

O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula da Paz

Carlos Nayro Coelho¹
Patrycia Werneck²

O Acordo Agrícola da Organização Mundial de Comércio – OMC – foi resultado de um conjunto de negociações multilaterais, conhecidas como Rodada Uruguai – UR –, e lançado em Punta Del Leste, Uruguai, em setembro de 1986. Depois de inúmeros avanços e retrocessos, o ato final foi assinado em 15 de abril de 1994, em Marrakech, Marrocos.

Por suas características, amplitude e envolvimento, os acordos da UR são considerados um marco na história do comércio mundial. Pela primeira vez, em uma negociação multilateral, a agricultura foi incluída dentro das regras e disciplinas aprovadas pelos participantes.

Além da criação da própria OMC, o acordo final da UR incluiu o Acordo sobre a Agricultura – AsA –, cujas áreas de maior interesse são o acesso a mercados, as medidas de apoio interno e os subsídios às exportações.³

As regras do AsA para acesso a mercados proibiram o uso, na fronteira, de outros mecanismos, que não fossem tarifas, e criaram o compromisso de “acesso mínimo” ou “acesso corrente” e de redução tarifária. As regras para apoio doméstico criaram os conceitos de medidas de suporte, que não distorcem (ou

distorcem minimamente) o comércio, não-sujeitas a redução, e de medidas que distorcem o comércio, sujeitas a redução.

As regras para os subsídios às exportações foram desenhadas para controlar e reduzir os gastos governamentais diretos com esses subsídios, a fim de permitir que o princípio da vantagem comparativa tenha um papel cada vez mais importante no comércio agrícola mundial.

Para monitorar e acompanhar o progresso na implementação dos compromissos, o AsA estabeleceu o Comitê de Agricultura, que obriga os países membros da OMC a apresentar, anualmente, ao Comitê, notificações que relatam minuciosamente as medidas postas em prática ou as modificações adotadas, conforme os compromissos assumidos no acordo agrícola.

Os três pilares do Acordo sobre Agricultura são “acesso a mercados”, “medidas de apoio interno” e “subsídios às exportações”.

Acesso a mercados

O grande objetivo dos compromissos legais de acesso a mercados, como não poderia deixar de ser, é melhorar a competitividade e

¹ Ph.D. em Economia, pela Universidade de Missouri-Columbia (EUA), e diretor do Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas – Depac –, da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

² Especialista em Comércio Exterior, Câmbio e Negociações Comerciais, pela Fundação Getúlio Vargas, e Técnica do Depac, da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

³ O AsA cobre outras áreas importantes, como Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas ao Comércio e outras que têm impacto no comércio agrícola, como o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias.

ampliar as oportunidades de comércio na área agrícola.

O primeiro ponto dos compromissos foi a tarifificação⁴ das barreiras não-tarifárias – BNT. Hoje o comércio agrícola de 131 países (inclusive China e Taiwan) está sob as regras da OMC, e, portanto, sujeito somente ao regime de tarifas. Esse fato, embora não tenha reduzido substancialmente o nível de protecionismo na agricultura, pelo menos simplificou e deu maior transparência ao complexo sistema protecionista existente antes da UR.

A implementação do artigo 4 do AsA (acesso a mercados) envolveu duas áreas. A primeira foi a aplicação de algumas regras legais para facilitar o comércio, e a segunda referiu-se à aplicação de salvaguardas. Ambas foram negociadas nas modalidades da Rodada Uruguaí e agora estão especificadas nos Compromissos de Concessão de cada membro da OMC.

Na maioria dos casos, os compromissos de acesso a mercados foram implementados gradativamente e estão protegidos pelas regras gerais de comércio de bens da OMC, o chamado Gatt-94, e também do próprio acordo agrícola.

Esses compromissos têm três linhas de atuação. A primeira obriga todos os membros da OMC a substituir suas barreiras não-tarifárias por tarifas. A segunda obriga-os a reduzir suas tarifas NMF⁵, praticadas no período-base (1986–88), até o final do período de implementação do Acordo (incluindo as que substituíram as BNT). A terceira obriga o país membro da OMC a permitir um acesso mínimo a seus mercados.

Como regra geral, a tarifificação foi implementada, porém o que é importante no momento, para o comércio agrícola mundial, são os compromissos de concessão. Para chegar ao equivalente tarifário, que pode ser *ad valorem* ou específico, usou-se a diferença entre os preços ex-

ternos e os internos com base no mesmo período 1986–88 (Anexo 5).

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. Essas tarifas são máximas (*bound*), ou seja, não permitem que um país membro, ao exportar para outro país membro, as aumentem além dos níveis estabelecidos.

No caso brasileiro, para os produtos que já eram tarifados, adotou-se a tarifa do ano-base e aplicou-se o compromisso de redução anual de 10%, que continuará até 2004. Para os produtos não-tarifificados, adotou-se a regra geral, para os produtos agropecuários, de 35% para o final do período de implementação. Para produtos com evidente carga de subsídios na origem, como o trigo, os lácteos, as carnes e o arroz, adotou-se uma tarifa máxima de 55%. Nos Estados Unidos da América, a tarifa média foi reduzida de 7% para 5%⁶; na Austrália, de 7% para 4%; no México, de 55% para 42%; e, na Índia, foi aumentada de 118% para 125%.

A terceira linha refere-se aos compromissos de “acesso mínimo”. O AsA prevê a criação, pelos países membros, de cotas de importação, com tarifas baixas, correspondentes ao que for mais elevado: ou o volume real das importações correntes, ou 3% do consumo no período-base. Essas cotas devem ser aumentadas em 0,4 ponto percentual, ao ano, até atingirem 5% do consumo, no fim do período de implementação do acordo. Para os países em desenvolvimento, o compromisso foi de 1% para 2%.

Como parte das medidas de acesso a mercados do artigo 4, o AsA, no art. 5, criou as regras denominadas Salvaguardas Especiais⁷ – SSG.

⁴ Substituição das barreiras não-tarifárias por tarifas *ad valorem* ou específicas.

⁵ De acordo com a cláusula da Nação Mais Favorecida – NMF – do Gatt, artigo 1, nenhuma nação pode dar vantagens especiais no comércio para outra nação, sem estendê-las para as demais. Vale notar que existem várias exceções no artigo 1, notadamente as relacionadas com as áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras.

⁶ Embora a tarifa média (simples) dos EUA tenha sido reduzida em 34%, esse país usou e abusou do sistema de Salvaguardas Especiais em alguns produtos. No açúcar, por exemplo, existe uma tarifa específica intraquota de US\$ 14,6/t e extraquota de US\$ 348,7/t. No suco de laranja concentrado, a tarifa específica é de US\$ 0,786/L.

⁷ Ou Special Safeguard Provisions, em inglês.

As SSG permitem a um país membro a aplicação de uma tarifa adicional (acima da máxima), em um produto que teve suas restrições não-tarifárias transformadas em tarifas.

Para aplicar as SSGs, o AsA criou duas salvaguardas: uma baseada em preços e outra em quantidade. A baseada em preços poderá ser acionada sempre que o preço corrente de importação ficar abaixo de um preço de proteção (*threshold* ou *trigger price*), o qual geralmente corresponde ao preço externo de referência praticado no período-base. 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%.

No caso das salvaguardas de quantidade, as SSGs permitem 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*) não pode exceder 125% da média de importação dos últimos 3 anos. Esse critério também considera o conceito de “penetração das importações”, ou seja, a participação das importações no consumo total nos 3 anos anteriores. 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%.

Compromissos de apoio doméstico

O outro passo importante dado pelo Acordo sobre Agricultura foi a inclusão, pela primeira vez nas negociações sobre comércio agrícola internacional, das medidas de apoio à produção doméstica, como elemento importante no processo de liberalização do comércio.

O AsA definiu 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 – AMS⁸ –, sujeitas a redução.

A lista de políticas isentas de redução é longa. Primeiro, estão as definidas na chamada “Caixa Verde” (Anexo 2 do AsA). A exigência básica para a inclusão dessas políticas é que elas não tenham nenhum efeito distorcido (ou que ele seja mínimo) no comércio ou que afetem a produção.

De uma maneira geral, para serem consideradas isentas de redução, as políticas devem ser financiadas por fundos públicos (e não por meio de transferências dos consumidores) e não podem ter o efeito de garantir preços aos produtores.

As políticas incluídas na “Caixa Verde” são as seguintes: 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 assistência ou desenvolvimento regional.

Para esses pagamentos diretos, foram definidos critérios específicos de enquadramento, e estipulado que eles não podiam ser relacionados aos níveis de produção ou preços.

Além dessas, as seguintes medidas de suporte foram excluídas das propostas de redução: 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

⁸ Ou Aggregate Measurement of Support, em inglês.

(artigo 6.4, conhecido como “cláusula de *minimis*”)⁹; b) pagamentos diretos vinculados a programas de controle de produção (artigo 6.5)¹⁰; 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.

Para os programas sujeitos a redução, a base para essa redução é a AMS, que é a soma de todos os pagamentos realizados com as políticas não-isentas.

A AMS é calculada para o período 1986–88 (período-base) e para todos os anos do período de implementação do AsA. 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.

Os outros pontos importantes são: a) os compromissos de redução referem-se à AMS total, ou seja, não existem compromissos de redução específicos de produtos ou políticas, ainda que o artigo 13, chamado de “restrições cabíveis” (*due restraints*), coloque limitações implícitas em transferências, no suporte de um produto para outro; b) qualquer modificação nas medidas de suporte ou a introdução de qualquer medida nova que não atenda aos requerimentos do AsA (ou seja, que não satisfaça o critério de isenção) deve ser incluída nos cálculos da AMS anual; c) os países menos desenvolvidos não precisam promover nenhuma redução na sua AMS, mas não podem exceder o período-base.

As informações fornecidas pelos principais países em termos de AMS total do período base, com respectivo compromisso de redução total, encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1. Informações, em termos de AMS total do período-base e respectivo compromisso de redução total, dos principais países membros.

País membro	AMS do período-base		AMS de 2000	
	US\$ milhões	% do PIB agr.	US\$ milhões	% do PIB agr.
UE	92,4	63,4	76,9	52,8
Japão	35,5	50,5	28,4	40,5
EUA	23,9	27,0	19,1	21,6
México	9,7	13,5	8,4	11,7
Canadá	4,7	35,3	3,7	28,4
Finlândia	4,2	69,9	3,3	55,8
Polônia	4,2	20,1	3,3	16,2
Coréia	4,1	14,5	3,5	12,5
Suíça	3,8	65,0	3,0	51,3
Suécia	3,4	67,1	2,7	53,3
Áustria	2,5	60,6	2,0	47,9
Noruega	2,2	83,5	1,8	68,3
Venezuela	1,3	36,3	1,1	31,6
Brasil	1,1	5,9	0,9	5,1
Total	197,7	-	162,4	-

Fonte: World Trade Organization (UE: G/AG/N/EE/38; JAPÃO: G/AG/N/JPN/72; EUA: G/AG/N/USA/43; MÉXICO: G/AG/N/MEX/7; CANADÁ: G/AG/N/CAN/43; POLONIA: G/AG/N/POL/46; COREIA: G/AG/N/KOR/31; SUÍÇA: G/AG/N/22; NORUEGA: G/AG/N/36; VENEZUELA: G/AG/N/VEN/19; BRASIL: G/AG/N/BRA/13).

Como pode ser observado, da AMS total de 197,7 bilhões, acima de 90% foram fornecidos pelos países desenvolvidos. Em valores absolutos, a UE relatou o maior suporte (US\$ 92,4 bilhões). No grupo de países em desenvolvimento, o maior foi do México (US\$ 9,7 bilhões). Em relação ao PIB agrícola, a Noruega é o país de maior AMS (83,5%) e, nos países em desenvolvimento, a Venezuela é a que tem o maior índice (31,6%).

Dos 17 países desenvolvidos que informaram AMS total à OMC, 13 tiveram a medida de suporte acima de 20% do PIB. Para 8, o AMS foi acima de 50%. Em contrapartida, a maioria dos países em desenvolvimento declarou baixo nível de suporte ou que suas políticas estavam enquadradas na Caixa Verde, na cláusula de *minimis* na SDT. Na realidade, dos 71 países que declararam, 61 informaram zero AMS.

⁹ Para efeito do cálculo da “cláusula de *minimis*”, é importante não confundir “Valor Bruto da Produção – VBP”, no âmbito da fazenda, que é usado no cálculo da *de minimis*, com PIB agrícola. O PIB é calculado segundo conceito de valor adicionado do setor agrícola, ou seja, deduz a compra de insumos intermediários produzidos no setor industrial, para evitar dupla contagem. Assim, o PIB agrícola dos EUA é de US\$ 92 bilhões, enquanto o Valor Bruto da Produção é de aproximadamente US\$ 200 bilhões, o que gera um *de minimis* de US\$ 10 bilhões. Na União Européia, o PIB agrícola é de aproximadamente US\$ 150 bilhões, e o VBP é mais ou menos igual ao dos EUA, o que gera um *de minimis* igual.

¹⁰ Esses programas são conhecidos como “caixa azul”. Entre outros, estão os programas de *set aside* da União Européia e de *target price* dos EUA.

No caso do Brasil, o AMS do período-base foi de US\$ 1,1 bilhão. Com o compromisso de redução de 13,3% para 2000, atualmente o limite situa-se em US\$ 912 milhões.

Dados o tamanho da agricultura brasileira e a necessidade de eventualmente proteger setores atingidos por concorrência externa predatória, esse valor claramente limita a atuação do governo em termos de apoio à agricultura baseado no suporte aos preços (PEP, preço mínimo, etc.) e mesmo na aplicação de uma política de segurança alimentar. Nesse caso, o AsA permite compras governamentais (tanto para os países desenvolvidos como para os em desenvolvimento) quando são realizadas a preços de mercado. Se as compras forem realizadas a preços administrados, a diferença entre o preço de compra e o preço externo de referência tem que ser incluída na AMS.

Dessa forma, quando houver necessidade de aumentos substanciais de desembolsos para proteger o produtor com instrumentos ligados ao suporte de preços, o Brasil pode lançar mão da cláusula *de minimis*, que permite, sem compromisso de redução, a aplicação de 10% do valor da produção agrícola, ou seja, de mais ou menos US\$ 2 bilhões.

Se as transferências não forem relacionadas com o mercado, o governo pode usar a cláusula de tratamento especial e diferenciado, que permite subsídios nos investimentos e subsídios nos insumos para pequenos produtores.

No caso dos programas de assistência alimentar, que incluem doações ou preços subsidiados para as pessoas com baixo poder aquisitivo, os dispositivos do AsA prevêem sua inclusão na Caixa Verde, sob o título de "Ajuda Alimentar Doméstica".

Subsídios às exportações

As regras sobre os subsídios às exportações antes da UR eram bastante liberais. A única exigência era que a sua concessão não acarretasse a conquista de uma "porção razoável"

das exportações mundiais de determinado produto agrícola. As modificações introduzidas na Rodada de Tóquio (artigo XVI) serviram mais para "legalizar" o uso de subsídios do que propriamente para discipliná-los.

Como nas demais matérias, as novas regras e compromissos aprovados nos acordos da UR proibem a concessão de subsídios às exportações, mas permitem numerosas exceções. Em resumo, as regras são as seguintes: a) o artigo 8 (parte V) do AsA proíbe a aplicação de subsídios que não estejam em conformidade com as regras do acordo e que não estejam especificadas nos compromissos do país membro; b) foi estipulada uma proibição no uso dos subsídios listados no artigo 9.1 do AsA, que exceda os compromissos relativos aos valores alocados no orçamento e às quantidades listadas nos compromissos do país; c) outros subsídios não listados no artigo 9.1 não podem ser usados para eludir os compromissos assumidos no Acordo, em particular os relacionados com os itens anteriores.

A lista do artigo 9.1 inclui os seguintes subsídios concedidos pelos governos ou suas agências: 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.

Outros subsídios estão cobertos pelo artigo 10, o qual determina que os subsídios não listados no artigo 9.1 não podem ser aplicados

de uma forma que “encubra” os compromissos dos subsídios às exportações.

O artigo 3 da Parte II do AsA trata da consolidação das concessões e dos compromissos. O artigo 3.1 declara que as concessões de subsídios nas exportações constantes na Parte IV dos compromissos de cada membro constituem obrigação de redução no âmbito do Gatt-94.

O artigo 3.3 proíbe a concessão de subsídios não-sujeitos ao compromisso de redução. Se, por exemplo, o produto sujeito ao compromisso for trigo ou açúcar, apenas o trigo e o açúcar poderão receber subsídios. Isso impede a inclusão de produtos de confeitaria e biscoitos. Se, por sua vez, a descrição contida na lista de compromissos for de produto processado, a concessão de subsídios terá que obedecer aos limites relevantes.

No caso dos compromissos de redução, o artigo 9.2(a) descreve as obrigações específicas em termos de desembolsos orçamentários e de quantidade máxima em um determinado ano. Vale notar que são compromissos mutuamente independentes, ou seja, o preenchimento de um não cobre o “furo” no outro. No final do período de implementação, o percentual de redução foi de 36% nos desembolsos orçamentários e de 21% na quantidade em relação ao período-base 1986–1990. Para os países em desenvolvimento, os percentuais foram estabelecidos em 24% e em 14% (artigo 9.2 b).

O artigo 10 trata de medidas para evitar a elusão dos compromissos do acordo. Entre essas medidas estão transações não-comerciais, como ajuda alimentar e crédito às exportações.

No tocante à ajuda alimentar, o parágrafo 4 determina que: a) as doações não sejam direta ou indiretamente vinculadas às exportações comerciais de produtos agrícolas; b) as doações têm que ser monetizadas e executadas de acordo com os “princípios de colocação de excedentes e obrigações de consulta”¹¹ da FAO; c) a ajuda deve ser fornecida, na me-

da do possível, na forma de doação pura ou em termos não menos concessionais do que o previsto no artigo IV da Convenção de Ajuda Alimentar de 1986.

No crédito às exportações, o artigo 10.2 declara: “os membros assumem a tarefa de trabalhar para desenvolver disciplinas internacionais de consenso para regulamentar a concessão de crédito às exportações, garantias nas operações de crédito e programas de seguro de crédito, para que, em seguida, essas operações sejam realizadas de acordo com essas regras”.

Isso significa que, em termos de crédito às exportações, o AsA não estabeleceu nenhuma regulamentação. Apenas concordou com o estabelecimento, “no futuro”, de regras internacionais para regulamentar o assunto.

Nas disciplinas relativas à proibição das exportações, o artigo 12 estabelece que qualquer medida para proibir ou restringir as exportações (de acordo com o artigo XI do Gatt-94) deve observar as seguintes regras: a) no momento de instituir as medidas, o país membro deve levar em consideração os seus efeitos na segurança alimentar do país importador; b) antes de tomar a medida, o país membro deve avisar, com a maior antecedência possível, o Comitê de Agricultura sobre a natureza e a duração, e deve informar (no caso de ser solicitado), a qualquer membro interessado, o conteúdo das medidas.

A Cláusula da Paz

O artigo 13 do AsA, chamado de “devida moderação” (*due restraint*), mais conhecido como “Cláusula da Paz”, isenta a concessão de subsídios de ações durante o período de implementação do Acordo, apesar das regras do Gatt-94 e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – SCM.

O item “a” isenta incondicionalmente de ações os subsídios domésticos que se enquadram completamente nas regras do Anexo 2 do AsA (subsídios não-sujeitos a redução), tanto confor-

¹¹ Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations, da FAO.

me os objetivos das medidas compensatórias, como segundo o artigo XVI do Gatt-94 e da parte III do SCM, ou mesmo baseadas na quebra da não-violação ou no impedimento dos benefícios tarifários auferidos por outro país membro.

O item “b” isenta os subsídios contidos no artigo 6, sujeitos a redução (AMS), os pagamentos diretos ligados ao controle de produção (artigo 6.5) e os subsídios cobertos pela cláusula *de minimis*, nos seguintes casos: a) de ações baseadas no artigo VI do Gatt-94 e parte V do SCM, a menos que for provado prejuízo ou ameaça de prejuízo em termos de volume e preços; mesmo assim, a parte interessada deve mostrar “devida moderação” antes de iniciar a ação; b) de ações baseadas no artigo XVI do Gatt-94, ou nos artigos 5 e 6 do SCM, a menos que o valor da medida de apoio para determinado produto for maior do que o valor concedido durante o ano comercial de 1992; c) de ações baseadas no artigo II do Gatt-94 ou do artigo XIII (quebra da não-violação ou impedimento dos benefícios tarifários auferidos por outro país membro), a menos que o valor do suporte concedido for superior ao valor de 1992.

O item “c” não isenta os subsídios às exportações descritos claramente na parte V do AsA, notificados nos compromissos do país membro, de tarifas compensatórias, quando houver determinação ou ameaça de prejuízo, em termos de impacto, no volume e nos preços, de acordo com o artigo VI do Gatt-94 e parte V do SCM, e isenta esses mesmos subsídios de ações baseadas no artigo XVI do Gatt-94, ou baseadas no artigo 3 do SCM, que trata da proibição de subsídios às exportações, e nos artigos 5 e 6 do SCM, que tratam de discriminações sérias.

Sobre a Cláusula da Paz, pode-se fazer os seguintes comentários: a) o conceito de “devida moderação” é impreciso, mas está inserido no SCM no que diz respeito à iniciação do processo para a aplicação de uma tarifa compensatória, e pode significar que o país membro tem que ter muita precaução e avisar ou

consultar a outra parte antes de iniciar a ação; b) no que diz respeito aos subsídios concedidos dentro da AMS, dada a estrutura do texto, tanto a constatação de prejuízos como o fato de o volume de subsídio concedido a um produto não possa ser maior que em 1992, podem levar a uma interpretação de que ambas são condições necessárias para que a concessão desse tipo de subsídio não seja amparada pela Cláusula de Paz; c) no caso dos subsídios às exportações, está claro que o fator determinante é a comprovação de prejuízos.

O fim da Cláusula da Paz

Ao final de 2003, acontecerá a automática extinção da Cláusula da Paz, caso não haja uma prorrogação. Como se sabe, “o objetivo dessa cláusula é limitar o recurso às ações sobre medidas de apoio à produção e à exportação com base no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – SCM –, sempre que essas medidas estejam de acordo com os compromissos negociados no âmbito do artigo XIII do AsA” (Camargo Neto, 2003). Ou seja, a Cláusula da Paz torna não-acionáveis na OMC as medidas de política agrícola que estejam compatíveis com os dispositivos do AsA, mesmo que tais políticas sejam incompatíveis com o SCM.

Assim, a Cláusula de Paz determina que, durante o período de implementação do Acordo Agrícola, ficarão isentas de ações, no âmbito do SCM e no Órgão de Solução de Controvérsias – OSC –, as medidas de apoio à agricultura, disciplinadas no artigo 13 do AsA.

Com relação às medidas de apoio contidas na Caixa Verde, poderão ser acionadas as medidas que se encaixarem na Parte III do SCM ou no art. XVI do Gatt-94, que estabelecem as regras para os subsídios recorríveis (aqueles subsídios aplicados a um acesso limitado, a uma ou a um grupo de empresas ou indústrias, a setores de produção, ou a regiões geográficas, e que causam efeitos danosos aos interes-

ses de outros membros)¹². Além disso, as medidas dessa Caixa também podem sofrer anulação ou prejuízo em relação a concessões recebidas, que decorram de medidas adotadas por um membro no âmbito do parágrafo 1(b) do artigo XXIII do Gatt-94, que versa sobre o assunto¹³.

Apesar de acionáveis, os subsídios contidos no Anexo II do AsA, por se tratarem de medidas que não provocam efeitos distorcidos ao comércio, raramente serão acionados com base na Parte III do SCM. Assim, a extinção da Cláusula de Paz não deve afetar as medidas relativas à Caixa Verde.

Já o artigo 13 (b) do Acordo sobre Agricultura isenta de ações os subsídios sujeitos a redução, a menos que seja provada a existência (ou ameaça) de prejuízo, e a menos que o volume concedido ao produto em questão ultrapasse o concedido em 1992. Esse artigo é incoerente com a Parte V do SCM, que rege a aplicação de Medidas Compensatórias¹⁴. Nessa categoria de subsídios agrícolas, encontram-se as medidas das Caixas Amarela e Azul, além das medidas que se conformam à cláusula *de minimis* e as medidas isentas de compromissos para os PEDs, incluídas no tratamento especial e diferenciado.

Com a extinção da Cláusula de Paz, as medidas de apoio classificadas como Caixa Amarela e Caixa Azul tornar-se-ão acionáveis, ou seja, poderão ser alvo de consultas, nos termos do SCM, desde que se cumpram os requisitos exigidos pelo Acordo, como comprovação de prejuízo ou de ameaça de prejuízo. Porém as medidas de Caixa Azul, associadas ao controle de produção, apresentam uma dificuldade maior em comprovar danos em relação às

de Caixa Amarela, o que dificulta a acionabilidade dessas medidas, tanto no SCM como no OSC.

Por fim, os subsídios às exportações, tal como definidos no art. 3 da Parte II do SCM. Esses subsídios são considerados proibidos, porém, no SCM, há uma ressalva que diz:

“Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios, conforme definidos no art. 1:

a) Subsídios vinculados ao desempenho exportador quer individualmente quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I;

b) Subsídios vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente quer como parte de um conjunto de condições”.

Assim, a extinção da Cláusula de Paz traria a dúvida de qual tratamento dispensar a tais subsídios, proibidos ou acionáveis. O fato de estarem definidos no art. 9 do AsA e terem compromissos de redução é argumento em favor de não serem considerados proibidos. Seriam, contudo, acionáveis e seus efeitos adversos deveriam se conformar com o previsto no art. 7 da Parte III do SCM, que estabelece que: com exceção ao disposto no art. 13 do AsA, um membro poderá requerer consultas a outro membro sempre que tenha motivos para crer que um subsídio mantido pelo membro esteja produzindo dano, anulação, prejuízo ou ameaçando causar grave dano. Se for comprovada alguma irregularidade, o membro reclamante poderá levar o caso ao OSC.

¹² Por “efeitos danosos” entende-se: dano à indústria doméstica do país importador; anulação ou prejuízo de vantagens resultantes, para os outros membros, direta ou indiretamente do Gatt-94, em especial as vantagens de concessões consolidadas; grave dano aos interesses de outro membro. A existência de grave dano vincula-se à ocorrência de efeitos sobre deslocamento das exportações do país reclamante, seja no mercado do país que concede o subsídio, seja em outros mercados, incluindo o aumento da participação no mercado mundial de determinado produto subsidiado.

¹³ Considera-se que a anulação ou o prejuízo das vantagens ocorre quando: o país de exportação comprovar que o valor de uma concessão, expresso na consolidação tarifária obtida por meio das negociações comerciais em troca de uma concessão recíproca, tenha sido reduzido, em virtude do fato de que uma determinada produção industrial de seu país tenha perdido parcela de mercado em favor de uma produção subsidiada no país importador.

¹⁴ Medidas que têm como objetivo eliminar o dano causado à indústria doméstica, decorrente da importação de produto objeto de subsídio concedido, direto ou indiretamente, no país exportador, para fabricação, exportação ou transporte são medidas aplicáveis aos Subsídios Proibidos e, também, aos Subsídios Recorríveis. Nenhum produto importado de uma Parte Contratante será objeto de Direitos Compensatórios pelo fato de tal produto estar isento de impostos que incidem sobre produtos similares, destinados ao consumo no país de origem da exportação.

Caso sejam consideradas proibidas, as ações se dariam de acordo com o contido no art. 4 do SCM, que obriga o membro a eliminar a medida. Assim, sempre que um membro tiver motivos para crer que um subsídio proibido esteja sendo concedido ou mantido por outro membro, poderá o primeiro pedir a realização de consultas ao segundo. Caso não se chegue a uma solução mútua aceitável, o membro reclamante poderá levar o assunto ao OSC. Se for, porém, classificado como proibido, o membro deverá eliminar o subsídio.

Todas essas questões abrem discussões no âmbito da OMC a respeito de uma prorrogação do período de vigência da Cláusula de Paz. São questões que dividem os países em três diferentes grupos: os a favor, os contra e os países que apresentam saídas tangenciais.

O primeiro grupo de países anseia pela prorrogação da Cláusula; assim, poderiam usufruir dessa “segurança jurídica” por mais tempo. São países que possuem um elevado número de subsídios, em geral países desenvolvidos (PDs), como a UE e os EUA, que se tornarão vulneráveis com o final da Cláusula, pois é notado que o impacto da extinção do artigo 13 do AsA será muito maior nesses países do que nos países em desenvolvimento. Primeiramente, porque os níveis e o valor dos subsídios mantidos nos PDs são bem mais elevados do que nos PEDs; em segundo, porque os PEDs possuem uma vantagem comparativa maior em produtos agrícolas em relação aos PEDs, mesmo porque as diferenças tecnológicas entre esses dois grupos de países não afetam a qualidade, a abundância e os fatores climáticos característicos dos produtos agrícolas.

A primeira preocupação desse grupo de países é que o acionamento de diferentes subsídios crie jurisprudência desfavorável para os países com um histórico de concessão de subsídios enquadrados no artigo 13 do AsA. Assim, se os PEDs, ao final da vigência da Cláusula de Paz, acionarem os subsídios e estabelecerem

argumentos juridicamente fortes e embasados, tanto no GATT-94 quanto no SCM, países como a UE e os EUA serão forçados a remover ou remodelar seus subsídios.

A segunda questão com relação às novas regras dos subsídios agrícolas que virão com a extinção do artigo 13 do AsA é com relação à acionabilidade dos subsídios, mesmo os contidos na Caixa Verde. Ao se tornarem acionáveis todos os subsídios “devidamente comidos”, mesmo que os países estejam dentro da sua cota de subsídios permitidos, qualquer membro poderá iniciar uma consulta sobre a concessão do subsídio e, se for constatada ameaça ou dano à indústria do país reclamante, esse subsídio deverá ser reformulado ou extinto; além disso, poderão ser aplicadas medidas compensatórias para a reparação do dano causado.

Por fim, a terceira questão diz respeito à redução dos níveis de produtos pseudocompetitivos, ou seja, aqueles produtos que só são competitivos internacionalmente por causa dos altos níveis de subsídios concedidos aos produtores de determinados países.

Um exemplo é a soja estadunidense, que só é competitiva porque é subsidiada. A Embaixada Brasileira em Washington realizou um estudo que destaca que somente a soja recebe tratamento privilegiado na obtenção de subsídios à produção (cerca de 30% do valor da produção doméstica total – 13,094 bilhões de dólares). A nova lei americana de 2002 concede à soja programas de garantia de preço mínimo, ou *loan rate*, com o pagamento de 5 dólares por bushel de soja¹⁵, e dois novos programas de apoio à sojicultura: pagamentos fixos desacoplados da produção e pagamentos contra-cíclicos, que serão acionados quando os preços de mercado caírem abaixo de um preço-alvo fixado em lei – 5,80 dólares por bushel (deduzidos o *loan rate* e o pagamento fixo). Assim, com a acionabilidade dos subsídios, a competitividade da soja norte-americana no mercado mundial cairia e o mercado se abriria a novos competidores, legítimos.

¹⁵ Um bushel de soja equivale a 27 kg; uma tonelada tem 37,03 bushels, chegando-se a um preço mínimo garantido de 194,70 dólares a tonelada.

Para a UE, a extinção da Cláusula de Paz pode representar a reformulação forçada da Política Agrícola Comunitária, sempre adiada pela Comunidade Européia, porém sempre questionada pela existência de diversos subsídios distorcidos à agricultura.

O segundo grupo envolvido nas discussões a respeito da prorrogação da Cláusula de Paz é formado por países que anseiam pelo final das disposições do artigo 13, adequando, portanto, o AsA às demais disposições da OMC. Esse grupo é formado por diversos países em desenvolvimento, que possuem um alto potencial agrícola, que poderia ser beneficiado com a conquista de mercados antes ocupados por produtos subsidiados.

Alguns países, no entanto, apresentaram propostas diferentes. O Canadá, por exemplo, propôs que as aplicações de medidas compensatórias do SCM não se apliquem às medidas de apoio interno compreendidas na Caixa Verde. Já a Índia propôs que se mantenha alguma disposição análoga à Cláusula de Paz, que funcionaria como uma cláusula de tratamento especial e diferenciado (apenas aos PEDs), e, assim, não se poderiam aplicar direitos compensatórios com relação a alguns tipos de subsídios contidos no AsA.

Todos os países têm a certeza, porém, de que, com o final da Cláusula de Paz, muitos passarão a questionar os subsídios aplicados por

alguns membros, uma vez que esses subsídios serão regidos não mais pelas regras do AsA, e sim pelas regras do SCM e do Gatt-94.

Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. **As regras e disciplinas para o comércio agrícola internacional e a organização mundial do comércio – OMC**. Brasília, 2001. 66 p.

CAMARGO NETO, P. **A importância da “Cláusula da Paz” nas negociações agrícolas**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/spa>>. Acesso em: 16 out. 2003.

COLSERA, L. L. da M. S.; HENZ, R. A. **GATT/Rodada Uruguai Acordo Agrícola**. (Coleção Documentos de Política Agrícola, 7). Disponível em: <http://200.252.165.21/html/acordo_agricola/principal.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003.

COLSERA, L. L. da M. S.; HENZ, R. A. **OMC: acordo sobre agricultura: notificação dos compromissos assumidos**. Disponível em: <http://200.252.165.21/spa/omc/omc_capa.htm>. Acesso em: 20 mar. 2003.

JOSLING, T. E.; STEINBERG, R. H. **When peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge**. Geneva: WTO-UNCTAD, 2001.

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on subsidies and countervailing measures**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm>. Acesso em: 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General agreement on tariffs and trade 1994 - GATT 94**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm>. Acesso em: 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Legal texts: the WTO agreements: a summary of the final act of the Uruguay Round**. Switzerland, [s.d.]. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/docs_e/legal_e/ursum_e.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003.

Anexo 1. Quadro-resumo – O fim da Cláusula da Paz

Acordo sobre Agricultura	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	Gatt-94
Caixa Verde	Parte III – Subsídios Recorríveis <p>Esta parte do Acordo estabelece que são recorríveis aqueles subsídios específicos¹ que causam efeitos danosos aos interesses de outros membros. Entende-se como “efeitos danosos”: o dano à indústria doméstica do país importador; a anulação ou o prejuízo de vantagens resultantes, para os outros membros, direta ou indiretamente, do Gatt-94, em especial as vantagens de concessões consolidadas²; grave dano aos interesses de outro membro³. A existência de grave dano vincula-se à ocorrência de efeitos sobre deslocamento das exportações do país reclamante, seja no mercado do país que concede o subsídio, seja em outros mercados. O aumento da participação no mercado mundial de determinado produto subsidiado pelo membro é, aliás, considerado grave dano pelo Acordo. É um modelo de subsídio passível de receber Medidas Compensatórias e elevação para o Órgão de Solução de Controvérsias – OSC –, caso seja acionado.</p>	Artigo XVI – Subsídios <p>Se um membro concede ou mantém um subsídio que eleve o volume de exportação de um determinado produto, ou reduza as importações desse produto, esse membro deve notificar: a importância, a natureza, os efeitos que tal subsídio pode provocar e as circunstâncias que levaram à criação do subsídio. Caso um subsídio cause ou ameace causar grave prejuízo a outro membro, tal subsídio deverá ser analisado (pelos membros interessados), e, então, alterado ou eliminado. Os membros devem evitar a concessão de subsídios à exportação de produtos primários. Mas, se a fizerem, o subsídio não poderá afetar as exportações do produto em um valor que acabe por distorcer o comércio internacional.</p> Parágrafo 1(b) artigo XXIII – Anulação ou prejuízo. <p>Considera-se que a anulação ou o prejuízo das vantagens ocorre quando: o país de exportação comprovar que o valor de uma concessão, expresso na consolidação tarifária obtida por meio das negociações comerciais em troca de uma concessão recíproca, tenha sido reduzida, em decorrência do fato de que uma determinada produção industrial de seu país tenha perdido parcela de mercado em favor de uma produção subsidiada no país importador.</p>
Caixa Amarela, Caixa Azul, Cláusula de minimis	Parte V – Medidas Compensatórias <p>As Medidas Compensatórias são direitos especiais percebidos com a finalidade de contrabalançar qualquer subsídio concedido direta ou indiretamente ao fabrico, à produção ou à exportação de qualquer mercadoria. Têm como objetivo eliminar o dano causado à indústria doméstica decorrente da importação de produto objeto de subsídio concedido, direto ou indiretamente, no país exportador, para fabricação, exportação ou transporte. Tais medidas aplicam-se aos Subsídios Proibidos e, também, aos Subsídios Recorríveis. Aos Subsídios Irrecorríveis, não cabe a solicitação de Medidas Compensatórias.</p>	Art. VI – Direitos Antidumping e Direitos Compensatórios <p>O <i>Dumping</i> é entendido como a introdução de um bem no mercado de outro país a um preço inferior ao preço de venda no mercado interno do país exportador. Somente estará sujeito a direitos <i>antidumping</i> se causar dano à indústria doméstica do país importador. Caso um Membro creia que outro Membro esteja “dumpeando” um produto, o Membro reclamante poderá solicitar um direito <i>antidumping</i> que não exceda a margem de <i>dumping</i>⁴ relativa ao produto em questão. Nenhum produto importado de uma Parte Contratante será objeto de <i>antidumping</i> ou de Direitos Compensatórios pelo fato de tal produto estar isento de impostos que incidem sobre produtos similares destinados ao consumo no país de origem da exportação. Não se pode aplicar simultaneamente direitos <i>antidumping</i> e direitos compensatórios ao mesmo produto de um determinado Membro, mesmo que seja resultante de subsídios.</p>
Subsídios às exportações, tal como definidos no art. 3 da Parte II do SCM	Art. 3 – Proibições <p>Com exceção do disposto no AsA, serão proibidos os seguintes subsídios: Subsídios vinculados ao desempenho exportador; Subsídios vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros.</p>	

Continua...

Continuação. Anexo 1.

Acordo sobre Agricultura	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	Gatt-94
Subsídios às exportações, tal como definidos no art. 3 da Parte II do SCM	Art. 4 – Ações (Remedies) Sempre que um membro tiver motivos para crer que um subsídio proibido esteja sendo concedido ou mantido por outro membro, poderá o primeiro pedir a realização de consultas ao segundo. Caso não se chegue a uma solução mútua aceitável, o membro reclamante poderá levar o assunto ao OSC.	
	Art. 7 – Ações para Subsídios Recorríveis Com exceção do disposto no art.13 do AsA, um membro poderá requerer consultas a outro membro sempre que tenha motivos para crer que um subsídio mantido pelo membro esteja produzindo dano, anulação, prejuízo ou ameaçando causar grave dano. Se for comprovada alguma irregularidade, o membro reclamante poderá acionar o OSC. Caso o membro não cumpra as decisões do órgão, o OSC poderá deliberar sobre contramedidas proporcionais ao grau e à natureza dos efeitos danosos que o subsídio tenha causado.	

¹ Subsídios específicos: quando o acesso ao subsídio for limitado, de fato ou de direito, a uma ou a um grupo de empresas ou indústrias, a setores de produção, ou a regiões geográficas.

² Considera-se que tal anulação ou prejuízo ocorre quando: o país de exportação comprovar que o valor de uma concessão tenha sido reduzido, em decorrência do fato de que uma determinada produção industrial de seu país tenha perdido parcela de mercado em favor de uma produção subsidiada no país importador.

³ O conceito de "grave dano" está definido no SCM. Considera-se que tenha ocorrido grave dano quando: o total do subsídio *ad valorem* aplicado a um produto for superior à 5% do valor do produto; o subsídio se destine a cobrir prejuízos operacionais sofridos por uma indústria; a cobrir prejuízos operacionais por uma empresa, exceto medidas excepcionais; ou ocorra perdão de dívida por parte do governo. Além disso, a existência de grave dano vincula-se à ocorrência de efeitos sobre deslocamento das exportações do país reclamante, seja no mercado do país que concede o subsídio, seja em outros mercados.

⁴ Margem de *dumping*: é a diferença entre o valor normal (é, em princípio, o preço *ex-fabrica* à vista, pelo qual mercadoria similar à exportada é vendida no mercado interno do país exportador, em volume significativo e em operações comerciais normais) e o preço de exportação, devidamente ajustados, vigentes durante o período em que o *dumping* foi avaliado, cujo período mínimo é de 6 meses.

Fonte: World Trade Organization (2003).