

é preciso toda cautela para que a adoção de medidas de controle não interfira em seu funcionamento, provocando o descrédito desse importante instrumento privado da comercialização moderna.

Quanto ao segundo item, destina-se a reduzir a intervenção direta do Governo por meio da compra e venda de estoques públicos, que passaria a ser realizada, efetivamente, em última instância. O Governo interviria somente quando os preços de mercado ultrapassassem os limites de um intervalo de preços, cujo piso é dado pelo preço mínimo – que define o momento da compra governamental – e o teto definido pelo PLE – Preço de Libe-

ração de Estoques, que determina o momento das vendas governamentais. A proposta é que a política agrícola siga ampliando gradativamente o intervalo, o que corresponde a restringir a intervenção direta do Governo às situações extremas do mercado (preços ao produtor exageradamente baixos, ou preços ao consumidor exageradamente altos, em termos históricos).

O terceiro item é consequência do anterior e a quarta ação sugerida visa amenizar os efeitos das restrições orçamentárias sobre as categorias de produtores mais vulneráveis e sobre a produção de alimentos essenciais à cesta básica da população.

No mais, enquanto perdurar o período de estabilização da economia e a conseqüente contenção orçamentária do Governo, parece mais prudente a adoção de metas menos ambiciosas de apoio e estímulo generalizado à atividade agrícola através da PGPM.

De outra parte, a persistir um discurso de apoio generalizado ao setor, que não encontra respaldo de apoio financeiro, estará o Governo exposto a questionamentos de ordem judicial, totalmente procedentes, além de expor os produtores a um artificialismo que não reflete a realidade da conjuntura econômica do país.

OS PAINÉIS DE OLEAGINOSAS NO GATT E A SOJA BRASILEIRA

Mauro de Rezende Lopes (1)

I – ANTECEDENTES

Os EUA venceram um painel contra a CEE, no GATT, em 1992, no qual o prejudicado, no caso os EUA, reclamou que quando foram zeradas as tarifas de soja – grão e farelo –, a CEE introduziu um subsídio à indústria de esmagamento, neutralizando o benefício da isenção tarifária. Com esse painel, tornou-se obrigatória a remoção, por parte da CEE, dos subsídios concedidos por aquela Comunidade à indústria de esmagamento de oleaginosas. A CEE respondeu que

cumpriria a determinação do painel se pudesse recorrer ao Artigo XXVIII do GATT, segundo o qual um país que fez uma concessão tarifária – no caso a CEE zerou as tarifas destes dois produtos –, ao retirá-la, elevando as tarifas, deve “pagar” uma compensação aos países prejudicados, mediante a redução de tarifas em outros produtos.

O Artigo diz, também, que pode haver por parte do país prejudicado, caso não haja acordo, retaliação – alternativa que não se afi-

gurava recomendável (muito embora os Estados Unidos tivessem ameaçado a CEE com pesada retaliação comercial). A solução do painel no GATT é clara e deveria haver uma retirada dos subsídios concedidos aos esmagadores comunitários, e ponto final.

A Comunidade pretendeu, então, introduzir tarifas na soja-grão e no farelo de soja, além de derivados de girassol e de colza, o que atingia de frente os interesses do Brasil, maior exportador de farelo para a CEE e segundo exportador de grão para aquele mesmo mercado. Por outras palavras, o que se tinha como proposta era apenas uma escalada de tarifas sobre um setor que é dinâmico justamente porque conseguiu acesso ao mercado da CEE. Acesso este que, de resto, se pretendia constranger.

Os EUA pediram ao GATT a abertura de um painel para a soja, dentro do Artigo XXIII, recorrendo às condições de “nullification and impairment”. Com isso, os EUA alegaram que os subsídios comunitários anulavam um direito de

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

acesso ao mercado da CEE e que tais subsídios impediam este acesso àquele mercado. Este é o sentido de "nullification and impairment".

II – EM BUSCA DE UMA SOLUÇÃO NEGOCIADA

Chegou-se a noticiar na imprensa (Gazeta Mercantil e Jornal de Brasília de 24/7/92) que o país eventualmente aceitaria negociar compensação pela taxaço, por parte da CEE, do farelo e grão de soja exportados pelo Brasil. Esta seria uma resposta à proposta concreta, feita pela CEE, que interpretou, de acordo com seus interesses, o resultado do segundo painel de oleaginosas que os Estados Unidos moveram contra a Comunidade. Este segundo painel, terminado em 1992, entendeu que a nova reforma da CEE, no seu regime de oleaginosas, continuava com subsídios. Esta reforma transformou os subsídios aos esmagadores em subsídios diretos aos produtores. O painel concluiu que estes subsídios impediam que os Estados Unidos se beneficiassem das concessões tarifárias feitas pela CEE na Rodada Dillon, em 1962, quando foram zeradas as tarifas de grão e farelo de soja.

Assim, esse segundo painel, proposto pelos Estados Unidos, acabou condenando, de novo, – porquanto o primeiro painel já o fizera em 1989 –, a CEE a modificar o seu sistema de incentivos às oleaginosas ou renegociar suas concessões tarifárias dentro do Artigo XXVIII no GATT. Reza o artigo que, se um país quiser retirar suas concessões tarifárias, feitas em um processo de negociação, terá que renegociar suas concessões e pagar compensações aos países exportadores.

Como à época, na Rodada Dillon, as tarifas de oleaginosas haviam sido zeradas em um processo de negociação de concessões recíprocas, a CEE interpretou, aliás inteligentemente, que podia agora renegociar compensações aos países que a ela haviam feito concessões, podendo assim retirar suas concessões tarifárias e elevar suas tarifas. Acenou, assim, com com-

pensações aos países exportadores de oleaginosas – Estados Unidos, Brasil e Argentina – e propôs a introdução de uma quota-tarifária nos níveis médios das exportações do passado e uma tarifa adicional. A CEE, com esta manobra, deixaria intactas suas políticas de subsídios internos aos produtores de oleaginosas e importaria uma quota-tarifária com tarifa zero, ficando doravante tributadas as exportações que a ela (quota-tarifária) excedessem. Na comunicação que a CEE fez ao Conselho de Representantes do GATT ela não se propôs a reformar sua política interna, ficando portanto os produtores comunitários de oleaginosas protegidos por um sistema de subsídios, um quase congelamento de importações e por uma tarifa.

Valia a pena considerar, logo de início, que, quando houvesse um desbloqueio da Rodada Uruguai, os produtores comunitários de oleaginosas ficariam melhor ainda, pois teriam seus subsídios internos "legalizados"; haveria também uma tarifação da quota-tarifária ora instituída; e eles acabariam se beneficiando de um supertarifa, representada pelo equivalente-tarifário decorrente desta tarifação. Como se sabe, a tarifação é a conversão de todas as medidas não-tarifárias – como uma quota-tarifária – em uma tarifa denominada equivalente-tarifário. Nisso está a grande esperteza da CEE. Grande negócio, em cima de um produto que só tinha tarifa – e, portanto, não era elegível para a tarifação –, cuja tarifa era zero e agora passa a ser elevada! Havia, portanto, enormes vantagens para a CEE em interpretar as recomendações do segundo painel de forma "adequada", mesmo que isso descumprisse um compromisso com o que foi acertado por ocasião da apresentação dos resultados do segundo painel.

Esta interpretação da decisão do painel do GATT causava, no mínimo, estranheza. Seria esta a real decisão do segundo painel? Se assim fosse, é possível que o painel estivesse contrariando a si próprio,

pois sempre afirmou que o sistema de subsídios impedia que os Estados Unidos se beneficiassem das concessões feitas pela CEE na Rodada Dillon, pelas quais havia pago em reduções tarifárias. Como poderia estar agora autorizando a CEE a mantê-los, retornando no tempo e autorizando-a a renegociar as concessões do passado, de 1962? E, ainda por cima, sem pagar os prejuízos causados aos exportadores de soja, pelos anos e grandes volumes que deixaram de exportar? Afinal de contas a CEE aumentou sua produção de oleaginosas de 4 para 13 milhões de toneladas, sendo que estas 9 milhões nada mais foram do que deslocamento de comércio. Se assim o painel estivesse procedendo, estaria, de fato, derrotando seus próprios propósitos. Por isso, vale a pena investigar mais a fundo os antecedentes da questão.

Nossa interpretação das recomendações do painel era diferente: ou a CEE retirava o subsídio aos produtores ou pagava compensação nos termos do Artigo XXVIII. O painel pretendeu, salvo melhor juízo, dar à CEE as seguintes alternativas: reforma sua política de subsídios ou negocia dentro do Artigo XXVIII, no sentido de pagar por uma concessão, que foi retirada na prática, com os subsídios concedidos ao setor de oleaginosas. É importante frisar que a alternativa dada pelo painel foi negociar no Artigo XXVIII, pagando uma compensação pela retirada (com os subsídios) de uma concessão que foi feita aos países que por ela pagaram no passado. A CEE deve uma reparação pela retirada das concessões que resultaram em dano comercial no passado e não pode passar uma borracha no passado.

Todo o sentido do segundo painel foi mostrar que a concessão de tarifa zero em grão e farelo foi retirada pela política de subsídios aos esmagadores, no passado, e aos produtores, no momento atual. A CEE, de forma muito sagaz, interpretou: tenho a opção de retirar as concessões, elevando as tarifas de oleaginosas, pagando uma compen-

sação na forma de redução de tarifas de alguns (espero que poucos) produtos, e ignoro as compensações que tenho que fazer por ter descumprido o acordo das concessões recíprocas dentro da Rodada Dillon (o que, aliás, já "transitou em julgado" duas vezes, no primeiro e no segundo painéis, com condenação à CEE).

O painel recomendou, prudentemente, para não ver suas recomendações bloqueadas pela segunda vez, tal qual ocorrera no primeiro painel, que se negociasse à luz do Artigo XXVIII a compensação pela retirada da concessão que, por duas vezes, foi "julgada" precedente. É preciso não esquecer que os procedimentos de painéis, dentro da sistemática de Solução de Controvérsias no GATT, não são de adjudicação, senão de conciliação. Assim, a Comunidade procurou evitar os argumentos do painel e optou pelo citado artigo no seu parágrafo 4º que determina o pagamento de compensação por uma retirada de concessões tarifárias, interpretando de forma livre o painel, que não contém condenações tácitas por ser um ritual de conciliação. O parágrafo em questão determina que esta retirada de concessões — que ocorreu na prática — seja negociada — o que não aconteceu até agora.

Destarte, a interpretação correta, a nosso juízo, do Artigo XXVIII, pelo que diz o painel, é que a compensação a ser oferecida pela CEE deve cobrir o dano causado pela existência do sistema de subsídio, que existiu por muitos anos e que representou, na prática, o cancelamento das concessões feitas na Rodada Dillon, em 1962. O painel não quis dizer que a compensação deveria se limitar ao dano

decorrente da elevação hoje das tarifas, mas cobrir os danos do passado. Este ponto merece uma reflexão por parte dos negociadores brasileiros.

Se os países exportadores aceitarem esta compensação oferecida agora pela CEE estão se contentando com pouco, abrindo mão da compensação a que fazem jus pelos danos passados e legalizando o atual sistema de subsídios diretos aos produtores, que é lesivo aos seus interesses. Teriam que rechaçar com veemência a proposta da Comunidade e reclamar o pagamento de compensação pelo passado que, segundo os Estados Unidos, monta a mais de 1 bilhão de dólares, só na sua parte. Até mesmo por uma postura negociadora, os países exportadores de oleaginosas deveriam rechaçar a proposta, pois acatá-la implicaria renunciar a direitos e legalizar algo que esconjuraram. Moral da estória: se aceitassem esta oferta atual, tratando-a como fato consumado, estariam contrariando tudo o que reivindicaram e abrindo mão da legitimidade de seus pleitos. Estariam se contradizendo. Para que, então, serviram os dois painéis?

Desde o relatório do primeiro painel, ficou claro que as recomendações não poderiam ser separadas e interpretadas fora do contexto dos resultados das investigações levadas a cabo pelo próprio painel. O segundo painel fez questão de acentuar este ponto dizendo: "Este painel notou, desde o início, que as conclusões acerca do primeiro painel não podem ser separadas das razões que concluíram pelas suas recomendações".

As principais conclusões do segundo painel foram: a) os subsídios concedidos aos produtores são

subsídios que beneficiaram produtos específicos (oleaginosas); b) os subsídios dentro do novo sistema continuam a impedir a realização dos benefícios que os Estados Unidos esperavam auferir quando fizeram suas concessões em 1962; c) uma vez que se passaram dois anos, desde o primeiro painel e a CEE não eliminou os subsídios, não há razões para que as partes contratantes continuem protelando outras ações (retaliação) para reparar os danos; e d) assim o painel recomenda que a CEE deve agir de forma expedita para eliminar os subsídios ou renegociar as concessões tarifárias dentro do Artigo XXVIII.

Não parecia haver outra alternativa senão retomar as negociações com a CEE, pedindo inclusive uma prorrogação do prazo fatal de 17 de agosto para concluir as conversações. Não parecia possível que a CEE esperasse uma aceitação de sua proposta atual por parte dos países exportadores — tudo de forma pacífica, sem protestos; com renúncia às compensações a que têm direito.

O Brasil dificilmente teria como aceitar compensações nos termos propostos pela CEE. Em primeiro lugar porque não tem exportações de outros produtos tão concentradas em valor quanto a soja. Em segundo, porque na Lista III, onde o Brasil fez suas concessões originais à CEE na Rodada Dillon, as possibilidades são menores ainda. Muito menos haveria possibilidade de se cogitar de compensações setoriais, até mesmo porque o Brasil não tem tanto interesse assim em zerar as tarifas de óleo de soja na CEE.