

O comércio agrícola internacional e as barreiras do Acordo SPS da OMC¹

Luís Henrique Barbosa da Silva²

Resumo – Este trabalho tem como objetivo analisar o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) e sua influência sobre o fluxo do comércio internacional de produtos agrícolas. A avaliação foi focalizada, principalmente, nos aspectos procedimentais do Acordo. O trabalho revelou que muitos países impõem barreiras injustas ao comércio ao utilizarem mecanismos procedimentais, previstos no Acordo SPS, com intuito protecionista. As práticas desleais de comércio impedem a melhor alocação de recursos disponíveis e criam obstáculos para um desenvolvimento sustentável dos países. Isso ocorre na medida em que tais práticas burocráticas são difíceis de ser comprovadas e, conseqüentemente, de ser combatidas. Os membros da OMC previram isso; portanto, o Acordo possui mecanismos que visam a impedir essas práticas desleais de comércio. O presente trabalho avaliou esses mecanismos do Acordo e concluiu que possuem baixa eficiência em relação aos objetivos com que foram propostos, ou seja, deve-se evitar que os procedimentos SPS se tornem barreiras ilegítimas ao comércio agrícola internacional.

Palavras-chave: barreiras não tarifárias, produtos agrícolas, protecionismo.

International agricultural trade and barriers of WTO's SPS Agreement

Abstract – This paper aims to analyze the WTO Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) and its influence on the flow of international trade in agricultural products. The analysis was mainly focused on the procedural aspects of the Agreement. The study revealed that many countries impose unfair barriers to trade when they use procedural mechanisms under the SPS Agreement with protectionist intent. The unfair trade measures may impede the best allocation of available resources and create obstacles to the sustainable development of countries. This happens because it is hard to prove such bureaucratic practices, and therefore to fight them. The WTO members foresaw this, so the Agreement has mechanisms that aim to prevent these unfair trade measures. This study evaluated such mechanisms and concluded that they have low efficiency in relation to

¹ Original recebido em 17/7/2013 e aprovado em 24/7/2013.

² Engenheiro-agrônomo, bacharel em Direito, especialista em Comércio Exterior e Câmbio pela Universidade de Brasília, mestre em Direito Econômico Internacional e Europeu pela Universidade de Maastricht (Países Baixos), Analista de Comércio Exterior do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. E-mail: luis.henrique@agricultura.gov.br

the objectives that have been proposed. Thus, it should be avoided that the SPS procedures become unreasonable barriers to the international agricultural trade.

Keywords: non-tariff barriers, agricultural products, protectionism.

Introdução

O comércio agrícola é parte integrante das economias modernas, e a troca de mercadorias traz benefícios não apenas econômicos, visto que, ao longo da história, essa troca beneficiava o intercâmbio cultural entre as civilizações. A importância desse comércio varia entre os países e, de modo geral, tem maior relevância para as economias dos países em desenvolvimento.

Em 2011, o total das importações mundiais superou a cifra de US\$ 14 trilhões. As importações agrícolas representaram em torno de 7% de todo o comércio internacional. No caso do Brasil, a importância dos produtos agrícolas na balança comercial é bem significativa, tendo chegado a 35,5% do total das exportações em 2009, e tendo mantido uma média de 30% nos últimos anos. Vale lembrar que essa média é bem superior à média mundial de importação de produtos agrícolas mencionada acima. Esses números evidenciam a importância do comércio agrícola na economia nacional (BRASIL, 2012).

Em 1995, foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC) com o objetivo de garantir o aumento do fluxo de comércio e a expansão da produção, por meio da redução das tarifas ou outras barreiras ao comércio e pela eliminação do tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais.

Essas novas regras internacionais também têm no seu escopo a regulação do comércio de produtos agrícolas. Contudo, com o intuito de garantir a segurança alimentar e inocuidade, e evitar a introdução de doenças e pragas por meio do comércio agrícola, os países importadores podem criar regulamentos para proteger a vida e saúde de seus cidadãos, de seus animais e de sua produção vegetal. Levando isso em consideração, desde as negociações do GATT de 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade),

os países reconhecem a necessidade de introduzir restrições comerciais para proteger esses bens (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2012). No entanto, apenas durante a Rodada Uruguai do GATT, que durou de 1986 até 1994, as prioridades na área de sanidade e fitossanidade foram acordadas. Segundo a Multilateral...(2000), isso significa

[...] harmonização internacional com base nas normas desenvolvidas pelas organizações internacionais, desenvolvimento de um processo de notificação eficaz para a regulamentação nacional; criação de um sistema de resolução de disputas bilaterais, a melhoria do processo de solução de controvérsias, e medidas tomadas em disposições baseadas no conhecimento científico.

Como resultado, o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) (BRASIL, 1994) entrou em vigor com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1º de janeiro de 1995.

As medidas sanitárias e fitossanitárias legitimam o direito dos países de proteger as pessoas, animais e plantas dos riscos à saúde por meio de marcos regulatórios baseados na ciência. No entanto, não é incomum que medidas SPS sejam estabelecidas sem fundamentação científica, sejam discriminatórias, sem justificativa plausível, além de serem criadas por meio de processos extremamente demorados, o que gera barreiras consideráveis ao comércio. Muitas dessas medidas representam um desafio especial para os países em desenvolvimento que normalmente não dispõem dos recursos para identificar e eliminar esses obstáculos. Uma vez que a importância relativa dos produtos agrícolas na economia dos países em desenvolvimento é mais alta do que nos países desenvolvidos, superar as barreiras relativas ao Acordo SPS é de extrema importância para as economias emergentes.

De acordo com Fliess e Lejarraga (2005), medidas SPS podem, em alguns casos, ser desnecessariamente protecionistas. Essas medidas parecem ter forte impacto nos países em desenvolvimento, mais do que quando se consideram os países desenvolvidos, em virtude da participação dos produtos agrícolas no total de suas exportações. As mesmas autoras afirmam que uma análise quantitativa do impacto das normas específicas SPS que foram implementadas na União Europeia verificou uma diminuição nas exportações africanas para esse mercado da ordem de 64%.

Ao mesmo tempo, as barreiras comerciais, em matéria de SPS, também causam perdas nos países desenvolvidos. O relatório do Escritório de Comércio dos Estados Unidos (UNITED STATES, 2012, p. 5) afirma que as barreiras sanitárias e fitossanitárias

[...] impediram produtores norte-americanos de exportar centenas de milhões de dólares em produtos, prejudicando fazendas e pequenas empresas. Assim, uma grande prioridade do Governo dos EUA é a eliminação de barreiras SPS injustas.

Nesse contexto, este texto destacará algumas questões específicas do Acordo SPS, como o artigo 8º e o Anexo C do Acordo (BRASIL, 1994). Esses dois itens foram criados com o intuito de impedir que medidas não substantivas abrangidas pelo Acordo, como medidas burocráticas, inspeções de fábricas ou frigoríficos, obtenção de registros, entre outras, pudessem vir a se tornar uma barreira ao comércio. Tais dispositivos do Acordo são de extrema importância para avaliar se o Acordo SPS é capaz de regular os requisitos processuais e evitar sua utilização como uma restrição disfarçada no comércio.

A lógica do Acordo SPS da OMC

Nesta seção serão apresentados os principais conceitos que norteiam o Acordo SPS (BRASIL, 1994). Esses conceitos são fundamentais para compreender as razões que levaram os países a acordar as regras que regulamentam o

comércio internacional de alimentos. Ainda, a presente seção é uma introdução ao principal tópico abordado neste trabalho, que são os procedimentos de controle, inspeção e aprovação, que buscam assegurar que as medidas do Acordo sejam cumpridas.

Pode-se observar que o Acordo SPS estabelece duas formas de regras para os países no tocante à imposição de medidas sanitárias e fitossanitárias: a substantiva e a processual. Quanto às normas ditas substantivas, o Acordo SPS define princípios importantes, como a necessidade de evidências científicas; análises de risco; e regionalização. Já quanto às normas processuais, o Acordo enfatiza a importância das demoras injustificadas; o tratamento não menos favorável; a limitação dos pedidos de informação ao que é realmente necessário ao controle apropriado, etc.

O preâmbulo do Acordo SPS (BRASIL, 1994) afirma “que nenhum membro deve ser impedido de adotar ou aplicar medidas necessárias para proteger a vida e a saúde humana, animal ou vegetal”. No entanto, essas medidas não devem ser aplicadas de forma a constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre os membros em que prevalecem as mesmas condições ou, ainda, de forma a criar uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

Além disso, o artigo 2.2 do Acordo SPS também limita o direito soberano dos membros para que utilizem uma medida SPS apenas quando é “baseada em princípios científicos e não seja mantida sem evidência científica suficiente” (BRASIL, 1994). Isso significa que tais medidas têm de respeitar um equilíbrio entre o direito legítimo de proteger os interesses nacionais e seu compromisso com o livre comércio. De acordo com Bossche (2011), esses requisitos introduzem a ciência como pedra fundamental quanto aos julgamentos referentes a medidas sanitárias e fitossanitárias. O autor afirma, ainda, que esses mesmos requisitos científicos são ainda mais aprofundados no artigo 5.1, e que as medidas SPS devem ser baseadas em avaliação de risco.

Apesar de o Acordo SPS ter um vasto âmbito de aplicação, não cobre todas as medidas para a proteção da vida humana, vegetal ou animal. O artigo 1.1 do Acordo SPS fornece seu âmbito de aplicação (BRASIL, 1994):

Este acordo aplica-se a todas as medidas sanitárias e fitossanitárias que podem, direta ou indiretamente, afetar o comércio internacional. Essas medidas devem ser desenvolvidas e aplicadas de acordo com as disposições do presente Acordo.

Assim, se uma medida não preenche os requisitos do parágrafo acima, tal medida não está coberta pelo Acordo SPS. O artigo 1.2 do Acordo SPS estabelece que, para efeitos do Acordo, “aplicam-se as definições constantes do Anexo A”. Por sua vez, o Anexo A(1) do Acordo SPS afirma que “medida sanitária ou fitossanitária” é qualquer medida aplicada (BRASIL, 1994):

a) Para proteger, no território do membro, a saúde e a vida dos animais ou preservar os vegetais dos riscos decorrentes da entrada, estabelecimento ou propagação de parasitas, doenças, organismos portadores de doenças ou organismos patogênicos;

b) para proteger, no território do membro, a saúde e a vida das pessoas e dos animais dos riscos decorrentes dos aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos presentes nos produtos alimentares, bebidas ou alimentos para animais;

c) Para proteger, no território do membro, a saúde e a vida das pessoas dos riscos decorrentes de doenças veiculadas por animais, plantas ou seus produtos, ou da entrada, estabelecimento ou propagação de parasitas; ou

d) Para impedir ou limitar, no território do membro, outros danos decorrentes da entrada, estabelecimento ou propagação de parasitas.

No caso *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, o Painel concluiu que, para determinar se a medida considerada no caso era uma medida SPS, “deve-se atender a certos elementos, como o objetivo da medida, sua forma jurídica e sua natureza.”. De acordo com o Painel,

[...] o elemento objetivo é abordado no Anexo A(1)(a) até (d) (“qualquer medida aplicada a”). A forma da medida está mencionada no segundo parágrafo do Anexo A(1). Finalmente, a qualificação da natureza da medida como medida sanitária e fitossanitária também é abordada no segundo parágrafo do Anexo A(1) (“requisitos e procedimentos, incluindo, entre outros, os produtos finais; processos e métodos de produção, testes, inspeção, certificação e homologação de procedimentos; [etc.]”). (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006, parág. 7149, tradução nossa).

No que diz respeito à natureza das medidas sanitárias e fitossanitárias, o Painel indicou que a referência, no segundo parágrafo do Anexo A (1), a “requisitos” é ampla e indeterminada. Portanto, o relatório do Painel considera que tanto uma autorização para comercializar determinado produto quanto a proibição da comercialização podem ser consideradas como “requisito”. Ou seja, no caso da proibição, a medida seria considerada um requisito negativo. Em conclusão, o Painel considerou que a proibição da comercialização de um determinado produto pode ser considerada uma medida sanitária e fitossanitária.

Outro princípio fundamental do Acordo SPS é a harmonização internacional das medidas sanitárias e fitossanitárias, explicitada no artigo 3º – “Harmonização” (BRASIL, 1994). O artigo 3.1 encoraja os membros a elaborar suas medidas internas “com base” em normas internacionais – do Codex Alimentarius, da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), e da Convenção Internacional de Proteção Fitossanitária – e em diretrizes e recomendações, quando existam. De acordo com o parágrafo 3.2, os membros cujas medidas “estão em conformidade com as normas internacionais”, com as orientações ou com as recomendações são considerados compatíveis com as disposições do Acordo SPS.

Em *EC – Hormones*, o Órgão de Apelação decidiu que esses termos diferentes um do outro – “com base” e “em conformidade com” – foram escolhidos pelos membros que negociaram e escreveram o Acordo (WORLD TRADE

ORGANIZATION, 1998, parág. 164). Portanto, o uso de palavras diferentes em diferentes lugares do Acordo SPS foi deliberado, e essas palavras distintas foram projetadas para transmitir significados diferentes. No artigo 3.2 do Acordo SPS, a medida “em conformidade com” incorporaria o padrão internacional completamente e, para fins práticos, o converteria em um padrão local. Por conseguinte, essa medida goza do benefício de uma presunção de que é compatível com as disposições pertinentes do Acordo SPS. Nos termos do artigo 3.1 do Acordo SPS, uma medida pode ser baseada na norma internacional. O termo “base” significa que a medida pode adotar alguns, não necessariamente todos os elementos da norma internacional. Nesse caso, o membro que impõe uma medida baseada em norma internacional não tem o benefício da presunção da consistência prevista no artigo 3.2, mas o membro não é penalizado pelo ônus da prova de consistência *prima facie* em face do artigo 3.1 ou de outro artigo do Acordo SPS ou do GATT 1994 (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1998, parág. 170).

Ainda no artigo 3º, é importante destacar o parágrafo 3, que é o último ponto controverso do artigo. Nesse ponto, o Acordo apresenta mais uma exceção à aplicação das normas internacionais, segundo o qual os membros podem introduzir medidas sanitárias e fitossanitárias com um nível de proteção mais elevado do que seria alcançado aplicando-se a norma internacional. No entanto, esse nível mais elevado de proteção tem de ter uma justificação científica ou ser consequência de nível de proteção determinado por uma avaliação de risco, conforme estabelecido no artigo 5º do Acordo SPS.

O princípio da equivalência, previsto no artigo 4º do Acordo SPS, busca facilitar o fluxo de comércio entre os membros ao reconhecer que os mecanismos de proteção, mesmo sendo diferentes, podem alcançar níveis de proteção similares. É importante destacar que, sob certas condições, os membros devem reconhecer medidas SPS equivalentes de outro membro, ou seja, igualmente eficazes em satisfazer suas pró-

prias exigências, garantindo um nível adequado de proteção. Portanto, se um país exportador demonstrar objetivamente a um país importador que suas medidas sanitárias alcançam o nível estabelecido pelo importador, o nível de proteção dessa medida deve ser considerado equivalente. As medidas aplicadas pelos dois países não precisam ser idênticas (GOODE, 2007). O membro exportador deve provar, assim, ao importador que suas medidas são compatíveis. A fim de facilitar a avaliação de equivalência, os membros exportadores são obrigados a conceder aos importadores um acesso razoável para inspeção, testes e outros procedimentos relevantes.

O artigo 5º (BRASIL, 1994) contém requisitos importantes para medidas sanitárias e fitossanitárias, o que ajuda a distinguir entre medidas legítimas e medidas de restrição ao comércio disfarçadas: esse artigo estabelece o princípio da base científica e é guiado por abordagens relativas à análise de risco. Em relação a isso, estabelece certas medidas para o Acordo SPS: avaliação de risco, coerência da regulação, medida de menor restrição ao comércio, e possibilidade de adotar medidas provisórias (WOLFRUM, 2007). Conforme apresentado anteriormente, se normas internacionais não existem, ou se os países-membros querem adotar padrões mais elevados (artigo 3.3), então eles devem ser capazes de demonstrar que suas medidas sanitárias e fitossanitárias são baseadas em uma análise de risco “apropriada”. Bossche (2011) afirma que, para os efeitos da análise de risco, o Acordo SPS é composto por dois elementos, avaliação de risco e gestão de riscos. O autor continua:

[...] a avaliação de risco refere-se ao processo científico de identificar a existência de um risco e que institui a probabilidade de que o risco pode se materializar de acordo com as medidas que poderiam ser aplicadas para enfrentar o risco. Gestão de risco, por outro lado, é o processo com base em políticas voltadas a determinar o nível de proteção que um país quer garantir no seu território e escolher a medida que será usada para atingir esse nível de proteção. (BOSSCHE, 2011).

Conforme o parágrafo anterior, técnicas científicas só podem resultar na identificação de riscos e na determinação de sua magnitude com vários graus de incertezas e erros na prova em si. No entanto, se alguma medida de regulamentação específica é aceitável, dependerá do mundo real, onde outros fatores devem ser levados em consideração – o econômico, por exemplo (WOLFRUM, 2007). De acordo com o artigo 5.7 (BRASIL, 1994), nos casos em que evidências científicas relevantes não estão disponíveis, um país pode adotar provisoriamente medidas sanitárias e fitossanitárias com base em informações pertinentes disponíveis, o que é conhecido como princípio da precaução. É necessário destacar que a análise de risco é extremamente importante para o propósito do Acordo SPS, pois estabelece uma possibilidade limitada de os membros imporem medidas sanitárias e fitossanitárias “protecionistas”.

Outro importante tema relevante, tratado no Acordo SPS, é o conceito de regionalização. A esse respeito, o artigo 6º do Acordo SPS (BRASIL, 1994) requer que membros importadores devem reconhecer regiões dentro de países exportadores como regiões sem ou com baixa incidência de doenças ou pragas para a exportação de alimentos e produtos de origem animal e vegetal. Como exemplo, pode-se tomar o caso do Brasil, onde o status de Santa Catarina como área sem febre aftosa é reconhecido pela OIE. Ainda, o artigo 6º do Acordo SPS obriga os membros a garantir que suas medidas SPS sejam adaptadas às características sanitárias e fitossanitárias da região de origem e de destino do produto. Essas características devem ser determinadas com referência: ao nível de pragas ou doenças, à existência de programas de erradicação ou controle, e a diretrizes desenvolvidas por organizações internacionais.

Finalmente, de acordo com o artigo 7º, os membros do Acordo SPS devem notificar mudanças em suas medidas sanitárias e fitossanitárias, tornando-as públicas e garantindo a existência de um centro de informação. O Anexo B do Acordo prevê ainda a existência de um

“ponto focal” que deve ser capaz de responder a todas as perguntas razoáveis de outros membros interessados (ROBERTS, 2009).

Procedimentos SPS de controle, inspeção e aprovação

Conforme mencionado anteriormente, o Acordo SPS pode ser dividido em duas partes: em uma delas se estabelecem as regras substantivas, e na outra, as regras procedimentais. A primeira são as regras em si, em que são determinadas as condições a que os produtos devem obedecer, bem como as garantias estipuladas para serem comercializados, ambos buscando a proteção ao mercado importador. A segunda são os procedimentos necessários para que as regras substantivas sejam cumpridas e verificadas.

Os membros podem se valer de procedimentos de controle, inspeção e aprovação para assegurar que seus requisitos sanitários e fitossanitários sejam respeitados. No entanto, caso esses procedimentos sejam complexos, longos ou onerosos, eles podem efetivamente restringir o acesso ao mercado (PRÉVOST, 2009).

De fato, o processo negociador de acesso a mercado, quando são discutidas as condições sanitárias, pode ter forte impacto para exportadores dos países em desenvolvimento. Por exemplo, pode-se mencionar a longa negociação entre Brasil e Japão relativa às exportações de mangas. Em 2005, o primeiro carregamento brasileiro de manga para o Japão ocorreu depois de mais de duas décadas de negociações. Para essas exportações iniciais, os produtores brasileiros tiveram de se adaptar a vários requisitos japoneses, que vão desde a colheita até a embalagem, passando pela logística de distribuição de manga (SILBERTEIN, 2005).

Para evitar esses problemas, o artigo 8º do Acordo SPS tem como finalidade garantir que os procedimentos de controle, inspeção e aprovação não discriminem os exportadores estrangeiros nem comprometam indevidamente o comércio internacional. O artigo 8º prevê:

Os membros devem observar as disposições do Anexo C na operação de controle, inspeção e homologação, incluindo-se sistemas nacionais para homologação do uso de aditivos ou de estabelecimento de tolerâncias para contaminantes em alimentos, bebidas ou ração animal, e garantirão que seus procedimentos não são inconsistentes com as disposições do presente Acordo. (BRASIL, 1994).

É importante notar que o artigo 8º do Acordo SPS tem como escopo disciplinar o uso dos procedimentos adotados para assegurar o cumprimento de medidas sanitárias e fitossanitárias, mas não abrange as medidas de caráter substantivo do Acordo (WOLFRUM, 2007).

O Anexo C contém regras detalhadas sobre o controle, inspeção e procedimentos de aprovação, que objetivam garantir que os procedimentos não sejam mais demorados ou onerosos do que o razoável e necessário, e que não haja discriminação contra produtos importados. Assim, conforme estipulado no artigo 1.3 do Acordo SPS, os Anexos são parte integrante do Acordo, e o artigo 8º faz referência específica ao Anexo C. Ou seja, é essencial a leitura do artigo 8º conjuntamente com o Anexo C, e uma violação ao Anexo C automaticamente resulta em violação ao artigo 8º do Acordo SPS. O Anexo C é dividido em três parágrafos. O primeiro, C.1, mais abrangente, contém uma lista de nove subparágrafos – (a) até (i) – que são aplicáveis aos procedimentos para checar e garantir o cumprimento das medidas SPS.

No caso *Australia – Salmon (Article 21.5 – Canada)*, o Canadá invocou o artigo 8º, tendo considerado que a Austrália havia exigido informações desnecessárias:

(1) os peixes são derivados de uma população para a qual existe um sistema documentado de vigilância da saúde (2); peixes não são juvenis ou adultos sexualmente maduros, e (3) os peixes não são derivados de uma população abatidos como medida oficial de controle de doença. (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2000, parág. 7.154 a 7.157, tradução nossa)

No entanto, o Painel afirmou que os requisitos australianos em tela eram medidas sanitárias substantivas em seu próprio direito, ou seja, medidas de redução de risco. Assim, o Painel concluiu que a Austrália não agiu de forma inconsistente com o parágrafo 1(c) do Anexo C e artigo 8º, e concluiu que o Anexo C.1 não era aplicável; consequentemente, não foi encontrada violação ao parágrafo 1(c) (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2000, parág. 7154).

Observando-se o Anexo C.1(a), é possível notar duas obrigações impostas. A primeira busca evitar a demora indevida nos procedimentos de verificação do cumprimento das medidas sanitárias e fitossanitárias. A segunda tem a intenção de garantir o respeito ao princípio do tratamento nacional:

Membros devem assegurar, com relação a qualquer procedimento para verificar e garantir o cumprimento de medidas sanitárias ou fitossanitárias, que tais procedimentos sejam realizados e concluídos sem atraso injustificado e não sejam menos favoráveis para os produtos importados do que para produtos nacionais similares; (BRASIL, 1994).

No caso *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, os Estados Unidos alegaram que, como resultado da adoção e aplicação da moratória *de facto* sobre a homologação dos produtos em questão, a União Europeia falhou ao concluir seus procedimentos para aprovar produtos de biotecnologia sem demora indevida.

Nesse contexto, o Painel afirmou que nem todos os atrasos na execução e conclusão dos procedimentos de aprovação são contrários às disposições do Anexo C(1)(a) – só os atrasos “indevidos” (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006, parág. 7.1495). O Painel observou que tal demora não se refere a qualquer atraso, mas apenas àqueles injustificados. Assim, o que importa é saber se existe uma razão legítima, ou justificativa, para uma demora, e não importa a extensão do atraso. Assim, se um membro causa um atraso relativamente curto, mas injustificável, um Painel poderá considerá-lo “indevido”, o que

provavelmente se configurará como uma violação ao Acordo SPS.

A segunda cláusula do Anexo C.1(a) prevê que a aplicação discriminatória de procedimentos de inspeção, controle e aprovação também é causa de preocupação. Essa cláusula garante um tratamento não menos favorável para os produtos importados em relação aos produtos nacionais similares. Essa cláusula de não discriminação é importada do artigo III:4 do GATT 1994, lembrando que o conceito de similaridade segue os mesmos critérios que foram desenvolvidos pela jurisprudência da OMC em relação a esse artigo (WOLFRUM, 2007).

De acordo com o caso *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, para se configurar uma violação ao Anexo C(1)(a) do Acordo SPS – tratamento não menos favorável –, devem ser cumpridos os seguintes requisitos:

- (i) que os produtos importados tenham sido tratados de “forma menos favorável” que os produtos nacionais em relação à execução e conclusão dos procedimentos de aprovação, e
- (ii) que os produtos importados que tenham sido tratados de forma menos favorável são “similares” aos produtos nacionais que alegadamente foram tratados de modo mais favorável. (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006, parág. 7.2400, tradução nossa).

Assim, de acordo com o parágrafo anterior, ambos os elementos têm de ser cumpridos para que uma medida seja considerada incompatível com a segunda cláusula do Anexo C (1)(a).

O Anexo C (1)(b) (BRASIL, 1994) pode ser dividido em cinco partes, que buscam tornar os procedimentos relativos a SPS transparentes e rápidos. No que diz respeito à transparência, os membros são obrigados a publicar a duração normal para o processo ou deve-se comunicar o período previsto do processo a pedido do requerente. Além disso, ao receber a solicitação, a autoridade competente deve examinar prontamente a totalidade da documentação e informar ao requerente, de maneira precisa e completa, todas as suas deficiências. Isso possibilita ao requerente solucionar qualquer pendência de

forma rápida. Outro ponto importante é que mesmo que haja alguma pendência nas informações fornecidas, o processo deve seguir na medida do possível. Por fim, o solicitante deve ser informado do estágio do processo e da razão dos atrasos, quando solicitar. O Painel do caso *EC – Approval and Marketing of Biotech Products* confirmou que o Anexo C(1)(b) estabelece cinco obrigações, mas relacionadas, a serem observadas pelos membros em relação ao funcionamento dos procedimentos de aprovação. Segundo o Painel, essas obrigações referem-se:

- (I) à publicação ou comunicação aos interessados do período de processamento de cada procedimento;
- (II) ao exame da totalidade da documentação e da comunicação para os candidatos em caso de deficiências;
- (III) à transmissão dos resultados do procedimento;
- (IV) ao processamento das aplicações que têm deficiências; e
- (V) à prestação de informações sobre a fase de um processo e fornecimento de uma explicação sobre qualquer atraso. (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006, parág. 7.1574, tradução nossa).

O Anexo C(1)(c) introduz o teste de necessidade em relação às exigências relativas à informação. Portanto, a exigência de informação deve ir até onde é necessário para garantir que os procedimentos de controle, inspeção e aprovação sejam adequados. A solicitação, por parte dos membros importadores, de informações além do necessário pode causar atrasos. Para evitar esses atrasos, o literal (c) aborda essa situação, exigindo que

- [...] as informações solicitadas limitem-se ao que é necessário para que os procedimentos de controle, inspeção e homologação sejam adequados, incluindo a homologação do uso de aditivos ou o estabelecimento de tolerâncias para os contaminantes em alimentos, bebidas ou ração animal. (BRASIL, 1994)

O termo “necessário” tem significado específico em cada disposição na qual é aplicado.

No caso *EC – Asbestos*, o Painel afirma que duas disposições têm de ser consideradas. A primeira está relacionada com o risco que a ausência de um regulamento técnico pode criar, e a segunda diz respeito à existência de uma medida alternativa menos restritiva ao comércio, em que seria possível cumprir o objetivo pretendido (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2000, parág. 8.197).

No caso *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, a Argentina argumentou que a Comunidade Europeia (atual UE) infringiu o Anexo C(1)(c), em virtude dos atrasos indevidos em apreciar determinadas solicitações, exigindo informações de forma excessiva. Segundo o Painel, esse atraso, por si só, não pode ser entendido como resultado de solicitação de informações que não eram necessárias. O Painel observou que a Argentina havia desafiado apenas o atraso na aplicação dos procedimentos de homologação, e não a solicitação de informação excessiva; conseqüentemente, nenhuma inconsistência com o Anexo C(1)(c) foi estabelecida. A Argentina não tinha explicado por que os requisitos de informação impostos foram “excessivos” e, portanto, não necessários (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006, parág. 7.248).

Casos de barreiras às exportações brasileiras

O Brasil se tornou, nos últimos anos, um dos maiores exportadores de alimentos do mundo. Em 2011, o Brasil foi o terceiro maior exportador de produtos agrícolas, tendo atingido o montante de US\$ 81,8 bilhões de produtos exportados. Vale lembrar que pouco tempo atrás, o País era um importador líquido de alimentos. Vários fatores contribuíram para essa mudança, passando pelas condições climáticas, de solos, relevo e muita pesquisa agropecuária. Contudo, na medida em que houve uma expansão na produção e, conseqüentemente, um forte aumento nas exportações, houve também uma considerável elevação nas medidas protecionistas em relação a essas exportações. A seguir serão apresentados alguns exemplos para ilustrar essa situação.

Uma das maiores barreiras às exportações de carne bovina brasileira é o não reconhecimento do princípio da regionalização. Por esse motivo, o Brasil já submeteu comentários a vários países, no contexto do Comitê SPS da OMC, questionando a interrupção das importações provenientes do Brasil e, em outros casos, demonstrou seu descontentamento por nunca ter tido a permissão de acessar determinados mercados. De uma maneira geral, o Brasil considera que essas medidas não são baseadas em evidências científicas ou em análise de risco. A justificativa apresentada por muitos países é que tais medidas têm como objetivo proteger seus territórios contra a entrada da febre aftosa. Contudo, essa alegação não respeita os princípios e recomendações da OIE. Além disso, de acordo com as afirmativas brasileiras, os países não apresentam explicações válidas que suportem a rejeição aos elementos apresentados pelas normas da OIE. Um exemplo dessas barreiras é a suspensão das exportações para a África do Sul, que, além de não ter apresentado evidências científicas para a medida de banimento da carne brasileira, não notificou a norma à OMC, tendo violado o disposto no artigo 7º e Anexo B do Acordo SPS (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2002).

Outro caso de um país em desenvolvimento que impõe barreiras às exportações de carnes do Brasil é a Indonésia. Esse país asiático, além de não reconhecer o princípio da regionalização, que afeta basicamente a exportação de carne bovina, impõe também restrições às carnes de aves brasileiras. Nesse caso, os artigos supostamente violados seriam o artigo 8º e o Anexo C.1 do Acordo SPS (BRASIL, 1994), uma vez que, por várias vezes, o Brasil solicitou a conclusão do processo de análise de riscos e elaboração de um certificado sanitário que permitisse a entrada das carnes de aves, mas esses procedimentos nunca foram concluídos pela Indonésia. Portanto, essas medidas podem caracterizar demora indevida e medidas desnecessárias. E nunca houve, por parte do governo de Jacarta, uma explicação plausível para esse banimento.

A União Europeia, por sua vez, reconhece as áreas sem pragas no Brasil, conforme estabelecido no artigo 6º do Acordo SPS. No entanto, é necessário proceder a uma inspeção em cada propriedade individualmente para verificar as condições sanitárias. Em janeiro de 2008, a União Europeia suspendeu as importações de carne bovina do Brasil, com base na falta de uma lista com fazendas de gado elegíveis. Foi alegado que a lista que o Brasil tinha fornecido não estava em conformidade com todas as exigências da UE. A UE considerou o sistema de controle brasileiro fraco e, por esse motivo, suspendeu a importação de carne bovina brasileira. A UE anunciou que essa medida seria retirada apenas depois da auditoria do *Food and Veterinary Office* (FVO). Se o relatório de inspeção fosse desfavorável à carne brasileira, a União Europeia poderia impor uma proibição total de importação de carne bovina brasileira. Por fim, a inspeção da UE permitiu que apenas algumas fazendas de gado tivessem permissão para exportar para o mercado europeu. Como resultado, os serviços de inspeção de carnes brasileiras não foram plenamente reconhecidos pelas autoridades da União Europeia. Essa foi uma consequência da Decisão 2008/61/EC sobre a saúde animal e as condições de certificação veterinária para a importação de carne bovina originária do Brasil, que foi a resposta da UE à última inspeção do FVO, que condenava o sistema de rastreabilidade brasileiro (EUROPEAN COMMISSION, 2007). Essa situação perdurou por cerca de quatro anos e trouxe muitas perdas para o setor exportador brasileiro. No início de 2012, a UE retornou o controle do sistema para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. As exigências da UE podem ser consideradas uma violação aos artigos 2.3, 8 e Anexo C.1 do Acordo SPS.

Outra barreira imposta à exportação brasileira, no caso da exportação de carne de frango, é a proibição imposta pela UE de a carne de frango congelada ser importada, depois processada pela indústria local, congelada novamente e posteriormente vendida ao consumidor final. Essa medida é semelhante ao caso *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, no qual o

Painel considerou a proibição de comercialização do produto uma medida sanitária restritiva. Essa medida tem indícios claros de que busca apenas a proteção do mercado interno diante da concorrência dos produtos importados.

Contudo, as barreiras procedimentais não são exclusivas de alguns países, visto que essa prática é utilizada indiscriminadamente por vários países, sejam importadores, sejam grandes exportadores de alimentos. Nesse rol, inclui-se o Brasil. No caso do Brasil, pode-se destacar o tempo de conclusão das análises de risco de pragas, que podem demorar vários anos e para as quais não há previsão de período de término, ferindo as determinações do artigo 8º e Anexo C.1. Outro ponto negativo é a falta de previsibilidade para as visitas de inspeção às futuras plantas de exportação nos países interessados em acessar o mercado brasileiro, causando, assim, demoras indevidas no processo de homologação.

Nesse contexto, Prévost (2009) afirma que os membros estão relutantes em abrir uma Caixa de Pandora e desafiar o sistema de homologação do Acordo SPS em si, em virtude do fato que muitos membros se utilizam desse sistema como forma indevida de proteger o mercado interno.

Na medida em que vários países utilizam os mecanismos processuais como forma de proteger seus mercados internos da concorrência externa, o comércio internacional de produtos agrícolas apresenta vários desvios e, conseqüentemente, a OMC tem dificuldades em atingir um dos seus objetivos, que é a expansão do comércio mundial. No cenário atual, contudo, parece que os países não têm interesse em mudar o *status quo*, e parece pouco provável que haja uma mobilização com vista a buscar uma mudança no texto do Acordo, ou outro mecanismo qualquer, para que essas práticas protecionistas sejam combatidas de forma mais efetiva.

Conclusão

Poderia parecer lógico que os países exportadores de produtos agrícolas querem elimi-

nar as barreiras SPS ao comércio internacional desses produtos. No entanto, a realidade mostra que há muitas reclamações relativas a barreiras SPS contra esses mesmos países, que parecem usar o Acordo SPS para criar barreiras injustificadas ao comércio internacional, desviando-se do propósito do próprio Acordo SPS. Essa contradição parece ser uma fonte de problemas no cerne do Acordo. E a fonte dessa contradição é a utilização indevida dos procedimentos previstos no Acordo, criados com o objetivo de assegurar que os requisitos sanitários e fitossanitários sejam respeitados.

Os principais problemas quanto a requisitos processuais têm relação com a falta de definição de termos importantes do Acordo. Como mencionado anteriormente, o termo “atraso indevido”, no Anexo C (1) (a) do Acordo SPS, foi exaustivamente discutido na jurisprudência da OMC, mas seu conceito deve ser determinado “caso a caso” (PRÉVOST, 2009). De fato, certos termos do Anexo C, como “demora indevida” no parágrafo 1(a), “razoável e necessário” no parágrafo 1 (e), “assistência necessária” no parágrafo 2, e “uma inspeção razoável” no parágrafo 3; e o procedimento do parágrafo 1(i) devem ser discutidos no Comitê SPS. Assim, é imprescindível uma melhor explicação e esclarecimento desses termos para facilitar a implementação do próprio Acordo (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2010).

Além disso, muitas ações que podem ser uma violação ao artigo 8º do Acordo SPS são difíceis de comprovar e podem, portanto, causar enormes prejuízos aos exportadores. Um simples atraso na emissão de um certificado, por exemplo, pode trazer grande prejuízo financeiro a uma única empresa, e muitas vezes isso não é suficiente para um país solicitar a abertura de consultas no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias, ou mesmo no âmbito do Comitê SPS. Além disso, a falta de clareza em alguns termos do Acordo reduz a possibilidade de um membro contestar uma medida perante esses órgãos. Nesta matéria (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2010), afirma-se:

A China observou que há muitas preocupações comerciais específicas relacionadas ao controle, inspeção e aprovação, no entanto, o Anexo C raramente foi usado para justificar exigências, talvez porque algumas das suas cláusulas eram ambíguas. A Índia apoiou a China na proposta de se buscar mais esclarecimentos sobre os procedimentos de controle, inspeção e aprovação do artigo 8º e do anexo C do Acordo SPS. Sugeriu, ainda, que orientações sobre procedimentos ajudariam os membros e poderiam evitar mais problemas entre os parceiros comerciais.

Para piorar o cenário, vários países parecem não estar motivados para alterar as regras do Acordo com o propósito de dar mais previsibilidade e clareza aos termos ambíguos. Uma revisão e modificação das regras do Acordo poderiam eliminar as incertezas e ambiguidades que vêm permitindo aos países criar restrições disfarçadas ao comércio. Assim, o esclarecimento e a conceituação dos termos específicos do Acordo poderiam reduzir substancialmente as violações ao artigo 8º e Anexo C do Acordo SPS.

Além disso, é importante ressaltar que houve poucas disputas no Órgão de Solução relacionadas com o artigo 8º do Acordo SPS. Isso pode estar relacionado ao uso indiscriminado dessas barreiras por um grande número de países. Quanto a isso, se um país restringe as importações com base em requisitos processuais, o país exportador não se sente autoconfiante para desafiar tais medidas restritivas perante a OMC, uma vez que ele mesmo adota medida semelhante no seu próprio território. Em suma, desafiar essa medida pode implicar que a barreira imposta pelo país exportador também seja questionada perante a OMC. Portanto, o país exportador pode sofrer uma reação inversa contra as suas próprias medidas.

Em conclusão, o artigo 8º e o Anexo C do Acordo SPS parecem não ser completamente eficazes para lidar com violações relativas aos requisitos processuais, uma vez que não fornecem uma definição clara de conteúdo e, como consequência, eles não oferecem previsibilidade para potenciais exportadores. Portanto, essa de-

ficiência reduz a eficácia das regras da OMC na busca de um comércio livre e justo.

Referências

BOSSCHE, P. van den. **The law and policy of the World Trade Organization**: text, cases and materials. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, [2011]. 917 p.

BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a ata final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais do GATT. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1994. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio comercial do agronegócio**: principais mercados de destino. Brasília, DF: Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, 2012. 456 p.

EUROPEAN COMMISSION. Food and Veterinary Office. **Final report of a mission carried out in Brazil from 14 to 27 march 2007 in order to evaluate animal health controls in place in particular over foot and mouth disease and public health control systems and certification procedures**. 2007. (DG(SANCO)/2007-7391 – MR Final). Disponível em: < http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=1822>. Acesso em: 5 jul. 2012.

FLIESS, B.; LEJARRAGA, I. **Analysis of Non-Tariff barriers of Concern to Developing Countries**. Paris: OECD, 2005. (Trade Policy Working Paper n. 16; TD/TC/WP(2004)47/FINAL).

GOODE, W. **Dictionary of Trade Policy Terms**. 5th ed. Cambridge University Press: Cambridge, 2007.

MULTILATERAL Trade Negotiations on Agriculture: a Resource Manual: Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) and Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). Rome: FAO, 2000. v. 3.

PRÉVOST, D. **Balancing Trade and Health in the SPS Agreement**: the development dimension. Nijmegen: WLP, 2009. 1234 p. Originalmente apresentada como tese de doutorado à Universidade de Maastricht.

ROBERTS, M. T. Technical regulations and trade: current issues, trends and long-term prospects. In: SARRIS, A. (Ed); MORRISON, J. (Ed.). **The evolving structure of world agricultural trade**: implications for trade policy and trade agreements. Rome: FAO, 2009. p. 179-204.

SILBERSTEIN, D. Brazil begins to export mangoes to Japan. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 19 jan. 2005. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/>

[noticia/2005-01-19/brazil-begins-export-mangoes-japan](http://www.agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2005-01-19/brazil-begins-export-mangoes-japan)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

UNITED STATES. Office of the United States Trade Representative. **Report on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Report)**. [Washington, DC]: USTR, 2012. Final 3.27.12. March 2012.

WOLFRUM, R.; STOLL, P.-T.; SEIBERT-FOHR, A. (Ed.). **WTO**: Technical Barriers and SPS Measures. Leiden: Martinus Nijhoff, 2007. (Max Planck Commentaries on World Trade Law, v. 3).

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Australia**: measures affecting importation of salmon: recourse to article 21.5 by Canada: report of the panel. 2000. (WT/DS18/RW). Disponível em: < [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelsfull/australia-salmon\(panel\)\(21.5\)\(full\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelsfull/australia-salmon(panel)(21.5)(full).pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. **Review of the operation and implementation of the SPS agreement**. 2010. (G/SPS/53). Disponível em: <[WORLD TRADE ORGANIZATION. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. **South Africa**: restrictions on the import of beef and pork: submission by Brazil. 2002. \(G/SPS/GEN/330\). Disponível em: <\[WORLD TRADE ORGANIZATION. **EC measures concerning meat and meat products \\(hormones\\)**: AB-1997-4: report of the Appellate Body. 1998. \\(WT/DS26/AB/R; WT/DS48/AB/R\\). Disponível em: <\\[http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/hormab.pdf\\]\\(http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/hormab.pdf\\)>. Acesso em: 23 ago. 2012.\]\(https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=%22G/SPS/GEN/330%22+OR+%22G/SPS/GEN/330/*%22&Serial=&IssuingDateFrom=&IssuingDateTo=&CATTITLE=&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&AutoSummary=&FullText=&FullTextForm=&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&ContentS=&CollectionList=&RestrictionTypeName=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DeresticationDateFrom=&DeresticationDateTo=&Referencelist=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&ActiveTabIndex=0&&languageUIChanged=true#>. Acesso em: 21 set. 2012.</p></div><div data-bbox=\)](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=%22G/SPS/53%22+OR+%22G/SPS/53/*%22&Serial=&IssuingDateFrom=&IssuingDateTo=&CATTITLE=&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&AutoSummary=&FullText=&FullTextForm=&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&RestrictionTypeName=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DeresticationDateFrom=&DeresticationDateTo=&Referencelist=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&ActiveTabIndex=0&&languageUIChanged=true#>. Acesso em: 20 ago. 2012.</p></div><div data-bbox=)

WORLD TRADE ORGANIZATION. **European Communities:** measures affecting the approval and marketing of biotech products: reports of panel. 2006. (WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.worldtradelaw.net%2Freports%2Fwtpanelsfull%2Fec-biotech%28panel%29%28full%29.pdf&ei=ypVdUoT7OobYige-jlCwBA&usg=AFQjCNG2cuiP6tpby1UWyU36MhJvto_ucQ&sig2=deD7gDze83e9lNshEXa0Sg&bvm=bv.53899372,d.aGc&cad=rja>. Acesso em: 23 ago. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **European Communities:** measures affecting asbestos and asbestos-containing products: report of the panel. 2000. (WT/DS135/R. para. 8.197). Disponível em: <[http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelsfull/ec-asbestos\(panel\)\(full\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelsfull/ec-asbestos(panel)(full).pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2012.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **SPS Agreement Training Module:** background. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_agreement_cbt_e/intro1_e.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.
