

2 - Antidumping na OMC

Camilla Silva Geraldello

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GERALDELLO, CS. Antidumping na OMC. In: *Medidas antidumping e política doméstica: o caso da citricultura estadunidense* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 43-84. ISBN 978-85-7983-665-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

2

ANTIDUMPING NA OMC

Abordamos, em nossa discussão teórica, dois aspectos considerados na análise de nosso estudo de caso: o processo de negociação internacional, influenciado pela pressão doméstica, e os grupos de interesse que aplicam essa pressão. Neste capítulo, trataremos o processo de negociação internacional do contencioso do suco de laranja, que teve como objeto a contestação dos direitos *antidumping* impostos à importação do produto brasileiro nos Estados Unidos e seus desdobramentos. Antes, porém, faz-se necessário conhecer as normas que regem o uso das medidas *antidumping* e os antecedentes de contestações relativos ao uso dessas medidas.

Para tanto, precisamos ter em mente que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os países engajados na economia mundial buscaram remover barreiras impostas contra o fluxo de bens, serviços e capitais no comércio internacional. Para facilitar essa tarefa, foi discutida em Bretton Woods, em julho de 1944, a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC).¹ Entretanto,

1 Segundo Vigevani, M. F. de Oliveira e Mariano (2003), “os acordos de Bretton Woods, de julho de 1944, previram a necessidade de se aumentar a cooperação entre os países capitalistas na economia mundial, visando tanto à ampliação do comércio internacional quanto à criação dos instrumentos institucionais para

as negociações para sua efetivação não avançaram, e a questão do comércio internacional passou a ser tratada no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), o qual vigoraria enquanto a carta da OIC não fosse ratificada.² Todavia, essa organização nunca chegou a constituir-se, e o que de fato regeu o comércio internacional entre 1947 e 1994, quando se constituiu a Organização Mundial do Comércio, foi o Gatt. Esse acordo ofereceu as condições institucionais e políticas para a realização das rodadas de negociações multilaterais sobre comércio internacional, zelando pelo seu cumprimento até a sua incorporação por meio da criação da OMC ao final da Rodada Uruguai (1986-1994). Assim, a OMC pode ser considerada a primeira organização internacional surgida após a Guerra Fria (Thorsten-sen, 2001).

um modelo de desenvolvimento que evitasse os erros da desordem econômica, do protecionismo, da não conversibilidade monetária e do comércio administrado. Para atingir esses objetivos, foram discutidas em Bretton Woods as diretrizes para a criação de três grandes instituições internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e a Organização Internacional do Comércio (OIC)” (p.48).

- 2 “A conferência internacional para a sua criação realizou-se em Cuba, de novembro de 1947 a março de 1948, quando foram negociados os termos para sua implantação e funcionamento, e que resultaram na Carta de Havana. Este documento nunca foi ratificado pelos Estados Unidos, visto que a grande maioria dos congressistas receava que ele restringisse a soberania do país no tocante ao comércio internacional. Acrescente-se o fato de que o Congresso era constitucionalmente detentor dos poderes em relação ao comércio internacional e não parecia disposto a delegá-los à Administração e ao Presidente. Ressalte-se que a não abdicação de qualquer espécie de poder de soberania era questão essencial para o Congresso, tendo sido objeto de discussão no final de 1944 no tocante às Nações Unidas. [...] A resolução do impasse resultante da não ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos da Carta de Havana ocorreu em 1948, por meio de um acordo provisório entre 23 países, dentre os quais os Estados Unidos. Por este Acordo, ficou estabelecida a adoção de um único segmento da Carta de Havana – o de Política Comercial (Capítulo IV) –, relativo às negociações de tarifas e regras sobre o comércio internacional; mais tarde, ele passou a ser denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt). Este Acordo Provisório foi possível pelo fato de o Congresso ter autorizado o poder Executivo a assinar acordos dessa natureza” (id., *ibid.*, p.48-9).

Conquanto as medidas previstas no Gatt e os acordos assinados nos cinquenta anos de sua vigência, mesmo com a constituição da OMC, em 1994, tenham continuado válidos, a organização trouxe um novo mecanismo para o regime de comércio internacional: o poder delegado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), para autorizar sanções/retaliações a estados que agissem contrariamente às normas do organismo (desde que comprovadas pelo órgão). Além do mais, novos acordos foram firmados, como o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS), necessários devido ao aumento da aplicação das barreiras não tarifárias, provocado pela redução das tarifas de produtos industriais, entre eles, máquinas agrícolas. Novos temas também foram incluídos, como a agricultura (Fonseca; Hidalgo, 2006), que havia ficado fora das negociações do Gatt, pois os Estados Unidos queriam proteger seu mercado de importações. Assim, somente após o Acordo Blair House,³ antes da conclusão da Rodada Uruguai, é que a agricultura começou a fazer parte das negociações do Gatt, segundo Thorstensen (2001). Ainda de acordo com esta autora, houve uma redução de 15% nas tarifas agrícolas como um todo, e de aproximadamente 40% nas tarifas agrícolas estadunidenses.

Desde então, a OMC vem buscando ampliar a liberalização comercial nas negociações tarifárias do setor agrícola, haja vista as manobras que os países que exportam produtos de alto valor agregado usam para dificultar a entrada das *commodities* em seus

3 Foi assinado em novembro de 1992 entre Estados Unidos e, na época, a Comunidade Europeia. Esse acordo reduziu subsídios às exportações e os apoios domésticos aos produtores; converteu as barreiras não tarifárias em tarifas equivalentes; consolidou todas as tarifas e as reduziu; abriu acesso a quotas mínimas para produtos que estavam bloqueados por meio de proteção (Thorstensen, 2001, p.68). Esta autora destaca como uma das críticas que, com tais medidas, ele acabou legalizando políticas agrícolas protecionistas dos países desenvolvidos.

mercados, principalmente Estados Unidos e União Europeia, visando a defesa de grupos internos específicos, e não da nação como um todo. Fonseca e Hidalgo (2006) exemplificam o caso estadunidense: “embora a tarifa média dos EUA seja muito baixa, os picos tarifários, as quotas tarifárias e as barreiras não tarifárias tornam o mercado norte-americano extremamente protegido no caso dos diversos produtos agrícolas e também insumos industriais” (p.13). Logo, temos, de um lado, países desenvolvidos com indústrias tradicionais afetadas pela concorrência internacional, que desejam pouca liberalização agrícola e utilizam manobras para bloquear a entrada desses produtos em seus mercados, e, do outro, países desenvolvidos e principalmente em desenvolvimento, como o Brasil, com vantagens comparativas (tecnologia e mão de obra) para a produção agrícola, que desejam obter mais mercados e sofrem com as barreiras protecionistas (Thorstensen, 2001).

Dessa maneira, se, por um lado, no âmbito das negociações multilaterais da OMC, há a redução de tarifas alfandegárias, por outro, os países desenvolvidos “procuram novas alternativas para defender a indústria doméstica e dar vazão às pressões exercidas por grupos internos que buscam compensar a falta de competitividade internacional com barreiras comerciais disfarçadas” (Di Sena Jr., 2003, p.73) – as chamadas barreiras não tarifárias –, o que anula os ganhos provenientes da redução tarifária, e o prejuízo tende sempre a afetar mais os países em desenvolvimento.

O problema decorre do fato de que esses países “tradicionais” utilizam medidas permitidas pela OMC, tais como as medidas *antidumping*, medidas compensatórias, medidas de salvaguarda e subsídios, mas nem sempre em conformidade com a previsão legislativa da entidade. Desse modo, os mecanismos que serviriam para proteger os membros da organização contra práticas desleais acabam sendo as próprias práticas desleais, ao servirem para resguardar interesses de setores econômicos com baixa competitividade internacional e alto grau de influência política junto às instituições de seus países, de acordo com Di Sena Jr. (2003). Ainda segundo este autor, os países desenvolvidos usam tanto as medidas *anti-*

dumping para restringir o livre comércio que elas têm servido mais como mecanismo protecionista, no sentido de barreira não tarifária, do que como punição por obtenção de vantagens extraordinárias geradas pelo *dumping*.⁴

Como a salvaguarda e os subsídios⁵ exigem uma contrapartida do país importador, as medidas *antidumping* tornam-se mais ágeis e eficientes na busca de proteção, pois são um mecanismo seletivo contra um país ou empresa que não exige compensações e permite maior flexibilidade de interpretação (Thorstensen, 2001), devido, entre outros fatores, à fragilidade dos critérios técnicos para sua caracterização, levando a arbitrariedades na aplicação dessa medida, que deveria proteger temporariamente o mercado interno que a impõe.

Embora tais medidas só possam ser aplicadas obedecendo aos quatro princípios que regem o Acordo Antidumping da Rodada Uruguai e condicionam a adoção de medidas *antidumping* – tipificação, exclusividade (por meio do enquadramento no Artigo VI do Gatt), objetividade (aplicação somente para neutralizar ou impedir *dumping*) e não cumulação (não aplicar dois tipos de medidas) –, alguns estados encontram meios de distorcer o acordo e usá-lo sempre que desejam (Di Sena Jr., 2003). Para o enquadramento no Artigo VI mencionado e a caracterização como *dumping*, é necessário que ocorram três condicionantes simultâneos: fato, dano e nexa causal (id., *ibid.*). Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar o Artigo VI do Gatt.

4 De acordo com Di Sena Jr. (2003), a prática do *dumping* é entendida por muitos como predatória, uma vez que serve para eliminar concorrentes e elevar unilateralmente os preços, gerando lucros monopolistas para a empresa praticante. Outros, ao contrário, veem o *dumping* como uma estratégia de negócios legítima, derivada de economias de escala decorrente do comércio internacional. A visão que prevalece é a primeira.

5 As medidas de salvaguarda são baseadas na não seletividade, devendo ser impostas a determinado produto e não a determinado país. O país que as impõe deve ceder em outras áreas. Já os subsídios exigem que o governo abdique de bens ou capital, seja por meio de isenções fiscais ou até mesmo repasses, ou por meio de doações de terras.

O Acordo Antidumping

De acordo com Carvalho da Rosa et al. (2013):

Existem três tipos de *dumping*, o persistente, que é a tendência contínua de um monopolista doméstico a maximizar os lucros através da venda de uma *commoditie* a um preço mais alto internamente, pois não há concorrência, e a um preço mais baixo no estrangeiro, devido à concorrência dos outros países. O *dumping* predatório, que é a venda de uma *commoditie* temporariamente abaixo do seu preço de custo, a fim de eliminar os concorrentes estrangeiros, mas logo após os preços sobem para que se possa aproveitar o monopólio recém-adquirido. E, por fim, o *dumping* esporádico, que é a venda externa de uma *commoditie* a um preço abaixo do seu preço de custo ou a preço externo inferior ao interno, para que possa descarregar o excedente da produção, não previsto, sem ter de baixar os preços praticados internamente. (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.35)

Vemos nessa tipificação que há uma diferença entre o *dumping* como atividade econômica e como prática condenável internacionalmente. Porém, para a OMC, essa diferença não é levada em consideração e todos os tipos são condenáveis.⁶ Segundo o parágrafo 1 do Artigo VI do Gatt, o *dumping*

é condenável se causa ou ameaça causar prejuízo a uma produção estabelecida no território de uma parte contratante ou atrasa a criação de uma indústria nacional. Para efeitos do presente artigo, um produto deve ser considerado como sendo introduzido no mercado

6 Cordovil (2009) destaca que, no Gatt de 1947, o *dumping* não foi proibido *per se*, “mas somente aquele que causasse o dano. Como notado por alguns autores [como Verlmult e Waer (1996)], alguns países queriam defender o interesse de certas indústrias que sobreviviam se beneficiando dos preços baixos dos produtos importados” (p.20).

de um país importador com preço menor que seu valor normal, se o preço do produto exportado

(a) é inferior ao preço comparável, no decurso de operações comerciais, para o produto similar destinado a consumo no país de origem, ou

(b) na ausência de tal preço no mercado interno, é menor do que

(i) o mais alto preço comparável para o produto similar para exportação a qualquer terceiro país no decurso de operações comerciais normais, ou

(ii) o custo de produção do produto no país de origem, acrescido de um suplemento razoável para a venda de custo e lucro.

Devem ser dados os devidos subsídios, em cada caso, para determinar as diferenças nas condições e nos termos de venda, as diferenças de tributação e outras que afetam a comparabilidade dos preços. (General Agreement on Tariffs and Trade, 1986, p.10, tradução nossa)

Desse modo, para o *dumping* ser caracterizado, devem existir três condicionantes simultâneos: fato (a existência do *dumping*), dano (o prejuízo à indústria doméstica do país importador) e nexo causal (a demonstração de que o *dumping* do exportador está causando prejuízo à indústria doméstica do importador). Logo, o parágrafo 1º do Artigo 2º do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Gatt (o Acordo Antidumping) determina que ocorre *dumping* neste caso:

[...] um produto deve ser considerado objeto de *dumping*, ou seja, introduzido no mercado de outro país com preço menor do que o seu valor normal, se o preço de exportação dele é inferior ao preço comparável, no curso normal de comércio, para o produto similar destinado ao consumo no país de origem. (World Trade Organization, 1994a, p.145, tradução nossa)

Segundo o parágrafo 4 desse mesmo artigo, uma comparação equitativa deverá ser efetuada no nível ex-fábrica entre o **preço**

de exportação e o **valor normal** e deverá considerar as vendas realizadas. O parágrafo 4 também estabelece que a existência do *dumping* deverá ser determinada com base na comparação entre o valor normal médio ponderado e o preço médio ponderado **de todas as exportações equivalentes** ou entre o valor normal e os preços de exportação apurados **em cada transação** (World Trade Organization, 1994a). Isso trará alguns embates, como veremos adiante, no caso do contencioso do suco de laranja, no qual o Órgão de Solução de Controvérsias condenou os Estados Unidos por violarem esse parágrafo (Saggi; Wu, 2013).

Um valor normal determinado com base numa média ponderada poderá ser comparado aos preços de transações de exportação individuais se as autoridades encontrarem um padrão de preços de exportação que divirja significativamente entre diferentes compradores, regiões ou períodos de tempo e se é fornecida uma explicação do porquê de tais diferenças não poderem ser levadas em consideração quando se recorre a uma comparação de médias ponderadas ou transação por transação. (World Trade Organization, 1994a, p.147, tradução nossa)

O Artigo 2º ainda apresenta informações detalhadas para o cálculo do valor normal e do preço de importação. Já o dano é caracterizado no Artigo 3º como “salvo disposição em contrário, um importante prejuízo à indústria doméstica, uma ameaça de prejuízo importante para uma indústria ou atraso interno no estabelecimento de tal indústria” (World Trade Organization, 1994a, p.148, tradução nossa). Para verificar a existência de dano, é necessário o exame objetivo, baseado em provas positivas, do aumento do volume das importações, em comparação com a produção nacional, e de seu efeito sobre os preços, “se houve subvalorização nos preços das importações objeto de *dumping* em relação aos preços do mercado interno. Nenhuma dessas análises pode ser feita de forma separada” (Corodvil, 2009, p.38). Ou seja, “deve incluir uma avaliação de todos os fatores e índices econômicos pertinentes que influenciam a situação

da indústria” (World Trade Organization, 1994a, p.148, tradução nossa), incluindo queda real ou potencial das vendas, dos lucros, da produção, da participação no mercado, da produtividade, do retorno dos investimentos ou da ocupação, da capacidade instalada, fatores que afetam os preços internos, efeitos negativos reais ou potenciais sobre o fluxo de caixa, estoques, emprego, salários, crescimento, capacidade para aumentar capital ou obter investimentos (id., ibid.).

No Artigo 3º ainda é estabelecida a necessidade de relação causal entre as importações e o dano.

A demonstração de uma relação causal entre as importações objeto de *dumping* e o prejuízo para a indústria nacional deve basear-se no exame de todas as provas relevantes perante as autoridades. Estas examinarão também todas as outras importações objeto de *dumping* que, ao mesmo tempo, estão causando dano à indústria nacional, e os prejuízos causados por outros fatores que não devem ser atribuídos às importações objeto de *dumping*. Fatores que podem ser relevantes a esse respeito incluem o volume e os preços das importações não vendidas a preços de *dumping*, a contração da procura ou alterações nos padrões de consumo, práticas comerciais restritivas de concorrência entre os estrangeiros e produtores nacionais, desenvolvimento em tecnologia e os resultados das exportações e a produtividade da indústria nacional. (World Trade Organization, 1994a, p.149, tradução nossa)

Apenas após investigações (Artigo 1º), baseadas em fatos, e não somente em alegações, conjecturas ou possibilidades que constatem a ameaça de dano causada pelo *dumping*, é que se aplicam medidas *antidumping*. A ameaça de dano precisa ser claramente previsível e iminente (Thorstensen, 2001), e as provas devem ser reais. Portanto, as medidas *antidumping* são exceções autorizadas pela OMC com a finalidade de proteger temporariamente o mercado interno do país que ganha o direito de impô-las. Assim, tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento “incorporaram o *antidumping* a suas legislações” (Cordovil, 2009, p.26).

Entretanto, como já ressaltamos, alguns países utilizam as medidas *antidumping* mais como um mecanismo protecionista na lógica de barreira não tarifária, em vez de punir estratégias de obtenção de lucros altos com o *dumping*. Essa é uma das críticas ao acordo, dado que cada membro pode realizar a leitura que achar mais conveniente do texto: alguns países não analisam todos os elementos necessários que influenciam o *dumping*, alegando que alguns critérios são mais importantes do que outros. Logo, utilizam o acordo de forma protecionista, conforme julgam necessário a cada situação, podendo aplicá-lo de modo diferente de outros países ou mesmo dentro do país, o que aumenta as reclamações e a vontade de negociar uma nova redação para o acordo (Cordovil, 2009).⁷

Um país frequentemente acusado de fazer uso dessa tática são os Estados Unidos, que, com o crescimento da concorrência internacional, passaram a se enxergar mais como competidores do que como protetores do regime de comércio internacional (Krueger et al., 1998). Goyos Jr. (1995) afirma que, “nos EUA, *dumping* é tudo aquilo que se pode convencer o governo norte-americano de agir contra, nos termos da lei *antidumping*” (p.80). Isso fica evidente quando verificamos que, no mesmo período em que a Rodada Uruguai começou, os Estados Unidos “estavam no ápice do uso das medidas *antidumping* como política industrial [...]. A administração americana argumentava que altas medidas antidumping contra importações ‘desleais’ eram necessárias para preservar o mercado” (Cordovil, 2009, p.22). No nosso estudo de caso procuramos demonstrar essa lógica de pensamento. Apresentaremos a seguir as contestações contra o uso das medidas *antidumping* na OMC, focando nas acusações contra os Estados Unidos de utilização do *dumping* como barreira não tarifária.

7 Cordovil (2009) ainda destaca que os Estados Unidos propuseram a inclusão de maior transparência nos processos de investigação respaldados pelo acordo: qualquer pessoa deveria poder ver os documentos das investigações e eles deveriam estar disponibilizados na internet.

Acusações de usos desleais do Acordo Antidumping pelos Estados Unidos

Em decorrência dos problemas sobre o acordo, seja pela discricionariedade ou pelas dúvidas quanto aos conceitos nele empregados, a interpretação da correta utilização da aplicação de medidas *antidumping* nele baseadas tem ficado a cargo do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio.

[...] O novo Acordo Antidumping é uma evolução em relação ao Código Antidumping. O instrumento da OMC serviu para trazer transparência em relação à forma de aplicação das medidas, bem como (e principalmente) ao controle desta aplicação pela OMC. Ficou definido o papel do mecanismo de solução de controvérsias no caso de má interpretação, por um membro, das normas do acordo. (Cordovil, 2009, p.24-5)

O OSC foi estabelecido como elemento essencial para a segurança e previsibilidade do regime de comércio internacional instituído pela OMC. Seu objetivo é encontrar uma solução positiva para as diferenças. Assim, quando um Estado discorda de medidas adotadas por outro que impedem a entrada de seus produtos naquele mercado, o Estado reclamante/demandante⁸ avisa ao OSC, que primeiramente promove encontros entre os envolvidos (conversas/consultas), sem painelistas, visando um acordo. Caso as partes não cheguem a uma solução, os demandantes podem requerer a instauração de um painel que julgará o caso. Para o painel, as partes devem acordar na escolha de três a cinco painelistas, os quais têm papel de árbitro. Caso não haja consenso nessa escolha, o diretor-geral da OMC é quem os escolhe. Com o painel instaurado, são realizadas audiências em que cada parte expõe seus argumentos, que gerarão um relatório parcial e, posteriormente, um relatório final. Se uma das partes não concordar com a decisão, poderá solici-

⁸ Estado demandado é o país que está sendo acusado de algo na OMC, e Estado demandante é aquele que acusa.

tar uma revisão por meio do Órgão de Apelação (Goyos Jr., 1995). Para que seja cumprida, o OSC tem poder para impor suas decisões e permitir que os ganhadores apliquem retaliações aos perdedores em caso de descumprimento (Thorstensen, 2001).

Segundo Preto (2011), “diversos autores argumentam que o OSC tem, em geral, exibido um padrão de decisão em favor do país reclamante, [o que] tende a induzir mais livre comércio, já que estimula a eliminação da (possível) barreira comercial em questão” (p.101). Isto tem ocorrido mesmo quando os Estados Unidos são os demandados. Nessa perspectiva, de 1995 a 31 de maio de 2014, 94⁹ casos chegaram ao OSC acusando um Estado de utilizar de modo distorcido as medidas *antidumping*, como vemos na Tabela 3 (no Apêndice A, esta tabela aparece ampliada, com o número e o *status* do painel e o produto em disputa).

Tabela 3 – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado¹⁰

Estado demandado	Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas <i>antidumping</i>	Estado demandante
Estados Unidos	39	Coreia (seis vezes); China (cinco vezes); México (cinco vezes); Japão (quatro vezes); União Europeia (três vezes); Vietnã (duas vezes); Itália (duas vezes); Tailândia (duas vezes); Brasil (duas vezes); Argentina (duas vezes); Índia (duas vezes); Equador; França e Alemanha; Canadá; Alemanha

Continua

9 São noventa casos em que o termo “*antidumping*” aparece no título, três casos em que aparece o termo “*zeroing*”, que é um método de *antidumping*, e um caso em que aparecem os dois termos. Pesquisa feita em consulta ao site da OMC em 31 de maio de 2014 no link: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>.

10 Aqui consideramos somente a primeira parte, ou seja, o Estado que pede a abertura do pedido de investigação, pois outros países podem questionar a mesma medida – são as chamadas terceiras partes.

Tabela 3 – Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Estado demandado	Quantidade de vezes em que houve controvérsias sobre a aplicação de medidas <i>antidumping</i>	Estado demandante
União Europeia	11	Índia (quatro vezes); China (duas vezes); Noruega; Brasil; Rússia; Argentina; Indonésia
China	7	União Europeia (três vezes); Japão; Estados Unidos (três vezes)
México	5	Estados Unidos (três vezes); Brasil; Guatemala
África do Sul	4	Brasil; Indonésia; Turquia; Índia
Argentina	4	Peru; Brasil; Alemanha e Itália; Itália
Índia	3	Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu; Bangladesh; União Europeia
Equador	2	México (duas vezes)
Guatemala	2	México (duas vezes)
Trinidad e Tobago	2	Costa Rica (duas vezes)
Egito	2	Paquistão; Turquia
Brasil	2	Argentina; Índia
Rússia	1	Alemanha e Itália
Paquistão	1	Indonésia
Chile	1	Argentina
Canadá	1	Estados Unidos
República da Coreia	1	Indonésia
Peru	1	Argentina
Filipinas	1	Coreia
Turquia	1	Brasil
Tailândia	1	Polónia
Austrália	1	Suíça
Venezuela	1	México

Fonte: baseado em World Trade Organization (2014).

Com relação aos países demandados, Estados Unidos e União Europeia, juntos, representam 53,2% dos casos em que foi pedida a avaliação do OSC sobre a aplicação de medidas *antidumping* contra importações. Os Estados Unidos representam, sozinhos, 41,5% dessas contestações, pois

as metodologias utilizadas pelos órgãos responsáveis pela condução das investigações nos Estados Unidos (United States Department of Commerce – DOC e International Trade Commission – ITC), bem como as interpretações dos acordos da OMC e das leis norte-americanas (muitas vezes comprovadamente contrárias às regras multilaterais), levam à imposição de barreiras proibitivas às exportações de certos produtos brasileiros aos Estados Unidos. (Brasil, 2007, p.14)

Entre 1980 e 1989, esse país abriu domesticamente 395 novas investigações sobre *antidumping*. Houve queda no número de investigações após a década de 1980, porém, aumentou o número de países demandados em um mesmo processo (Cordovil, 2009). O que também mudou foram os países afetados pelas medidas *antidumping* estadunidenses: antes, prevaleciam sobre países desenvolvidos; hoje, sobre países em desenvolvimento. Como exemplo, temos “que entre 2006 e 2009 mais de 60% dos produtos abrangidos por medidas *antidumping* nos Estados Unidos foram relativos a exportações de países em desenvolvimento” (Bown; Prusa, 2011, p.359, tradução nossa).

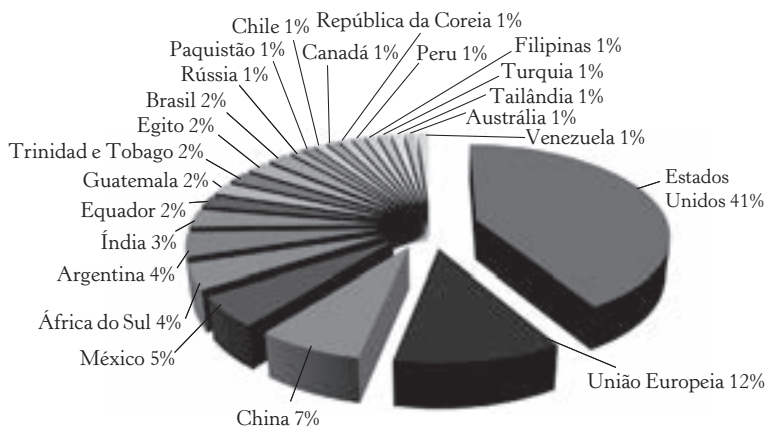


Gráfico 1 – Controvérsias sobre a aplicação de medidas *antidumping* por Estado demandado

Fonte: baseado em World Trade Organization (2014).

Antes da constituição da Organização Mundial de Comércio e nos primeiros anos do novo órgão (até o início dos anos 2000), os países desenvolvidos eram os principais demandantes de contestações. Isso pode ter ocorrido pelo receio dos países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo de que o órgão beneficiasse os países desenvolvidos, como ocorria com o antigo Gatt, no qual as decisões eram tomadas pelos membros mais influentes e apoiadas pelos demais em troca de pequenas concessões, o que teve fim com a Reunião Ministerial de Seattle em 1999 (Thorstensen, 2001). Porém, as coalizões que se formaram no início dos anos 2000 entre os estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo para as negociações da Rodada Doha e suas influências nos dobramentos da Rodada romperam com o padrão anterior. Assim, a partir de 2001-2002, os estados em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo deixaram de ser os mais demandados e passaram a ser os que mais demandam nos processos abertos na OMC (Ramanzini Jr.; Viana, 2012, p.61).

Como exemplo, temos o fato de que, entre 2003 e 2004, Brasil, Índia, China e África do Sul foram os responsáveis por 32% das medidas *antidumping* impostas no mundo (Cordovil, 2009). Entre 1995 e 2004, os Estados Unidos “perderam em 74% dos casos que alcançaram um relatório final [e] em 86% dos casos nos quais as partes demandantes eram países em desenvolvimento” (Preto, 2011, p.108). Isso mostra que “os interessados em contestar práticas norte-americanas não apenas o fizeram mais vezes, mas também que eles encontram mais sucesso ao fazê-lo” (p.109), e muitas dessas derrotas ocorreram nos casos de aplicação de medidas de salvaguarda e *antidumping* e de contestação de suas políticas agrícolas e de subsídios.

Mesmo assim, parece que os Estados Unidos não se sentiram constrangidos em continuar aplicando as medidas *antidumping*, principalmente após a crise econômica e financeira internacional de 2008. Com a crise, muitos países têm usado mais essas medidas, embora o aumento não seja alto para os padrões históricos (US Commerce Department..., 2011). Segundo o Global Trade Alert

[Alerta de Comércio Global] (2014a; 2014b), de 2009 até hoje, os Estados Unidos implementaram 176 medidas de defesa comercial (43,24%) – *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguarda – e 170 medidas que discriminam ou podem discriminar os interesses comerciais de outros países (41,77%). A totalidade dessas medidas protecionistas afetou 51 setores e 143 parceiros comerciais.¹¹

Entre os casos levados à OMC, há quinze segmentos, a maioria de indústrias tradicionais, protegidos pelas medidas: aço/siderurgia; agropecuária/aquicultura; construção (cimento); lâminas de diamante; linha branca (lavadoras); madeira/papel; eletroeletrônicos (semicondutores e receptores); plásticos (sacos de polietileno); minerais (silício); químicos (ureia sólida, nitrito de sódio, ácido cítrico); sacos de tecido laminado; alimentos pré-fabricados; bronze/metalurgia; petróleo; e pneus (World Trade Organization, 2014). O setor de aço/siderurgia foi o que mais demandou proteção,¹² porque, de acordo com Zarnic (2002), tem 30% mais chances de conseguir que seu pedido seja atendido pelo governo estadunidense. Isso justificaria o fato de metade das medidas contestadas na OMC ser sobre esse setor. Esse autor explica ainda que as razões pelas quais um setor é protegido pelas medidas *antidumping* nos Estados Unidos e na União Europeia passam pela pressão política e pelas eleições domésticas, assim como pela influência de fatores econômicos e pela natureza particular da investigação de dano, como é o caso do suco de laranja.

Dessa maneira, as empresas nacionais usam as medidas *antidumping* como proteção estratégica contra os concorrentes estrangeiros que utilizam metodologias que encontram *dumping* até mesmo quando ele não ocorre. Cerca de 90% dos casos considerados desleais, em desacordo com as regras do Acordo Antidumping,

11 Em contrapartida, os Estados Unidos implementaram 61 medidas que não são discriminatórias e envolvem liberalização, o que representa somente 14,98% das medidas implementadas de 2009 a setembro de 2014 (Global Trade Alert, 2014a; 2014b).

12 Sobre medidas protecionistas impostas em prol da siderurgia estadunidense, ver Cintra (2007).

na Austrália, no Canadá, na União Europeia e nos Estados Unidos, não teriam sido questionados se uma empresa nacional é que tivesse realizado a venda no mercado interno, de acordo com Zarnic (2002). Para este autor, assim como para nós, não resta dúvida de que as medidas *antidumping* nos Estados Unidos, embora pautadas na legislação internacional, são impostas com base mais no jogo político interno do que na eficiência da indústria nacional protegida, reforçando seu caráter seletivo e discriminatório.

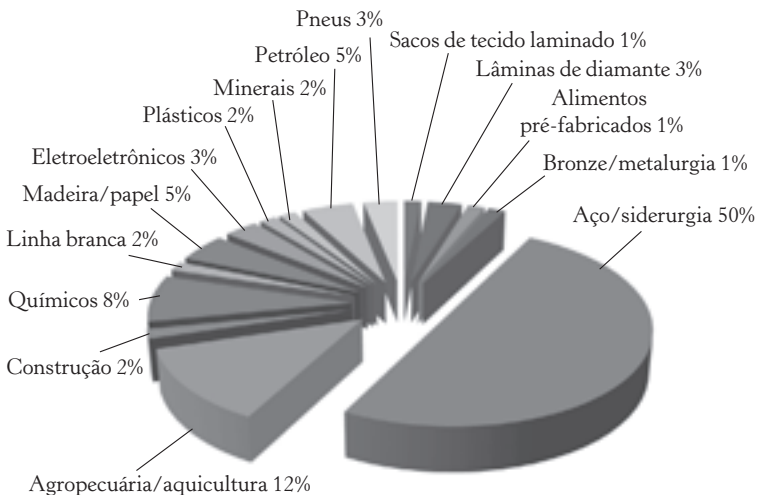


Gráfico 2 – Setores protegidos pelos Estados Unidos com medidas *antidumping* contestadas na Organização Mundial do Comércio

Fonte: baseada em World Trade Organization (2014).

As medidas *antidumping*, em especial o *zeroing*, uma das metodologias que encontra *dumping* mesmo quando ele não ocorre, têm posto em prova os limites do Órgão de Solução de Controvérsias, ao absorver a atividade dos membros, dos grupos especiais e do Órgão de Apelação, mais que qualquer outra controvérsia (World Trade Organization, 2011a; US Commerce Department..., 2011). De acordo com Bown e Prusa (2011), “o *zeroing* tem sido objeto de mais de 13% de todas as investigações dos painéis da OMC na fase 2 e mais de 20% na fase 3 (apelação)” (p.370, tradução nossa).

O *zeroing* é um método de cálculo de *dumping* no qual apenas as transações em que o preço do produto é mais baixo do que seu valor normal são utilizadas para o cálculo do *dumping*, excluindo as transações em que o preço do produto é mais alto do que seu valor no mercado interno do exportador. Ou seja, as transações nas quais não ocorre *dumping* não são levadas em consideração. Por exemplo:

Se os Estados Unidos importam *widgets* do Japão e as autoridades de Comércio da nação americana estão olhando para três casos – 1) a venda do *widget* é feita por US\$ 100 no mercado dos Estados Unidos e por US\$ 150 no Japão; 2) a venda é de US\$ 75 nos Estados Unidos e de US\$ 100 no Japão; 3) a venda é de US\$ 175 nos Estados Unidos e de US\$ 100 no Japão – a margem de *dumping* média normalmente seria zero, com o terceiro caso anulando os efeitos dos outros dois. No entanto, ao definir o terceiro valor como zero, os Estados Unidos ignoram a margem negativa, e o resultado é uma margem de *dumping* total de US\$ 75, que seria então a base para o cálculo do direito *antidumping*. (US Commerce Department..., 2011, p.4, tradução nossa)

Logo, ao excluir parte das transações, ocorre inflação artificial das margens de *antidumping* e o aparecimento positivo de *dumping*. Na prática, com o *zeroing*, “é mais fácil converter um *dumping* negativo em positivo se a mudança de preços ocorre por uma variação na demanda e não nos custos de importação” (Saggi; Wu, 2013, p.377, tradução nossa).

Estados Unidos e União Europeia eram os maiores praticantes do *zeroing* (e os únicos contestados em relação a isso na Organização Mundial do Comércio), contudo, com as derrotas nos casos Comunidade Europeia – Roupas de Cama (EC – Bed Linen), para a Índia (DS141, em 1998), e Comunidade Europeia – Acessórios para Tubos (EC – Pipe Fittings), para o Brasil (DS219, em 2000), a União Europeia deixou de utilizar o método e passou a demandar painéis como primeira ou terceira parte contra os Estados Unidos,

para que também deixassem de usar.¹³ Desde então, a OMC tem condenado o uso dessa metodologia, e a nação norte-americana é a única a utilizá-la (US Commerce Department..., 2011; Saggi; Wu, 2013).

Das 39 vezes em que essa nação foi contestada na OMC em relação à aplicação de medidas *antidumping*, em 19 foi discutido o uso do método do *zeroing* contra países desenvolvidos e em desenvolvimento – União Europeia, Japão, México, Canadá, Equador, Tailândia, Vietnã, Brasil e Coreia do Sul (Saggi; Wu, 2013; Prusa; Rubini, 2013; Bown; Prusa, 2011). Entre os produtos sobre os quais incidiram as medidas, incluem-se: aço (México – DS344), camarão (Equador – DS335, Tailândia – DS343), suco de laranja (Brasil – DS382) e lâminas de diamante (Coreia do Sul – DS402) (World Trade Organization, 2011a; Bown; Prusa, 2011).¹⁴ Em todos esses casos, o *zeroing* aplicado pelos Estados Unidos foi condenado e o Órgão de Solução de Controvérsias recomendou que a metodologia fosse alterada. Mesmo assim, embora aleguem o contrário, as leis *antidumping* desse país continuaram em desconformidade com a OMC.

[...] Nem sempre os Estados Unidos se adequam. Os principais casos desse tipo ocorrem quando o nível de poder do contestador é similar ao norte-americano e o tema é sensível. Há, então, tendência de que o caso vá ao final [do Sistema de Solução de Controvérsias] e que a solução seja lenta e problemática. Os casos referentes à Foreign Sales Corporation; Copyright; Lei Antidumping e Emenda Byrd, nos quais a UE foi reclamante, são exemplos.

13 “Em arbitragem recente para determinar a quantidade de sanções retaliatórias que Bruxelas poderia aplicar sobre os Estados Unidos, a União Europeia estimou seus prejuízos resultantes da prática em mais de \$ 300 milhões por ano” (US Commerce Department..., 2011, p.5).

14 Ou seja, dez estados demandaram a análise do *zeroing* na OMC. Para uma discussão mais acurada sobre o *zeroing* no Acordo Antidumping da OMC, ver Vermulst; Ikeson (2007); Prusa; Vermulst (2009; 2011); Prusa; Rubini (2013); Bown; Prusa (2011).

Além da incapacidade da UE de forçar a adequação imediata, a política doméstica norte-americana dificulta o processo. (Lima, 2009a, p.5)

Em dezembro de 2006, os Estados Unidos proibiram o uso do *zeroing* nas novas investigações iniciais de margens de *dumping*, permitindo a prática nas outras fases (revisões administrativas, revisões após cinco anos – “five-year sunset reviews” – e novas revisões – “new shipper reviews”) dos processos de direitos *anti-dumping* já em vigor, originando novos conflitos comerciais. Assim, em dezembro de 2010, o Departamento de Comércio (United States Department of Commerce – USDOC) propôs a extensão da proibição de utilizar o *zeroing* nas revisões administrativas, tentando evitar a retaliação por parte da União Europeia, Japão e outros parceiros comerciais. Soma-se a isso a pressão que o país norte-americano tem feito por uma legalização explícita da metodologia do *zeroing* nas negociações da Rodada Doha, conquanto afirme que o Acordo Antidumping já permita essa prática (US Commerce Department..., 2011).

No entanto, a OMC e a União Europeia mostraram-se céticas quanto ao pleno cumprimento dessa medida pelos Estados Unidos, pois a proposta não chega a prever danos ou outros tipos de compensação e apenas serviria para os casos futuros (US Commerce Department..., 2011). Além do mais, a nova determinação do Departamento de Comércio deixa uma margem de manobra para a possível utilização do *zeroing*, ao permitir a aplicação de método de comparação diferente e mais apropriado para as *reviews* [revisões], sem esclarecer qual seria esse método, nem quando seria apropriado usá-lo (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2011). Entretanto, para o então líder democrata, na Câmara dos Representantes, do Comitê Ways and Means, que tem jurisdição sobre aspectos importantes da política comercial dos Estados Unidos, o Departamento de Comércio propôs a busca pela conformidade com regras da OMC já criticadas por esse país (US Commerce Department..., 2011).

Todavia, um painel entre México e Estados Unidos no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta) concluiu que

o uso do *zeroing* também é inconsistente com a lei dos Estados Unidos. Em 2010, o Tribunal de Apelações para o Circuito Federal (CAFC) do país concordou, como já havia feito em pelo menos dois casos anteriores, que o *zeroing* não é permitido pelas leis norte-americanas. [O Departamento de Comércio] concordou com a interpretação do Tribunal de Justiça, ao decidir abandonar o uso do *zeroing* em investigações iniciais no final de 2006 – uma ação considerada pelo Tribunal de Comércio Internacional (CIT) dos Estados Unidos em conformidade com sua legislação interna. (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2011, p.3, tradução nossa)

Em janeiro de 2011, o resultado do painel EUA – Uso de *zeroing* em medidas *antidumping* envolvendo produtos da Coreia do Sul (US – Use of Zeroing in Anti-Dumping Measures Involving Products from Korea) era contrário à prática estadunidense e, em abril de 2011, o painel EUA – Suco de laranja (US – Orange Juice) também condenava o uso do *zeroing*. Assim, havia jurisprudência interna e externa favorável à adequação das normas dos Estados Unidos na questão do *antidumping*. Entretanto, somente em fevereiro de 2012, após acordos entre esse país, a União Europeia e o Japão em relação a seus conflitos sobre *zeroing*, os estadunidenses deixaram de usá-lo nas revisões administrativas, “five-year sunset reviews” e “new shipper reviews” (Cho, 2012; Saggi; Wu, 2013), embora a falta de compensações por direitos impostos anteriormente e o problema apontado sobre a margem para a utilização do *zeroing* continuem existindo no texto final do Departamento de Comércio (Cho, 2012).

Diante do panorama geral sobre o *antidumping* na OMC, podemos apresentar a análise do nosso estudo de caso, na qual focamos, além do âmbito jurídico dessa organização, o âmbito doméstico da questão (nossos dois níveis de análise).

O contencioso do suco de laranja brasileiro aconteceu devido a uma medida imposta para proteger um setor nacional deficitário, e não da prática de comércio desleal (*unfair trade*) do exportador. Veremos a seguir que Estados Unidos e Brasil discordaram da interpretação do método utilizado para o cálculo e a aplicação da medida *antidumping* um do outro, sendo que o governo estadunidense utilizou o *zeroing* para provar que existia *dumping*, quando na verdade não havia. Entretanto, após a metodologia ser novamente condenada, coincidentemente, uma barreira não tarifária passou a ser aplicada – uma medida fitossanitária, que, como veremos, além de prejudicar os exportadores brasileiros, prejudicou a própria indústria estadunidense. Ou seja, a eliminação do *zeroing* não significou que as importações dos Estados Unidos estariam sujeitas a menos proteção, dado que outro tipo de barreira foi imposta, como Bown e Prusa (2011) alertam.¹⁵

O contencioso do suco de laranja entre Brasil e Estados Unidos

Os Estados Unidos, além de serem desenvolvedores de produtos de alta tecnologia, devido a sua extensão territorial e diversidade de clima e relevo também são grandes produtores e exportadores

15 “Suponha que o *zeroing* foi eliminado e esta mudança de política resultou em um número significativamente menor do uso de *antidumping* pelos Estados Unidos. Será que isso significa que as importações do país estariam sujeitas a menos proteção? Talvez não. O mais provável é que algum novo tipo de proteção surja. Qual seria a alternativa para o *antidumping*? Dado que os países parecem desejar o acesso à flexibilidade com sua política comercial e as evidências históricas de episódios em que há ‘alguma’ necessidade de proteção discricionária de importação, medidas *antidumping* podem ser menos preocupantes economicamente do que muitos outros cenários que possam surgir” (Bown; Prusa, 2011, p.362, tradução nossa). De fato, as barreiras fitossanitárias parecem um cenário pior do que as medidas *antidumping*, pelos motivos que veremos adiante.

da área agrícola.¹⁶ Seus principais produtos são: trigo, milho, soja, algodão, suco de laranja, carne bovina, carne suína e produtos lácteos, e eles estão entre a primeira e a quarta maiores produções mundiais: a produção de trigo estadunidense está em quarto lugar na produção mundial; a de milho, em primeiro; a de soja, em segundo; a de algodão, em terceiro; a de suco de laranja, em segundo; a de carne bovina, em quarto; a de carne suína, em terceiro; e a de laticínios, em terceiro (Index Mundi, c2014c). Logo, é de esperar que outros países que tentem entrar em seu mercado com tais produtos ou derivados não sejam bem recebidos pelos produtores locais. Um exemplo é o suco de laranja, que, segundo Carvalho da Rosa et al. (2013), juntamente com o setor açucareiro, “são os mais penalizados pelas políticas comerciais adotadas pelos EUA” (p.53).

Até 1962, o país era o maior produtor de laranja e de suco de laranja mundial. Todavia, após uma série de geadas, nos anos de 1980, no estado da Flórida, houve perdas na safra de até 52 milhões de caixas; diminuição de conteúdo de suco na fruta, em razão do congelamento das células e da polpa da laranja; e queda na produção das safras subsequentes, devido à morte de milhares de árvores, em razão da queda de temperatura (Fava Neves et al., 2010, p.13). Isso possibilitou a ascensão brasileira no setor, que na safra de 1981-1982 tornou-se o maior produtor mundial de laranja e de suco de laranja (posição que ainda se mantém).¹⁷ Assim, durante a década de 1980, os Estados Unidos transformaram-se no maior comprador do produto brasileiro, consumindo 53% das exporta-

16 Atualmente, a pauta exportadora estadunidense é composta da seguinte forma: 9,2% de produtos agrícolas (soja, frutas, milho); 26,8% de produtos químicos orgânicos; 49% de bens de capital (transistores, aeronaves, peças para automóveis, computadores, equipamentos de telecomunicações); e 15% de bens de consumo (automóveis, medicamentos) (Index Mundi, c2014b).

17 Como veremos no Capítulo 3, a Flórida é o principal estado produtor de laranjas nos Estados Unidos e sua localização geográfica favorece a formação de geadas e furacões. Foram os grandes prejuízos devido às geadas de 1962 nesse estado o que impulsionou e consolidou a indústria nascente de suco concentrado no Brasil a se lançar no mercado internacional (Fava Neves et al., 2010).

ções (Fava Neves et al., 2010). Tal cenário levou o país a utilizar três mecanismos contra o produto brasileiro: pico tarifário alto;¹⁸ processos de defesa comercial; e preferências comerciais a terceiros países, como México e América Central e Caribe, os quais são isentos de tarifas (Brasil, 2007, p.17).

Nessa perspectiva, de 1982 até 1º de janeiro de 2000, os Estados Unidos impuseram direitos compensatórios¹⁹ ao suco de laranja concentrado e congelado brasileiro que importavam; a partir de 1987 até 2010, direitos *antidumping*, por meio de uma medida imposta de forma definitiva;²⁰ e a partir de 2012, medidas fitossanitárias. No entanto, “as medidas *antidumping* são os maiores alvos de disputas entre Brasil e esse país. Em 1994, importadores americanos e citricultores brasileiros entraram com uma ação contra a cobrança da taxa na Justiça da Flórida” (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.43). Porém, somente em junho de 2003 foi homologado o acordo judicial dessa ação, o qual foi incorporado ao “Código Estadual de Cítricos em abril de 2004 e [no mês seguinte foi encaminhada uma] notificação conjunta ao Órgão de Solução de

18 Atualmente, a tarifa paga pelo suco de laranja concentrado congelado (*frozen concentrate orange juice* – FCOJ) para entrar nos Estados Unidos é de US\$ 415/t e pelo suco de laranja não concentrado (*not-from-concentrate* – NFC), de US\$ 42/t (Fava Neves et al., 2010). Uma das tarifas mais altas impostas a produtos importados nesse país, que gira em torno de 25% sobre o valor do produto (Lohbauer, 2011).

19 Direitos compensatórios são utilizados “com o objetivo de compensar qualquer privilégio ou subsídio aplicado, direta ou indiretamente, sobre a fabricação, produção ou exportação de qualquer mercadoria. Nenhum membro da OMC poderá cobrar qualquer direito compensatório sobre a importação de qualquer produto do território de outro, a menos que determine que o efeito do subsídio cause ou ameace causar prejuízo material a uma indústria doméstica estabelecida ou atrase fisicamente o estabelecimento de uma indústria doméstica” (Organização dos Estados Americanos, c2014).

20 “O governo americano abriu um processo em 04/06/1986, decidido preliminarmente em 23/10/1986 e definitivamente julgado em 12/05/1998, resultando em uma imposição de um **direito definitivo *antidumping*** de 0% a 2,52% sobre as importações do produto brasileiro” (Fonseca; Hidalgo, 2006, p.14; destaque nosso).

Controvérsias da OMC, informando que um acordo mutuamente satisfatório havia sido realizado entre as partes e a disputa estava encerrada” (Carvalho da Rosa et al., 2013, p.43).

De acordo com a Embaixada do Brasil em Washington (Brasil, 2007, p.18), sete empresas brasileiras conseguiram a revogação dos direitos *antidumping* entre 2002 e 2007, porém, ao mesmo tempo que isso ocorreu, novas investigações foram abertas contra o produto brasileiro. Tanto que a “proteção ao suco de laranja encorajou o ingresso de companhias estrangeiras na indústria citrícola da Flórida, que passaram a produzir internamente. Estima-se que mais de 50% da capacidade de processamento do estado esteja hoje nas mãos de empresas brasileiras” (id., *ibid.*, p.19). Além dessas saídas, o governo brasileiro levou esse problema à Organização Mundial do Comércio.²¹

O primeiro episódio relacionado à prática de imposição de direitos *antidumping* pelos Estados Unidos contra o Brasil na OMC data de 21 de dezembro de 2000. Austrália, Brasil, Chile, a então Comunidade Europeia, Índia, Indonésia, Japão, Coreia do Sul e Tailândia, seguidos posteriormente por Canadá e México, solicitaram consultas a respeito da modificação da Smoot-Hawley Tariff Act de 1930 feita por meio da Lei sobre Continuação de Dumping e Subsídios de 2000 (Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000), que ficou conhecida como Emenda Byrd. De acordo com

21 É interessante notar que, apesar de as medidas contra o produto brasileiro terem começado na década de 1980, somente nos anos 2000 o Brasil utilizou-se dos mecanismos da OMC. Acreditamos que isso se deve, em parte, ao fato de o órgão ter se constituído em 1995, embora o Acordo Antidumping já estivesse em vigor antes dessa data, e em parte porque, logo após a constituição do órgão, os estados que mais recorriam eram os desenvolvidos, como ressaltamos anteriormente. Carvalho da Rosa et al. (2013) destacam ainda, com relação aos Estados Unidos, que a partir do ano 2000 as “negociações sobre a implantação da Alca [Área de Livre Comércio das Américas] elucidaram melhor a real situação das aplicações de políticas comerciais dos EUA com relação ao resto da América” (p.53). Também não podemos esquecer que, em 2005, a citrícola estadunidense enfrentou uma grande crise, o que acentuou a prática dos direitos *antidumping*, como veremos no Capítulo 3.

o grupo demandante, essa emenda era incompatível com o Acordo Antidumping, o Acordo de Subvenções e Medidas Compensatórias, o acordo de estabelecimento da OMC. Era incompatível também com mais quatro artigos do Gatt, dado que determinou que a receita obtida com a cobrança dos direitos *antidumping* e compensatórios seria distribuída aos peticionários desses direitos (World Trade Organization, 2003; Brasil, 2007), o que, na prática, seria um incentivo a essas petições.

No ano seguinte, foi estabelecido um grupo especial para discussão do caso e, em 2002, saiu o resultado: as medidas adotadas pelos Estados Unidos foram consideradas incompatíveis com os acordos *antidumping* e o de Subvenções e Medidas Compensatórias, porque era uma medida específica não admissível no âmbito desses acordos. Entretanto, somente em 2006 os Estados Unidos aprovaram a lei de redução e reconciliação do déficit (Deficit Reduction Omnibus Reconciliation Act – Public Law 109-171, Subtitle F, Section 7601), que revogou a Emenda Byrd, ou seja, durante esse período os peticionários que solicitaram abertura de investigação para imposição de medidas *antidumping* e antisubsídios continuaram recebendo os direitos recolhidos pelo governo estadunidense (Brasil, 2007).

Nesse primeiro caso sobre direitos *antidumping*, tiveram início os questionamentos brasileiros ao modo como a exportação de seu suco de laranja era recebida pelos Estados Unidos. Todavia, em 2002, o problema não foi de *dumping*, mas de um imposto aplicado às importações brasileiras de suco de laranja concentrado pela Flórida, o imposto de equalização (Equalizing Excise Tax). Esse imposto era uma medida para compensar o imposto sobre caixas de laranja da Flórida (Florida Box Tax) cobrado dos produtores desse estado, que incide sobre as caixas de laranjas colhidas. O Brasil julgava-o improcedente, tanto pelo fato de o seu imposto equivalente aos nacionais ser cobrado no produto não processado quanto pelo fato de os produtores de outros estados norte-americanos não estarem sujeitos ao imposto, demonstrando desrespeito ao princípio do tratamento nacional da OMC.

Nesse caso, o painel não chegou a ser aberto, devido à falta de consenso entre as partes sobre a escolha dos painelistas, de boas negociações entre os países e de solução de um processo judicial na Flórida, no qual um juiz decidiu que a isenção aos produtores de outros estados norte-americanos era inconstitucional (Lima, 2009a). Desse modo, o EET passou a ser aplicado a todos os produtores nacionais, porém o valor cobrado era menor do que o de produtores de outros países. Por fim, Brasil e Estados Unidos anunciaram, em 2004, que haviam chegado a um acordo, e a Flórida tornou facultativo o pagamento de parte do imposto, que era destinado à propaganda do produto floridiano. Aqui já vemos, como ressaltado por Lima (2009a), que “a pressão em dois níveis, o interno e o externo, parece ter sido relevante para o sucesso brasileiro e a adequação às regras da OMC” (p.16), ainda mais pelo fato de o próprio representante de Comércio dos Estados Unidos (United States Trade Representative – USTR) ter a consciência de antemão de que “seria improvável uma defesa de sucesso na OMC” (p.14).

Contudo, o mesmo não ocorreu em novembro de 2008, quando o Brasil solicitou ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio que realizasse consultas aos Estados Unidos para averiguação das determinações do Departamento de Comércio sobre as importações de suco de laranja das empresas brasileiras Montecitrus, Cutrale, Fisher e outras, para averiguar direitos *antidumping* com relação a medidas adotadas pelo Departamento de Alfândega e Proteção de Fronteiras dos Estados Unidos (United States Customs and Border Protection – USCBP) e a determinadas leis, regulamentos, procedimentos, práticas e metodologias desse país aplicadas desde 2005.

De acordo com o documento da Organização Mundial de Comércio, que registra a abertura dessa consulta (World Trade Organization, 2008), para o Brasil tais medidas seriam incompatíveis com as obrigações correspondentes aos Estados Unidos, em virtude dos acordos da OMC, na medida em que distorceriam o “cálculo da margem de *dumping* ao ignorar aquelas operações nas quais o valor de exportação do produto é superior ao seu valor normal no merca-

do doméstico” (Contencioso na OMC..., 2010, p.1), situação conhecida como *zeroing*. A investigação aberta pelo OSC para avaliar se as medidas foram ou não aplicadas corretamente se dividiu em três partes: a investigação inicial; o primeiro exame administrativo, que verificou o período de 24 de agosto de 2005 a 28 de fevereiro de 2007; e o segundo exame administrativo, que verificou o período de 1º de março de 2007 a 29 de fevereiro de 2008 (World Trade Organization, 2011b). Houve ainda um terceiro exame, que verificou o período de abril de 2008 a agosto de 2010.

Na primeira reunião do Grupo Especial do OSC, foram considerados os documentos do Federal Register, nos quais consta a indicação do setor industrial nos Estados Unidos, representado pelas empresas Citrus Mutual, Citrus Belle, Citrus World Inc. e Southern Gardens Citrus, que era materialmente atingido pelas importações dos sucos de laranja da Montecitrus, Cutrale e “outras”. Nesses documentos está descrito todo o processo de análise (inflado) do país para justificar a aplicação das medidas *antidumping* contra as citadas empresas brasileiras.²²

Para o Brasil, as medidas descritas foram feitas pelo método do *zeroing*, por não contabilizarem todas as transações realizadas, acarretando prejuízos às empresas brasileiras. Supondo que as consultas não mudariam os métodos de cálculo estadunidenses, em agosto de 2009 o Brasil solicitou a abertura de um Grupo Especial no OSC. Essa suposição foi confirmada pelo próprio grupo, ao comprovar que o *zeroing* não era uma medida ocasional, mas aplicada de forma contínua contra a importação do suco de laranja brasileiro de 2005 até 2010 (os Estados Unidos apenas deixaram de usá-la após a divulgação da investigação inicial), caracterizando-se como prática. Foram postas três questões a que o painel deveria responder: 1) se um comportamento constante de um membro da OMC pode ser avaliado pelo Órgão de Solução de Controvérsias; 2) a comprovação da prática desse comportamento (no caso, o *zeroing*) pelo demandante (o Brasil); e 3) a incompatibilidade do *zeroing* com os acordos da OMC (World Trade Organization, 2011a).

22 No Capítulo 4 descreveremos tal processo.

Os argumentos utilizados pelo Brasil basearam-se no cumprimento dos acordos *antidumping*, os quais estariam sendo interpretados de forma equivocada pelos Estados Unidos. Assim, o *zeroing* seria contrário à forma recomendada pelo Acordo Antidumping, pois não realizaria uma “comparação equitativa”, já que *dumping* e margem de *dumping* são definidos no acordo “em relação ao ‘produto’ como um todo e não em relação às operações de exportação individuais”. É “a conduta [de exportação] sobre os preços, refletida em **todas** as operações que se fez ao longo de um período de tempo” (World Trade Organization, 2011a, p.F-2; destaque nosso). Ao utilizar o *zeroing*, boa parte das exportações ficou fora do cálculo, favorecendo a emergência de *dumping* positivo.

Os negociadores dos Estados Unidos, por sua vez, argumentaram que sua interpretação também era correta, pois nem todas as transações eram pertinentes para o cálculo do *dumping*, e que utilizar o *zeroing* não havia afetado o cálculo da margem de *dumping*, já que ele pode não aparecer em todas as transações. Argumentaram também que existem vários métodos para calcular o *dumping*: o produto em seu conjunto; cada transação individual com o produto; ou ambos os critérios, invocando que no próprio acordo há a ressalva de que algumas disposições podem ter várias interpretações. Para os Estados Unidos, o *zeroing* não afetou as empresas brasileiras, já que, em seu entendimento, esse procedimento deve ser analisado com base nos efeitos, e não em seu uso, só se configurando infração se houver efeito prejudicial. O Brasil deveria demonstrar o efeito, e não o uso da medida. Ainda alegaram que a acusação de *zeroing* feita pelo país seria relativa a medidas futuras indeterminadas que não existiam no momento em que apresentou a solicitação de estabelecimento de um grupo especial (e que poderiam não existir nunca) e, assim, o grupo não poderia julgá-las (World Trade Organization, 2011a).

Os negociadores do Brasil contra-argumentaram afirmando que, se existem vários métodos de cálculo de *dumping*, então cada membro tem seu conceito de *dumping*. E, se for assim, o Órgão de Solução de Controvérsias serviria exatamente para resolver as diferentes interpretações de tratados comerciais. A delegação brasileira

alegou ser fundamental atribuir ao termo o mesmo sentido em todo o acordo, pois vários significados poderiam gerar contradições nele próprio. Os representantes brasileiros acreditavam que o acordo deixava claro o conceito de *dumping*, que deveria ser calculado sobre o conjunto, e não em transações específicas. O pagamento dos indevidos direitos *antidumping* pela Cutrale e pela Fisher foi utilizado como demonstração do efeito do *zeroing* e como caso concreto para validar a capacidade do Grupo Especial de resolver o caso. Os diversos exames administrativos, por sua vez, elucidaram a continuidade do uso do *zeroing*,²³ o qual era o padrão nos programas utilizados pelos Estados Unidos para calcular o *dumping* (World Trade Organization, 2011a).

Tanto Brasil quanto Estados Unidos valeram-se de casos precedentes²⁴ para fundamentar suas posições, conduzindo o Órgão de Solução de Controvérsias a alguns impasses. Todavia, apesar de o Grupo Especial ter concordado com a nação norte-americana em relação ao fato de que é possível calcular o *dumping* em transações específicas, estas devem referir-se ao produto em seu conjunto, como afirmaram os negociadores do Brasil. O Grupo Especial também concordou com o argumento brasileiro de que o *zeroing* não foi uma comparação equitativa, porque a maioria das transações, neste caso, foi negativa e ficou de fora do cálculo, sendo ele próprio uma infração ao Gatt. Outro ponto em que o grupo concordou com os

23 “As conclusões do Painel indicam que a metodologia do *zeroing* foi usada repetidas vezes em uma série de determinações, feitas sequencialmente em revisões periódicas. A densidade das verificações factuais, nesses casos, a respeito do uso continuado da metodologia do *zeroing* de ações sucessivas pertencentes ao mesmo tipo de *antidumping* fornece uma base suficiente para concluir que a metodologia do *zeroing* provavelmente continuaria a ser aplicada em ações sucessivas em que são mantidos os deveres nesses quatro casos” (World Trade Organization, 2011a, p.65; tradução nossa).

24 Sobre problemas com o uso do *zeroing*, os Estados Unidos citaram os casos Estados Unidos – Subsídios ao Algodão (United States — Subsidies on Upland Cotton) e Indonésia – Automóveis (Indonesia – Autos), e o Brasil, o caso Estados Unidos – Zeroing Continuado (United States – Continued Zeroing), embasando a capacidade do Grupo Especial para resolver o caso.

negociadores do Brasil foi com relação ao significado dos conceitos, considerando aqueles utilizados pelo país como os únicos admissíveis (World Trade Organization, 2011a).

Em abril de 2011, o Grupo Especial do Órgão de Solução de Controvérsias condenou o uso do (*simple*) *zeroing* pelos Estados Unidos, considerando-o incompatível com os princípios da OMC, especificamente com o Artigo 2.4 do Acordo Antidumping, por não realizar uma comparação justa entre o preço de exportação e o valor normal (Saggi; Wu, 2013). “Do ponto de vista econômico, há pouca justificativa para os direitos *antidumping* contra o suco de laranja brasileiro ou o uso do *zeroing* para determinar esses direitos. Em nenhum momento os citricultores brasileiros representaram uma ameaça” (id., *ibid.*, p.405, tradução nossa). Isso porque

[...] mudanças climáticas nos Estados Unidos reduziram a oferta de citricultores locais, deixando grande demanda residual para os exportadores brasileiros. Assim, foi um choque de oferta negativa na indústria doméstica dos Estados Unidos, traduzida em uma curva de demanda residual maior para os exportadores brasileiros, que levou a um aumento das exportações brasileiras. (Saggi; Wu, 2013, p.404, tradução nossa)

O Grupo Especial do OSC recomendou então que os Estados Unidos seguissem as normas contidas no Acordo Antidumping. Mesmo podendo recorrer da decisão, pela primeira vez o país não utilizou esse recurso. Em consequência, em 17 de junho de 2011, o Órgão de Solução de Controvérsias adotou a resolução do Grupo Especial, e o país teve nove meses, a partir dessa data (até 17 de março de 2012), para retirar as taxas *antidumping* aplicadas ao suco de laranja brasileiro.

Antes disso, porém, os Estados Unidos enviaram um comunicado ao OSC, em dezembro de 2011, demonstrando a aplicação das medidas solicitadas pelo órgão até então. Afirmaram também que seu Departamento de Comércio havia anunciado, em dezembro de 2010, uma proposta de modificação do método de calcular

as margens de *dumping* e as taxas de liquidação em determinado procedimento *antidumping*, inclusos em exames administrativos. A proposta do departamento foi

comparar as médias ponderadas mensais dos preços de exportação com as médias ponderadas mensais dos valores normais e conceder uma compensação para as comparações que mostram um preço de exportação que exceda o valor normal no cálculo da margem média ponderada da taxa de *dumping* e de avaliação. (World Trade Organization, 2011c, tradução nossa)

Todavia, o comunicado termina alegando que existe um prazo para a sociedade civil estadunidense opinar sobre essa proposta e que ela ainda terá que passar pelo Congresso. Processo que mencionamos no Capítulo 2, e que demanda tempo, haja vista a influência do setor citrícola na Flórida e a importância desse estado na política e na economia dos Estados Unidos, como veremos nos capítulos seguintes. O mesmo comunicado foi enviado ao Órgão de Solução de Controvérsias em janeiro de 2012.

Entretanto, ao mesmo tempo que as medidas do OSC eram cumpridas e o *zeroing* era eliminado, em janeiro de 2012 a Administração de Alimentos e Drogas (Food and Drugs Administration – FDA) iniciou testes em toda a importação de suco de laranja, brasileiro ou não, devido à denúncia de uma empresa estadunidense engarrafadora de suco que encontrou carbendazim (substância cancerígena presente em fungicidas) no suco brasileiro em níveis abaixo do permitido mundialmente.²⁵ Essa substância é proibida nos Estados Unidos desde 2009 e utilizada por todos os produtores brasileiros e por europeus. Segundo o presidente da Associtrus,²⁶

25 Inclusive abaixo dos níveis permitidos na União Europeia, maior mercado de exportação do suco brasileiro e rígida com relação a padrões fitossanitários.

26 A Associtrus – Associação Brasileira dos Citricultores – é a entidade que reúne os pequenos e médios produtores e possui maior influência em âmbito nacional e em sindicatos (como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bebedouro e o Sindicato Rural de Bebedouro) ou em associações regionais.

“o trabalho vai ser encontrar produtos alternativos para atender o mercado americano porque a citricultura brasileira não consegue produzir sem o uso desses defensivos” (EUA alertam..., 2012a). Essa nova barreira (fitossanitária) poderia ser vista como uma maneira de burlar a resolução do OSC, contudo, ao mesmo tempo que prejudica o exportador brasileiro, prejudica os produtores domésticos estadunidenses, como veremos a seguir.

O comunicado dos Estados Unidos ao Órgão de Solução de Controvérsias de fevereiro dizia que a mudança em seu procedimento metodológico estava em fase de conclusão. Dessa forma, em 12 de março de 2012, o país comunicou ao órgão que em 14 de fevereiro de 2012 havia sido publicada pelo Departamento de Comércio, no Registro Federal (Federal Register) (United States of America, 2012a), uma modificação em seus procedimentos, visando seguir o recomendado pelo órgão internacional. Essa modificação consistia no fato de que, a partir de 16 de abril de 2012, o departamento calcularia a média e a avaliação das taxas de *dumping*, de modo a não provocar deslocamentos para o seu aparecimento, utilizando metodologia consistente com a OMC, ou seja, o cálculo de *dumping* não seria mais feito pelo método do *zeroing*. Também faria revisões antes dos cinco anos estabelecidos pelo *sun-set review* caso sua metodologia fosse considerada inconsistente pela OMC (United States of America, 2012a).

Por fim, em 14 de março de 2012, dias antes do prazo final, o órgão de comércio exterior dos Estados Unidos, a Comissão de Comércio Internacional, após a realização de exame para a extinção da imposição dos direitos *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro, determinou a revogação das taxas *antidumping* impostas aos produtos brasileiros, pois considerou as acusações de *dumping* im procedentes e não danosas aos produtores estadunidenses (World Trade Organization, 2012a). Em abril, o Departamento de Comércio acolheu tal revogação. Assim, todas as importações de suco de laranja brasileiro posteriores a 9 de março de 2011 não estão sujeitas a pagar direitos *antidumping*, e as que pagaram foram reembolsadas

(id., 2012b), o que foi estendido para 1 a 8 de março de 2011 (id., 2012c).²⁷

Para o então presidente da CitrusBR,²⁸ Christian Lohbauer, essa foi uma decisão política, o que traz mais vantagens para o Brasil do que a decisão da OMC, que foi técnica (Porto, 2012a). Já a citricultura flóridiana lamentou a decisão:

“A Florida Citrus Mutual está extremamente decepcionada com essa decisão e vamos avaliar os próximos passos, inclusive um recurso de apelação. [...] Durante os últimos cinco anos [...], processadores brasileiros continuaram despejando produto barato nos Estados Unidos, pois seu mercado é residual, e não consigo ver nenhuma razão para eles pararem de fazê-lo, especialmente se a ordem *antidumping* acabar”, Michael Sparks, executivo-chefe do grupo de produtores. (Porto, 2012b)

Portanto, mesmo a contragosto dos citricultores da Flórida, os Estados Unidos cumpriram o acordado no órgão internacional, devido aos custos envolvidos no não cumprimento do acordo, e o caso encerrou-se em fevereiro de 2013. Porém, ainda será mantida a alta tarifa de importação e a não tolerância ao uso do carbendazim, o que corrobora parte de nossa discussão teórica no tocante à importância do jogo doméstico nos posicionamentos internacionais dos países. Como veremos nos capítulos seguintes, mesmo com reduzida capacidade de articular cadeias produtivas de maior densidade econômica, a citricultura estadunidense consegue influenciar decisões governamentais de seu interesse, obtendo benefícios (ou somente não tendo prejuízos), corroborando a outra parte de nossa discussão teórica sobre grupos de interesse.

27 Esse último comunicado foi feito em junho de 2012. Os comunicados dos meses restantes de 2012 e de janeiro de 2013 foram iguais a esse. Somente em fevereiro de 2013 Brasil e Estados Unidos entraram em acordo sobre uma solução mutuamente satisfatória para esse caso.

28 Sigla da Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos do Brasil, que reúne as grandes empresas produtoras de suco de laranja: Citrosuco, Citrovita/Cutrale e Louis Dreyfus Commodities.

Para termos melhor entendimento sobre esse fato analisaremos a seguir a diferença entre as medidas *antidumping* e as medidas fitossanitárias e o que a substituição de uma medida pela outra trouxe de benefícios e prejuízos para as duas partes.

O pós-contencioso: medidas *antidumping* x medidas fitossanitárias

Embora o fungicida carbendazim não tenha mais registro nos Estados Unidos desde 2009 (tornou-se proibido), os produtores brasileiros utilizam-no nas culturas de citros há mais de 21 anos, no combate à pinta-preta,²⁹ na quantidade delimitada pelo Codex Alimentarius,³⁰ programa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde que define regras de segurança dos alimentos em todo o mundo (EUA alertam..., 2012a). Não havia problemas entre esse uso e a Food and Drugs Administration até janeiro de 2012, quando uma engarrafadora de suco da Coca-Cola denunciou a presença de traços do fungicida no suco importado do Brasil. Logo após tal descoberta, a FDA suspendeu a importação do produto e cotejou destruir ou proibir a comercialização do produto que havia sido importado antes de janeiro de 2012 caso fossem identificados nele traços do fungicida – medida que seria tomada se houvesse comprometimento da segurança alimentar. Dessa forma, entre janeiro e fevereiro, 24 carregamentos de suco de laranja brasileiro e canadense³¹ foram recusados (Freitas Jr., 2012)³².

29 A pinta-preta é uma doença causada por fungos que afetam as culturas de cítricos e que “tem se espalhado rapidamente nos últimos anos pelos laranjais brasileiros” (Murphy, 2012).

30 O limite estabelecido pelo Codex do fungicida é de um miligrama por quilo de citros (mil partes por bilhão) (EUA suspendem..., 2012b).

31 O Canadá também importa o suco brasileiro e “reexporta para os EUA o excedente [em seu mercado interno]” (Dorfman; França; Duran, 2013, p.43).

32 Vale destacar também que o carbendazim tem valor mais baixo do que o seu substituto – custa cerca de 30% menos (id., ibid.).

De acordo com Lohbauer e Abrahão (2014), tal medida foi tomada em cumprimento à legislação doméstica dos Estados Unidos e visou somente a proteção da segurança alimentar, dado que o suco consumido no país é dependente do produto brasileiro. Desse modo, a falta total do produto brasileiro acarreta prejuízos à indústria da Flórida, pois sem ele a oferta no mercado interno estadunidense torna-se escassa e o preço sobe, o que pode reduzir o consumo e, conseqüentemente, deixar as indústrias domésticas do país em dificuldades.

Contudo, somente restou aos produtores e às indústrias brasileiros deixar de utilizar o fungicida, e foi o que fizeram no momento seguinte à suspensão, em 3 de fevereiro de 2012. Os produtores brasileiros solicitaram “prazo de 18 meses para erradicar completamente o fungicida dos laranjais brasileiros, e [o presidente da CitrusBr afirmou] que os fabricantes irão adotar nos seus contratos com os fornecedores uma cláusula proibindo o uso do carbendazim” (Murphy, 2012). Ainda foi solicitado à FDA que, durante o período de erradicação do uso do fungicida, o Brasil pudesse embarcar o suco com níveis acima daqueles permitidos pelos Estados Unidos, porém o pedido foi negado.

Tal fato gerou uma mudança no tipo de produto importado: houve diminuição na importação do suco de laranja concentrado congelado (FCOJ), que apresentou níveis de carbendazim acima dos permitidos, por ser concentrado, e aumento na importação do suco não congelado (NFC), o qual apresenta baixos níveis de carbendazim, por já estar diluído (Mendes; Lopes, 2012). Desse modo, o setor citrícola brasileiro também solicitou que a fiscalização fosse realizada no suco pronto para beber (uma mistura entre o suco de laranja concentrado congelado brasileiro e o suco produzido nos Estados Unidos) e não na versão concentrada, pedido reforçado por uma associação representante da indústria estadunidense.³³ A

33 A Juice Products Association (2012) alegou que “ninguém bebe suco de laranja concentrado e, portanto, os níveis de carbendazim no suco de laranja devem ser avaliados numa base ‘tal como consumidos’, que é uma forma mais lógica e prática para garantir a segurança do consumidor”.

FDA, por sua vez, negou esse outro pedido, alegando que a fiscalização deve ser feita no suco na forma em que chega aos Estados Unidos (Murphy, 2012). O impasse inicial levou o presidente da CitrusBr, na época, a afirmar que, “se os americanos seguirem na linha que adotaram agora, há um risco de que eles não tenham parte da matéria-prima necessária para ter um bom suco, então provavelmente o preço vai aumentar, vai ter menos suco disponível e a qualidade vai cair” (EUA proíbem..., 2012c).

Os sucos, porém, não apresentam diferença somente com relação à concentração do fungicida, pois o sabor (o suco não congelado é mais parecido com o suco espremido na hora) e a taxaço são diferentes. Nos Estados Unidos, que até 2006 importaram do Brasil mais o suco congelado do que o não congelado, o congelado importado é taxado em US\$ 415/t e o não congelado, em US\$ 42/t (Fava Neves et al., 2010).

Tabela 4 – Participação da América do Norte nas exportações brasileiras de suco de laranja

Ano	Exportação de suco concentrado congelado para a América do Norte		Exportação de suco não congelado para a América do Norte	
	Toneladas brix original	Participação	Toneladas brix original	Participação
2000	261,356	20%	–	–
2001	190,008	14%	–	–
2002	194,872	16%	29,644	21%
2003	228,953	17%	73,564	26%
2004	147,143	12%	78,630	24%
2005	204,360	15%	83,033	18%
2006	183,541	15%	134,478	24%
2007	252,434	20%	256,590	32%
2008	159,254	14%	206,670	22%
2009	141,505	13%	280,112	30%

Fonte: Fava Neves et al. (2010) (dados selecionados).

Todavia, mesmo com a tarifa mais alta, o suco congelado era preferido pelo exportador brasileiro, pois o não congelado, apesar da produção em si ser mais barata, é mais perecível e ocupa volume maior, o que facilita a exportação do congelado e dificulta a do não congelado.³⁴ Tavares (2006) destaca, por exemplo, que somente em 2003, após adquirir navios mais rápidos e maiores, a Citrosuco conseguiu exportar uma quantidade maior de suco não congelado para os Estados Unidos, o que alterou o mercado desse tipo de suco no país, forçando as suas indústrias a reduzirem os seus custos.

No último trimestre de 2011, o suco congelado representava 75% das importações, e o não congelado, 25%. Em fevereiro, os Estados Unidos não importaram suco do Brasil, e mesmo que as importações em março de 2012 tenham sido maiores do que as importações de março de 2011, as importações do suco congelado brasileiro no primeiro trimestre de 2012 caíram 15%, em comparação com 2011. O suco congelado representou 48% das importações e o não congelado, 52%. Já no segundo trimestre de 2012, não houve importação de suco congelado, somente de não congelado (Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos, [2013?]). Em junho de 2012, a FDA passou a não mais encontrar resíduos do pesticida nos sucos importados.

A partir do terceiro trimestre de 2012, a importação de suco congelado voltou a superar a de não congelado: 68% e 32%, respectivamente. Esse aumento indubitavelmente está ligado ao fato de que, em outubro de 2012, apenas oito meses após o início da não utilização do carbendazim na citricultura brasileira, as importações de suco congelado brasileiro ocorreram sem a presença do fungicida proibido (Após polêmica..., 2012). Mesmo assim, o estoque de suco no Brasil chegou, em dezembro de 2012, a quase 1,2 milhão de litros, o equivalente a um ano de produção.³⁵

34 “Uma quantidade de NFC equivale a sete vezes o mesmo volume [de FCOJ]” (Tavares, 2006, p.229).

35 Lohbauer e Abrahão (2014) explicam que esse alto estoque foi decorrente, na verdade, das altas safras de 2011-2012 e 2012-2013 e da queda da demanda mundial, e não somente devido ao problema com o carbendazim.

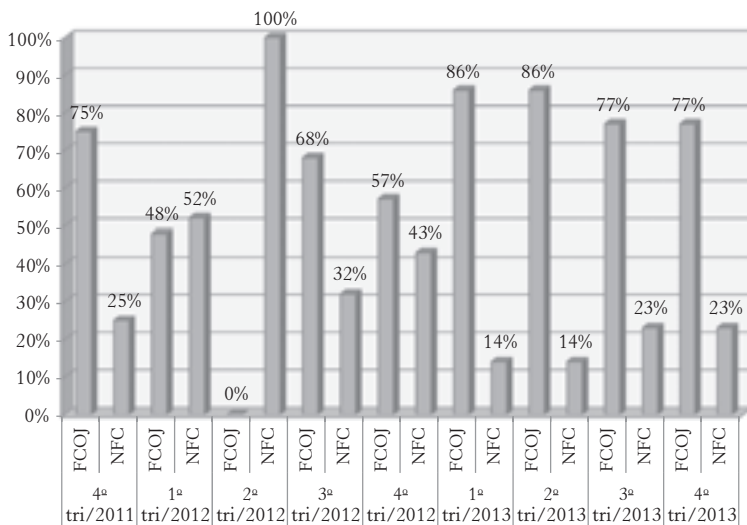


Gráfico 3 – Porcentagem de suco de laranja concentrado congelado (FCOJ) e de suco não congelado (NFC) brasileiro exportado para os Estados Unidos – outubro de 2011 a dezembro de 2013

Fonte: baseado em Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos ([2013?]).

A alta na importação do suco congelado manteve-se nos dois primeiros trimestres de 2013, quando a taxa foi de 86%, e aumentou em 11,4% de 2012 para 2013, quando passou de 70% para 79% do total de suco importado (Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos, 2013b). Todavia, as vendas domésticas do suco congelado “caíram para a mínima histórica de 1,71 milhão de galões [entre abril e maio de 2014], com os consumidores preferindo o suco diluído” (Caem vendas..., 2014). Assim, qual o impacto dessas medidas?

As medidas fitossanitárias na OMC

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (SPS) da Organização Mundial do Comércio determina que os estados podem aplicar medidas sanitárias e fitossanitárias para proteger a saúde animal ou vegetal de seu território de riscos de pragas, doenças, aditivos ou contaminações que podem entrar no país por meio

da importação. Contudo, o acordo estabelece que não pode haver discriminação arbitrária entre os membros da organização (não deve tratar-se de uma medida seletiva contra determinado país), que não deve constituir-se como uma barreira não tarifária, e que devem ser reduzidos ao mínimo possível os efeitos negativos da medida sobre o comércio (World Trade Organization, 1994b).

A determinação deve basear-se em padrões científicos e normas, recomendações ou diretrizes internacionais, com comprovação de que sua imposição trará a proteção desejada, caso os seus critérios se mostrem mais exigentes do que as diretrizes internacionais (World Trade Organization, 1994b). Thorstensen e Jank (2005) destacam a importância de a determinação “buscar harmonizar as medidas aplicadas com base em padrões internacionais estabelecidos pela Comissão do Codex Alimentarius, pela Organização Internacional de Saúde Animal (OIE) e pela Convenção Internacional de Proteção das Plantas (CIPP)” (p.51). Como essas medidas afetam diretamente o comércio agropecuário, ela deve ser “a mais adequada e menos onerosa para o comércio à disposição do membro que a implementou; o encorajamento à adoção dessas medidas de modo multilateral, sempre que possível; e a obrigação de transparência, notificando e realizando consultas” (Lupi; Carvalho, 2002, p.100).

Desse modo, as medidas mais rígidas do que o padrão internacional, adotadas sobretudo por União Europeia e Estados Unidos,

acabam por automaticamente minar toda a função dos padrões internacionais estabelecidos pelo Codex Alimentarius à medida que sempre são apresentadas justificativas científicas que respaldam uma restrição sanitária e fitossanitária ainda mais severa do que a dos padrões internacionais. (Moraes, 2011, p.56)

Ou seja, nem todas as medidas sanitárias e fitossanitárias podem ser consideradas somente como de proteção à saúde. Algumas servem apenas para disfarçar barreiras comerciais, “a fim de possibilitar que o poder público de determinado país aja contra o fluxo comercial” (Moraes, 2011, p.57). Contudo, nesse caso específico,

as medidas fitossanitárias não podem ser consideradas como protetoras da citricultura da Flórida, pois “a avaliação do FDA não levou em consideração os impactos econômicos sobre os produtores e consumidores americanos” (Lohbauer; Abrahão, 2014, p.91), os quais dependem do produto brasileiro para a obtenção do produto final, como veremos no Capítulo 3. Estimou-se que “a economia dos Estados Unidos perderia imediatamente trezentos a quinhentos postos de trabalho em fábricas de processamento de suco, instalações portuárias e outras empresas diretamente afetadas por um cancelamento na importação de suco brasileiro [...]. Nos próximos dezoito meses, mil postos de trabalho seriam perdidos” e “as empresas estadunidenses de suco perderiam entre US\$ 46 e US\$ 118 milhões em lucros este ano, enquanto o governo federal perderia US\$ 50 milhões em impostos” (Bouffard, 2012, tradução nossa).

Dessa forma, a suspensão da importação do suco com resíduos de carbendazim foi decorrente da não renovação de seu registro nos órgãos competentes estadunidenses e no cumprimento da legislação doméstica, sem considerar os efeitos econômicos negativos para a citricultura estadunidense.

Carbendazim é um componente de um fungicida que está registrado [na Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos – EPA] para utilização em culturas de alimentos, não tendo registro atual para uso em cítricos. Foi registrado para uso em laranjas de 2002 a 2008, mas, de acordo com o fabricante, por razões econômicas, não houve renovação do registro. (Juice Products Association, [2014?], tradução nossa)³⁶

Logo, como o pesticida “não está mais registrado para o uso, também carecem de registro testes sobre sua segurança, toxicidade e níveis de consumo adequados nas agências reguladoras ameri-

36 Lohbauer e Abrahão (2014, p.87) destacam que o não registro do carbendazim foi uma demanda da própria EPA, a qual desde 2002 pressionava os produtores a não solicitar a renovação do registro do pesticida.

canas. Sem registro, a presença dessa substância em produtos [...] se torna ilegal” (Dorfman; França; Duran, 2013, p.43). Some-se a isso o fato de que, na safra 2010-2011, devido a “uma conjunção de fatores climáticos atípicos” (Lohbauer; Abrahão, 2014, p.89), os produtores aplicaram mais vezes o carbendazim nos pomares brasileiros, gerando maior concentração do pesticida no produto final (id., ibid., p.89), o que fez que o produto fosse detectado pela FDA, dado que é usado há mais de vinte anos no Brasil e nunca apareceu nos testes entre 2009 e 2012. Assim, embora a aplicação das medidas fitossanitárias contra o suco de laranja brasileiro em 2012 não possa ser considerada protecionista à citricultura da Flórida, não podemos descartar a possibilidade de que isso venha a ocorrer, principalmente em outros setores.

Nessa perspectiva, o contencioso do suco de laranja na OMC e seus desdobramentos somente podem ser compreendidos se levarmos em conta o caráter protecionista no âmbito do mercado, e não da efetiva existência de *dumping* e da proteção da saúde pública. Porém, por que proteger tanto esse setor? Qual o poder ou a influência da citricultura na dinâmica interna dos Estados Unidos?

Para respondermos a essas questões, após tratarmos, neste capítulo, da ilegalidade do protecionismo estadunidense com relação ao suco de laranja brasileiro, segundo a OMC, passaremos nos capítulos seguintes à demonstração de nossa hipótese de que esse país age de modo contrário ao que está expresso no regime internacional do comércio, visando atender a suas demandas internas, seja de seus cidadãos ou de suas empresas nacionais, protegendo-os, principalmente quando o setor afeta a dinâmica do seu sistema federativo, por ter força e respaldo na Câmara de Deputados, no Senado e nas estruturas do Executivo responsáveis pela política comercial agrícola (Langevin, 2006).