

O TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NA OMC E A PROMOÇÃO DE IGUALDADE CONCORRENCIAL NO COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

SPECIAL AND DIFFERENT TREATMENT IN THE
WTO AND THE PROMOTION OF COMPETITIVE
EQUALITY IN INTERNATIONAL AGRICULTURAL
TRADE

Joice Duarte Gonçalves Bergamaschi*
Tania Lobo Muniz**

*Doutoranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR; Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR. Bacharel em Direito pela Universidade Paranaense – UNIPAR/PR. Bolsista CAPES. E-mail: joiceduarte03@gmail.com

**Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL/PR. Docente titular do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1414-362X> E-mail: lobomuniz@uel.br

Como citar: BERGAMASCHI, Joice Duarte Gonçalves; MUNIZ, Tania Lobo. O tratamento especial e diferenciado na omc e a promoção de igualdade concorrencial no comércio agrícola internacional. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 3, p. 137-161, dez. 2023. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2023v18n3p.137-161. ISSN: 1980-511X

Resumo: Por reconhecer a disparidade das posições econômicas existentes entre os seus Estados Membros, a Organização Mundial do Comércio (OMC) consagra o “Tratamento Especial e Diferenciado” aos Estados Membros em desenvolvimento, que, expressamente previsto, lhes flexibiliza obrigações, para proporcionar-lhes igualdade concorrencial material, em face do poderio econômico dos Estados Membros desenvolvidos. Neste diapasão, o estudo se utiliza do método hipotético-dedutivo para analisar as contribuições do “Tratamento Especial e Diferenciado”, no contexto dos acordos que tratam sobre os subsídios agrícolas na OMC, com exame das disputas “Contencioso do Algodão” e “CE – Bananas”. Espera-se concluir, em composição da relevância da pesquisa, que o “Tratamento Especial e Diferenciado”, não é capaz, por si apenas, de garantir a justa participação dos Estados em desenvolvimento no comércio agrícola internacional, seja em razão da capacidade de ofertar subsídios ao setor agrícola ou do poder de atuação diante do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC e implantação de suas decisões.

Palavras-chave: tratamento especial e diferenciado; subsídios agrícolas; igualdade concorrencial; OMC; OSC.

Abstract: Recognizing the disparity in the existing economic

positions among its Member States, the World Trade Organization (WTO) enshrines “Special and Differential Treatment” for developing Member States, which, expressly foreseen, makes their obligations more flexible, to provide them with equality material competitive advantage, given the economic strength of the developed Member States. In this vein, the study uses the hypothetical-deductive method to analyze the contributions of the “Special and Differential Treatment”, in the context of the agreements that deal with agricultural subsidies in the WTO, with an examination of the disputes “Cotton Litigation” and “EC - Bananas”. It is expected to conclude, in composition of the relevance of the research, that the “Special and Differential Treatment”, is not able, by itself, to guarantee the fair participation of the developing States in the international agricultural trade, either because of the capacity to offer subsidies to the agricultural sector or the power to act before the Dispute Settlement Body (DSC) of the WTO and the implementation of its decisions.

Keywords: special and differential treatment; agricultural subsidies; competitive equality; WTO; DSC.

INTRODUÇÃO

A tutela das relações comerciais globais é realizada pelo sistema multilateral concebido na Organização Mundial do Comércio (OMC), que conta com um refinado sistema de regras, que, aplicado igualmente, tem a finalidade de garantir o livre comércio e a justa participação dos Estados Membros no mercado internacional.

Em razão das díspares posições econômicas ocupadas pelos Estados Membros da OMC, a igualdade de tratamento sofre flexibilização por meio do “Tratamento Especial e Diferenciado”, que conta com normativas que fazem concessões especiais aos Estados Membros em desenvolvimento, para permitir-lhes participar do comércio internacional com igualdade concorrencial material, no confronto com o poderio econômico dos Estados Membros desenvolvidos.

Neste diapasão, o estudo se utiliza de metodologia baseada em revisão bibliográfica, bem como da análise de documentos internacionais relevantes e análise de casos, no objetivo de discutir as contribuições do “Tratamento Especial e Diferenciado” para a promoção de igualdade concorrencial no comércio agrícola internacional, à luz dos postulados constantes no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA).

A pesquisa construída leva em consideração a realidade dos Estados no comércio agrícola internacional, e, em sua relevância, ressalta que, ainda que autorizados pelo “Tratamento Especial e Diferenciado”, os Estados Membros em desenvolvimento não dispõem de capacidade econômica para subsidiar o seu setor agrícola nos mesmos patamares que os Estados Membros desenvolvidos, da mesma forma que, mesmo entre si, os Estados Membros em desenvolvimento possuem diferentes níveis de poder econômico para atuar no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC e para implantar as suas decisões.

Assim, a importância do estudo se dá na medida em que destaca que o “Tratamento Especial e Diferenciado”, não pode garantir, por si, a efetivação da igualdade concorrencial material objetivada formalmente pelas normativas que o consagram nos acordos da OMC, especialmente nos casos que envolvem os Estados Membros em desenvolvimento e a concessão de subsídios à agricultura.

1 O TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

A proposta de fundação da Organização Mundial do Comércio remonta nos estudos desenvolvidos pelo economista John Maynard Keynes¹ (1883-1946) que, difundidos logo depois da Segunda Guerra Mundial, previam a criação de 3 (três) instituições mundiais para a promoção do desenvolvimento global.

¹ Os pensamentos de John Maynard Keynes a este respeito estão na obra “[Teoria geral do emprego, do juro e da moeda](#)”, de 1936.

Assim, com a finalidade de estabelecer políticas de incremento ao comércio multilateral, os países aliados se reuniram na chamada Conferência de Bretton Woods, realizada na cidade de Bretton Woods, nos Estados Unidos da América (EUA), no ano de 1944, e acordaram sobre a criação de 3 (três) instituições mundiais, quais sejam, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Internacional do Comércio (OIC) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Varella, 2003, p. 134).

Enquanto o FMI e o BIRD entraram em pleno funcionamento até 1945, a OIC efetivamente nunca entrou em vigor, acordando-se, contudo, a assinatura do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947. Este acordo, de caráter provisório, regulamentou o sistema multilateral de comércio até 1994, quando houve a criação da Organização Mundial do Comércio, por meio do Acordo de Marraqueche, firmado na cidade de Marraqueche, no Marrocos.

Sediada na cidade de Genebra, na Suíça, a Organização Mundial do Comércio entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1995 e possui a rígida regra de que, para fazer parte do seu quadro de Membros, o Estado deve se comprometer a ratificar todos os acordos multilaterais firmados em seu âmbito de negociação, não havendo permissão de escolha em relação a quais tratados aderir (ONU, 1994).

A Organização Mundial do Comércio é o foro central de negociações sobre as relações comerciais multilaterais entre os seus Membros, detendo a função de facilitar a aplicação, administração e funcionamento dos seus acordos, além de, por meio de seu Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), constituir instância de resolução dos conflitos que, porventura, surgirem, proferindo a justa interpretação das normativas que forem objeto de desentendimento (Brasil, 1994d).

Para Celso Lafer (1998, p. 145), a OMC e suas normas são essenciais porque o mercado não opera no “vazio”, ou seja, é uma ordem que requer regulamentação. Daí a necessidade de criação de um sistema multilateral do comércio internacional que, num patamar superior e com atenção a princípios basilares, tenha competência e legitimidade para limitar a discricionariedade das soberanias nacionais e promover o bem-estar geral de todos os seus Membros.

Neste contexto, os Estados Membros da OMC devem limitar ao máximo a sua atuação, de maneira a não interferir no fluxo de comércio, para que os agentes econômicos possam ser eficientes. E, enquanto as barreiras tarifárias, para proteção dos interesses dos produtores nacionais, por exemplo, são uma opção válida e legítima, desde que observem as condições previstas pela própria OMC, as restrições não-tarifárias, a seu turno, são amplamente contestadas, porque a grande maioria está disfarçada, para não revestir abertamente a natureza protecionista e discriminatória que lhe é ínsita (Pereira, 2008, p. 430-431).

Para contornar esta tendência exacerbada dos países, de proteção dos seus respectivos mercados domésticos em face dos avanços do mercado internacional, a Organização Mundial do Comércio conta com princípios basilares, que têm por finalidade garantir a justa e igualitária participação dos Estados Membros no comércio mundial.

Neste diapasão, o princípio da “Não Discriminação” visa a eliminação da imposição de

barreiras quantitativas (não-tarifárias), de modo que nenhuma proibição ou restrição, como quotas, licenças de importação e de exportação, sejam estabelecidas ou mantidas, a menos que proibições ou restrições semelhantes sejam aplicadas à importação do produto similar originário de todos os outros Estados Membros ou à exportação do produto similar destinado a todos os outros Estados Membros (ONU, 1994).

O princípio da “Não Discriminação” é tido como um princípio “guarda-chuva”, que abarca a “Cláusula da Nação Mais Favorecida” e o “Tratamento Nacional”, que, de modo geral, vedam o tratamento discriminatório em relação aos produtos de Estados Membros da OMC (Saldanha, 2009, p. 121-122).

A “Cláusula da Nação Mais Favorecida” determina que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade de direitos aduaneiros, que porventura forem concedidos a uma das partes, imediatamente e incondicionalmente devem ser estendidos aos produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante (ONU, 1994). Sua finalidade é evitar a discriminação no comércio internacional e garantir igualdade de oportunidades a seus Membros, favorecendo as trocas comerciais em nível global e, conseqüentemente, o multilateralismo econômico (Gomes, 2007, p. 144).

O “Tratamento Nacional”, por sua vez, proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados, de modo que taxas, impostos e regulamentações internas não podem ser aplicados em detrimento de produtos importados (ONU, 1994). Seu objetivo é assegurar igualdade às mercadorias produzidas e aos serviços prestados por um país e que tenham como destinatários outros Estados Membros (Gomes, 2007, p. 147).

As regras basilares sobre as quais está assentado o sistema multilateral de comércio da OMC objetivam tratar os Estados Membros com igualdade, mas podem ser excepcionadas, quando da configuração de particularidades, também previstas no Acordo do GATT/1994 (ONU, 1994). Uma dessas exceções é o “Tratamento Especial e Diferenciado” aos Estados em desenvolvimento.

Com efeito, o “Tratamento Especial e Diferenciado” aos Estados em desenvolvimento determina que as concessões comerciais outorgadas para estes Estados não devam necessariamente significar a abertura dos seus mercados, já que a reciprocidade não é esperada em se tratando de negociações com países que ainda se encontram em desenvolvimento (Barral, 2007, p. 72).

A exceção ainda evolui a cláusula de habilitação, por meio da qual os países desenvolvidos podem fazer concessões tarifárias aos países em desenvolvimento sem que estas concessões tenham que ser estendidas automaticamente aos demais países desenvolvidos (Barral, 2007, p. 72).

Eduardo Saldanha (2009, p. 107) discorre que o “Tratamento Especial e Diferenciado” possibilita que o comércio internacional seja instrumento do desenvolvimento, a partir do artigo IV do GATT/1994 (ONU, 1994), intitulado “Comércio e Desenvolvimento”, que aborda a problemática dos países em desenvolvimento e cria instrumentos jurídicos que enfrentam a não discriminação e a reciprocidade sob uma nova ótica, a fim de considerar o acesso dos países em desenvolvimento ao mercado dos países desenvolvidos.

O Autor ainda acrescenta que:

Em suma, a natureza jurídica do Tratamento Especial e Diferenciado está baseada na busca por objetivos de desenvolvimento sustentável e em um sistema que tem como um de seus instrumentos para um comércio justo a não discriminação, princípio este que é flexibilizado frente à constatação de uma diferenciação nos níveis de desenvolvimento das partes envolvidas, o que leva a um tratamento especial e diferenciado (Saldanha, 2009, p. 125-126).

Com efeito, em razão dos diferentes graus de desenvolvimento existentes entre os Estados Membros, a OMC conta com normativas especiais, que estabelecem exceções à aplicação uniforme de suas normas a todos os participantes do sistema multilateral de comércio.

A possibilidade de excepcionar os compromissos assumidos, em primazia do “Tratamento Especial e Diferenciado”, pode ser encontrada no Artigo XVIII do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (ONU, 1994), que, por meio de suas disposições, materializa um mecanismo especial de “Ajuda do Estado em favor do desenvolvimento econômico”, a fim de permitir a progressão dos Estados Membros cujas economias ainda se encontrem nos primeiros estágios de desenvolvimento.

Por conta disso, a Seção A, do Artigo XVIII, autoriza a retirada ou modificação de concessões tarifárias exigidas, a fim de permitir a criação de determinado ramo da produção, que tenha em vista a elevação geral do nível de vida da população do Estado Membro em desenvolvimento (ONU, 1994).

A Seção B, do Artigo XVIII, autoriza, ainda, a flexibilização dos compromissos assumidos, como a limitação do volume e do valor das mercadorias importadas, quando o objetivo seja salvaguardar a situação financeira no exterior e assegurar o nível de reservas suficiente para a execução do programa de desenvolvimento econômico do Estado Membro em desenvolvimento (ONU, 1994).

Já a Seção C, do Artigo XVIII, dispõe sobre a regularidade, inclusive, de concessão de auxílio, pelos Estados em desenvolvimento, quando necessário para facilitar a criação de determinado ramo de produção essencial à elevação do nível de vida geral da população, sem que seja possível, na prática, adotar medidas compatíveis com outras exigências previstas nos acordos da OMC (ONU, 1994).

Os artigos XXXVI, XXXVII e XXXVIII, constantes na Parte IV do GATT/1994 (ONU, 1994), que trata sobre “Comércio e Desenvolvimento”, também contam com importantes disposições que ajudam a formalizar o “Tratamento Especial e Diferenciado”, porque apresentam normativas que têm o objetivo de aumentar as oportunidades comerciais dos Estados Membros em desenvolvimento.

O Artigo XXXVI coloca o incremento do volume de exportações como necessário ao desenvolvimento econômico dos Estados pouco desenvolvidos, apontando para tanto, a necessidade de juntar esforços para oferecer condições de acesso mais favoráveis de produtos primários, oriundos dos Estados em desenvolvimento, com a adoção de medidas destinadas a atingir preços estáveis, equitativos e remuneradores, de modo a permitir que a expansão do comércio mundial

seja acompanhada do aumento dos ingressos reais de exportação desses países, proporcionando-lhes recursos crescentes para o seu desenvolvimento econômico (ONU, 1994).

O Artigo XXXVII, por sua vez, determina que os Estados Membros desenvolvidos concedam alta prioridade à redução e à eliminação das barreiras ao comércio de produtos cuja exportação configure interesse especial dos Estados Membros em desenvolvimento, inclusive por meio da abstenção da conduta de criar ou agravar os direitos aduaneiros ou barreiras não-tarifárias à importação de tais produtos (ONU, 1994).

Já o Artigo XXXVIII estabelece a necessidade de atuação coletiva para a consecução dos objetivos de desenvolvimento preconizados nos acordos da Organização Mundial do Comércio, mesmo por intermédio da celebração de acordos internacionais que possam assegurar melhores condições de acesso aos mercados internacionais dos produtos oriundos dos Estados Membros em desenvolvimento, com a criação de medidas que propiciem a obtenção de preços estáveis, equitativos e remuneradores para as exportações que lhes constitua interesse fundamental.

A partir do aparato normativo que legitima o “Tratamento Especial e Diferenciado” no Acordo do GATT/1994 (ONU, 1994), outros acordos da OMC trazem no seu bojo disposições especiais, que concedem tratamento excepcional aos Estados Membros em desenvolvimento, em razão de sua fragilidade econômica.

Neste sentido, destaca-se, por exemplo, a previsão do artigo 15 do Acordo *Antidumping* (AD), que traz disposições especiais para o caso de incidência de direitos *antidumping* contra Estados em desenvolvimento, especificando a necessidade de exploração de soluções construtivas “[...] antes da aplicação de direitos *antidumping*, sempre que estes afetem interesses essenciais dos países em desenvolvimento Membros” (Brasil, 1994a).

O Acordo Sobre Agricultura (ASA) também contempla o “Tratamento Especial e Diferenciado”, concedendo, no artigo 15, tratamento e condições mais favoráveis aos Estados em desenvolvimento, dilatando prazos para a consecução das metas de redução de subvenções agrícolas, e, mesmo, excluindo dos compromissos os Estados de menor desenvolvimento relativo (Brasil, 1994b).

O “Tratamento Especial e Diferenciado” vem, então, formalizar a necessidade de igualdade material entre os membros da OMC, a fim de tratar igualmente os Estados Membros que tenham iguais condições de desenvolvimento, e de tratar de modo desigual os Estados Membros que se encontrem em patamares diferentes de desenvolvimento, para equilibrar a “balança da desigualdade econômica” e oferecer-lhes iguais oportunidades de participação no comércio internacional.

2 A REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

Dentre as inúmeras temáticas comerciais internacionais abordadas pelos acordos da Organização Mundial do Comércio, a regulamentação e tutela dos subsídios agrícolas é questão de

extrema importância para os interesses dos Estados Membros em desenvolvimento.

Os subsídios estão no rol de medidas de proteção do mercado interno permitidas pelos acordos da Organização Mundial do Comércio, ao lado das medidas de salvaguarda e das medidas *antidumping*. A finalidade primordial dessas medidas é permitir que a indústria nacional possa competir com igualdade de oportunidades diante da oferta de produtos realizada por exportadores estrangeiros no mesmo setor.

As medidas de salvaguarda são mecanismos que permitem o combate às importações, cujo aumento abrupto do volume seja capaz de causar ameaças reais ou potenciais à concorrência do Estado importador.

Baseadas na não-seletividade, as medidas de salvaguarda devem ser impostas a determinado produto de forma indiscriminada e não a determinado país, exigindo-se do Estado que as impõe o dever de negociar concessões em outras áreas, numa lógica em que a salvaguarda imposta às importações de um setor (ex. siderúrgico) deve ser compensada com condições mais favoráveis ao comércio em outro seguimento (ex. calçados) (Siena Júnior, 2006, p. 82).

As medidas *antidumping*, a seu turno, são exceções autorizadas pela OMC que têm por finalidade sobretaxar produtos importados que tenham sido expostos à venda no comércio de outro Estado por valor abaixo do normal, causando ou ameaçando causar danos à indústria estabelecida do Estado importador ou lhe retardando o estabelecimento da indústria nacional (ONU, 1994).

As medidas *antidumping* interferem no valor e na quantidade das importações e podem ser impostas sem a necessidade de qualquer contrapartida pelo Estado que as impôs.

Já os subsídios se constituem na subvenção concedida pelo Estado a determinado setor, para atuar em áreas de baixa rentabilidade ou aumentar o volume de exportações. A subvenção exige que o governo abdique de bens ou capital, por meio de isenções fiscais, repasses, ou, ainda, por meio de doações de terras (Gerardello, 2015, p. 47).

Assim, os subsídios podem ser definidos como uma forma de intervenção estatal na atividade econômica, caracterizada por transferências de recursos a produtores e consumidores, no objetivo de suplementar suas rendas ou reduzir os custos de produção. Essa transferência pode ser realizada de forma direta, quando o aporte de recursos provém de receitas públicas, ou de forma indireta, quando o governo se utiliza de entidades privadas para realizar tais transferências (Hoekman; Kostecki, 1995, p. 30, tradução nossa).

Cabe ressaltar que a concessão de subsídios será ilegítima quando causar grave dano à indústria doméstica de outros Estados, decorrente da averiguação de que pretende influenciar no desempenho da indústria exportadora ou incentivar o uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos importados (Siena Júnior, 2006, p. 79-81).

A Organização Mundial do Comércio faz a regulamentação das subvenções ao setor agrícola por meio do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e do Acordo Sobre Agricultura (ASA), que devem ser aplicados de maneira integrada.

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da OMC, de 1994, trata dos subsídios de maneira geral e faz referência a existência de 2 (duas) categorias de subsídios

ainda vigentes: os subsídios considerados proibidos, e; os subsídios proibidos, mas acionáveis.

Os subsídios considerados proibidos são vinculados, de fato ou de direito: a) ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições; b) ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições. Os subsídios proibidos podem ser excepcionados somente pelas disposições constantes no Acordo Sobre Agricultura (Brasil, 1994c).

Os subsídios proibidos, mas recorríveis, a seu turno, são aqueles cuja legalidade poderá ser questionada diante do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, quando a sua instituição: a) causar dano à indústria nacional de outro Membro; b) incutir na anulação ou prejuízo de vantagens resultantes para outros Membros, direta ou indiretamente; c) causar grave efeito danoso aos interesses de outro Membro (Brasil, 1994c).

Já o Acordo Sobre Agricultura (ASA) da OMC, de 1994, traz uma série de compromissos que têm por finalidade possibilitar reduções progressivas em matéria de apoio e proteção à agricultura, a serem mantidas apenas por um determinado período, previamente acordado, de modo a corrigir e prevenir distorções no mercado agrícola internacional (Brasil, 1994b).

As questões basilares sobre as quais recaem os compromissos do ASA estão ligadas ao “Acesso a Mercados”, a “Medidas de Apoio Interno” e aos “Subsídios às Exportações”.

O “Acesso a Mercados”, previsto no ASA, abarca compromissos que objetivam melhorar a competitividade e ampliar as oportunidades comerciais internacionais na área agrícola, por meio da redução de barreiras e da substituição das barreiras não-tarifárias por tarifas *ad valorem* (tarifárias) ou específicas (Brasil, 1994b).

À época em que se deu o consenso sobre o ASA, ou seja, em 1994, para chegar ao equivalente tarifário (*ad valorem* ou específico) usou-se a diferença entre os preços externos e os internos, com base no período 1986–1988. Assim:

A escala de redução para os países desenvolvidos foi estipulada em uma média de 36%, com uma redução mínima de 15% por linha tarifária, e, para os países em desenvolvimento, uma média de 24%, com uma redução mínima de 10%. Aos países de menor desenvolvimento relativo não foi feita nenhuma exigência (Coelho; Werneck, 2004, p. 6).

Deste modo, firmou-se que nenhum Estado Membro poderia exportar para outro Estado Membro com percentuais tarifários maiores que os níveis estabelecidos.

As regras de “Acesso a Mercados” também preveem o compromisso de “acesso mínimo”, prevendo, para tanto, a criação, pelos Estados Membros, de cotas de importação correspondentes ao volume real das importações correntes, ou a 3% do consumo no período-base (o que seja mais elevado). Essas cotas foram aumentadas em 0,4 ponto percentual, ao ano, até atingirem 5% do consumo, no fim do período de implementação do acordo. Já para os Estados em desenvolvimento, o compromisso foi de 1% para 2% (Coelho; Werneck, 2004, p. 6).

A tutela de “Acesso a Mercados” ainda faz incidir outras 2 (duas) salvaguardas especiais,

sendo uma delas baseada em preços e outra em quantidade.

A salvaguarda especial baseada em preços poderá ser aplicada sempre que o preço corrente de importação ficar abaixo de um preço objeto de proteção (*threshold* ou *trigger price*²), o qual geralmente corresponde ao preço externo de referência praticado no período-base (Coelho; Werneck, 2004, p. 7).

Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 7) discorrem que “O acréscimo nas tarifas é diretamente proporcional à diferença entre os dois preços. Se, por exemplo, a diferença ficar entre 10% e 40% do preço de proteção, a tarifa adicional será de 30% do valor que exceder os 10%”.

A salvaguarda especial baseada em quantidade autoriza, segundo Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 7), “o uso de uma tarifa adicional não superior a 1/3 da tarifa extracota, até o final do ano em que for imposta. A quantidade de proteção (*trigger volume*³), não pode exceder 125% da média de importação dos últimos 3 anos”.

A incidência da salvaguarda especial de quantidade também considera a participação das importações no consumo total nos 3 (três) anos anteriores, de modo a avaliar a “penetração das importações”. Assim, Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 7) ressaltam que “Se ela for menor que 10%, o padrão de 125% da quantidade de proteção se aplicará. Se ficar entre 10% e 30%, o *trigger* ou quantidade de proteção corresponderá a 110%, e, se for maior que 30%, o *trigger* será de 105%”.

Já os “Compromissos de Apoio Interno”, previstos no ASA, consagram medidas de apoio à produção doméstica, como elemento de destaque no processo de liberalização do comércio. Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 7) anotam que o ASA faz referência “[...] as medidas de apoio doméstico que não afetam ou afetam minimamente o comércio e, portanto, não estão sujeitas a redução, e as medidas que afetam o comércio, chamadas de Medidas Agregadas de Suporte – AMS –, sujeitas a redução”.

O ASA contempla uma extensa lista de políticas isentas de redução que integram a chamada “Caixa Verde” do Acordo Sobre Agricultura, prevista no Anexo 2. Segundo os parágrafos 1a e 1b do Anexo 2 do ASA, de modo geral, estas medidas devem ser financiadas por fundos públicos e não por meio de transferências dos consumidores, bem como não podem ter como efeito a garantia de preços aos produtores (Brasil, 1994b).

A “Caixa Verde” do ASA contempla:

- a) serviços gerais, incluindo pesquisa, controle de doenças e pragas, treinamento, extensão rural, inspeção, promoção comercial e serviços de infra-estrutura;
- b) estoques de segurança alimentar;
- c) ajuda alimentar doméstica;
- d) pagamentos diretos aos produtores (inclusive apoio à renda do produtor, desvinculada da produção e dos preços – *decoupled*), seguro de renda e outros programas de redução de risco, pagamentos de desastre, programas de aposentadoria rural, programas de apoio ao investimento, programas ambientais e programas de

2 *Trigger price* ou *threshold* - preço de proteção.

3 *Trigger volume* – volume de proteção

assistência ou desenvolvimento regional (Coelho; Werneck, 2004, p. 7).

Porque contemplam medidas consideradas de efeito mínimo ou nulo no comércio, as políticas integrantes da “Caixa Verde” não são acionáveis, porque são isentas de redução.

Já as Medidas Agregadas de Suporte (AMS) integram a chamada “Caixa Amarela” do ASA. Esta categoria contempla medidas de apoio interno que distorcem profundamente a produção e o comércio e, segundo o Acordo sobre Agricultura da OMC, os Estados Membros assumiram compromissos de reduzir o valor total dessas medidas, salvo pequenas exceções (OAS, 2021).

A base de cálculo para o compromisso de redução, no tocante à “Caixa Amarela”, tem como base a soma de todos os pagamentos realizados com as políticas não-isentas, ou seja, não existem compromissos de redução específicos de produtos ou políticas. Deste modo, Carlos Nayro Coelho e Patrycia Werneck (2004, p. 8) salientam que “As AMS anuais devem ser reduzidas a partir da AMS-base, anualmente, a partir de 1995, devendo os países desenvolvidos atingirem 20% até o ano 2000, e os países em desenvolvimento, 13,3% até o ano 2005”.

As medidas de suporte que foram excluídas das propostas de redução, e são exceção à “Caixa Amarela”, integram a chamada “Caixa Azul”, e incluem:

- a) medidas destinadas a produtos específicos ou inespecíficos, que signifiquem uma pequena percentagem de transferências para os produtos, ou seja, 5% do valor da produção, ao nível do produtor, nas nações desenvolvidas, e 10% para os países em desenvolvimento (artigo 6.4, conhecido como “cláusula de *minimis*”);
- b) pagamentos diretos vinculados a programas de controle de produção (artigo 6.5);
- c) provisões relativas ao tratamento especial diferenciado – SDT – para países em desenvolvimento, permitindo medidas adicionais de suporte, como subsídio a investimento, subsídio a insumos disponíveis para produtores pobres e suporte vinculado a programas para estimular a reconversão de agricultores engajados na produção de narcóticos (Coelho; Werneck, 2004, p. 7-8).

As medidas de apoio interno que pertencem à “Caixa Azul” estão relacionadas a medidas de pagamentos efetuados pelo governo a título de apoio, diretamente vinculados ao uso da terra ou ao número de animais na produção agrícola. Essas medidas incluem esquemas que limitam a produção, por intermédio da imposição de cotas de produção ou da exigência de que os produtores reservem parte de suas terras. Na prática, configuram isenções à regra geral de que todos os subsídios vinculados à produção devam ser reduzidos ou mantidos em níveis mínimos definidos (OAS, 2021).

As medidas de apoio classificadas na “Caixa Amarela” e na “Caixa Azul” são acionáveis, ou seja, poderão ser alvo de consultas, desde que se cumpram os requisitos exigidos pelo Acordo, como comprovação de prejuízo ou de ameaça de prejuízo (Coelho; Werneck, 2004, p. 11).

Importante ainda destacar que, quando houver necessidade de incrementar substancialmente as subvenções para proteger o produtor, tidas como medidas de apoio interno, com instrumentos ligados ao suporte de preços, os Estados Membros em desenvolvimento podem lançar mão da

“Cláusula de *minimis*”, que permite, sem compromisso de redução, a aplicação de 10%, do valor da produção agrícola, à título de subvenção (Brasil, 1994b).

Se as transferências não forem relacionadas com o mercado, os Estados Membros em desenvolvimento podem usar a cláusula de “Tratamento Especial e Diferenciado”, que permite subsídios nos investimentos e subsídios nos insumos para pequenos produtores (Coelho; Werneck, 2004, p. 9).

Por fim, a tutela dos “Subsídios às Exportações”, prevista no ASA, prevê o compromisso de redução dos subsídios à produção destinada à exportação (Brasil, 1994b), especificamente:

a) subsídios diretos (inclusive pagamentos em espécie) ligados ao desempenho das exportações; b) subsídios para permitir a colocação de um produto no mercado internacional, cujo preço doméstico seja superior ao preço externo; c) pagamentos nas exportações de um produto financiado pelo governo, mesmo que não seja considerado contabilmente um gasto público, inclusive pagamentos derivados da aplicação de uma taxa na importação do produto em questão, ou de seus derivados; d) subsídios para reduzir os custos de comercialização (que não sejam conforme os conhecidos esquemas de promoção comercial); e) transporte e frete (dentro do país) de produtos destinados ao mercado; f) subsídios em produtos agrícolas ligados ao seu uso em outro produto exportado (Coelho; Werneck, 2004, p. 9).

Para evitar a quebra dos compromissos atinentes aos subsídios às exportações, o artigo 10 do ASA disciplina o uso de medidas não-comerciais, como ajuda alimentar e crédito às exportações.

No tocante à ajuda alimentar, o artigo 10.4 determina que as subvenções, que deverão se revestir em doações: a) não sejam direta ou indiretamente vinculadas às exportações comerciais de produtos agrícolas; b) devem estar de acordo com os “Princípios da FAO⁴ sobre Distribuição de Excedentes e Obrigações de Consultas”, inclusive, quando cabível, do sistema de Requisitos Usuais de Comercialização (RUM); c) ser realizadas integralmente a título de doação, em termos não menos favoráveis do que aqueles previstos no Artigo IV da Convenção de 1986, sobre Ajuda Alimentar (Brasil, 1994b).

No que se refere a concessão de crédito às exportações, o artigo 10.2 esclarece que a regulamentação deverá advir do empenho dos Estados Membros em estabelecer, por meio de consenso, regras sobre a sua disciplina, bem como garantias às operações e programas de seguro.

A concessão de subsídios agrícolas em discordância com as regras contidas no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA) da OMC suscita discussões que podem ser levadas para resolução ante o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da organização. A disciplina dos “recursos” a serem utilizados para questionar a concessão de subvenções ao comércio agrícola está prevista do artigo 7º do ASMC, já que estão incluídos na categoria de subsídios acionáveis (Brasil, 1994b).

Sempre que um Membro tenha motivos para crer que um subsídio agrícola tenha sido

4 FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization*).

irregularmente concedido por outro Membro, poderá realizar pedido de consultas ao Estado supostamente infrator. Se no prazo de 30 (trinta dias) uma solução mutuamente aceitável não for encontrada, o Estado Membro reclamante está autorizado a solicitar abertura de Painel de disputa, junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (Brasil, 1994c).

O Painel emitirá relatório sobre a disputada no prazo de 90 (noventa) dias, que estará sujeito a recurso diante do Órgão de Apelação, cujo relatório, circulado em até 30 (trinta) dias, deverá ser adotado pelo OSC e aceito incondicionalmente pelas partes litigantes (Brasil, 1994c).

Se o subsídio em análise for considerado proibido, o Painel ou o Órgão de Apelação recomendarão, no seu relatório final, que o Membro outorgante retire a referida medida imediatamente (Brasil, 1994c).

Caso a recomendação emitida não seja cumprida no prazo especificado, o OSC autorizará o Membro reclamante a adotar contramedidas apropriadas, que podem ser decididas mediante procedimento de arbitragem, nos ditames do parágrafo 6º, do Artigo 22, do Entendimento sobre Solução de Controvérsias - ESC (Brasil, 1994c).

A resolução destes conflitos pelo OSC revela a primazia do desenvolvimento equânime entre os países, haja vista que a instituição de subsídios agrícolas, em percentual superior aos permitidos pelos acordos regulamentadores, causa grande prejuízo à justa participação dos Estados no mercado internacional.

3 O TRATAMENTO ESPECIAL E DIFERENCIADO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC) E A IGUALDADE CONCORRENCIAL NO COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

A concessão de subvenções ao setor agrícola é medida que tem especial poder de desequilibrar as oportunidades concorrenciais no mercado internacional. Por conta disso, ao longo dos anos, as rodadas de negociações da OMC objetivam reduzir gradualmente os níveis de concessão dos subsídios agrícolas.

As políticas que norteiam e regulam os subsídios agrícolas na OMC, constantes no Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo Sobre Agricultura (ASA), contêm compromissos de redução e eliminação destas subvenções.

Mas, por reconhecer a distância de potencial econômico entre os Estados Membros desenvolvidos e os Estados Membros em desenvolvimento, bem como a dependência da economia agrícola de incentivos governamentais nos Estados com maior fragilidade econômica, esses acordos contêm disposições especiais, que flexibilizam os compromissos assumidos em razão do “Tratamento Especial e Diferenciado” aos Estados em desenvolvimento.

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) aborda o “Tratamento Especial e Diferenciado” aos Estados em desenvolvimento no artigo 27, que estabelece exceções à proibição de instituir ou manter subvenções proibidas, tendo em vista à especial importância que

esses programas têm para o desenvolvimento econômico destes Membros (Brasil, 1994c).

No Anexo 1 do ASMC constam vários esquemas de incentivos direcionados para empresas orientadas para a exportação. Em princípio, estes subsídios são proibidos, nos termos do Artigo 3.1 do ASMC, mas os Estados em desenvolvimento podem ter acesso a eles por conta do “Tratamento Especial e Diferenciado” previsto o Artigo 27 do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. “Em particular, tais subsídios podem continuar a ser usados por países menos desenvolvidos, ao passo que outros países em desenvolvimento já dispuseram de um período de graça de até oito anos” (D’Ávila, 2006, p. 95).

Já o Acordo Sobre Agricultura (ASA) esclarece, já no seu Preâmbulo, que o “Tratamento Especial e Diferenciado” é elemento integrante das negociações, determinando que as necessidades e condições particulares dos Estados Membros em desenvolvimento deverão ser levadas em consideração pelos Estados desenvolvidos, quando da implementação dos compromissos de “Acesso a Mercados”, para que haja melhoria das condições de entrada para produtos agrícolas de especial interesse dos Estados com menor potencial econômico (Brasil, 1994b).

No seu corpo, o Acordo Sobre Agricultura (Brasil, 1994b) consagra o “Tratamento Especial e Diferenciado” aos Estados em desenvolvimento no artigo 15, que dispõe o seguinte:

Artigo 15

Tratamento Especial e Diferenciado

1. Tendo-se reconhecido que o tratamento diferenciado e mais favorável a países em desenvolvimento Membros constitui parte integrante da negociação, deverá conceder-se tratamento especial e diferenciado no que se refere aos compromissos, conforme estabelecido nas disposições pertinentes do presente Acordo e consubstanciado nas Listas de concessões e compromissos.
2. Os países em desenvolvimento terão flexibilidade para implementar os compromissos de redução ao longo de um período de até 10 anos. Não se exigirá dos países de menor desenvolvimento relativo Membros que assumam compromissos de redução.

Como se vê, o “Tratamento Especial e Diferenciado”, previsto no ASA, deu aos Estados Membros em desenvolvimento maior flexibilidade para implementar os compromissos de redução de subsídios agrícolas, concedendo-lhes o prazo de 10 (dez) anos. O referido acordo ainda isentou dos compromissos os Estados de menor desenvolvimento relativo.

O “Tratamento Especial e Diferenciado” também deverá ser levado em conta em todas as negociações, particularmente no que se refere aos compromissos estabelecidos pelo ASA e consubstanciado nas Listas de concessões e compromissos.

As normativas que flexibilizam os compromissos do Acordo Sobre Agricultura e privilegiam o “Tratamento Especial e Diferenciado” objetivam equalizar as condições econômicas dos diferentes Estados Membros da OMC, a fim de lhes possibilitar maior capacidade de concorrência no mercado agrícola internacional, bem como garantir que os acordos da OMC não lhes seja empecilho para proporcionar condições mínimas de direito alimentar a sua própria população.

Contudo, ainda assim, o “Tratamento Especial e Diferenciado” previsto nos acordos da OMC aos Estados Membros em desenvolvimento, não é capaz de garantir a eles a justa participação no comércio agrícola internacional, já que poucos países em desenvolvimento subsidiam suas exportações de produtos agrícolas e a grande maioria não tem poder econômico para fazer isso. Logo, André Luiz Bettega D’Ávila (2006, p. 109) discorre que “[...] a taxa de redução de subsídios à exportação mais baixa do que os países desenvolvidos, possui pouco valor prático para muitos dos países em desenvolvimento, já que eles não têm nada a reduzir”.

Passadas quase 3 (três) décadas da criação da Organização Mundial do Comércio e da vigência dos acordos que tutelam as políticas destinadas ao setor agrícola, ainda há inúmeras divergências entre os países, que levam o seu descontentamento para discussão junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Isso acontece porque a concessão de subsídios, mesmo quando direcionados à produção interna, oportuniza a formação de excedentes exportáveis a preços abaixo do custo de produção, que, por sua vez, diminuem a competitividade dos produtores não subsidiados, quando inseridos no mercado internacional (Dantas, 2009, p. 416).

As consequências da prática de concessão dos subsídios são proporcionais ao tamanho da economia do Estado que os concede. Como os Estados em desenvolvimento, de maneira geral, subsidiam o seu setor agrícola em escala inferior aos subsídios concedidos pelos Estados desenvolvidos, as consequências ao crescimento econômico e agroindustrial dos países menos abonados constitui obstáculo ao próprio desenvolvimento dos mesmos (Dantas, 2009, p. 416).

Assim, o “Tratamento Especial e Diferenciado”, por si apenas, não é capaz de equilibrar a concorrência internacional no mercado agrícola, eis que, as concessões dirigidas aos Estados em desenvolvimento não têm efeito sobre a política contínua de concessão de subsídios ao setor agrícola praticada pelos Estados Membros desenvolvidos.

Isso acontece porque, embora tenham maior flexibilidade para conceder subsídios, a capacidade econômica dos Estados em desenvolvimento não lhes permite subsidiar a contento o seu respectivo setor agrícola.

Noutra banda, embora haja diversas proibições e limitações à concessão de subvenções ao setor agrícola dos Estados Membros desenvolvidos, tais países se utilizam de possíveis brechas nos Acordos da OMC na tentativa de legitimar o uso de medidas, que, em verdade, lhes são vedadas.

Essa dissonância de condições fica evidente na análise de casos emblemáticos decididos pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, que foram abertos em razão da reclamação de Estados Membros em desenvolvimento contra a concessão de subsídios agrícolas realizada por Estados Membros desenvolvidos.

A disputa comercial DS267 (*The United States – Subsidies on Upland Cotton Case*) da OMC, sobre “Subsídios à produção e exportação de algodão dos Estados Unidos (EUA)”, abordou reclamação formulada pelo Brasil contra os subsídios concedidos pelos Estados Unidos à produção e exportação de algodão, em forma de programas de garantia de crédito às exportações.

Realizado em 27 de setembro de 2002, o pedido de Consultas elaborado pelo Brasil

enunciou danos às exportações agrícolas brasileiras, causados pelas políticas americanas de subsídios, na ordem de 12,9 bilhões de dólares, desde 1998.

Além de contribuírem para a penetração das exportações de algodão dos EUA em mercados que poderiam estar sendo disputados pelo Brasil, os referidos programas de subsídios à exportação vinham ocasionando: a) a dilapidação dos preços internacionais; b) o deslocamento das exportações brasileiras, e; c) o aumento da participação americana no mercado mundial do algodão (D'Ávila, 2006, p. 143-144).

Como não foi possível chegar num entendimento mútuo na fase de Consultas, em 18 de março de 2003, o Órgão de Solução de Controvérsias autorizou o estabelecimento de Painel, atendendo a pedido do Brasil (OMC, 2014).

O Painel examinou as reclamações brasileiras, à luz dos artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios da OMC, que tratam sobre “prejuízo grave”, e do artigo XVI do GATT/1994, que trata sobre as subvenções em geral (OMC, 2014).

Em suas argumentações, o Brasil suscitou que, entre 1998 e 2001, o programa norte-americano de assistência à perda de mercado de produtores rurais, denominado *Market Loss Assistance*, realizou subvenções proibidas, por meio de pagamentos decorrentes da concessão de crédito (D'Ávila, 2006, p. 150).

Sob o argumento de que se tratava de pagamentos emergenciais, porque, à época, os produtores de algodão dos Estados Unidos não tinham como sobreviver com o apoio de outros subsídios agrícolas, o programa beneficiou cerca de 99% da produção norte-americana, sendo que, apenas no ano de 2002, um valor total de US\$ 1,077 bilhão fora injetado na produção de algodão (D'Ávila, 2006, p. 150).

Diante disso, o governo brasileiro argumentou que os benefícios do programa causavam um efeito distorcido no comércio de algodão e contrariavam as disposições do Anexo 2 do ASA, pois o aludido subsídio não poderia ser incluído como um subsídio da “Caixa Verde”, que faz referência apenas ao cultivo de frutas, vegetais e arroz selvagem, consoante disposto no parágrafo 6.b; se não incluídos na “Caixa Verde”, os subsídios norte-americanos eram proibidos pelo ASA, e, por isso, plenamente acionáveis (D'Ávila, 2006, p. 149-150).

Em sua defesa, os Estados Unidos sustentaram a legalidade de seus programas de subsídios em relação às normativas da OMC. A defesa ainda suscitou a incapacidade desses programas de surtir efeitos sobre depreciação de preços, bem como o aumento de sua participação no mercado ou qualquer grave prejuízo ao Brasil (D'Ávila, 2006, p. 157-158).

O Estado norte-americano ainda argumentou que: as possíveis subvenções ao setor agrícola de algodão não poderiam estar taxativamente excluídas na chamada “Caixa Verde”, por ausência de previsão expressa e específica no ASA, e; as garantias de crédito à exportação não se constituiriam em subsídios à exportação (D'Ávila, 2006, p. 159).

O relatório final do Painel, circulado em 08 de setembro de 2004, acolheu as argumentações do Brasil e decidiu pela necessidade de afastamento das medidas de subvenção até então concedidas pelo governo norte-americano ao comércio agrícola de algodão (OMC, 2014).

A decisão exarada pelo Painel considerou que: as medidas de apoio doméstico concedidas pelos Estados Unidos não estavam inseridas na “Caixa Verde” e, por isso, tratavam-se de medidas proibidas; as medidas de apoio doméstico proibidas poderiam ser concedidas apenas nos limites percentuais estabelecidos pelo ASA; as medidas de apoio doméstico concedidas pelos Estados Unidos beneficiaram uma *commodity* específica, o algodão, em patamares superiores aos percentuais permitidos pelo ASA, que no caso, era “zero” (D’Ávila, 2006, p. 167).

O Painel ainda considerou que: qualquer subsídio à exportação previsto no Artigo 9.1 do ASA, em respeito ao algodão (ou qualquer outro produto não listado), é proibido; que os programas de garantias de crédito concedidos à exportação pelos EUA constituíam subsídios ao setor de exportação, sendo, portanto, proibidos (D’Ávila, 2006, p. 168-172).

Por não concordar com este desfecho, em 13 de outubro de 2004, os EUA recorreram da decisão junto ao Órgão de Apelação (OMC, 2014).

Em 03 de março de 2005, o Órgão de Apelação emitiu relatório final sobre a disputa, confirmando a decisão do Painel. Acolhendo o pleito do Brasil, a decisão do contencioso reconheceu que os programas de subsídios norte-americanos, em matéria de apoio doméstico e garantia de crédito às exportações, estavam em desacordo com as regras da OMC sobre subsídios agrícolas, prejudicando a concorrência internacional e causando sérios danos aos produtores brasileiros (D’Ávila, 2006, p. 145).

Com efeito, os Estados Unidos saíram vencidos, mas, recusaram-se a retirar os subsídios no prazo estipulado. Por conta disso, em 2009, a OMC concedeu ao Brasil o direito de retaliar comercialmente os Estados Unidos em até US\$829,3 milhões por ano (Brasil, 2013).

A retaliação, consubstanciada em restrição de importações, envolveu direitos de propriedade intelectual e outros, cuja listagem, contida na Resolução Camex nº 15/2010, incluiu 102 itens, dentre os quais estavam: “perfumaria e cosméticos; algodão e derivados; têxteis e vestuário; máquinas e equipamentos; veículos automotores, e; e produtos médicos, incluindo medicamentos” (Brasil, 2013).

A medidas de retaliação foram suspensas ainda em 2010, em razão de acordo mútuo de entendimento, firmado por Brasil e Estados Unidos. Por meio da assertiva, os Estados Unidos se obrigaram a repassar o valor anual de US\$147,3 milhões para atividades relacionadas a assistência técnica, capacitação e cooperação do setor algodoeiro do Brasil, que foram recebidos pelo governo por intermédio do Instituto Brasileiro do Algodão - IBA (Brasil, 2013).

Não obstante, no final de 2013, os EUA suspenderam os pagamentos ao IBA, razão pela qual o Estado brasileiro passou a preparar tecnicamente a retomada do processo de retaliação, com vistas à abertura de um painel de implementação na OMC (Brasil, 2013).

Em 16 de outubro de 2014, Brasil e os Estados Unidos notificaram o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que haviam concluído novo Memorando de Entendimento, motivo pelo qual a disputa foi definitivamente encerrada (OMC, 2014).

Não obstante, os subsídios dos Estados Unidos, embora ilegais, foram concedidos por anos ao setor algodoeiro, sob a justificativa de que os programas de crédito às exportações não

seriam subvenções expressamente vedadas pelos acordos da OMC. O deslinde do caso pelo OSC possibilitou o afastamento das medidas que distorciam o comércio internacional de algodão, de modo a equalizar as possibilidades de concorrência no referido setor agrícola.

Em que pese o deslinde da disputa comercial DS267 (*The United States – Subsidies on Upland Cotton Case*) ter sido favorável ao Estado Membro em desenvolvimento reclamante, o Brasil, em confronto com um Estado Membro desenvolvido reclamado, os Estados Unidos, é de se pontuar que a efetiva implementação do que é decidido pelo OSC depende do poder econômico do Estado Membro beneficiado pela decisão, tanto para subsidiar a disputa quanto para implementar medidas de retaliação.

E há diferentes níveis de desenvolvimento e poderio econômico entre os Estados Membros desenvolvidos e os Estados Membros em desenvolvimento.

Com efeito, como condição para fazer parte da Organização Mundial do Comércio, o Estado deve se autodesignar como “Estado em desenvolvimento” ou “Estado desenvolvido”. O caráter não formal de submissão às regras do sistema multilateral de comércio, não considera, contudo, os diferentes níveis de desenvolvimento que acometem os Estados.

Neste diapasão, Eduardo Saldanha (2012, p. 316) discorre que “[...] países menos desenvolvidos são obrigados a arcar com as consequências do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento que possuam um grau mais acentuado de desenvolvimento”, havendo, ainda, perdas mais significativas aos países mais frágeis, classificados como Estados em desenvolvimento, no mesmo patamar de outros mais desenvolvidos.

Mesmo o procedimento de apreciação de disputas comerciais pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC é capaz de constituir entrave a plena atuação dos Estados Membros em desenvolvimento.

Neste sentido, Welber Oliveira Barral e Tatiana Prazeres (2006, p. 38) suscitam que o procedimento pode constituir grande limitação para os Estados em desenvolvimento, já que é necessária uma boa monta de recursos financeiros para identificar as medidas internas de outros Membros contrárias às normas da OMC.

Além disso, uma vez convencidos de seu direito, os Estados em desenvolvimento devem ter aparato financeiro suficiente para suportar até 3 (três) anos de disputas nas instâncias decisórias do OSC, bem como os possíveis efeitos que poderão advir diante da aplicação da sanção definida frente ao poderio econômico do país sobre o qual ela recairá (Barral; Prazeres, 2006, p. 38).

Nesta senda, enquanto na disputa comercial DS267 o Brasil foi capaz de suportar os custos da disputa e da retaliação imposta contra os Estados Unidos, na disputa comercial DS16 (*European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*), em que Estados Unidos, Equador, Guatemala, Honduras e México foram reclamantes, apesar de a Comunidade Europeia ter sido condenada, diante da não implementação da decisão, apenas os Estados Unidos implementaram medidas de retaliação.

Com efeito, na disputa comercial DS16, iniciada mediante consulta em 28 de setembro de 1995, os reclamantes informaram que o regime de importação, vendas e distribuição de bananas

da Comunidade Europeia era inconsistente com os Artigos I, II, III, X, XI e XIII do GATT, e com as disposições do Acordo de Procedimentos para Licenciamento de Importação, o Acordo de Agricultura, o Acordo de Medidas Relacionadas o Comércio e Investimento – TRIMS e o Acordo Geral de Comércio de Serviços – GATS (OMC, 2012).

Aberto em 24 de abril de 1996, o Painel concluiu que o regime de importação da CE, assim como os procedimentos de concessão de licenças para importação de bananas do regime adotado pela CE eram incompatíveis com o GATT. A questão foi submetida ao Órgão de Apelação, cujo relatório, distribuído aos Membros no dia 9 de setembro de 1997, confirmou a maior parte das conclusões do Painel (Amaral, 2012, p. 181-182).

Diante da não adoção das recomendações pela CE, enquanto os EUA adotaram as medidas de retaliação autorizadas pelo DS27, os demais Membros reclamantes, quais sejam, Equador, Guatemala, Honduras e México, todos em desenvolvimento, optaram pelo silêncio (OMC, 2012), em evidente opção pela não compensação pelo dano sofrido.

Welber Oliveira Barral e Tatiana Prazeres (2006, p. 40) justificam tal posicionamento no receio destes países em desenvolvimento, com economia mais fragilizada, de terem que suportar maiores perdas econômicas caso optassem pela aplicação da sanção definida pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Embora nem todos os Membros reclamantes tenham feito uso das medidas de retaliação autorizadas, no dia 7 de janeiro de 2010, a CE e o Equador notificaram ao OSC que haviam alcançado uma solução mutuamente acordada, a fim de terminar a disputa. Previamente, no dia 21 de dezembro de 2009, a CE relatou, no encontro do OSC, que havia iniciado com o Equador e outros membros o chamado Acordo de Genebra sobre o Comércio de Bananas (Amaral, 2012, p. 185).

Com efeito, a grande relevância do OSC está em constituir espaço para discussão das questões interestatais numa esfera isonômica e com espaços bem definidos para reclamações, defesas e recursos. Isso não impede, contudo, que o sistema também seja alvo de críticas, a exemplo do alto custo de acesso para os países em desenvolvimento e da possibilidade de inefetividade das decisões implementadas (Bergamaschi, 2021, p. 88).

A possibilidade de inefetividade das decisões implementadas configura uma das questões mais complexas enfrentadas pelo OSC e, geralmente, está relacionada às disparidades econômicas dos Estados Membros e aos possíveis efeitos que poderão advir diante da aplicação da sanção definida, principalmente quando significarem outras perdas econômicas⁵ (Barral; Prazeres, 2006, p. 40).

Com efeito, são elevados os custos econômicos quer para o Estado que sofre os efeitos

5 Welber Oliveira Barral e Tatiana Prazeres suscitam que, no intuito de garantir a efetividade da sanção imposta por um país em desenvolvimento contra um país desenvolvido, a literatura de autores como Bernard M. Hoekman e Petros C. Mavroidis (1999) sugere a aprovação de um novo regramento na OMC, com vistas a efetivar uma retaliação conjunta por todos os Membros e não apenas por aquele que foi diretamente prejudicado, numa dinâmica em que “[...] a violação de norma da OMC ou o descumprimento de decisão do OSC representaria uma agressão a todos os Membros que se comprometeram com o respeito às regras, e não apenas àquele que *in casu* foi imediatamente prejudicado” (Barral; Prazeres, 2006, p. 40-41).

das sanções quer para o Estado que as impõe, principalmente em se tratando de países que tenham uma situação financeira mais vulnerável. Em verdade:

A experiência demonstra que o mecanismo existente favorece os países desenvolvidos pelas seguintes razões: (1) os remédios previstos, quando aplicados pelos países desenvolvidos ao comércio com nações em desenvolvimento, tendem a ser mais eficazes e exercem maior pressão devido à importância do seu mercado consumidor; (2) as sanções impostas pelas nações em desenvolvimento lhes acarretam efeitos econômicos consideráveis, dada a sua maior dependência em relação aos países desenvolvidos; (3) os países desenvolvidos se abstêm de executar as recomendações porque não há instrumentos que os forcem a proceder dessa maneira; e (4) as regras atuais incentivam a manutenção da medida incompatível por longo período até que se conclua todas as fases do contencioso, sem que o Membro violador sofra alguma sanção (Amaral Júnior, 2008, p. 87-88).

Assim, a vulnerabilidade econômica dos Estados Membros com menores condições de desenvolvimento atua como elemento decisivo no momento de opção pelo procedimento de execução das decisões no OSC, pois a sua dependência econômica em relação aos países desenvolvidos suscita neles o receio de que as retaliações lhe causem maiores prejuízos do que a manutenção das medidas consideradas inadequadas (Bergamaschi, 2021, p. 88).

Em que pese a existência de tais críticas, Celso Lafer (1998, p. 265) sugere que Estados em desenvolvimento devem considerar a OMC a melhor instância para forjar poder pela ação conjunta e exercitar a competência de defesa dos interesses nacionais, concluindo que “É neste tipo de tabuleiro que reside o melhor do nosso potencial para atuar na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão do espaço da globalização no campo econômico, no qual reside o nosso maior desafio”.

Para Celso Lafer (2002, p. 104), é inconcebível que bilhões de dólares sejam destinados em subsídios ao setor agrícola dos países desenvolvidos, “em prejuízo das exportações de produtos agrícolas de países que necessitam de recursos para financiar seu desenvolvimento, distorcendo o comércio internacional de forma profundamente injusta [...]”.

Para o Autor, o tratamento da agricultura junto ao sistema multilateral do comércio é diferenciado, eis que a proteção tarifária e o nível de apoio governamental ao setor agrícola mantêm-se elevados, dentro de um sistema que busca a substancial redução das barreiras tarifárias (Lafer, 2002, p. 382).

Não obstante a relevância da contribuição do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para a estabilização do comércio internacional, a paralisação do seu Órgão de Apelação, ocorrida no final de 2019, significa a inefetividade do próprio mecanismo de solução de conflitos.

Com efeito, desde 2019, deixou de existir o quórum mínimo de 3 (três) juízes, exigido para o funcionamento do Órgão de Apelação, e as diversas tentativas de nomeação de novos integrantes para preenchimento dos cargos vagos restaram frustradas, em razão de reiterados vetos praticados pelo governo dos Estados Unidos (Lemos, 2020).

Isso, significa, em termos práticos, que as disputas estabelecidas ficam fadadas à irresolução, bastando, para tanto, que a parte insatisfeita opte por impugnar o relatório emitido pelo Painel, remetendo-o à apreciação do Órgão de Apelação, instância recursal cujo funcionamento está indefinidamente suspenso.

A completa atuação do Órgão de Solução de Controvérsias no deslinde de casos, que envolvam a conformidade das medidas adotadas pelos Estados Membros com as normativas dispostas nos Acordos da OMC, é extremamente relevante, porque promove a concorrência justa e leal entre os atores envolvidos, sobretudo na esfera de apreciação e coibição de medidas meramente protecionistas.

Não obstante, embora o “Tratamento Especial e Diferenciado” não seja capaz, por si apenas, de proporcionar igualdade material no confronto comercial agrícola entre Estados Membros desenvolvidos e Estados Membros em desenvolvimento, a estrutura da OMC, sobretudo a prerrogativa de institucionalização das controvérsias, funciona como veículo sanador da propensão dos Estados economicamente mais fortes de adotar e manter medidas de subvenção proibidas, em prejuízo da justa participação no comércio internacional de Estados com economia mais fragilizada e com menor potencial para subsidiar o seu setor agrícola.

CONCLUSÃO

O “Tratamento Especial e Diferenciado” consubstancia temática de extrema relevância para o sistema multilateral tutelado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), sobretudo por conta do seu impacto sobre a justa participação no comércio internacional dos Estados Membros em desenvolvimento.

Com efeito, o sistema, que busca a remoção de todas as barreiras ao livre comércio internacional como pressuposto essencial à realização do pleno desenvolvimento dos Estados Membros, não pode se manter indiferente à constatação de que há diferentes níveis de desenvolvimento entre os Estados que fazem parte da OMC. Por conta disso, O “Tratamento Especial e Diferenciado” estabelece condições mais favoráveis aos Estados em desenvolvimento, para que não sucumbam diante do poderio econômico dos Estados desenvolvidos.

Expressamente previsto em diversas normativas da OMC, o “Tratamento Especial e Diferenciado” tem especial relevância nos acordos que tutelam os subsídios agrícolas no comércio internacional, quais sejam o ASMC e o ASA. As disposições dos referidos acordos flexibilizam os compromissos de redução da concessão de subsídios agrícolas pelos Estados Membros em desenvolvimento, dada a importância de tais subvenções ao setor agrícola de economias mais frágeis.

Embora de grande importância, o “Tratamento Especial e Diferenciado”, previsto do ASMC e no ASA, não é capaz, por si apenas, de garantir a igualdade de oportunidades de concorrência entre os Estados no comércio internacional, dado que os Estados Membros em desenvolvimento

não têm condições econômicas de subsidiar o seu setor agrícola no mesmo patamar que os Estados desenvolvidos.

Não apenas isso: enquanto os Estados em desenvolvimento não têm condições econômicas de ofertar subsídios agrícolas nos percentuais permitidos pelos acordos da OMC, os Estados em desenvolvidos “burlam” as previsões destas normativas e subsidiam o seu setor agrícola por anos, em casos e percentuais proibidos pelo ASMC e pelo ASA, como aconteceu no “Contencioso do Algodão”, que envolveu Brasil e Estados Unidos.

O deslinde deste caso, realizado pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, foi capaz de afastar substancialmente a concessão irregular, pelos Estados Unidos, de subsídios agrícolas ao setor algodoeiro, colaborando para a redução das distorções concorrenciais no comércio agrícola internacional, cujos danos atingiam diretamente o comércio de exportação de algodão do Brasil, Membro em desenvolvimento que pôde suportar os custos da disputa e os efeitos da retaliação imposta contra os EUA, até que houvesse acordo mutuamente satisfatório.

Noutra banda, países em desenvolvimento economicamente mais frágeis podem ver as controvérsias se arrastarem por anos, por não disporem de condições financeiras de arcar com os custos da disputa e com os efeitos advindos da imposição de medidas de retaliação autorizadas pelo OSC. Isso se deu no contencioso “CE – Bananas”, em que Equador, Guatemala, Honduras e México, todos Estados Membros em desenvolvimento, optaram pela não implementação de medidas de retaliação contra a Comunidade Europeia.

Assim, de um lado, a análise dos contenciosos aventados revela a importância da atuação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC na coibição da concessão de subsídios agrícolas em desacordo com os acordos da OMC. Por outro lado, também destaca a fragilidade da própria sistemática do sistema multilateral, diante da possibilidade de inefetividade das decisões implementadas, em razão das disparidades econômicas existentes entre os Estados Membros componentes da OMC, desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesta senda, o “Tratamento Especial e Diferenciado”, por si, não é capaz de equalizar a concorrência comercial internacional no setor agrícola, sobretudo por conta dos diferentes níveis de desenvolvimento existentes entre os diversos Estados Membros da OMC.

Não obstante, desde a fundação da OMC, em 1994, o Órgão de Solução de Controvérsias tem posição de destaque, principalmente porque, a sua sistematização e funcionamento, permitiu que Membros com potencial econômico menos expressivo obtivessem vitórias, no deslinde de disputas contra potências econômicas.

Neste diapasão, a suspensão das atividades do Órgão de Apelação, em 2019, que representou a paralisação do próprio Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, é extremamente gravosa para o sistema comercial multilateral, vez que as disputas estabelecidas não têm mais certeza de resolução, em benefício da manutenção de medidas de subvenção proibidas, adotadas por Estados economicamente mais fortes, em prejuízo da justa participação no comércio internacional de Estados com economia mais fragilizada e com menor potencial para ofertar subsídios ao setor agrícola.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **A solução de controvérsias da OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

AMARAL, Renata Vargas. **Retaliação cruzada na OMC: disciplina e desafios para o sistema multilateral de comércio**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100664>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BARRAL, Welber Oliveira. **O comércio internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BARRAL, Welber Oliveira; PRAZERES, Tatiana. Solução de controvérsias. *In*: BARRAL, Welber Oliveira (org.). **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BERGAMASCHI, Joice Duarte Gonçalves. **O direito ao desenvolvimento e a organização mundial do comércio: uma análise a partir do contencioso das medidas antidumping**. Londrina: Thoth, 2021.

BRASIL. Acordo sobre a implementação do artigo VI do acordo geral sobre tarifas e comércio de 1994. *In*: ATA final que incorpora os resultados das negociações comerciais multilaterais da rodada Uruguai. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994a. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196685120.doc. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Acordo sobre agricultura. *In*: ATA final que incorpora os resultados das negociações comerciais multilaterais da rodada Uruguai. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994b. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/legislacao-roteiros-e-questionarios/acordo_cvd.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Acordo sobre subsídios e medidas compensatórias. *In*: ATA final que incorpora os resultados das negociações comerciais multilaterais da rodada Uruguai. Marraquexe: Organização Mundial de Comércio, 1994c. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/legislacao-roteiros-e-questionarios/acordo_cvd.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior. Brasil e EUA assinam memorando que encerra contencioso do algodão. **CAMEX**, Brasília, DF, 1 out. 2013. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/noticias-da-camex/211-brasil-e-eua-assinam-memorando-que-encerra-contencioso-do-algodao>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Acordo constitutivo da organização mundial de comércio. *In*: ATA final que incorpora os resultados das negociações comerciais multilaterais da rodada Uruguai. Marraquexe: Organização Mundial do Comércio, 1994d. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/legislacao-roteiros-e-questionarios/acordo_cvd.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

COELHO, Carlos Nayro; WERNECK, Patrícia. O acordo agrícola da OMC e a cláusula da paz.

Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, ano 13, n. 1, p. 5-16, jan./fev. 2004. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/566/515>. Acesso em: 23 jan. 2023.

D'ÁVILA, André Luiz Bettega. **O direito do comércio internacional no setor agrícola: os subsídios à exportação**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89277>. Acesso em: 21 jan. 2023.

DANTAS, Adriana. **Subsídios agrícolas: regulação internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

GERARDELLO, Camilla Silva. Antidumping na OMC. *In*: GERARDELLO, Camilla Silva. **Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2015. p. 43-84.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Comércio internacional e comunidade sul-americana de nações: o projeto democrático da integração**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system**. New York: Oxford University, 1995.

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

LAFER, Celso. **Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001-2002**. Brasília, DF: FUNAG, 2002.

LEMONS, Paulo Roberto. O órgão de apelação da OMC parou: o que acontece, e por que isso importa?. **Cosmopolita**, Campinas, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.cosmopolita.org/post/o-%C3%B3rg%C3%A3o-de-apela%C3%A7%C3%A3o-da-omc-parou-o-que-acontece-e-por-que-isso-importa>. Acesso em: 3 jan. 2023.

OAS – ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Sice**: dicionário de termos de comércio. Washington, DC: OAS, 2021. Disponível em: http://www.sice.oas.org/dictionary/AG_p.asp. Acesso em: 31 jan. 2023. OEA

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **DS16**: the United States – subsidies on upland cotton case. Genebra: World Trade Organization, 2012. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_jmp_test_e.htm. Acesso em: 12 abr. 2023.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **DS267**: United States — subsidies on upland cotton. Genebra: World Trade Organization, 2014. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo geral sobre tarifas e comércio 1994 (GATT/1994)**. Genebra: Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Emprego, 1994. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196451757.doc. Acesso em: 1 jan. 2023.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. A proteção do meio ambiente na OMC: restrição legítima ao comércio internacional de mercadorias?. *In*: MENEZES, Carlos Alberto; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEREIRA, Antônio Celso Alves. **Novas perspectivas do direito**

internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Celso D. Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SALDANHA, Eduardo. **Desenvolvimento e comércio internacional**: a América Latina e o tratamento especial e diferenciado. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde.../Tese_Eduardo_Saldanha.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

SALDANHA, Eduardo. Desenvolvimento e tratamento especial e diferenciado na OMC: uma abordagem sob a perspectiva da doutrina do stare decisis - parte II. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 297-333, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/5945>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SIENA JÚNIOR, Roberto Di. **Comércio internacional e globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Recebido em: 18/02/2023

Aceito em: 24/05/2023