Banco Mundial alertava que “as políticas açucareiras européias causaram aos PEDs uma perda de receitas da ordem de US\$7,4 bilhões e aumentaram, em cerca de 25%, a instabilidade dos preços⁸³”.

4.4. O CONTENCIOSO

79 F.O.Licht International, World Sugar Yearbook, 2001. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.91.

80 Alguns países ACP tentaram desenvolver unidades para refino de açúcar para agregar valor ao produto final a ser exportado; contudo, essas iniciativas não obtiveram resultado satisfatório em decorrência, entre outros fatores, das altas tarifas de proteção ao mercado comunitário e do deslocamento das exportações das ex-colônias em terceiros mercados “inundados” pelo excedente comunitário (Oxfam International, **The great EU sugar scam**, 2002, p.20. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.91.

81 MOSSE, M. **Interviews with sugar cane workers in Mozambique**, Oxfam International, 2002, *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.92. Moçambique possuía infraestrutura para refino de açúcar antes da guerra civil, terminada em 1992. Sua reabilitação, contudo, tem sido difícil em decorrência, entre outros fatores, da impossibilidade de exportar açúcar refinado para o mercado europeu, que só importa açúcar bruto. Mesmo se quisesse exportar na forma bruta, não poderia porque, apesar de ser um país ACP, não faz parte do Protocolo de Açúcar nem de qualquer outro esquema de exportação preferencial para as CE, única maneira de penetrar no mercado europeu, já que as tarifas consolidadas são muito altas. O setor açucareiro é o que mais emprega mão-de-obra em Moçambique. São 23 mil empregos diretos e de 8 a 10 mil indiretos. Se a indústria de açúcar refinado conseguisse se reabilitar, calcula-se que o número de empregos subiria para 40 mil (cf. AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.92).

82 Com a retirada dos subsídios à exportação, o aumento do preço do açúcar no mercado internacional seria de 3,3% e com a retirada do apoio doméstico, de 1,6%. (DIOA, X.: SOMWARU, A.; ROET. T. A global analysis of agricultural trade reform in WTO member countries, Economic Development Center, **Bulletin**, n. 01-1, University of Minnesota, 2001, *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.93).

83 BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1986**: crescimento e políticas agrícolas, 1986. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.93.

Antes do início da disputa na OMC, representantes dos países ACP encaminharam uma série de documentos para Embaixadas brasileiras na Europa, na África e no Caribe que revelavam seu receio de que o questionamento do Brasil ao regime europeu de açúcar ameaçasse, de alguma maneira, as exportações de açúcar dos países ACP para o mercado comunitário. Esse temor foi potencializado pelas declarações do então Comissário de Comércio europeu, Pascal Lamy, que, na ocasião, declarou: (...) se o Brasil e a Austrália desestabilizarem o sistema europeu de subvenções, eles desestabilizarão o Protocolo de Açúcar⁸⁴.

Ciente da repercussão política do contencioso, a chancelaria brasileira⁸⁵ enviou instruções aos embaixadores brasileiros sediados nos países ACP para que fizessem gestão de esclarecimento junto às autoridades locais sobre o teor da demanda brasileira na OMC. Na oportunidade, o Governo brasileiro ressaltou que sua ação na OMC não buscava acesso ao mercado europeu, mas tão-somente demandar o cumprimento das obrigações comunitárias para o setor açucareiro acordadas na RU e, conseqüentemente, não ameaçava os acordos preferenciais entre os países ACP e a CE.

Salientou também que reconhecia a importância da produção de açúcar para os países ACP, pois assinou na OMC o *waiver* (renúncia de direitos) que autorizava o regime de preferências europeias a favor das ex-colônias, abrindo exceção à regra de Nação Mais Favorecida (NMF)⁸⁶. Ainda que contrariando parte dos interesses do setor sucroalcooleiro do Brasil, o Governo brasileiro considerou fundamental a estratégia, em termos políticos, a decisão de abrir mão da regra de NMF para possibilitar o acesso preferencial dos países ACP ao mercado europeu.

O Brasil notou, contudo, que, se a CE desejasse realmente promover um programa de ajuda ao desenvolvimento, devia fazê-lo com dinheiro do contribuinte europeu e não com o prejuízo causado pelo deslocamento de exportações competitivas de terceiros

84 Boletim Europeu de 8 de outubro de 2002. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.126.

85 O Governo brasileiro tratou de esclarecer o teor da sua demanda na OMC em pelo menos duas oportunidades antes da abertura do painel. Primeiro em uma reunião realizada a convite do Secretariado dos países ACP em outubro de 2002 em Bruxelas e, em seguida, em um encontro em Brasília dos Ministros dos países ACP com o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, em fevereiro de 2003 (cf. AQUINO, *op.cit.*, p.128).

86 O princípio da Nação Mais Favorecida (ou *Most Favorable Nation*) foi proposto para assegurar comércio não-discriminatório entre os países e é um dos pilares do sistema GATT/OMC. Com base nele, qualquer vantagem atribuída a determinado Membro da OMC deve ser automaticamente atribuída aos outros membros.

mercados, como as brasileiras. A CE poderia importar o montante de açúcar que desejassem dos países ACP, refiná-lo e até mesmo exportá-lo com subsídios, mas deveriam computá-los nos compromissos de redução assumidos na OMC. Dessa maneira, os compromissos europeus com o desenvolvimento de suas ex-colônias (assumidos por meio da Convenção de Lomé) estariam limitados às quantidades estabelecidas previamente no âmbito multilateral, deixando fatia do mercado aberta às exportações de países com maior competitividade na produção de açúcar, como o Brasil.

4.5. Principais demandas apresentadas pelo Brasil

O Regulamento do Conselho Europeu n. 1.260/2001, que estabelece as regras do regime europeu de açúcar, foi a principal medida sob análise no contencioso na OMC. Além desse regulamento, foram também questionados regulamentos e políticas administrativas em relação ao setor açucareiro europeu.

Questionava-se, especificamente, a não-inclusão da quantidade e do valor de duas “categorias” de açúcar no cômputo dos compromissos comunitários de redução de subsídios à exportação acordados ao fim da RU: o “açúcar C” e a quantidade equivalente de açúcar importado dos países ACP. No que concerne especificamente ao açúcar, o compromisso de redução de subsídios à exportação da CE ficou acordado em 499,1 milhões de euros e 1.273.500 toneladas de açúcar⁸⁷.

Quanto ao açúcar ACP, a CE mantém quota anual de importação de 1.304.700 toneladas de açúcar bruto no âmbito do Protocolo de Açúcar/Convenção de Lomé. Esse açúcar entrava no mercado europeu sem incidência de tarifas e ao preço garantido de \$523,7 euro por tonelada. Passava, então, pelo beneficiamento em refinarias européias e era, finalmente reexportado com subsídios. Esse montante de açúcar, contudo, não era computado pelas CE para efeito de redução dos subsídios à exportação, compromisso incorporado ao Acordo sobre Agricultura (AA), em decorrência da interpretação da seguinte nota de rodapé inserida ao fim de sua tabela de compromisso de redução de subsídios: *does not included exports of sugar of ACP and Indian origin on which the Community is not making any reduction commitments The average of export in the period 1986 to 1990 amounted to 1.6 mio t.*

87 Fonte Schedule CXI: European Communities, Section II, Part IV Agricultural Products *apud* GAIN Report #E22037 Foreign Agricultural Service/USDAO Regulamento n.1260.

O Brasil considerou, na sua petição inicial, que a CE estaria violando os Artigos 3 e 8 do AA ao ultrapassar seu compromisso de limite de subsídios à exportação. Citou que o AA restringe a concessão de subsídios aos limites notificados e aos produtos que sejam objeto de compromissos de redução. Também questionou a legitimidade da referida nota de rodapé para isentar a CE de contabilizar os subsídios concedidos à exportação do açúcar ACP. Argumentou que um membro da OMC não pode se eximir de suas obrigações por meio de artifício jurídico que contraria a própria finalidade do documento em que está inserido. Ilustrou seu argumento com jurisprudência⁸⁸ na qual o OSC concluiu que um membro, ao estabelecer seu quadro de compromissos e concessões, poderia incorporar “only acts yielding rights, not acts diminishing obligation”.

Quanto ao açúcar “C”, o Brasil, a fim de sustentar seu argumento, teve que comprovar a existência de subsídio (pagamento, benefício e nexos causal). Para tanto, a tarefa mais difícil foi com relação à existência de pagamento. No caso *Canada-Dairy*⁸⁹, ficou estabelecido que a palavra “pagamento” disposta no Artigo 9.1(c) do AA contempla não só remuneração monetária, mas também outras formas de pagamento (*payment-in-kind*), como, por exemplo, uma “receita descartada” (*revenue forgone*).

No caso das vendas abaixo do custo de produção de beterraba “C” (que não possuía preço mínimo garantido) aos produtores/exportadores de açúcar “C”, por exemplo, o *revenue forgone* ocorria quando os produtores de beterraba “C” descartavam receita, ou transferiam renda, ao vendê-la para os produtores/exportadores de açúcar “C” abaixo dos custos de produção.

Os estudos econométricos⁹⁰ apresentados por Brasil, Austrália e Tailândia não deixaram dúvidas aos painelistas de que “there is uncontested evidence that C beet is sold to C sugar producers at prices below its cost of production”⁹¹. Segundo o levantamento dos

88 Caso EC – *Bananas*, em que o OA citou o caso US – *Sugar Headnote*, ocorrido no âmbito do GATT (*apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.122).

89 *Canada – Measures affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*(WT/DS103/33 e WT/DS113/33).

90 NASTARI, P. **Considerations over C sugar production and exports in the European Communities**. Datagro; ROGER, Rose. **Sugar in the European Union – Sugar production costs and cross-subsidies to C sugar exports**; NEI- Netherlands, Economics Institute, **Evaluation of the common organization of the markets in the sugar sector**; Oxfam, **The Great EU Sugar Scam: how Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world**. Os dois primeiros foram preparados a pedido da chancelaria brasileira e australiana, respectivamente, para comprovação das alegações da partes e não foram publicados. Seu conteúdo é confidencial (*apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.130-131).

91 Parágrafo 7.265 do relatório do painel WT/DS266/R.

relatórios, nos últimos onze anos, agricultores europeus de beterra “C” teriam vendido o seu produto aos refinadores numa faixa entre 24% e 56% do seu custo médio de produção.

Além disso, Brasil, Austrália e Tailândia alegaram que, como o açúcar “C” não poderia ser consumido no mercado europeu e deveria ser exportado (ou no máximo estocado), qualquer forma de pagamento que beneficiasse os produtores/exportadores de açúcar “C” seria destinada à exportação de um produto agrícola, ou seja, o açúcar “C”.

Brasil, Austrália e Tailândia argumentaram ainda que o apoio governamental destinado ao açúcar dos tipos “A” e “B” é que viabilizava o fornecimento de beterraba “C” abaixo dos custos de produção para os produtores de açúcar “C” e para o mercado internacional.

Por fim, os demandantes observaram que não havia produção exclusiva e isolada de açúcar “C” nem cultivo avulso de beterraba “C”. O açúcar “C” só era produzido por empresas que recebiam alocação pra produção do açúcar dos tipos “A” e “B” e a beterraba “C” só era cultivada pelo agricultor que tinha contrato de fornecimento das beterrabas “A” e “B” para a indústria de açúcar. Dessa maneira, alegaram que não seria rentável produzir açúcar “C” dissociado da produção e do sistema de apoio do açúcar dos tipos “A” e “B”, assim como parecia não ser lucrativo cultivar beterraba “C” sem a produção concomitante de beterrabas “A” e “B”. Essa relação sugeria que uma parte dos custos de produção do açúcar “C” era coberta por apoio governamental auferido pelo açúcar de quota, tornando lucrativa a exportação de açúcar “C” ao preço do mercado internacional (em média três vezes mais baixo que o preço de mercado europeu), mesmo sem sistema de reembolso.

Haveria mais uma vez, portanto, com o sistema de subsídios cruzados, a conjunção dos três elementos necessários para aplicação do Artigo 9.1 (c) do AA: a) que um pagamento seja feito (sustentação de preços, reembolso à exportação e todos os outros mecanismos de apoio auferidos pelo açúcar dos tipos “A” e “B”); b) para exportação de um produto agrícola (açúcar “C” que deve ser exportado); c) e que esse pagamento seja financiado “by virtue of governmental action” (regulamentação estabelecida pela própria Comissão Europeia, como o Regulamento do Conselho Europeu n. 1.260/2001).

Na construção da argumentação, estudo econométrico preparado pela empresa brasileira de consultoria Datagro concluiu que: (i) a renda recebida pelos produtores de açúcar “A” e “B” era suficiente para cobrir todos os custos fixos da produção de açúcar

“C”; e (ii) o preço do açúcar “C”, mesmo não cobrindo todos os custos da sua produção, foi capaz de gerar contribuição marginal para a renda líquida dos produtores.

Em resumo, as reivindicações dos demandantes, entre eles o Brasil, foram as seguintes:

(a) O sistema europeu de subsídios ao açúcar garantia um preço elevado para a produção dentro das quotas (açúcar “A” e “B”). Contudo, o excedente de produção – o açúcar “C” – não podia ser vendido no mercado interno (por força da própria legislação europeia), devendo por conseguinte, ser exportado ou utilizado para completar a quota do ano seguinte. Por esse mecanismo, os exportadores do açúcar “C” poderiam exportá-lo a preços abaixo do custo;

(b) As CE concediam subsídio cruzado (tal como condenado pelo OA no caso *Canadá – Dairy*), também conhecido como transbordamento do apoio do açúcar dos tipos “A” e “B” para o açúcar “C” (*spill-over effect*)⁹². O transbordamento seria caracterizado, na opinião do Brasil, como subsídio à exportação ou, mais especificamente, como um pagamento governamental nos termos do Artigo 9.1 (c) do AA;

(c) As CE concediam subsídios diretos à exportação de açúcar “ACP” acima dos níveis acordados, em aproximadamente 1,6 milhão de toneladas de açúcar por ano. Esses subsídios, denominados no Regulamento m. 1.260/2001 de “reembolso à exportação”, cobriam a diferença entre o preço do mercado mundial e os elevados preços dos produtos em questão na CE; e

(d) A CE violava o princípio do Tratamento Nacional (menos favorável ao açúcar importado em relação ao açúcar nacional), além de problemas referentes à licença de importação.

Grosso modo, os co-demandantes alegavam violações, por parte da CE, das seguintes regras de comércio internacional vigentes:

Artigos 3.3, 8, 9.1, 9.2, 10 e 11 do AA;

Artigos 3.1 e 3.2 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC);

Artigos III, 4 e XVI do GARR 1994.

4.6. Alegações das Comunidades Europeias

92 O efeito *spill-over* significa que os benefícios concedidos ao açúcar dos tipos “A” e “B” eram suficientes para cobrir os custos fixos de produção do açúcar “C”, tornando-o rentável para exportação.

Preliminarmente, a CE tentou sustentar que os pedidos não poderiam ser acatados pelo painel porque extrapolavam os termos de referência estabelecidos para a demanda.

Em seguida, argumentaram que os demandantes estariam impedidos, pelo princípio de *Estoppel*, de levar essa demanda adiante. Isso porque a CE sustentava que, durante a RU, os demandantes tiveram condições suficientes para impugnar a lista de compromissos negociada.

A CE não negou que o açúcar “ACP” era exportado com subsídios e avaliavam que tinham o direito de fazê-lo. Justificaram essa postura pela existência da nota de rodapé ao fim do seu quadro de compromissos. Segundo os europeus, essa nota de rodapé exclui o açúcar proveniente dos países ACP/Índia do cômputo geral de compromisso de redução de subsídios.

Na opinião da CE, a nota de rodapé confirmava que uma quantidade de açúcar exportado, equivalente ao montante importado pelos países ACP, não foi incluída nas quantidades e nos valores relatados pela CE para o período-base (1986/1990) utilizado no cálculo do compromisso de redução dos subsídios à exportação na RU. Além disso, argumentavam que, como essas exportações não foram incluídas no período base, também não deveriam ser computadas para efeito de cumprimento dos compromissos assumidos ao fim da RU no AA.

Dessa maneira, para a CE, a nota de rodapé dividiu seus compromissos em duas partes: (i) limite estabelecido em quantidade e em valor para o uso de subsídios à exportação, no caso os \$499,1 milhões de euros e as 1.273,5 toneladas de açúcar e (iii) teto estabelecido de 1.600.000 toneladas de açúcar equivalente à quantidade importada de açúcar dos países ACP que não fazia parte dos compromissos de redução de subsídios.

Com relação ao argumento de que qualquer forma de pagamento que beneficiasse os produtores/exportadores de açúcar “C” seria destinado à exportação (uma vez que o açúcar “C” não podia ser consumido no mercado europeu e deveria ser exportado, ou no máximo estocado), a CE se defendeu explicando que nenhum produtor era obrigado a exportar o açúcar “C”, pois poderia estocá-lo para entrar na quota “A” do ano posterior. Portanto, alegaram que se havia algum benefício das quotas “A” e “B” auferido pelos produtores de açúcar “C”, ele não dependia das exportações do açúcar “C” (“is not contingent

upon the export of C sugar”).

Os resultados apresentados pelos estudos econométricos dos demandantes não foram refutados pelos europeus, que se restringiram a declarar que os custos de produção não eram importantes para a defesa da CE.

4.7. Relatório do painel

Com relação a questões procedimentais, o painel decidiu que não se tratava de um caso no qual as informações exigiam tratamento diferenciado, mas deparou-se com a apresentação de uma petição de *amicus curiae* por parte da Associação de Produtores de Açúcar alemães – WVZ- a qual se baseava em informações confidenciais. Desta forma, o painel entendeu que esse fato desqualificava o *amicus* e optou por não levar em consideração o *amicus brief*.

Quanto ao mérito, diante dos argumentos dos demandantes, o painel decidiu investigar primeiro se seria possível interpretar de maneira harmoniosa os termos do AA com o teor da nota de rodapé. Para tanto, decidiu analisar a questão em quatro etapas: primeiro, o painel considerou ser necessário estabelecer quais seriam as obrigações da CE em relação aos Artigos 3, 8 e 9 do AA; em seguida, procurou buscar o que cada membro da OMC poderia fazer em seu quadro de compromissos e como seu teor deveria ser interpretado; a terceira tarefa foi discutir a relação existente entre as obrigações da CE no que se refere aos Artigos 3, 8 e 9 do AA e à nota de rodapé, com particular atenção para a possibilidade de conflito ou de interpretação harmoniosa entre ambas, e, finalmente, o painel examinou a natureza do compromisso, se existisse algum, no tocante à referida nota de rodapé.

Na primeira etapa, ao interpretar os Artigos 3 e 8 do AA, o painel considerou que um membro da OMC não poderia conceder subsídios à exportação que não estivessem em conformidade com o AA e com seu próprio quadro de compromissos de redução de subsídios. Além disso, um membro que decidisse exportar um produto elencado no seu quadro de reduções deveria observar os seguintes critérios: (i) os subsídios à exportação devem ser concedidos dentro da quantidade limitada pelo quadro de compromissos, e (ii) a sua correspondente despesa deve estar dentro dos limites orçamentários impostos pela previsão pela previsão de subsídios estipulada em seu quadro de compromissos.

Portanto, todo e qualquer compromisso deveria estar expresso em termos de quantidade exportada e de dispêndio orçamentário, e um membro não poderia fornecer

subsídios à exportação que excedesse a previsão orçamentária ou a quantidade especificada em seu compromisso de redução de subsídios. Como a nota de rodapé apenas prevê uma limitação quantitativa (1,6 milhão de toneladas), a ausência do elemento orçamentário levaria a um conflito com as disposições do AA.

Dessa maneira, o painel concluiu que, para o AA, subsídios à exportação são apenas permitidos para produtos listados na Seção II, Parte IV do quadro de compromissos de cada membro da OMC na quantidade e no valor especificados ou abaixo destes.

Na segunda parte da análise, o painel considerou fundamental interpretar o sentido da nota de rodapé inserida pela CE em seu quadro de compromissos com base no Artigo 3.1 do AA, que prescreve que o quadro de compromissos de cada membro deve ser interpretado com parte integral do GATT 1994, e no princípio da efetiva interpretação do tratado (*principle of effective treaty interpretation*). Decidiu, então analisar o AA e o quadro de compromissos em conjunto com a nota de rodapé.

Na etapa seguinte do exame da questão, o painel se debruçou sobre a compatibilidade entre as provisões do quadro de compromissos de redução de subsídios e o AA, tendo por base a jurisprudência de Direito Internacional absorvida pela OMC no que diz respeito a conflito de normas. Citou relatórios do OA⁹³ para ilustrar que o entendimento da OMC é o de que só há conflito quando as normas são *mutually exclusive*. Assim, segundo a jurisprudência membros podem inserir notas para “esclarecer ou qualificar” uma concessão, mas não poderão reduzir obrigações assumidas, o que causaria um conflito de normas.

Com base nessa premissa, o painel decidiu que analisaria a nota de rodapé inserida no quadro de compromissos assumidos pela CE poderia ser lida em conformidade com os dispositivos do AA, em especial, com os Artigos 3, 8 e 9 ou se a sua inserção estaria inconsistente com as obrigações assumidas pelas CE e, dessa maneira, não teria qualquer efeito legal.

A última fase do exame da questão voltou-se para a natureza do compromisso da nota de rodapé. Para tanto, o painel estabeleceu como ponto de partida os argumentos da própria CE quanto ao significado da referida nota. Na sua defesa, a CE alegou que a referência foi inserida ao lado da palavra “sugar” no seu quadro de compromissos, por isso

93 Relatório do OA nos contenciosos EC-Bananas III, parágrafo 154; EC-poultry, parágrafo 98, e Chile-Price Band System, parágrafo 272 (cf. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.122).

deveria ser aplicada a todo o conteúdo relacionado ao produto.

Com base no exame da própria defesa da CE, o painel observou que, durante o período de implementação do AA, a CE não relatou, em suas notificações obrigatórias ao Comitê de Agricultura da OMC⁹⁴, nem as quantidades nem os valores das exportações de açúcar “ACP”. Essa omissão de informações sugeriu para o painel que prática da CE foi, na verdade, a de não tratar o açúcar “ACP” como um compromisso, o que contrariou suas próprias alegações. O painel concluiu que a nota de rodapé nunca havia sido tratada pela CE, nem pelos outros membros da OMC, nem pelo próprio Comitê de Agricultura como um efetivo compromisso. A nota de rodapé seria, na verdade, uma tentativa de reduzir e modificar as obrigações da CE materializadas nos Artigos 3, 8, 9.1 e 9.2. (b) (iv) do AA. Em decorrência disso, os painelistas declararam que a nota de rodapé e as disposições do AA sobre subsídios à exportação são *mutually inconsistent*.

Dessa forma, o painel concluiu que o conteúdo da nota de rodapé não tinha efeito legal e que seu teor não autorizava que uma quantidade adicional de 1,6 milhão de toneladas de açúcar subsidiado fosse exportada fora dos limites expressos nos compromissos. A nota tampouco modifica ou amplia os compromissos especificados na Seção II, Parte IV do quadro de compromissos das CE na quantidade de 1.273.500 toneladas de açúcar e no valor de \$499,1 milhões de euros por ano.

O painel ainda constatou que as vendas abaixo do custo de produção constituíam *revenue foregone* e, portanto, eram uma forma de pagamento condenada pelo AA.

O painel afirmou que o pagamento feito por meio da venda de beterra “C” abaixo dos custos de produção não precisaria depender da exportação (*be contingent on the export*), mas simplesmente, ser “on the export”, ou seja, destinar-se à exportação. Assim, como a beterraba “C” destinava-se à produção de açúcar “C” que, por sua vez, destinava-se à exportação, o pagamento feito pela transferência de renda dos agricultores de beterraba “C” aos produtores/ exportadores de açúcar “C” era feito para exportação de um produto agrícola nos termos do Artigo 9.1 (c) do AA.

Para o exame desse ponto, o painel mais uma vez, valeu-se da interpretação do OA no caso *Canada-Dairy*, no qual houve necessidade de demonstrar a relação clara entre o

94 Nas notificações G/AG/R/15 e G/AG/R/17 à OMC, as CE declararam que “As indicated in footnote 1 (...) the EC is not undertaking any reduction commitment on exports of APC or Indian Sugar, any financial assistance is not reported to the WTO” (cf. *apud* AQUINO, Christiane, *op. cit.*, p.124).

financiamento dos pagamentos e a ação governamental para que ficasse estabelecido que o pagamento era realmente financiado por uma ação governamental. Ao examinar os elementos do sistema europeu de sustentação de preços e de quotas, os painelistas entenderam que havia tantos incentivos legais para que o agricultor e o produtor excedessem suas quotas quanto controle governamental da oferta e dos preços no mercado interno. Esse esquema seria, portanto, “indispensável” para a transferência de recursos do consumidor europeu (que paga o triplo da cotação no mercado internacional) e do contribuinte europeu para a produção de açúcar dos tipos “A” e “B”, a qual também transfere renda para os produtores de beterraba. A conclusão do painel, portanto, foi a de que os produtores de açúcar “C” recebem pagamentos para exportação financiados por várias ações governamentais, nos termos do Artigo 9.1 (c) do AA.

Como a CE, que tinha ônus da prova com relação a esse questionamento, não demonstrou que as exportações de açúcar “C” não recebia subsídios⁹⁵ e todos os elementos do Artigo 9.1 (c) estavam presentes, ficou evidente que o açúcar “C” recebia subsídios à exportação, apoio que não era computado nos compromissos de redução de subsídios no valor de \$499,1 milhões de euros e na quantidade de 1.273,5 toneladas anualmente. Consequente, o painel decidiu que a CE também violou os Artigos 3 e 8 do AA ao exportar cerca de 3 milhões de toneladas anuais de açúcar C.

O painel, de acordo com o Artigo 19.1 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), recomendou que exportações comunitárias de açúcar passassem a respeitar as obrigações dos Artigos 3.3 e 8 do AA e que a CE considerasse promover a diminuição da produção de açúcar, obedecendo à demanda doméstica e respeitando os compromissos internacionais relacionados à importação de açúcar, sobretudo com PEDs – em uma expressa referência aos acordos preferenciais com os países ACP.

Quanto ao mérito, o painel decidiu que:

(i) O Artigo 10.3 do AA estabelece que, se um membro da OMC exporta um produto agropecuário em quantidades que excedam o nível de compromisso, esse membro será tratado como se tivesse outorgado subsídios às exportações incompatíveis com o regime da OMC, a menos que apresente provas adequadas que demonstrem o contrário. No caso em questão, a CE não havia

95 Nesse caso eram as CEs que deveriam provar que não concediam subsídios porque o artigo 10.2 do AA reverte o ônus da prova. Em vez de o demandante provar o que alega, cabe ao demandado (país exportador) comprovar a quantidade exportada não recebia subsídios, ou sej, que cumpria suas obrigações e que não estava violando o acordo (cf. *apud* AQUINO, Christiane, *op.cit.*, p.133).

demonstrado que as exportações de açúcar “C” e açúcar advindo dos países ACP estavam nos níveis de compromisso anuais acordados. Tampouco demonstraram que não estavam sendo subsidiados;

(ii) A nota de rodapé não tem efeito legal. O painel entendeu que os demandantes provaram, *prima facie*, que desde 1995 os europeus vinham exportando açúcar em quantidades acima do nível de compromisso;

(iii) A CE, através do seu regime de açúcar, haviam atuado de maneira incompatível com as suas obrigações, constantes do Artigo 3.3 e do Artigo 8 do AA, ao outorgar subsídios à exportação (parágrafos 1(a) e 1(c) do Artigo 9 do AA); e

(iv) Não se fazia necessário analisar a medida à luz do ASMC, pois a CE já estava sendo condenada à luz do AA. Assim, o painel exerceu economia judicial em relação a esse aspecto.

4.8. Recomendação final pelo Órgão de Apelação

Preliminarmente, o OA entendeu que os demandantes agiram de boa-fé e não estavam impedidos, pelo princípio de Estoppel, de levar a demanda adiante. O OA recebeu o *amicus curiae brief* da Associação das Indústrias de Açúcar centro-americanas, mas tampouco o levou em consideração.

Quanto ao mérito, o OA também concluiu que a nota de rodapé contrariava o AA. Deixou claro que ela não aumenta ou modifica o compromisso assumido pelos europeus durante a RU. Portanto, a CE não poderia subsidiar o montante que estava sendo subsidiado.

Com relação aos subsídios à exportação, a discussão girou em torno da definição de pagamento. Em circunstâncias particulares da disputa, concluiu-se que havia o pagamento em forma de transferência financeira de recursos de receita mais alta, resultante de vendas do açúcar “A” e “B”, para a exportação do açúcar “C”. e isso contrariava os Artigos 9.1 (c), 3.3 e 8 do AA.

Por fim, o OAC afirmou não estar em posição de completar a análise com relação ao Artigo 3 do ASMC (subsídios proibidos) para o qual o painel havia exercido economia processual. Com relação a esse ponto, caberia uma crítica. O Órgão de Apelação errou em não ter apreciado as questões conforme as normas do acordo sobre subsídios porque eventual condenação com base no ASMC permitiria que o painel fixasse prazo para a implementação da decisão.

Apesar de o AA ser um acordo específico para tratar de produto agrícola, o ASMC, em seu Artigo 4.7, traz menção específica sobre a necessidade de retirada dos subsídios proibidos (Artigo 3) “sem demora”. Caso não ocorra a retirada imediata dos subsídios proibidos, e não haja acordo sobre compensação, os demandantes poderiam pedir autorização para retaliar. Assim, uma condenação à luz do ASMC seria mais vantajosa para os demandantes.

4.9. A implementação da recomendação

Após a adoção dos relatórios de apelação e do painel em 19 de maio de 2005, começou a contar o prazo razoável de tempo para a CE implementar as recomendações do OSC. Assim, as partes do contencioso iniciaram negociações com vistas a acordar a extensão de tal prazo. Como não houve acordo, as partes lançaram mão da arbitragem no Artigo 21.3 do ESC. O árbitro escolhido, A.V.Ganesan⁹⁶, reuniu-se com as partes em 10 de outubro de 2005.

As CE pleitearam prazo de dezenove meses e doze dias⁹⁷ para a plena implementação. Os europeus entendiam que havia a necessidade de uma reforma profunda que levasse em conta a necessidade de diminuir a produção interna e, como consequência, as exportações. Argumentavam, ainda, que haveria necessidade de estabelecer período de transição de seis meses para acomodar as expectativas de direito dos agricultores que há haviam plantado beterraba para a safra 2005/2006. No total, a CE estimava que necessitaria de quase dois anos para implementar a decisão do OSC. O “prazo razoável” proposto pela CE expiraria, assim, em de janeiro de 2007.

O Brasil e outros co-demandantes sustentaram que a legislação europeia atual permitia o pleno cumprimento das recomendações do OSC em questão de semanas e pleiteou prazo razoável de seis meses e seis dias, ou seja, até 25 de novembro de 2005. Adicionalmente, o Brasil ponderou que, se o árbitro julgasse que seriam necessários ajustes na legislação comunitária, o prazo razoável não deveria ser superior a sete meses e oito dias, ou seja, até 27 de dezembro de 2005.

96 Presidente da divisão do OA que examinou o caso.

97 Todos os prazos contam a partir de 19 de maio de 2005, data da adoção pelo OSC dos relatórios do contencioso.

O laudo arbitral foi emitido em 28 de outubro de 2005 e concedeu doze meses e três dias, contados a partir da adoção do relatório de apelação, para que a CE implementasse as recomendações do OSC. Dessa maneira, ficou estipulado que a CE deveria acomodar sua legislação com o fito de respeitar os limites quantitativos e orçamentários de subsídios à exportação de açúcar até 22 de maio de 2006.

Em 22 de junho de 2005, portanto algum tempo antes da expiração do prazo razoável para implementação, a Comissária de Agricultura da CE, Mariann Fischer-Boel, apresentou projeto de reforma do regime açucareiro, cujas principais propostas incluíam:

(i) Transformação do preço de intervenção em preço de referência, patamar que acionaria mecanismos de estocagem, *carry-forward*, retirada de açúcar do mercado etc.; esse preço de referência sofreria redução gradual (39% em quatro anos);

(ii) Unificação das quotas “A” e “B” nos volumes atuais, acrescidas de um milhão de toneladas divididas entre os países produtores de açúcar “C”;

(iii) Incentivos (descrescentes ao longo de quatro anos) para abandono de contratos e de produção, e desestímulo (taxação adicional) à produção de excedentes;

(iv) Redução de quotas, em caráter voluntário nos primeiros quatro anos; e

(v) Fim da proibição da venda de açúcar “C” no mercado interno.

Em 24 de novembro de 2004, os Ministros de Agricultura dos vinte e cinco Estados membros da CE anunciaram a aprovação da reforma do regime europeu de açúcar com algumas modificações, como a redução de 36% no preço de intervenção do açúcar no mercado doméstico em quatro anos (e não 39%), além de novos instrumentos de controle dos níveis de exportação. A entrada em vigor do novo regime, contudo, dependeria da publicação e entrada em vigor de uma série de regulamentos.

Na reunião do OSC de 19 de junho de 2006, a CE reafirmou que, com a aprovação da reforma do regime europeu de açúcar e a conseqüente entrada em vigor dos novos regulamentos que reestruturariam o mercado europeu a partir de julho de 2006, as recomendações do OSC seriam implementadas e a CE deixaria de ser exportadora líquida de açúcar nos próximos anos. Adicionalmente, a CE declarou que entraria em vigor no dia seguinte àquela reunião do OSC, em 23 de maio de 2006, o Regulamento n. 769/2006, que suspendeu a apresentação de pedidos de licença à exportação de açúcar “C”.

Essa medida, tomada em conjunto com a reforma do regime açucareiro, daria conta, na visão da CE, das recomendações do OSC. Como os co-demandantes dispunham apenas de previsões do funcionamento do regime e do comportamento do mercado europeu diante das novas regras aprovadas pela CE, sobretudo no que diz respeito ao controle das exportações subsidiadas, preferiram resguardar seus direitos de retaliação por intermédio de um acordo de *sequencing*, adotado pelo OSC também em 19 de junho de 2006. Esse acordo assegurou que as partes envolvidas na disputa só passariam à eventual fase de retaliação após conclusão de painel de revisão (Artigo 21.5 do ESC).

A reforma do regime açucareiro europeu entrou em vigor dia 1 de julho de 2006. No primeiro ano, o novo regime terá “marketing year” (campanha) de quinze meses, ou seja, terá vigência até 30 de setembro de 2007. Nos anos seguintes até 2010, as campanhas se iniciarão em 1 de outubro e se findarão em 30 de setembro.

A nova estrutura do regime açucareiro europeu foi moldada, sobretudo, pela edição de uma nova OCM de açúcar – Regulamento n. 318/2006, em substituição à anterior (Regulamento n. 1.260/2001). Trata-se do principal Regulamento aprovado pela CE sobre a reforma do regime açucareiro europeu. A medida contém vários dispositivos que dão forma aos principais instrumentos de gestão da produção, importação e exportação de açúcar, entre os quais:

(a) Transformação do “preço de intervenção” em “preço de referência” - Trata-se de mecanismos de: a) estocagem; b) *carry-foward*; c) retirada do açúcar do mercado doméstico europeu. Esse preço ainda será o atual 631,9 euros/tonelada até a safra de 2007/2008. Após este período, haverá então corte gradual de 36% em 4 anos até 2009/2010, quando o preço passará a 404,4 euros/tonelada (Artigo 3.1 do Regulamento n. 318/2006). Atualmente, a cotação da tonelada de açúcar refinado no mercado internacional está em torno de 347,50 euros/tonelada;

(b) Diminuição das quotas em 2,5 milhões de toneladas;

(c) Unificação das quotas “A” e “B” (Artigo 7 do Regulamento n. 318/2006);

(d) “quota adicional de 1 milhão de toneladas distribuídas entre países produtores de açúcar C. Para produzir a quota adicional, as unidades produtoras deverão pagar 730 Euros/tonelada (Artigo 8.3 do Regulamento n. 318/2006);

(e) Fim da obrigação de exportar o açúcar excedente, antigo açúcar C⁹⁸; e

(f) Taxação à produção de açúcar de quota a partir da safra 2007/2008 de 12 euros/tonelada (Artigo 16 do Regulamento n. 318/2006).

Da análise geral do Regulamento n. 318/2006, a impressão é de que o espírito do novo regime açucareiro europeu seria o de buscar equilíbrio de mercado no qual a soma da produção interna e das importações (ACP+EBA⁹⁹) igualar-se-ia à demanda interna sob o preço de referência.

Com relação ao “controle” das exportações, os pontos mais importantes identificados para a implementação das recomendações do OSC são os seguintes:

- foi eliminada a proibição de vendas no mercado interno do açúcar excedente (antigo açúcar “C” - Artigo 13 do Regulamento anterior 1.260/2001);
- foram criadas novas medidas para gerir esse açúcar excedente, agora chamado de açúcar extracota (“out-of-quota-sugar”), conforme estabelecidas pelo Regulamento n. 493/2006; e
- o novo regime prevê que o que excede a quota nacional será “out-of-quota production” (Artigo 12 do Regulamento n.318/2006).

A destinação do açúcar extraquota (Artigo 12 do Regulamento n.318/2006) seria a seguinte:

- uso para processamento de certos produtos industriais (açúcar industrial - Artigo 13 do Regulamento n.318/2006);
- “carry-forward” sem limite de quantidade, no todo ou em parte, para o ano seguinte (Artigo 14 do Regulamento n.318/2006); e
- abastecimento de regiões periféricas (*outermost regions*), conforme prevê o Regulamento n.247/2006.

No que respeita ao montante excedente (*surplus amount* previsto no Artigo 15 do Regulamento n.318/2006;

(i) ficou estabelecida taxa adicional sobre o açúcar extra-cota que não cabe nas 3

98 Artigo 13 do Regulamento n. 1.260/2001, objeto de contestação na OMC.

99 Importações preferenciais no âmbito do Protocolo de açúcar (Acordo de Cotonou) e da iniciativa “Everything But Arms”, que busca liberalizar o acesso livre de quotas e tarifas) dos produtos oriundos de PMDRs ao mercado europeu até 2010.

categorias acima referidas porque não foi utilizado pela indústria, não foi *carried-forward* para o ano seguinte, mas foi retirado do mercado ou estocado pelo próprio produtor;

(ii) essa taxa deve ser suficientemente alta para impedir acumulação (Artigo 15.2 do Regulamento n.318/2006); e

(iii) montante da taxa dependia da regra de implementação (Artigo 40.c e d), a qual foi adotada pelo Regulamento n.967/2006, que fixou a taxa em 500 dólares por tonelada¹⁰⁰,

Com relação ao controle das exportações, o Regulamento n.318/2006 estabelece:

(i) em seu Artigo 32, reembolsos (*refunds*) dentro dos limites acordados; e

(ii) em seu Artigo 34, observância dos limites de volume assegurados com base nas licenças de exportação emitidas para os períodos de referência (*ensured on the basis of the export licences issued for the reference periods*).

O Regulamento n.951/2006 também dispõe sobre o controle das exportações e, em seu Artigo 9º, limita a emissão de licenças à exportação à quantidade e compromisso orçamentário máximos estipulados nos compromissos de redução de subsídios assumidos pela CE perante a OMC. Porém, o mecanismo escolhido para tanto não é nem automático, nem uno. O referido Artigo outorga à Comissão Europeia a discricionariedade de: a) fixar uma porcentagem de aceitação dos pedidos; b) rejeitar os pedidos para os quais ainda não foram emitidos certificados de exportação; ou c) suspender a apresentação de pedidos por cinco dias úteis; ou, ainda, em caso de necessidade, d) suspender por mais tempo, de acordo com o procedimento previsto na Decisão n. 199/468/EC, que envolve o Comitê de Gestão do Açúcar, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia. As três hipóteses só poderiam ser tomadas em caso de “risco de superação dos compromissos orçamentários ou quantitativos de exportação do açúcar”.

Ademais, o Artigo 19 do Regulamento n. 967/2006 trata dos certificados de exportação extraquota. Há referência aos “limites quantitativos à exportação sem restituições”, mas em vez de estipulá-lo em 1.273.500 toneladas/ano e em 499,1 milhões de euros/ano, o Artigo faz referência ao procedimento do Artigo 39 do Regulamento n. 318/2006, o que demanda decisão do Comitê de Gestão do Açúcar, do Conselho Europeu e da própria Comissão para aprovação.

100 Artigo 3.1 do Regulamento da Comissão n. 967/2006.

Cada Estado-membro deverá comunicar à Comissão até o dia 15 de cada mês as quantidades de certificados de licença à exportação, o montante de açúcar a ser exportado em cada pedido e o montante da restituição à exportação (subsídios) correspondente.

4.10. Controle do antigo açúcar “C” remanescente

Com o fim da obrigação de exportar o açúcar excedente, antigo açúcar “C”, toda empresa que decidiu fazer *carry-forward* do açúcar “C” produzido na campanha 2005/2006 para a campanha 2006/2007 deveria comunicar ao Estado-membro correspondente, até o dia 31 de outubro de 2006. Todos os Estados-membros, por sua vez, deveriam comunicar à Comissão Européia as quantidades de açúcar “B” e “C” *carried-forward* até 30 de novembro de 2006¹⁰¹.

Todo açúcar “C” da campanha 2005/2006 que não foi exportado até 23 de maio de 2006 passou a ser considerado açúcar extraquota, nos termos do Artigo 12 do Regulamento n. 318/2006, ou seja, pode ter três destinações: uso industrial; abastecimento de regiões periféricas ou exportado dentro dos limites da OMC.

De acordo com o Regulamento n. 769/2006, houve suspensão da apresentação de pedidos de licença à exportação de açúcar “C” a partir de 23 maio de 2006. No considerando (1) do referido Regulamento¹⁰², há menção explícita às conclusões do OSC e ao fato de que o açúcar “C” deve ser computado nos limites de quantidade e de valor das exportações de açúcar com subsídios estabelecidos ao fim da RU.

O açúcar “C” da campanha 2005/2006 que não recebeu licença à exportação até 22 de maio de 2006 está sendo considerado açúcar extraquota nos termos do Artigo 12 do Regulamento n. 318/2006.

Em caso de a empresa decidir fazer *carry-forward* do açúcar extraquota a partir da campanha 2006/2007 para 2007/2008, deverá comunicar a sua decisão ao Estado-membro e este deverá reportar à Comissão Européia, no mais tardar até 1º de maio, a quantidade de

101 Artigo 1 do Regulamento n. 493/2006.

102 O Acordo sobre a Agricultura concluído no âmbito das negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai, em conformidade com o Artigo 300.o do Tratado, comporta limites de quantidade e valor das exportações subsidiadas da Comunidade. Em consequência das conclusões de 19 de maio de 2005 do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC), as exportações de açúcar “C” devem ser abrangidas pelos referidos limites. Foi concedido à Comunidade um prazo para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem no âmbito da OMC, o qual termina em 22 de maio de 2006”.

açúcar a ser transferida para a campanha seguinte(Artigo 17 do Regulamento n. 967/2006).

Retirada de parte do açúcar do mercado doméstico em caso de desequilíbrio¹⁰³/*overproduction* (quantidade limiar determinada pela multiplicação da quota de cada empresa por um coeficiente por Estado-membro – Artigo 3 do Regulamento 493/2006; o coeficiente da França, por exemplo, é de 0,8393). Devem-se levar em consideração os compromissos do bloco e: a) cada unidade produtora deverá estocar a estipulada porcentagem do açúcar produzido em excesso “at its own expense” (Artigo 19.3 do Regulamento n. 318/2006); a quantidade estocada será tratada como açúcar de quota do ano seguinte; c) as CE podem decidir pela diminuição das importações preferenciais (parágrafo 2º do Artigo 19.1 do Regulamento n. 318/2006 – consequências para os países ACP); d) a CE poderá estabelecer que o açúcar estocado será *surplus sugar* disponível para tornar-se açúcar de uso industrial ou quota temporária, da qual parte poderá ser exportada “respeitados os compromissos da Comunidade”.

Os incentivos para abandono de contratos e de produção fazem parte do esquema de reestruturação temporária (Regulamento n. 320/2006), medida que se enquadraria na caixa azul, que deverá ser reportada ao Comitê de Agricultura da OMC. Estabelece ajuda decrescente nos primeiros quatro anos do novo regime – combinados à redução de quotas voluntária no mesmo período.

A ajuda será financiada pelo EAGF (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*)¹⁰⁴ e terá três vertentes: a) unidades que renunciarem quotas e fecharem um ou mais fábricas terão ajuda que vai de 730 euros/tonelada não produzida (2006/2007) até 520 euros/tonelada (2009/2010); b) unidades que renunciarem quotas e fecharem parte da fábrica terão ajuda de 547 euros/tonelada (2006/2007) a 390 euros/tonelada (2009/2010); e c) unidades que renunciarem quotas e deixarem de usar o maquinário da fábrica terão ajuda de 255,50 euros/tonelada a 182 euros/tonelada. Pelo menos 10% dessa ajuda será destinada aos plantadores de beterraba e aos donos do maquinário sublocado (sejam indivíduos ou empresas).

Para a campanha 2007/2008, a Comissão anunciou que não recebeu pedidos de abandono voluntário da produção na quantidade esperada e decidiu encaminhar ao Comitê

103 “...to preserv the structural balance of the market”, Artigo 19 do Regulamento n. 318/2006.

104 Artigo 1 do Regulamento n. 320/2006.

de Administração do regime para a retirada de 2 milhões de toneladas de açúcar do mercado. Dessa forma, parte da produção de açúcar para a safra 2007/2008 deverá ser *carried-forward* para a safra seguinte ou destinada para uso industrial.

Como parte do Programa de reestruturação, cada Estado-membro poderá conceder uma “ajuda à diversificação” no montante inicialmente de 109,50 euros (campanha 2006/2007) até 78 Euros (2009/2010) por tonelada de açúcar que o produtor deixe de fabricar. Em troca, o Estado-membro deverá implementar medidas de diversificação das atividades produtivas, em conformidade com os Arts. 1 e 3 do Regulamento n. 1.698/2005. No caso da campanha 2006/2007, cada Estado-membro deveria haver comunicado à Comissão se iria conceder tal ajuda até o dia 31 de dezembro de 2006¹⁰⁵.

Permanecem em vigor as ajudas ao açúcar produzido nos departamentos franceses ultramarinos e à refinação do açúcar bruto importado ao amparo do protocolo de açúcar (açúcar ACP). A quantidade importada, contudo, deverá ser limitada “às necessidades básicas do abastecimento” das refinarias. Será cobrado o direito pleno de importação aumentado de 115,40 euros/tonelada ao açúcar importado além do referido limite.

A CE prevê ainda ajuda à estocagem em caso de o preço doméstico do açúcar fica abaixo do preço de referência (Artigo 18 do Regulamento n. 318/2006).

Cada Estado-membro também está obrigado a comunicar à Comissão a quantidade de açúcar armazenada no fim de cada mês pelas empresas sediadas em seu território de acordo com o Artigo 21.2 do Regulamento n. 952/2006.

Permanece a possibilidade de compra de intervenção de açúcar, ou seja, se o preço de compra do açúcar no mercado comunitário ficar abaixo do preço de referência¹⁰⁶, o produtor pode pedir à sua agência de intervenção nacional que compre o açúcar produzido e não vendido no mercado. O preço da tonelada do açúcar em caso de compra de intervenção será de 505,52 euros/tonelada para a campanha 2006/2007 com queda gradual até 323,52 euros/tonelada para a campanha 2009/2010, de acordo com o Artigo 32 do Regulamento n. 952/2006. Ressalte-se que foi estabelecido limite quantitativo anual para cada agência nacional de intervenção¹⁰⁷. Os montantes nacionais somados totalizam 600 mil toneladas por

105 Artigo 14 do Regulamento n. 968/2006.

106 Artigo 18 do Regulamento n. 318/2006.

107 A agência de intervenção do Reino Unido, por exemplo, só poderá comprar, no máximo, 39.172

ano. É fundamental ressaltar também que o açúcar a ser comprado deve ser de quota, nunca excedente, tudo de acordo com os artigos Artigo 18 do Regulamento n. 318/2006 e Artigo 25 do Regulamento n. 952/2006.

O açúcar comprado pela Agência de Intervenção poderá ser exportado dentro dos limites estabelecidos pelas regras multilaterais (Artigo 18.3 do Regulamento n. 318/2006) ou vendido no mercado interno (Regulamento n. 1.039/2006). Não obstante, essa possibilidade é juridicamente factível em apenas onze dos vinte e cinco Estados-membros¹⁰⁸.

Transição de uma política de apoio aos preços e à produção para uma política de apoio ao rendimento dos agricultores – Regulamento n. 319/2006. Nova tabela com limites máximos nacionais de apoio aos agricultores. Montantes suplementares para Espanha, Irlanda, Portugal, Finlândia e Reino Unido.

Os Regulamentos n. 658, 659 e 660, todos de 2006, prevê em regras para a aplicação do regime de apoio direto ao agricultor no âmbito da PAC. São mecanismos de pagamento único, sistema integrado de gestão, sistema de utilização de terras etc. Tudo, aparentemente, dentro do espírito de transição de uma política de uma política de apoio aos preços e à produção para uma política de apoio ao rendimento dos agricultores. Alguns dos mecanismos incluem a concessão de direitos por retirada da produção (Caixa azul- Artigo 6.5 do AA). Ainda é importante ressaltar que poderá ser autorizada a plantação de beterraba em terras retiradas da produção desde que não seja utilizada para fabricação de açúcar (produto intermediário, co-produto ou subproduto), conforme estabelece o Artigo 1º,18 do Regulamento n. 660/2006, que dá nova redação ao Artigo 143 do Regulamento n. 1782/2003.

3.2.10. Controle de preços

Em junho e em dezembro de cada ano, a Comissão deverá informar ao Comitê de Gestão do Açúcar o preço médio do açúcar branco no primeiro e no segundo semestre da campanha anterior (Artigo 14 do Regulamento n. 952/2006). É importante, portanto, monitorar esses preços.

Importa salientar que foi estipulada uma taxa ao açúcar excedente que não foi

toneladas, de acordo com o Anexo do Regulamento n. 952/2006.
108 Alemanha, Bélgica, Eslováquia, Espanha, Hungria, Irlanda, Itália, Polónia, República Tcheca e Suécia são países que têm açúcar de intervenção já armazenado.

retirado do mercado, usado como açúcar industrial, destinado à regiões periféricas, ou *carried-forward* para a campanha seguinte. Conforme mencionado anteriormente, de acordo com Artigo 3 do Regulamento n. 967/2006, a taxa é de 500 euros/tonelada. O objetivo da taxa é evitar a acumulação de quantidades produzidas além das quotas.

O montante a ser pago pelos fabricantes a cada ano será comunicado antes de 1º de maio e pago antes de 1º de junho. Todos os anos, cada fabricante de açúcar que produzir além da sua quota deverá comunicar a quantidade excedente ao organismo competente de cada Estado-membro antes de 1º de fevereiro. Cada Estado-membro, por sua vez, comunicará a quantidade total de açúcar extraquota produzido até 30 de junho.

4.11. Perspectivas quanto à implementação da recomendação

Para o Brasil e os outros co-demandantes, no contexto da disputa, o aspecto mais importante da reforma do regime europeu de açúcar é o controle das exportações da CE em níveis compatíveis com seus compromissos. Nesse contexto, é de notória importância o funcionamento dos instrumentos elencados nos Artigos 9º do Regulamento n. 951/2006 e 19 do Regulamento n. 967/2006, que tratam, respectivamente, do controle quantitativo e orçamentário das exportações europeias de açúcar.

Em 20 de outubro de 2006, representantes dos três países co-demandantes e da CE reuniram-se na sede da Comissão Europeia, em Bruxelas, para discutir os principais elementos do novo regime açucareiro europeu. As diferenças mais significativas apontadas pela Comissão em comparação ao regime anterior foram: (a) o fim do açúcar “C” e da obrigatoriedade de que o açúcar fora de quota seja exportada; (b) a redução da produção de açúcar fora da quota (designado como *out-of-quota* ou *non quota sugar*); (c) a destinação do açúcar fora da quota prioritariamente ao mercado interno; e (d) a possibilidade de exportação desse açúcar fora da quota somente dentro dos limites da OMC e apenas após decisão formal da Comissão que fixe os volumes passíveis de exportação (Decisão n. 1999/468/EC, referida nos Artigos 12.d e 39 do Regulamento n. 318/2006).

Esse mecanismo é bastante distinto do adotado para as exportações de *quota sugar*, que se mantém inalterado na nova legislação. Pelo sistema vigente para o açúcar dentro da quota, a Comissão realiza licitações quinzenais (*tendering system*), após discussão, no âmbito do Comitê de Administração do regime, dos volumes de pedidos de exportação com subsídios (*refunds*) que serão aceitos. Um sistema complementar permite a emissão de

licenças fora do mecanismo de licitações, mas com vantagens inferiores para os exportadores, sendo, por isso, muito menos utilizado (seriam cerca de 10% das licenças). Assim, a Comissão insistiu em que, atingidos os limites da OMC, poderia facilmente controlar as exportações subsidiadas por meio da não-abertura de novas licitações e, se necessário, suspensão da emissão de licenças para evitar um redirecionamento dos pedidos para o mecanismo complementar. Os representantes declararam que o açúcar excedente será destinado prioritariamente ao mercado interno (uso industrial, *outermost regions* – cerca de 70 mil toneladas anuais – ou *carry forward* voluntário para a quota do ano seguinte) e a possibilidade de exportá-lo só poderá ser utilizada em caso de decisão da Comissão autorizando a exportação dentro de limites quantitativos que respeitem os compromissos comunitários na OMC. Ou seja, a Comissão declarou explicitamente que essa exportação, conforme determinado pelo OSC, será contada no limite de subsídios consolidado na OMC.

Não haveria previsão de autorizar exportações de açúcar fora de quota este ano. O açúcar fora de quota que não fosse objeto de uma das opções mencionadas (uso industrial, *outermost regions*, *carry forward* ou exportação autorizada), será considerado açúcar excedente (*surplus sugar*) e estará sujeito a pagamento de taxa proibitiva de 500 euros por tonelada.

Como ao fim de cada mês cada Estado-membro deverá comunicar a quantidade de açúcar efetivamente exportado em conformidade com os Artigos 18 do Regulamento n. 951/2006 e 8 e o Regulamento n. 1291/2000, a Comissão não poderá alegar não saber quanto açúcar foi exportado e quantas licenças à exportação emitidas (Artigo 17 do Regulamento n. 951/2006 mais o Artigo 33 do Regulamento n. 318/2006). De 23 de maio (data da entrada em vigor do Regulamento que suspende a exportação de açúcar “C”¹⁰⁹) a setembro de 2006, segundo dados apresentados pela Comissão Europeia por ocasião da reunião de outubro de 2006, a CE exportou 440 mil toneladas de açúcar, se continuar assim, a CE poderá efetivamente respeitar o limite de 1,273.500 toneladas/ano.

IV. CONCLUSÃO

O sistema multilateral de comércio vem se desenvolvendo desde 1947, com a criação do GATT e realização de diversas rodadas de negociação nos anos posteriores para a

109 Regulamento da Comissão Europeia n. 769/2006.

liberalização comercial. Entretanto, tais instrumentos não foram suficientes para eliminar ou mesmo reduzir de maneira substancial as barreiras do comércio agrícola, em especial no que se refere aos subsídios agrícolas.

Somente em 1995, com a criação da OMC e a entrada em vigor dos diversos acordos negociados durante a Rodada Uruguai, como o AA, o ASMC, o GATT 1994 e o ESC, é que novas disciplinas estabelecidas para regular o comércio agrícola e assim buscar a eliminação das distorções existentes. Em relação aos subsídios agrícolas, foram criados limites e compromissos de redução para os membros da OMC. Além disso, também foi neste ano que passou a funcionar o OSC, que permitiu o questionamento por parte dos membros da referida organização internacional de eventuais violações aos acordos em vigor.

Entretanto, a Cláusula da Paz foi um mecanismo restritivo que, por muitos anos, impediu que os membros da OMC iniciassem demandas comerciais relacionais a subsídios agrícolas no OSC da referida organização. Nesse contexto, o “Caso do Algodão” foi o primeiro a questionar, de forma sistêmica, as políticas agrícolas norte-americanas para o algodão em face dos acordos internacionais em vigor e dos compromissos firmados pelos EUA na OMC.

O precedente criado com este caso é de suma importância para todo o sistema multilateral, na medida em que traz a interpretação no painel e do Órgão de Apelação a respeito de um dos assuntos mais sensíveis da OMC: a regulamentação dos subsídios agrícolas. Possibilita também o exame da forma como os acordos, disciplinas e compromissos assumidos pelos países na OMC deverão ser interpretados no que se refere aos subsídios agrícolas.

Cumprir avaliar a abrangência dos Termos de Referência. Merece atenção a tentativa norte-americana de restringir os Termos de Referência, de forma a eliminar de sua abrangência o exame dos programas que já não estavam mais em vigor, como o PFC e o MLA. Contudo, tanto o painel quanto o Órgão de Apelação entenderam que tais programas deveriam ser considerados, uma vez que continuavam produzindo seus efeitos para o comércio internacional. Esse entendimento é extremamente relevante, na medida em que poderá ser utilizado em novos casos em que haja medidas já revogadas, mas que continuam produzindo efeitos.

Outro ponto relevante foi a constatação da violação da Cláusula da Paz,

mecanismo até então considerado quase intransponível pelos membros da OMC para o início de demandas relacionadas a subsídios agrícolas. Essa interpretação foi importante na medida em que a conclusão da Rodada Doha traz novamente a indagação sobre o retorno da Cláusula da Paz. Este contencioso demonstrou que mesmo com a Cláusula da Paz os subsídios poderão vir a ser questionados com sucesso pelos membros da OMC perante o OSC.

Também merece destaque a consideração de que programas de subsídios agrícolas desvinculados dos preços de mercado não necessariamente podem ser qualificados na caixa verde, uma vez que não preenchem os requisitos do Anexo 2 do AA. Isso demonstra que nem sempre as classificações realizadas pelos membros da OMC em relação às diversas caixas de subsídios foram feitas de maneira correta. Poderá haver necessidade de reacomodação dos diversos programas de subsídios dos EUA, de modo que não ultrapassem seus compromissos em caixa amarela. Isso ficará mais evidente com o início das negociações da *Farm Bill*.

Demonstrou-se que mesmo em matéria de subsídios agrícolas, tema ainda inexplorado no OSC da OMC, já se começa a firmar posição de que os subsídios proibidos no sentido do artigo 3 do ASMC não devem ser tolerados no sistema multilateral de comércio, em razão do seu efeito distorcivo.

Outro ponto de destaque do “Cado do Algodão” está relacionado à consideração de que os programas de garantia de crédito à exportação são, na realidade, subsídios à exportação e desse modo devem ser considerados. Com isso, os programas de crédito utilizados pelos EUA para outras *commodities* também passa a ficar na mira dos membros da OMC, que podem se utilizar do entendimento já esposado para o algodão para tentar obter provimento favorável para o seu pleito.

O grave prejuízo aos interesses brasileiros foi um dos principais argumentos utilizados pelo Brasil, na medida em que foi alegado que os programas norte-americanos para o algodão contribuíram para uma significativa superprodução e resultaram em um aumento das exportações de algodão dos EUA, particularmente durante os anos de 1999-2002, com um impacto direto nos preços internacionais.

Na análise da ocorrência de “grave prejuízo”, foi considerada em primeiro lugar a demanda fundada na significativa contenção de aumento de preços (*price suppression*) no mercado mundial, hipótese essa confirmada pelo painel e pelo Órgão de Apelação da

OMC. Nesse sentido, foram considerados para esta análise os programas de subsídios para o algodão que estariam diretamente vinculados aos níveis de preço de mercado, sendo eles o MLP, o *Step 2*, o *MLA* e o *CCP*. Ao definir esses programas, destacou-se que eles envolviam uma quantia muito elevada de recursos do governo norte-americano para o algodão e, além disso, estavam vinculados à flutuação de preços de mercado, por meio de um nexo de causalidade.

Os relatórios do painel e do Órgão de Apelação possibilitaram o entendimento de que os programas vinculados a preço, dependendo das circunstâncias em que são conferidos, possuem um caráter distorcivo ao comércio internacional e por isso devem ser modificados. Esse entendimento força ainda mais os programas de caixa amarela e de caixa azul a migrarem para a caixa verde, a fim de que não mais estejam expostos a questionamentos deste tipo.

Também a ameaça de grave prejuízo é um argumento de grande relevância no contexto dos subsídios agrícolas. Embora não tenha havido um pronunciamento do painel/Órgão de Apelação sobre este ponto neste caso, será inevitavelmente debatido em futuros contenciosos, na medida em que os programas de subsídios são normalmente perenes e se estendem para o futuro.

Considerando a falta de precedentes sobre este ponto, merecem exame cuidadoso os conceitos extraídos de decisões de painéis e do Órgão de Apelação acerca do tema com base em outros acordos da OMC, como o acordo de salvaguardas e o *antidumping*. O desenvolvimento de um padrão de análise claro a respeito do estabelecimento de casos baseados em ameaça de prejuízo grave poderá ter mais importância em relação a subsídios cuja concessão esteja atrelada a critérios relativamente objetivos, permitindo uma aferição precisa, assim que determinadas condições sejam atingidas. Assim, por meio de estudos econômicos, poder-se-ia apurar o volume de subsídios a ser conferido uma vez que o preço do produto caia abaixo do patamar determinado em lei.

Consequentemente, com o cálculo do volume de subsídios a ser concedido, poder-se-á determinar o potencial de penetração das exportações subsidiadas em determinado mercado, por meio da determinação do provável preço a que o produto subsidiado deverá ser exportado, comparado com os preços dos demais países concorrentes. Pode-se concluir que o “Caso do Algodão” constituiu importante precedente no questionamento de subsídios

agrícolas no OSC da OMC, tendo se tornado um modelo a ser seguido por outros membros.

Quanto ao contencioso submetido ao OSC da OMC, relativamente os subsídios europeus concedidos ao açúcar, o volume dos subsídios concedidos, aliado ao tamanho do mercado europeu, acarretaram efeitos distorcivos diversos no setor açucareiro internacional, em detrimento dos interesses dos PEDs, muitos dos quais têm na exportação de açúcar importante fonte de geração de divisas.

Ante esse contexto de ilegalidade e injustiça, o curso de ação decidido por Brasil e os demais co-demandantes Austrália e Tailândia, foi a abertura do contencioso na OMC. A disputa impôs desafios políticos consideráveis tendo em vista possíveis impactos sobre as relações diplomáticas com a CE, importante parceira comercial do Brasil; o peso político e econômico do bloco; bem como a reação dos países ACP. Não obstante, a recomendação do OSC favorável à demanda brasileira, veio a corroborar entendimento de que o referido Sistema é instrumento hábil para minimizar as assimetrias que imperam na OMC e na sociedade comercial como um todo. Nessa linha, a reforma da OCM do açúcar é notícia alvissareira no âmbito do OSC da OMC e apresenta perspectivas positivas.

Para os co-demandantes importa que a reforma seja encaminhada de maneira satisfatória, ou seja, que respeite a observância dos limites à exportação; caso contrário, o Brasil, ouvido o setor privado, poderia vir a pedir futuramente eventual painel de revisão com possibilidade de posterior retaliação em caso de falta de cumprimento, conforme previsto no acordo de *sequencing* assinado entre as partes).

As exportações européias já começam a recuar e, como consequência, as exportações brasileiras estão em processo de expansão, sobretudo para os países do Oriente Médio, para os quais houve aumento de 170% em termos de valor exportado em outubro de 2006 (US\$325,5 milhões), se comparado ao mesmo mês do ano anterior. Diante das novas circunstâncias e da retirada de parte do açúcar europeu do mercado internacional, pode-se dizer que o setor açucareiro brasileiro está se beneficiando de preços mais altos no mercado internacional e de acesso a novos mercados.

Observe-se que se os cortes em subsídios agrícolas não forem aqueles desejados pela maioria dos países, o OSC poderá se firmar como alternativa para a busca da redução das distorções ao comércio internacional decorrentes dos subsídios agrícolas.

É reconhecida a dificuldade para um país encontrar uma forma de retaliação

que não prejudique o seu consumidor interno. O Brasil enfrenta hoje essa dificuldade. O montante da retaliação sugerida pelo Brasil indica que será necessário fazer uso da retaliação cruzada, atingindo os setores de propriedade intelectual e serviços, os quais podem afetar menos o consumidor brasileiro. Sempre há a possibilidade de um país desenvolvido revidar a retaliação imposta por um país menos forte. Enfim, deve-se valorizar como o Brasil foi até agora vencedor, em função da competência do governo e do setor para enfrentar todas as dificuldades encontradas.

BIBLIOGRAFIA

PADUA LIMA, Maria Lúcia L.M.; ROSENBERG, Barbara (Coord.), Solução de Controvérsias: o Brasil e o Contencioso na OMC: tomo I, 1 ed., Editora Saraiva, 2008.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público – Curso Elementar, 11 ed., Editora Livraria do Advogado,

SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais, 40 ed., Editora Livraria do Advogado,

WELBER, Barral (organizador), O Brasil e a OMC, 2 ed., Editora Juruá.

HUSEK, Carlos Roberto, Curso de Direito Internacional Público, 6 ed., Editora LTR,

CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo. Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio. A OMC e o Brasil, Editora LTR, 1998.

TOLLINI, Hélio, Pontes - Volume 4- Número 5- novembro de 2008, ICTSD- International Centre for Trade and Sustainable Development, O Contencioso do algodão: a experiência pelo olhar do setor.

LIMA, Sérgio Mourão Corrêa, Tratados Internacionais no Brasil e integração- São Paulo: LTR, 1998.

THORSTENSEN, Vera; S.JANK, Marcos, O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional, Aduaneiras, 2005.