

**OS IMPACTOS NEGATIVOS DA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA PARA A
AGRICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS EM RELAÇÃO ÀS DETERMINAÇÕES
DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO NO CONTENCIOSO DO
ALGODÃO (WTO-OSC/DS267 – UPPLAND COTTON)**

Flávio Marcelo Rodrigues Bruno¹

Resumo: O presente artigo versa sobre a mais recente política econômica para a agricultura dos Estados Unidos em relação às determinações da *Organização Mundial do Comércio (OMC)* no contencioso do algodão - *WTO-OSC/DS267 – Upland Cotton*. Brasil e os Estados Unidos entram em controvérsia em relação à concessão deste instrumento de política econômica por parte do governo norte-americano a um setor no qual o Brasil possui vantagens comparativas e competitivas de produção. A decisão da OMC sobre o caso comprovou que a política econômica norte-americana de utilização dos subsídios, em especial os concedidos à agricultura, constituem-se em prática protecionista que interfere de modo negativo no comércio internacional. O recente advento da nova política agrícola, apesar de prever gastos com pagamentos diretos três vezes menores do que o previsto pela política europeia, a nova lei agrícola dos Estados Unidos vai distorcer os mercados internacionais em razão dos programas específicos por produto e atrelados a preços ou garantia de renda. Esses programas são vinculados às oscilações de mercado: quanto menores os preços, maiores serão os subsídios aos agricultores. Desta forma, os Estados Unidos continuará provocando impactos negativos no mercado internacional e os novos programas de política econômica para o setor da agricultura, são ainda mais subsidiados, praticamente duplicando os valores dos dispêndios deixando evidenciado que as alterações promovidas pela *farm bill* de 2014, são modestas e não atendem às determinações da OMC na decisão do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos - *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*..

Palavras Chave: Organização Mundial do Comércio. Subsídios Agrícolas. Comércio Internacional.

**NEGATIVE IMPACTS OF NEW ECONOMIC POLICY FOR AGRICULTURE
OF THE UNITED STATES AS TO THE DETERMINATION
OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION IN LITIGATION
OF COTTON (WTO-DSB / DS267 - UPPLAND COTTON)**

Abstract: This article focuses on the latest economic policy for agriculture in the United States in relation to determinations of the World Trade Organization (WTO) on the cotton dispute - *WTO-DSB / DS267 - Cotton Upland*. Brazil and the United States enter into controversy regarding the granting of this instrument of economic policy by the American to a sector in which Brazil has comparative and competitive advantages of government

¹ Mestre em Economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGE/Unisinos-RS). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD/Puc-PR). Especialista em Direito e Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-PPGD/Ufrgs). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS-RS). Professor de Direito Internacional e Economia Internacional da Universidade Tiradentes – UNIT/SE. Endereço Eletrônico: flavio.bruno@msn.com

production. The WTO decision on the case proved that American economic policy for the use of subsidies, especially those granted to agriculture, are in protectionism that interferes negatively in the international trade. The recent advent of new agricultural policy, although direct payments anticipate spending three times smaller than predicted by European policy, the new farm bill in the United States will distort international markets due to the specific programs for product and pegged to prices or guaranteed income. These programs are linked to market fluctuations: the lower the price, the greater the subsidies to farmers. Thus, the United States will continue causing negative impacts on the international market and new programs of economic policy for the agriculture sector are further subsidized, almost doubling the amounts of expenditures leaving evident that the changes introduced by the 2014 farm bill, are modest and do not meet certain requirements of the WTO decision of the cotton dispute between Brazil and the United States - WTO-DSB / DS267: Upland cotton.

Key Words: World Trade Organization. Agricultural subsidies. International Trade..

INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a mais recente política econômica para a agricultura dos Estados Unidos em relação às determinações da Organização Mundial do Comércio (OMC) no contencioso do algodão - *WTO-OSC/DS267 – Upland Cotton*. A decisão da OMC sobre o caso comprovou que a política econômica norte-americana de utilização dos subsídios, em especial os concedidos à agricultura, constituem-se em prática protecionista que interfere de modo negativo no comércio internacional.

No contencioso dos subsídios ao algodão - *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*, o Brasil e os Estados Unidos entram em controvérsia em relação à concessão deste instrumento de política econômica por parte do governo norte-americano a um setor no qual o Brasil possui vantagens comparativas e competitivas de produção. A política comercial do Brasil ainda não implementou as medidas de retaliação previstas na decisão da OMC. Ocorre que a nova *farm bill* dos Estados Unidos, a *Federal Agriculture Reform and Risk Management Act of 2013*, está vinculada à resolução do contencioso do algodão na OMC.

Para que se analise os efeitos negativos da mais recente política econômica implementada ao setor agrícola norte-americano, é imprescindível que se compreenda a concessão de subsídios e quais os seus efeitos para o comércio internacional. Subsídios constituem formas de intervenção estatal nas atividades econômicas, caracterizadas por transferências de recursos para produtores e consumidores com o objetivo de garantir ou suplementar suas rendas ou reduzir os custos das produções para os produtores

Para demonstrar os impactos negativos da concessão de subsídios no comércio internacional a partir da nova política agrícola norte-americana, o artigo está dividido em seis seções. A primeira vai apresentar as políticas econômicas de subsídios ao setor agrícola do algodão que foram o objeto do contencioso comercial entre Brasil e Estados Unidos na OMC. A segunda aborda os subsídios como uma importante política econômica, e demonstra-se os seus efeitos para o comércio internacional na terceira seção. Na quarta seção será analisada a regulação internacional para a concessão de subsídios, sendo que na quinta seção o tratamento versa sobre a regramento específico do setor agrícola. Na última seção, uma abordagem sobre as políticas econômicas dos Estados Unidos e os efetivos impactos negativos da mais recente legislação do país em relação ao setor agrícola – a *farm bill* 2014.

O principal foco do artigo é demonstrar que os Estados Unidos continuaram provocando impactos negativos no mercado internacional, reduzindo preços por meio de aumento ou sustentação da produção nos Estados Unidos. A transferência dos pagamentos diretos para o seguro agrícola mantém o efeito distorcivo dos programas anteriores: o seguro garante renda ao produtor em qualquer patamar de preço. Os novos programas de subsídios à agricultura são ainda mais subsidiados, praticamente duplicando os valores dos dispêndios deixando evidenciado que as alterações promovidas pela *farm bill* de 2014, são modestas e não atendem às determinações da OMC na decisão do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos - *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*.

1. WTO-OSC/DS267 – UPLAND COTTON: A POLÍTICA ECONÔMICA DE CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS À PRODUÇÃO E À EXPORTAÇÃO DO ALGODÃO NOS ESTADOS UNIDOS

A demanda, iniciada em setembro de 2002 com o pedido de consultas por parte do Brasil, envolveu o questionamento de subsídios concedidos pelos Estados Unidos à produção e à exportação de algodão. Foram questionados dentre os subsídios específicos, que podem ser à produção ou à exportação, duas categorias à sua prática, sendo a primeira sobre subsídios proibidos e, a segunda sobre subsídios recorríveis.

Explica Bruno (BRUNO, 2010) que em março de 2005, o *Sistema de Solução de Controvérsias (SSC)* adotou os relatórios do *Painel* e do *Órgão de Apelação*. As decisões adotadas no contencioso condenaram amplamente os subsídios norte-americanos, tanto com relação aos subsídios proibidos, como no tocante aos subsídios acionáveis. No que diz respeito aos subsídios proibidos, o *Painel* e o *Órgão de Apelação* consideraram que três

programas de garantias de crédito à exportação – *GSM 102*, *GSM 103* e *SCGP* – configuravam subsídios à exportação, aplicados de forma incompatível com os compromissos dos Estados Unidos perante o *Acordo sobre a Agricultura (AsA)* no âmbito da OMC, não somente com relação ao algodão mas a um conjunto mais amplo de produtos agrícolas. Julgou-se que tais subsídios eram ilegais, tanto de disposições do *AsA*, como do *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)*, acordos que são complementares na disposição das regras em relação ao comércio agrícola mundial. Como resultado, os Estados Unidos deveriam retirar os subsídios sem demora, e pelo prazo máximo de julho de 2005 (OMC, 2010).

De acordo com Bruno (2010), em relação aos subsídios acionáveis, o *Painel* e o *Órgão de Apelação* consideraram que três programas de subsídios ao algodão norte-americano: o primeiro é o *Marketing Loan Program*: garante aos produtores renda de 52 centavos de dólar por libra-peso da produção de algodão. Se os preços ficarem abaixo desse nível, o Governo norte-americano completa a diferença. É o mais importante subsídio doméstico concedido pelo Governo norte-americano ao algodão. O segundo trata-se do *Counter-Cyclical Payments*: realizado tendo como parâmetro o preço de 72,4 centavos de dólar por libra-peso. Tais recursos custeiam a diferença entre os 72,4 centavos de dólar por libra-peso (*target price*) e o preço praticado no mercado ou o valor de 52 centavos de dólar por libra-peso (*loan rate*), o que for mais alto. E o terceiro programa é o *Step 2*: pagamentos feitos a exportadores e a consumidores (indústria têxtil) norte-americanos de algodão para cobrir a diferença entre os preços do algodão norte-americano, mais altos, e os preços do produto no mercado mundial, aumentando dessa forma a competitividade do algodão norte-americano.

Na análise do contencioso comercial entre Brasil e Estados Unidos na OMC, o *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton* (OMC, 2010) ficou comprovado que todos os programas de subsídio ao algodão causam prejuízos graves ao Brasil, tendo gerado supressão significativa dos preços da *commodity* no mercado internacional, em violação aos acordos internacionais em matéria agrícola e sobre a prática de subsídios. Em decorrência, os Estados Unidos deveriam remover os efeitos adversos causados por esses subsídios, ou eliminar os subsídios, até setembro de 2005.

Explica Bruno (2010) que vencidos os prazos para que os Estados Unidos dessem cumprimento às decisões do SSC, o Brasil solicitou, em dois pedidos separados, apresentados em julho e em outubro de 2005, autorização para retaliar em um montante total de cerca de US\$ 4 bilhões, por ano. No entanto, com a indicação de que poderiam ocorrer avanços no

processo de implementação da decisão por parte dos Estados Unidos, o Brasil concordou em suspender os procedimentos de arbitragem iniciados para definição dos valores de retaliação. Até o momento, as medidas de implementação norte-americanas, no que se refere aos subsídios acionáveis, limitam-se à eliminação do programa *Step 2*, a partir de agosto de 2006. Os principais programas de apoio interno – *Marketing Loan* e *Counter-Cyclical Payments* permanecem concedendo subsídios ao setor (BRUNO, 2010).

Na ocasião da decisão de 2005, o Brasil foi liberado para impor medidas de retaliação comercial porque os americanos se comprometeram a eliminar os subsídios – o que não ocorreu. Diante do escopo limitado das medidas de implementação adotadas pelos Estados Unidos, e havendo transcorrido os prazos estabelecidos para cumprimento das determinações do SSC, o Brasil decidiu solicitar a conformação de um painel de revisão na OMC. O intuito era o de examinar a adequação do processo de implementação da redução gradual e eliminação dos subsídios ao algodão, que de acordo com os Estados Unidos, foram implementadas (BRUNO, 2010).

No segundo semestre do ano de 2009, a OMC autorizou o governo brasileiro a exercer seus direitos compensatórios em função da prática de subsídios a agricultura do algodão por parte dos Estados Unidos, aplicando medidas de retaliação comercial no âmbito do comércio entre as nações. O valor total da retaliação autorizado pela OMC ao Brasil equivale a US\$ 829 milhões anuais, é o segundo maior já concedido pela SSC da OMC. O Brasil anunciou que exercerá seus direitos compensatórios a partir do aumento das tarifas de importações para diversos produtos norte-americanos, por um montante equivalente a US\$ 591 milhões, por ano. A lista inclui mais de uma centena de produtos importados dos Estados Unidos (OMC, 2010). O maior grupo afetado pela retaliação, em quantidade de produtos é o de alimentos, com 16 produtos. Aparelhos eletrônicos, de higiene e limpeza terão 14 produtos retaliados. As novas tarifas valem por um ano, mas ainda podem sofrer alterações (OMC, 2010).

Para o algodão e os produtos derivados da *commodity*, a tarifa à importação aumenta em 100%. Contudo, o interessante é que na lista estão incluídos produtos de outras *commodities* agrícolas que não possuem nenhuma conexão com o setor do algodão como: peras, cerejas, ameixas, que sofrerão tarifas de importação fixadas em 30%; e também setores não agrícolas como o de remédios com o analgésico paracetamol, em 28%; produtos de higiene e beleza como cremes, produtos para os lábios, águas de colônia e lâminas, em 36%; e outros industrializados como leitores de códigos de barras, em 22%, fones de ouvido, em 40%, óculos de sol, em 40%, e veículos de até mil cilindradas, em 50%. Mas, sem dúvidas, o

fator mais relevante deste caso, é a decisão da OMC em conceder ao Brasil, o direito de aplicar medidas compensatórias por meio da retaliação cruzada, que interfere em outros setores da economia que não a agricultura, no valor de US\$ 238 milhões anuais (OMC, 2010).

Como regra geral, a aplicação de medidas de retaliação recai sobre o mesmo setor objeto da controvérsia comercial, mas, no caso da nação reclamante demonstrar que os direitos compensatórios, exclusivamente aplicados ao setor, seriam ineficientes, a OMC permite que sejam adotadas medidas de compensação via retaliação cruzada. Ou seja, mesmo o Brasil aplicando o aumento tarifário aos produtos listados anteriormente, a nação demonstrou que as retaliações não alcançariam o dano sofrido pela economia brasileira, assim solicitou e foi autorizada a exercer o direito compensatório em outros setores econômicos, nos termos dos seus respectivos acordos. É o que ocorre com os setores de serviços, regulado pelo *Acordo Geral sobre Serviços (GATs, em inglês)* e os direitos de propriedade intelectual em âmbito do comércio internacional, regulados pelo *Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPs, em inglês)*, o que afetaria setores estratégicos como o de desenvolvimento de *softwares*, bioquímicos, biotecnológicos e energéticos, dentre outros.

A política comercial do Brasil ainda não implementou as medidas de retaliação previstas na decisão da OMC. Ocorre que a nova *farm bill* dos Estados Unidos, a *Federal Agriculture Reform and Risk Management Act of 2013*, está vinculada à resolução do contencioso do algodão na OMC. Em 2010, ambos os países assinaram um acordo temporário como compromisso que postergava a retaliação. Assim, foi estabelecido que US\$ 147,3 milhões seriam pagos pelos Estados Unidos ao *Instituto Brasileiro de Algodão (IBA)* até que a nova *farm bill* fosse aprovada. Muito embora, este compromisso não venha a reparar os danos causados à economia brasileira em função da prática de subsídios ao algodão por parte dos Estados Unidos. No entanto, mesmo o Brasil considerando a retaliação como forma de estabelecer o comércio internacional, mas não a mais eficiente, após nove anos de disputa que resultaram em acordos não cumpridos e sem alternativas, o governo brasileiro vem considerando a efetivação deste mecanismo de defesa comercial. Para que se analise os efeitos negativos da mais recente política econômica implementada ao setor agrícola norte-americano, é imprescindível que se compreenda a concessão de subsídios e quais os seus efeitos para o comércio internacional.

2. A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A prática estatal relacionada aos instrumentos de política econômica no âmbito do comércio entre as nações é um dos assuntos de maior debate nas relações internacionais. As principais formas de intervenção estatal no equilíbrio do mercado internacional por intermédio dos instrumentos de política econômica são: a imposição de tarifas à importação, a concessão de subsídios à exportação, as restrições por cotas de importação, as restrições voluntárias à exportação e a imposição de barreiras burocráticas à importação.

A imposição de uma tarifa à importação aumenta o custo da produção para o país importador, numa manifestação clara de proteção do produto nacional ante o produto importado, o que leva a diminuição da concorrência entre os produtos. A concessão de subsídios à exportação é, em realidade, um incentivo para que a produção seja exportada. As cotas de importação constituem restrição direta sobre a quantidade de algum bem que pode ser importado. As restrições voluntárias se aplicam sobre o comércio, sob a forma de imposto negociado entre os países em relação de comércio direto. As barreiras burocráticas são limitações às importações, geralmente são de cunho sanitário, de segurança e alfandegários (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006. p.140-153).

É pertinente considerar que todas as políticas econômicas beneficiam o produtor e prejudicam o consumidor. Os efeitos sobre o bem-estar econômico são, na melhor das hipóteses, ambíguos, ou seja, dependem da força econômica do país. Além disso, três políticas prejudicam a nação como um todo, enquanto as tarifas e as cotas de importação são potencialmente benéficas somente para uma nação de potencial econômico, com relevante intervenção no comércio mundial.

Destacam Hubbard e O'Brien (2010) que as maiores discussões acerca do comércio internacional estão relacionadas à utilização dos instrumentos de política econômica, principalmente considerando o grau de intervenção dos países em relação à entrada de produtos por meio de importação. Os defensores do livre comércio compreendem que a imposição de limitações à importação é prejudicial aos consumidores, que perdem principalmente em qualidade na aquisição dos produtos nacionais, forçadamente preteridos aos importados. Por outro lado, os defensores dos argumentos protecionistas compreendem que tais medidas são necessárias para proteger interesses nacionais ligados diretamente ao desenvolvimento e ao crescimento industrial, bem como, visam à proteção de empregos e novos mercados e tecnologias. Nesse sentido, é através dos instrumentos de política

econômica que as nações exercem maior ou menor grau de protecionismo (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006). As disputas comerciais submetidas à OMC possuem sempre algo em comum, partem das tensões provocadas pela utilização dos instrumentos de política econômica. São determinantes para a estratégia econômica das nações conflitantes e acabam por interferir no equilíbrio econômico do comércio internacional. É o reflexo do aumento das relações comerciais entre as nações que estão mais intimamente ligadas do que antes (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006).

No contencioso dos subsídios ao algodão - *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*, o Brasil e os Estados Unidos entram em controvérsia em relação à concessão deste instrumento de política econômica por parte do governo norte-americano a um setor no qual o Brasil possui vantagens comparativas e competitivas de produção. Esta relação comercial entra em desequilíbrio, e o Brasil submete o caso à OMC órgão máximo de controle do sistema de comércio internacional, para que possa adotar as medidas que visam devolver o equilíbrio a relação comercial entre os dois países. Estas medidas são praticadas por meio de retaliações comerciais no exercício de seus direitos compensatórios à prática de subsídios, por isso, se faz necessária à compreensão mais profunda do que vem a ser este instrumento de política econômica – a concessão de subsídios no comércio internacional, posto que seja compreendido como sendo a principal causa dos direitos compensatórios no comércio internacional.

Subsídios constituem formas de intervenção estatal nas atividades econômicas, caracterizadas por transferências de recursos para produtores e consumidores com o objetivo de garantir ou suplementar suas rendas ou reduzir os custos das produções para os produtores (BRUNO, 2010). Se operar de forma direta, quando o governo se utiliza de quantias dos cofres públicos ou de forma indireta, quando o governo realiza as transferências por intermédio de entidades privadas (CHEREM, 2003).

O ASMC já no âmbito da OMC é o único documento legal que apresenta uma definição jurídica para subsídio e que é aceita internacionalmente desde a Rodada Uruguai (BRUNO, 2010). Muito embora compreenda uma definição abrangente que passa a incluir transferências diretas de recursos, incentivos fiscais e a concessão de bens e de serviços².

Na elaboração de uma definição para subsídio, o ASMC estabelece alguns conceitos importantes, como o de subsídio específico, exclusivamente destinado a um setor produtivo ou a determinado produtor, sendo apenas este tipo de subsídios sujeito as disciplinas

² Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias - ASMC, art. 1º.

estabelecidas pelo ASMC por ser relacionado diretamente à produção ou à exportação. O ASMC também apresenta duas categorias relacionadas a prática desta espécie de subsídio, a primeira é a dos subsídios recorríveis que compreende todas as demais formas de subsídios que não os domésticos à produção e os subsídios à exportação. Cabe ao país que se julga prejudicado por sua prática, demonstrar os efeitos prejudiciais dos subsídios à sua economia. E a segunda é a dos subsídios proibidos, vedados de serem utilizados em qualquer circunstância, uma vez que causa ao comércio internacional desequilíbrio ocasionado pelo lucro de um país em detrimento do prejuízo causado a outras nações. Para estes, a transferência de recursos está sujeita a atingir metas de exportação de determinados produtos ou a utilização de produtos internos em detrimento de produtos importados.

Versa esta pesquisa sobre a concessão de subsídios proibidos e recorríveis à agricultura, que se destinam a distorcer o comércio internacional no setor agrícola do algodão, e em decorrência deste efeito, tendem a tornarem-se prejudiciais ao comércio agrícola mundial, e para o caso específico da decisão da OMC sobre a controvérsia entre Brasil e Estados Unidos - *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*, afetando inclusive outros setores do comércio estabelecidos entre as duas nações.

Conforme explica Sandroni (2000), para que se configure um subsídio, é necessário que haja uma contribuição financeira governamental e um benefício concedido em razão de sua decorrência. Assim, complementa Cherem (2003), são priorizados dois elementos fundamentais para configurar um subsídio – a contribuição ou incentivo partir do governo e, o benefício que advenha desta ajuda estatal. Muito bem ressalta Dantas (2009) que a concessão de subsídios se constitui em um dos inúmeros instrumentos de política econômica possíveis para que se realizem estes objetivos, cabendo ao governo, de forma estratégica, escolher o instrumento mais eficiente que nem sempre será o subsídio. Nesse sentido, é relevante a colocação de Azevedo (2004. p.584-601), no sentido de que “os subsídios têm sido aceitos como um mecanismo de segurança e uma ‘válvula de escape’ para que os governos possam intervir na política econômica comercial”. Sendo que a concessão de subsídios no comércio internacional é presente em praticamente todos os países (BRUNO, 2010).

Afirmam Krugman e Obstfeld (2006) que os interesses para a concessão de subsídios, na maioria das vezes, são estratégias econômicas que não representam a diminuição ou extinção das distorções no comércio internacional causadas pela concessão de subsídios. Muito pelo contrário, insiste Sykes (2003), que tais objetivos podem aumentar ainda mais os desvios ocasionados pelos subsídios no comércio mundial.

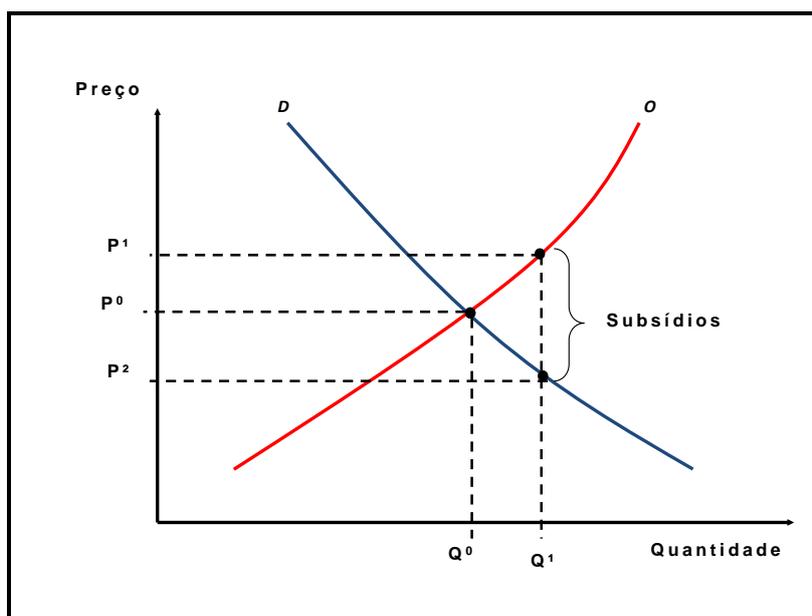
Mais de um motivo poderá ser encontrado para que se justifique a concessão de subsídios pelos governos, e não apenas isso, alguns podem, inclusive, fugir de um entendimento puramente comercial. Desta forma, assevera a OMC (2006. p.23), “os governos usam subsídios por diversas razões, algumas mais fáceis de entender e defender do que outras”. No entanto, é possível afirmar que os subsídios estão sempre presentes na política econômica das nações que participam efetivamente das relações no âmbito do comércio internacional (BRUNO, 2010).

Enfatiza Bruno (2010. p.23) que “é imprudente pensar que com o advento do *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) e, posteriormente, da OMC, este tipo de prática desapareceria”. Muito pelo contrário, na medida em que a crescente integração econômica tem levado as economias a reduzirem as barreiras tarifárias, observa-se uma busca por outras formas de ação na proteção de seus mercados internos e no crescimento de suas indústrias domésticas, assim é crescente a utilização de formas não-tarifárias de proteção da economia doméstica. Assim, a utilização de subsídios é uma das principais formas de intervenção governamental na economia, mesmo que em sua concessão sejam aplicadas de maneira a infringir as regras do ASMC da OMC.

3. OS EFEITOS DA CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A concessão de um subsídio afeta o equilíbrio do mercado fazendo com que o preço recebido pelo vendedor exceda o preço pago pelo consumidor, sendo que a diferença entre os dois é o resultado do valor do subsídio. O efeito direto do subsídio na produção é aumentá-la. Na ilustração do gráfico 1, é possível identificar o efeito da concessão de subsídios sobre o equilíbrio geral do mercado (PYNDICK e RUBINFELD, 2005). Ao preço de mercado P^0 , anterior à implementação do subsídio, as curvas de oferta e demanda se cruzam com o comércio em perfeito equilíbrio. Conseqüentemente, o benefício do subsídio aos produtores aumenta suas produções e oferecem uma maior quantidade de seus produtos no mercado P^1 , enquanto que a procura dos consumidores por seus produtos diminui P^2 .

Gráfico 1: Efeitos de um subsídio sobre o equilíbrio de mercado



Fonte: Adaptação do autor (PYNDICK e RUBINFELD, 2005. p.153).

Em termos de economia internacional, analisando os efeitos perante o modelo de equilíbrio geral do comércio internacional de Krugman e Obstfeld (2006), os subsídios à exportação, tidos por Bruno (2010) como um pagamento a determinado setor, empresa ou indivíduo que produz e envia um produto ao exterior, afetam consideravelmente os termos de troca entre nações. O que faz com que os subsídios sejam considerados peculiares é o fato de criarem diferenças entre os preços dos bens comercializados no mercado interno e no mercado mundial. Tendo como principal efeito, o incentivo a exportação. A concessão de subsídios gera um incentivo aos produtores para que sigam produzindo em maior quantidade de bens, sendo que é mais lucrativo exportar o produto do que comercializá-lo no mercado interno (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006).

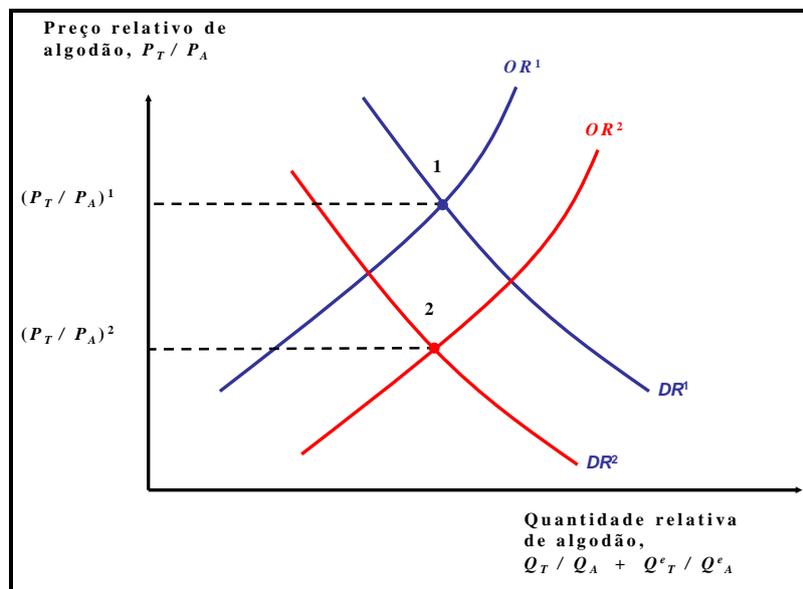
A análise realizada sobre os efeitos dos subsídios à exportação tem o condão de demonstrar como são afetadas diretamente as curvas de oferta e de demanda dos produtos internos em relação aos preços externos. De maneira indireta é particularmente afetada a distribuição de renda das demais nações que participam do mercado mundial e que recebem estes produtos subsidiados. Isto ocorre, porque os subsídios à exportação geram incentivos para que o produtor aumente sua produção para determinado produto. O que vai gerar um excesso de oferta deste produto no mercado interno, deslocando assim, o produto para exportação no mercado mundial. Como resultado, os preços externos deste produto sofrem uma queda afetando fortemente os produtores concorrentes das demais economias mundiais,

em especial os que possuem vantagens comparativas e competitivas no setor, como é o caso do Brasil para a produção do algodão (BRUNO, 2010).

O modelo de equilíbrio geral para o comércio internacional determina os efeitos dos subsídios sobre o mercado mundial ao supor que o país *Local* conceda subsídios aos produtores de *algodão*. Considerando que o preço interno aumenta em relação a outro bem como *milho*, é normal que os produtores de *algodão* aumentem suas produções e os de *milho* reduzam sua produtividade (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006. p.154).

O primeiro efeito ocasionado é o aumento da oferta de *algodão*. Observa-se no gráfico 2, que a curva de oferta aumenta de OR^1 para OR^2 e por sua vez, ocasiona uma diminuição na demanda relativa de *algodão* de DR^1 para DR^2 , modificando o ponto de equilíbrio de 1 para 2. Krugman e Obstfeld (2006. p.83) indicam que desta forma no país *Local* há uma piora dos termos de troca em função da outorga de subsídios, beneficiando o país *Estrangeiro*. Com isto se observa que o país *Estrangeiro* melhora os termos de troca à custa dos subsídios impostos pelo país *Local* para um modelo de duas economias e dois bens. O modelo supõe que o bem exportado pelo país *Local* é sempre importado pelo país *Estrangeiro*, e ademais, também supõe que a nação *Estrangeira* não outorga subsídios à exportação, nem impõe tarifas aos algodões importados do país *Local* (BRUNO, 2010).

Gráfico 2: Efeitos de um subsídio sobre os termos de troca



Fonte: Adaptação do autor (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006).

É possível verificar uma piora nos termos de troca para o país *Local*, além dos custos que surgiram com a concessão de subsídios e as distorções à produção dos bens subsidiados e

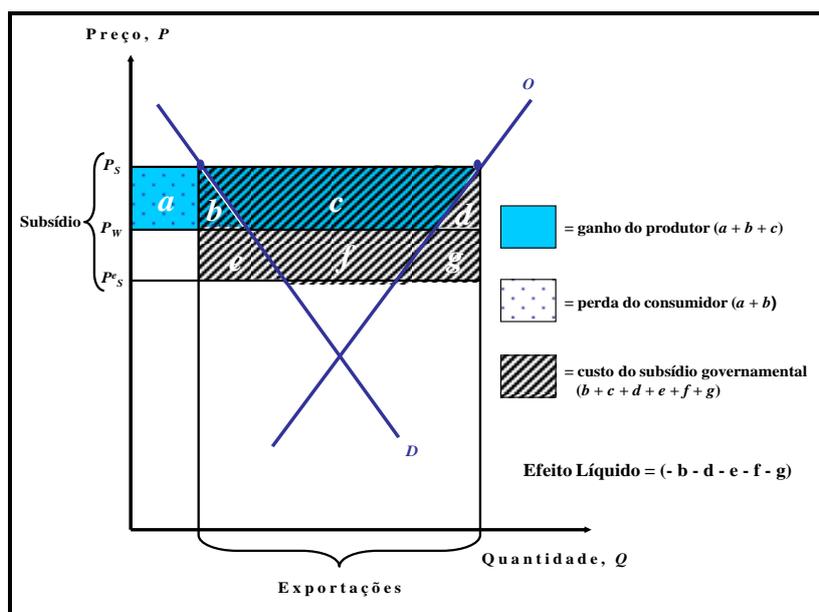
de outros produtos no comércio interno. Muito bem afirma Bruno (2010, p.50), no sentido de que “os subsídios geram problemas em duas dimensões: de forma direta junto à distribuição de renda interna do país que outorga subsídios e; de forma indireta a distribuição de renda de cada um dos países do resto do mundo”. Essa análise parece mostrar que os subsídios às exportações jamais fazem sentido (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006, p.83).

A dimensão dos efeitos de uma concessão de subsídios à exportação, em termos mundiais para o comércio internacional, vai depender do tamanho da economia do país que subsidia determinado setor ou produto. É necessária essa análise em razão dos níveis de concorrência no mercado mundial, uma vez que os subsídios concedidos por um país causam danos às exportações de outro país, gerando tensões de preços e subsídios entre as nações envolvidas. Raras vezes quem se beneficia desta prática são os consumidores, quem realmente ganha com a concessão de subsídios são os comerciantes e produtores. O principal afetado negativamente é o próprio país, além dele; os demais produtores dos países que serão impulsionados a importar os produtos subsidiados; os trabalhadores do país importador e; os consumidores do país que concede o subsídio, pois são estes que pagam os subsídios concedidos, com as altas taxas e impostos recolhidos pelo governo (BRUNO, 2010).

Os efeitos de um subsídio à exportação para uma economia grande³ são ilustrados no gráfico 3 onde o preço mundial cai para P^e_s , enquanto o preço para o consumidor local se eleva para P_s . No país exportador, os consumidores são prejudicados, os produtores ganham e o governo perde porque deve gastar dinheiro com o subsídio. As perdas dos consumidores estão representadas pela área $a+b$, o ganho do produtor, pela área $a+b+c$, e o subsídio do governo, que representa a quantidade de exportações vezes o montante de subsídio, é representado na área $b+c+d+e+f+g$. As áreas triangulares, expostas por b e d , representam as perdas no consumo e na produção (BRUNO, 2010).

³ Grande, neste caso, está relacionado à capacidade de influenciar os preços internacionais, na medida em que apresenta uma elevada demanda e/ou oferta pelo produto, assim exercendo determinante força comercial internacional.

Gráfico 3: Efeitos dos subsídios à exportação para um país grande



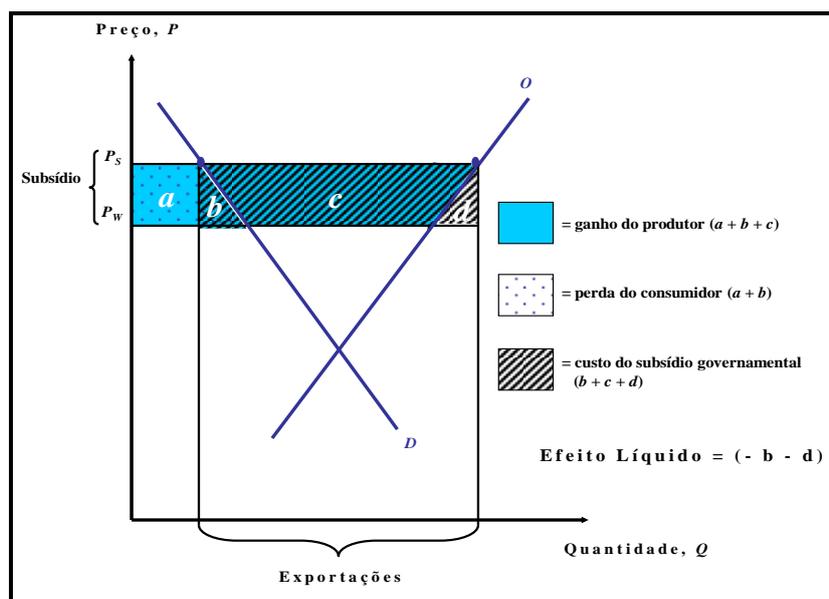
Fonte: Adaptação do autor (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006).

É possível observar que os subsídios à exportação pioram os termos de troca, na medida em que baixam os preços das exportações no mercado estrangeiro de P_w para P^e . O que provoca uma perda adicional dos termos de troca que está representada pela área $e+f+g$, que é igual à $P_w - P^e$ vezes a quantidade exportada com o subsídio. Com isso, Krugman e Obstfeld (2006. p.147) concluem que os subsídios à exportação geram custos que excedem seus benefícios, o que faz a concessão dos subsídios perder o sentido.

O gráfico 4 ilustra os efeitos de uma concessão de subsídios à exportação para um país pequeno⁴. Quando o preço das exportações aumenta de P_w para P_s , os consumidores são prejudicados, os produtores obtêm ganhos e o governo, assim como ocorre num país grande, perde porque deve gastar com o subsídio (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006. p.148). As perdas dos consumidores estão representadas pela área $a+b$, o ganho do produtor, pela área $a+b+c$, e o subsídio do governo, que representa a quantidade de exportações vezes o montante de subsídio, é representado na área $b+c+d$. As áreas triangulares expostas por b e d , representam as perdas no consumo e na produção causado pelos subsídios (BRUNO, 2010).

⁴ Pequeno, neste caso esta relacionado à sua capacidade de influenciar os preços internacionais, na medida em que apresenta uma baixa demanda e/ou oferta do produto, assim não sendo forte, porém ainda determinante para o comercial internacional.

Gráfico 4: Efeitos dos subsídios à exportação para um país pequeno



Fonte: Adaptação do autor (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006).

É possível verificar que para um país pequeno, a concessão de subsídios aumenta diretamente o preço recebido pelo produtor para cada unidade exportada, isto é, para cada unidade exportada, o produtor recebe o preço internacional mais o subsídio. Assim os produtores têm um incentivo para transferir as vendas do mercado nacional para o internacional, de forma a receberem o subsídio. O resultado final é que o subsídio à exportação acaba por reduzir a quantidade ofertada ao mercado interno e aumenta o preço internamente até o nível do preço internacional com o subsídio, os maiores prejudicados são os consumidores deste produto no mercado interno (KRUGMAN e OBSTFELD, 2010).

Estabelecidas as compreensões sobre a concessão de subsídios e seus efeitos para o comércio internacional, ainda no sentido de situar os impactos negativos para o Brasil das novas políticas econômicas para a agricultura norte-americana, é necessário compreender como é o funcionamento do comércio internacional, desde os primeiros organismos de jurisdição comercial internacional até o advento da OMC, órgão julgador dos impasses comerciais entre as nações, entre eles o *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*, o contencioso comercial do algodão do Brasil contra os Estados Unidos.

4. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL PARA A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS: ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS (ASMC)

As organizações internacionais multiplicam-se à medida que aumenta a conscientização a respeito dos problemas especificamente internacionais, ante os quais são impotentes os estados, mesmo os que arrogam a condição de mais poderosos, evidenciando as crescentes necessidades de cooperação coordenada por parte dos estados. Tendo como principal objetivo da OMC efetivar o que apregoava o GATT: assegurar a liberalização do comércio internacional para promover o crescimento econômico (ACCIOLY *et. al.*, 2012).

Criada em um contexto de globalização, reorganização internacional da produção e de integração e crescimento dos mercados financeiros internacionais, a OMC teve seus objetivos ampliados para acomodar a mudança na dinâmica de poder, interesses e ideias no sistema internacional (BRUNO, 2010). Tais objetivos são resumidos por Dantas (2009) em cinco principais: manutenção da paz; promoção do crescimento e do bem-estar econômico global; criar condições para o desenvolvimento sustentável e para a proteção ambiental; reduzir a pobreza nas partes mais privilegiadas do globo e; gerenciar crises econômicas ocasionadas pela globalização e pela interdependência.

O estudo da evolução histórica da regulação sobre o comércio internacional demonstra, em sucinta forma, que a tensão entre autonomia regulatória e liberdade comercial perpassa pela evolução do SMC. Esta tensão tem origem na necessidade de persecução de interesses nacionais, o que impede a cooperação entre as nações em relação a alguns temas. Dentre esses temas, se verá na sequência, o destaque a regulação dos subsídios, importante instrumento de política econômica que em muito beneficia o setor econômico para o qual é concedido.

O processo de liberalização do comércio, iniciado sob o advento do GATT, era regido pelo pressuposto de que a concorrência no mercado mundial se daria sobre critério de igualdade (DANTAS, 2009). E sob este entendimento, as nações são impulsionadas a se especializarem na produção de bens nos quais apresentam vantagens comparativas, importando os bens nos quais apresentam menor eficiência em termos de vantagem recíproca.

Esse modelo teórico ampara-se na ideia de que as empresas concorrentes operam no comércio internacional sobre condições equitativas de concorrência, em que o sucesso de cada uma será determinado pelos seus méritos diante do mercado. Sob essa perspectiva, o papel do Estado seria reduzido, voltado tão-somente a assegurar tais condições, sem privilegiar um concorrente específico. Daí o conceito de concorrência justa ou leal em contraposição ao de

concorrência discriminatória ou desleal, seja devido à intervenção governamental ou às práticas privadas de adoção de preços predatórios (CHEREM, 2003).

As regulamentações do comércio internacional, em especial as que recaem sobre os subsídios, as medidas compensatórias e as medidas *antidumping*, são pautadas pelo reconhecimento de que a concorrências por práticas desleais ameaçam e anulam os benefícios progressivos das medidas de redução tarifária no comércio internacional. Na concessão de subsídios, o caráter desleal se demonstra na redução dos custos dos seus beneficiários por meio da intervenção governamental direta ou indireta (BRUNO, 2010. p.51).

Desta forma, constata-se o caráter distorcivo dos subsídios e sua aptidão para anular os benefícios da liberalização do comércio (DANTAS, 2009). No entanto, reconhecia-se o importante papel dos subsídios enquanto instrumentos econômicos importantes para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e as intervenções estatais como fundamentais num momento de reconstrução em que se ambientavam as raízes do comércio internacional (DANTAS, 2009).

A regulação dos subsídios no âmbito do comércio internacional demonstra a crescente preocupação com os efeitos produzidos por sua concessão no comércio entre as nações, acompanhando a tendência da OMC em impor limites à regulação adotada pelos países no comércio internacional. Tais regras são justificadas pelas reiteradas práticas distorcivas que desequilibram o comércio internacional, daí a função do regime criado para conter a concessão dos subsídios, vez que cria condições para efetivar o interesse comum em um comércio internacional livre e justo (CHEREM, 2003). Uma visível preocupação com a crescente utilização desta forma de subsídio que possui efeitos negativos no comércio e impactos sobre os interesses comerciais das nações participantes do mercado mundial, em contraposição aos objetivos do comércio internacional. Tais subsídios possuem a função primordial de promoção das exportações, e é esse o caráter distorcivo que dificulta a sua justificativa de utilização (BRUNO, 2010).

O ASMC desenvolveu critérios para configuração dos efeitos dos subsídios sobre o comércio nas disposições sobre prejuízo grave que autorizam recurso multilateral, criou categoria de subsídios não acionáveis seja pela via multilateral ou unilateral dos direitos compensatórios; e aprimorava as regras e procedimentos que regem a condução de investigações para imposição desses direitos (COLLINS-WILLIANS e SALEMBIER, 1996.). Ressalte-se, ademais, que o ASMC compõe-se de direitos e obrigações que aplicam-se, de forma integral, a todos os Membros da OMC. Explica Bruno (2010) que o ASMC disciplina o

uso dos subsídios ‘específicos’⁵, que se caracterizam como prejudiciais ao comércio internacional. Neste sentido, as regras sobre as categorias de subsídios: proibidos, acionáveis ou recorríveis e não-acionáveis ou irrecorríveis; são complementares ao entendimento sobre os subsídios específicos. Os subsídios que se caracterizam como específicos acabam distorcendo o comércio internacional. Sendo que, quanto mais específico e direto for o subsídio, mais sua prática estará distorcendo o mercado (BALDWIN, 1998).

Conforme Reis (2008), a regulação contida no ASMC identifica três categorias distintas de subsídios específicos, os proibidos, os acionáveis e os não-acionáveis, o que determina o procedimento de solução de controvérsias que é aplicado a uma eventual disputa comercial, bem como a permissão de impor medidas compensatórias por tal concessão de subsídios.

A primeira categoria de subsídios é a que versa sobre os subsídios considerados proibidos, especificamente os condicionados à exportação e as medidas domésticas de substituição de importações. Nos termos do ASMC, subsídios proibidos são aqueles ligados ao desempenho exportador ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros.⁶ Portanto, são proibidos justamente por terem o objetivo específico de provocar tensões negativas no comércio internacional e causar prejuízos a outras nações (BRUNO, 2010).

A segunda categoria prevista no ASMC é composta pelos subsídios considerados acionáveis ou recorríveis, em se considerando os efeitos adversos que acarretam ao comércio internacional e aos interesses das demais nações. São definidos pela regulação como aqueles que causam efeito danoso à indústria nacional de um terceiro país, podendo ser identificados em três situações distintas, descritas como efeitos adversos no ASMC⁷. Explica Bruno (2010) que os subsídios acionáveis ou recorríveis, se causadores de dano, podem ser contidos de duas formas. A primeira, quando o Estado prejudicado pela imposição de subsídios ingressa com uma disputa comercial na OMC, a quem cabe à decisão sobre a ocorrência ou não do dano, que se for comprovada passa a ordenar a retirada e a proibição da utilização daquela política de concessão de subsídios que vem causando prejuízos ao comércio entre as nações, ou apenas de seus efeitos adversos. Nesta hipótese o Estado lesado não pode lançar mão de medidas de retaliação e compensatórias, o que cabe apenas na segunda hipótese de contenção de subsídios, que se estabelece quando o prejuízo se evidencia na indústria doméstica,

⁵ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 2º: (1).

⁶ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 3º: (1).

⁷ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 5º..

originando-se na importação de produtos subsidiados, porém caberá a OMC, definir quem está correto em suas indicações, podendo, na resolução do conflito, ordenar a retirada de eventuais medidas de retaliação que vinham sendo utilizadas pelo país que se julgava prejudicado (REIS, 2008).

A terceira categoria é a dos subsídios irrecorríveis ou não-acionáveis, e prescreve a hipótese de subsídios cuja utilização, em princípio, não pode ser questionada, por não considerar a concessão deste tipo de subsídio prejudicial ao comércio. O ASMC determina que tipos de subsídios não específicos integram essa categoria, além de três outras formas de subsídios que não poderão ser acionadas, ainda que específicos.⁸ Segundo Hoekman e Kostecki (1995) esta categoria de subsídios reporta-se àqueles subsídios permitidos e não contestáveis, incluindo todos os não-específicos. Portanto, ao contrário das outras duas categorias, os subsídios não-acionáveis ou irrecorríveis demonstram que existem subsídios que, além de não serem puníveis, são necessários e devem ser instrumentos de determinadas políticas econômicas, desde que não venham a produzir efeitos negativos ao comércio internacional (BRUNO, 2010).

O critério regulatório do ASMC estabelece duas vias de recurso contra a concessão dos subsídios específicos, sejam eles proibidos ou acionáveis quando utilizados. A primeira relaciona-se à adoção de medidas multilaterais contra subsídios proibidos ou os seus efeitos adversos ao comércio e visa conter os efeitos distorcivos verificados não apenas no mercado interno do país que inicia a demanda, a exemplo da via unilateral, mas também no mercado da nação que concede o subsídio ou em terceiros países. A segunda via de recurso é unilateral e autoriza a imposição de direitos compensatórios por uma nação quando sua indústria doméstica sofrer dano decorrente das importações subsidiadas (BRUNO, 2010). A imposição de direitos compensatórios tem a vantagem de ser um recurso rápido e mais efetivo. Por outro lado, são paliativos na medida em que não promovem a retirada do subsídio. Já as medidas multilaterais consistem no recurso ao *Sistema de Soluções de Controvérsias (SSC)* OMC (2006).

Desde a entrada em vigor do ASMC, em janeiro de 1995, várias disputas comerciais foram iniciadas contra a prática de subsídios no comércio internacional, como apresentam Bechara e Redeschi (2001). Nota-se que o ASMC está entre os acordos mais sujeitos a controvérsias e é sem dúvida mais completo e elaborado do que seu antecessor, o *Código sobre Subsídios* da Rodada Tóquio no âmbito do GATT. No entanto, observa-se que o ASMC

⁸ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 8º: (2)

permanece em constante evolução e diversas negociações para o seu aprimoramento estão em curso na Rodada Doha (HORLICK e CLARKE, 2005).

A forma mais adequada de se compreender como são exercidos os direitos compensatórios no comércio internacional para combater os efeitos negativos produzidos pela concessão de subsídios no comércio internacional, é analisando um caso específico sobre a retaliação comercial via medidas de compensação à concessão de subsídios. Motivo pelo qual se analisa a decisão da OMC no contencioso comercial do algodão na OMC, que envolve duas importantes economias, Brasil e Estados Unidos – *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*. Assim, considerando que agricultura do algodão, é fortemente subsidiada pelo governo norte-americano, razão pela qual na próxima seção deste capítulo se apresenta a regulação internacional dos subsídios à agricultura.

5. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL PARA A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS: ACORDO SOBRE A AGRICULTURA (ASA)

O setor agrícola sempre foi objeto de pouca discussão nos primórdios do comércio internacional, em razão de tratamentos diferenciados às nações como Estados Unidos, Japão, Alemanha e Suíça desde o estabelecimento do GATT ao advento da OMC. Em razão do poder econômico e em função de altas taxas tarifárias e a substanciais transferências de recursos fiscais, os países desenvolvidos viraram grandes produtores e passaram de importadores a grandes exportadores de produtos do setor agrícola, a prática de subsídios no mercado e da proteção do setor ocasionou inúmeras distorções no comércio, sendo prejudicial aos países em desenvolvimento (DANTAS, 2009).

No âmbito da OMC, a Rodada Uruguai (1994) finalmente estabeleceu disciplinas para regular a agricultura. Foram acordadas limitações às distorções, porém muito pouco foi feito para eliminá-las. Muito embora, as disciplinas internacionais que norteiam a concessão de subsídios agrícolas sejam fruto das negociações da Rodada Uruguai e estão dispostas, prioritariamente no *Acordo sobre a Agricultura (AsA)*, o qual estabelece um regime peculiar, integrado por um conjunto de regras destinado a promoção da progressiva liberalização do comércio agrícola mundial.

Destaca Bruno (2010) que a dinâmica das modificações ocorridas ao longo dos anos na agricultura junto ao comércio internacional. Na década de 70, o excesso de utilização dos subsídios e a falta de acesso aos mercados se juntavam aos problemas da escassez de alimentos, a volatilidade dos preços e a insegurança de suprimentos. No início da década de

80, os altos índices de preços e as mudanças nas políticas agrícolas norte-americanas e europeias estimulam a produção e invertem a situação no setor. No final dos anos 80, inicia-se um acentuado declínio dos preços agrícolas, e quem mais sentiu isso foram os países desenvolvidos, nos Estados Unidos o programa de apoio estatal aumentou consideravelmente, e os gastos com os principais programas da PAC europeia alcançaram os índices mais altos desde sua implantação (MESQUITA, 2005). Com o início da década de 90, toda esta situação gerou um abuso na concessão de subsídios sem precedentes, situação insustentável economicamente o que desencadeou pressões internas e externas que clamavam por reformas.

Como principais atores figuravam os Estados Unidos na posição de maior exportador de produtos agrícolas e segundo maior importador e a CEE como segundo maior exportador e maior importador. Considerados os pesos políticos e econômicos das nações participantes do comércio agrícola internacional, o que fez com que exercessem ampla liderança no processo negociador.

Mas no início dos anos 2000, se destacou a participação de outro ator importante, o denominado *Grupo Cairns*⁹ formado por países exportadores, que se apresentavam como “não subsidiadores”. Estas nações exercem cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais e buscam a liberalização do comércio agrícola e a completa eliminação dos subsídios à agricultura. O interesse destas nações é o de buscar uma regulamentação maior na área de subsídios agrícolas, com vistas a que haja a sucessiva redução, porque assim, os seus produtos poderão competir em condições de igualdade com os do mercado interno dos países mais fortes economicamente (WINTER e GOMES, 2010).

O surgimento do AsA é fruto de seis anos de negociações e sérios confrontos, visa corrigir e prevenir distorções no mercado agrícola mundial instaurando um processo de liberalização do comércio agrícola mundial por meio da adoção de um conjunto de regras que disciplinam três áreas específicas – acesso a mercados, medidas de apoio doméstico e subsídios à exportação. O AsA apresenta uma complexa estrutura, dispondo direitos e obrigações que estão previstos em seu texto e, também, nas Listas de Concessões submetidas por cada Membro da OMC, nas quais são indicados os compromissos específicos de redução de subsídios assumidos.

⁹ Uma organização composta por 19 nações que juntas totalizam 25% das exportações mundiais de produtos agrícolas. Formado em 1986, na cidade de Cairns, Austrália, tem por objetivo a liberalização do comércio no setor, buscando alcançar os benefícios reais e sustentáveis para o mundo em desenvolvimento. É composto por: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia, Uruguai.

O principal advento do regime instituído após a Rodada Uruguaí foi à introdução, de uma forma ordenada, do setor agrícola nas normas e disciplinas do SMC. Dentre as principais obrigações estabelecidas, Dantas (2009) destaca: os compromissos de redução de subsídios à exportação; redução das medidas de apoio doméstico; conversão das barreiras não tarifárias em tarifárias equivalentes; consolidação e redução das tarifas e; o estabelecimento de quotas mínimas para produtos cujo acesso era antes bloqueado por meio de proteção.

Para Anderson (2004) e Mesquita (2005) as regras e os compromissos de redução da Rodada Uruguaí significaram relativamente pouco em termos de efetiva liberalização do comércio agrícola. Ainda assim, assevera Lafer (2002) que visto sob a perspectiva das expectativas frustradas das Rodadas anteriores e das disparidades de posições que antecederam a criação da OMC, o resultado final das negociações deveria ser bem recebido, como um sinal de progresso, um verdadeiro divisor de águas na história do sistema multilateral de comércio. Marcando, porém, apenas o início do processo de reforma com vistas a uma verdadeira liberalização do comércio agrícola mundial.

No entanto, ao considerar as políticas norte-americanas de concessão de subsídios à agricultura, e as crescentes evoluções sobre os contenciosos comerciais no âmbito da OMC, pode-se afirmar que o setor agrícola é tema de atual relevância nas negociações acerca do comércio internacional. Razão pela qual, no último capítulo deste trabalho serão apresentadas as políticas estratégicas norte-americanas para a concessão de subsídios à agricultura, em especial os impactos negativos da nova política recentemente implementada nos Estados Unidos para o cultivo do algodão, especialmente por caracterizar-se como um descumprimento da decisão da OMC no contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos – WTO-OSC/DS267: *Upland Cotton*.

6. A POLÍTICA ECONÔMICA NORTE-AMERICANA DE CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS À AGRICULTURA, SEUS IMPACTOS NEGATIVOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL E O DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO DO CONTECIOSO DO ALGODÃO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

A atividade agrícola nos Estados Unidos é intensa e o setor é tratado como estratégico para a política econômica norte-americana. Explica Bruno (2010) que as características da produção agrícola do país mudaram radicalmente na década de 1930, a partir do aumento do intervencionismo do governo norte-americano. O início das mudanças ocorreu quando dentre

os vários programas que integraram o *New Deal*¹⁰, foram criados os programas de subsídios à produção de *commodities*.

A Lei Agrícola norte-americana, assim como outras propostas legislativas, tem se tornado cada vez mais complicada e politicamente sensível. Em relação à regulamentação do setor agrícola norte-americano, o *Agricultural Act of 1949* (Lei Agrícola) e o *Agricultural Adjustment Act of 1938* (Lei de Ajuste Agrícola) constituem as regulações de *permanent law's* (leis permanentes) que determinam o volume do apoio de preço por *commodity* e o apoio à renda do produtor. Existem constantes alterações, denominadas de *farm bills* (lei agrícolas), sempre temporárias, que expiram entre quatro e seis anos, que são editadas pelo Congresso norte-americano, que suspendem o que regula os diplomas de 1938 e 1949, e servem apenas para programas específicos (BRUNO, 2010).

Diversas políticas agrícolas adotadas no início da década de 1980, como o *Food Security Act of 1985* (Lei de Segurança Alimentar de 1985), iniciaram o progresso em direção à uma maior liberalização do setor e redução de distorções de mercado. Na década de 1990 o *Federal Agriculture Conservation and Trade Act of 1990* (Lei de Conservação e Comércio Agrícola) e o *Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996* (Lei de Reformas e Melhorias Agrícolas) deram continuidade a uma maior flexibilidade e redução dos incentivos à produção agrícola. Contudo, face ao colapso dos preços das *commodities* agrícolas em 1998, o Congresso norte-americano editou diversas *farm bill's* que asseguravam a renda dos produtores, dando início a um processo contrário ao surgido em 1985 (CHEREM, 2003). O *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* (Lei de Segurança e Investimento Rural), autorizava o pagamento de várias *commodities*, os principais beneficiados foram trigo, milho, algodão, arroz, soja e açúcar. Esse se tornava no indicativo de que a política agrícola norte-americana assumia uma posição protecionista com relação ao setor (BRUNO, 2010).

O *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (Lei de Conservação da Energia) teve vigência até 2012 e não implicou modificações substanciais nos mecanismos de apoio à agricultura, ademais, prevê um aumento no volume de apoio. Muito embora as discussões anteriores a entrada em vigor desta nova *farm bill* norte-americana, tenham considerado a importância de assegurar a compatibilidade dos instrumentos de apoio trazidos pela nova lei e as regras da OMC, prevaleceu a política iniciada em 1998 e cristalizada em 2002, de maior protecionismo ao setor, em completo desacordo com as regras internacionais (DANTAS,

¹⁰ Série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo de Franklin Roosevelt. Tinham por objetivo recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão.

2006). A regulamentação norte-americana de 2008 a 2012 não apenas manteve a estrutura de subsídios domésticos adotada na *farm bill* de 2002, como foi ainda mais distorciva, na medida em que previa um aumento no volume de subsídios ao setor agrícola, inclusive no que tange subsídios à exportação no setor.

A *American Taxpayer Relief Act of 2012* (Lei de Apoio ao Contribuinte Americano) substituiu a legislação anterior até o recente advento da *Federal Agriculture Reform and Risk Management Act of 2013* (Lei da Reforma e do Risco na Gestão Agrícola Federal) que acabou com subsídios condenados pela OMC, mas criou outros que podem ser tão ou mais nocivos ao comércio internacional. Os Estados Unidos aumentou a ajuda governamental passando a arcar com 80% do custo do seguro das safras de algodão e 65% das de soja e outros grãos. A parcela da renda garantida pelos seguros também cresceu. Antes, se desse tudo errado numa safra de soja ou de milho, o agricultor receberia 70% da renda esperada. Com o advento da nova *farm bill*, receberá 86%, faça chuva, faça sol ou mesmo se os preços mundiais despencarem. A renda garantida do algodão será ainda maior: subiu de 70% para 90%. Estes programas passam a eliminar riscos em demasia e passam a estimular a oferta, mesmo sem aumento da demanda. Com a produção elevada artificialmente, os ciclos naturais de preços baixos se estendem por mais tempo, o que prejudica produtores de países que não contam com as mesmas políticas estratégicas ao setor.

É possível identificar, na análise do contencioso comercial entre Brasil e Estados Unidos, o *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton* (OMC, 2010), também apresentados em Dantas (2009) e descritos por Bruno (2010), os traços mais característicos dos quatro principais programas de subsídios domésticos norte-americanos, adotados na *farm bill* de 2002 e mantidos e incrementados pelas *farm bills* de 2008, 2012 e agora com atual de 2013, refletem a atual política agrícola norte-americana de subsídios à agricultura, uma economia visivelmente estratégica:

- O *Marketing Loan Programs*: visa a redução de perdas potenciais da produção. Por meio de empréstimos governamentais, permite-se que os produtores paguem suas custas de produção, estoquem o que não foi comercializado, e realizem o pagamento dos empréstimos quando as condições do mercado foram mais favoráveis. O interessante é que o valor pago pelo produtor quando da quitação do empréstimo é sempre mais baixo do que o preço da *commodity* no mercado mundial. O *Direct Payments*: concede apoio aos produtores, com base em dados históricos quanto à produtividade e à extensão de área cultivada, medida em acres. Os valores pagos sob este programa não são vinculados ao preço mundial da *commodity*

agrícola e os produtores qualificados devem celebrar um acordo anual com vistas a receber pagamentos para cada safra. O *Counter-Cyclical Payments*: seu objetivo é garantir a produção em ocasiões de crise. Também confere apoio aos produtores com base no histórico produtivo, contudo, é dependente dos preços atuais das *commodities*, sendo que se o preço mundial for mais baixo, os pagamentos serão realizados de acordo com um ajuste de preços. Os subsídios correspondem à diferença entre o preço do mercado internacional e o definido internamente. O *Crop Insurance Payments*: são pagamentos de seguros por perdas decorrentes de desastres naturais e oscilações de mercado. Visa garantir a viabilidade econômica da agricultura por meio de sólidos sistemas de seguros, por isso, são oferecidos resseguros às empresas seguradoras.

Para alguns setores o benefício se dá através de distintos instrumentos de intervenção, para estes casos, elevadas tarifas conferem apoio de preço, dispensando desembolsos orçamentários específicos, como ocorre com o preço do açúcar no mercado norte-americano, que corresponde ao dobro ou ao triplo dos preços globais (BRUNO, 2010). Normas separadas e suplementares podem ser editadas pelo Congresso norte-americano em casos emergenciais que venham a afetar o setor, o que torna a atividade agrícola um negócio de risco extremamente baixo (DANTAS, 2009).

Explica Bruno (2010) que a administração dos programas implementados pelas *permanent law's* e pelas *farm bill's* cabe ao *United States Department of Agriculture (USDA)*, que tem suas atribuições financeiras de compra e venda, realização de empréstimos e pagamentos, concessão de garantias de créditos à produção e à exportação e facilitação da comercialização dos produtos do setor, implementadas através do *Commodity Credit Corporation – CCC* (Corporação de Créditos à *Commodities*), instituição financeira do USDA. O que demonstra um cristalizado aparato institucional intervencionista, que confronta diretamente com o discurso liberal característico da política comercial internacional dos Estados Unidos.

O relatório do *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton* na OMC (2010) apresenta os programas que o USDA administra diferentes programas destinados a facilitar as exportações dos produtos agrícolas norte-americanos, implementados pelo CCC, seu braço financeiro, os mais relevantes são descritos por Bruno (2010):

- O *Export Credit Guarantee Program*: que cobre créditos privados de curto prazo, até três anos, estendidos por exportadores ou bancos norte-americanos a bancos estrangeiros elegíveis em países que adquirem produtos agrícolas dos Estados

Unidos. O *Intermediate Export Credit Guarantee Program*: que cobre o mesmo tipo de operação, mas com prazos de vencimento mais longos, de três a dez anos. O *Supplier Credit Guarantee Program*: relativo a financiamentos de curtíssimo prazo, até 180 dias, estendidos diretamente pelo exportador norte-americano ao importador estrangeiro. O *Facility Guarantee Program*: que estende garantias de crédito a exportação de bens de capital e serviços dos Estados Unidos destinados a aperfeiçoar instalações agrícolas (como processadoras, estocagens) em mercados emergentes.

Estes programas de incentivo e apoio por meio de subsídios à agricultura são o núcleo do contencioso sobre os subsídios ao algodão, em que o Brasil demanda contra os Estados Unidos. De acordo com a reclamação brasileira, o governo norte-americano concedeu US\$ 12,5 bilhões, por meio de subsídios à produção e exportação à agricultura do algodão entre os anos de 1999 e 2003. Com isso, os produtores se tornam mais competitivos no mercado internacional, porque conseguem produzir mais sem gastar tanto. O argumento brasileiro foi o de que isso provocava distorções nos preços do produto no mercado internacional. Embora isso pudesse trazer algum benefício aos produtores, os subsídios criavam uma vantagem injusta sobre outros países onde os produtores não contavam com esse recurso, ou o algodão fosse uma *commodity* com vantagem de produção, como é o caso do setor no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou o a mais recente política econômica para a agricultura dos Estados Unidos em relação às determinações da Organização Mundial do Comércio (OMC) no contencioso do algodão - *WTO-OSC/DS267 – Uppland Cotton*. A decisão da OMC sobre o caso comprovou que a política econômica norte-americana de utilização dos subsídios, em especial os concedidos à agricultura, constituem-se em prática protecionista que interfere de modo negativo no comércio internacional.

Na análise do contencioso ficou comprovado que a política norte-americana de subsídios ao algodão causa prejuízos graves ao Brasil, em violação aos acordos internacionais em matéria agrícola e sobre a prática de subsídios. Em decorrência, os Estados Unidos deveriam remover os efeitos adversos causados por esses subsídios. A OMC autorizou o governo brasileiro a exercer seus direitos compensatórios em função da prática de subsídios a agricultura do algodão por parte dos Estados Unidos, aplicando medidas de retaliação comercial no âmbito do comércio entre as nações.

O recente advento da nova política agrícola, apesar de prever gastos com pagamentos diretos três vezes menores do que o previsto pela política europeia, a nova lei agrícola dos Estados Unidos vai distorcer os mercados internacionais em razão dos programas específicos por produto e atrelados a preços ou garantia de renda. Esses programas são vinculados às oscilações de mercado: quanto menores os preços, maiores serão os subsídios aos agricultores. Desta forma, os Estados Unidos continuará provocando impactos negativos no mercado internacional, reduzindo preços por meio de aumento ou sustentação da produção nos Estados Unidos. A transferência dos pagamentos diretos para o seguro agrícola mantém o efeito distorcivo dos programas anteriores: o seguro garante renda ao produtor em qualquer patamar de preço.

O principal argumento apresentado é no sentido de que, os novos programas de política econômica para o setor da agricultura, são ainda mais subsidiados, praticamente duplicando os valores dos dispêndios deixando evidenciado que as alterações promovidas pela *farm bill* de 2014, são modestas e não atendem às determinações da OMC na decisão do contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos - *WTO-OSC/DS267: Upland Cotton*.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba e NASCIMENTO E SILVA, G. E. do.

Manual de Direito Internacional Público. 20ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANDERSON, K. The Challenge of Reducing Subsidies and Trade Barriers. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3415. World Bank, set. 2004.

ASMC – Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Disponível em:

<http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e?24-scm.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

AZEVEDO, André. Mercosur: ambitious policies, poor practices. **Revista de Economia Política**, v. 24, p. 584-601, 2004.

BALDWIN, R. Imposing Multilateral discipline on administered protection. *In*: KRUEGER, Anne. O. (Ed.). **The WTO as an international organization**. Chicago: Chicago University, 1998.

BECHARA, Carlos. H. T; REDESCHI, Ronaldo. **A Solução de Controvérsias no Mercosul e na OMC: o litígio Brasil x Argentina no Mercosul, o caso Embraer na OMC – Brasil x Canadá**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

BRUNO, Flávio Marcelo Rodrigues. **Subsídios à agricultura no Comércio Internacional: teoria, regulação e prática**. São Leopoldo, 2010. 142 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010.

CHEREM, Giselda S. **Organização Mundial do Comércio: economia – direito – subsídio**. Curitiba: Juruá, 2003.

COLLINS-WILLIAMS, T.; SALEMBIER, G. International Disciplines on Subsidies: the GATT, the WTO and the Future Agenda. **Journal of World Trade**, v. 30, n. 1, 1996, p. 5-17.

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

HORLICK, G. N. CLARKE, P. A. The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. In: MACRORY, P. F; APPLETON, A. E; PLUMMER, M. G. **The World Trade Organization: legal, economic and political analysis**. Toronto: Springer Science, 2005.

HUBBARD, Glenn e O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à Economia**. Tradução: Christine de Brito Andrei, Cristina Bazán e Rodrigo Sardenberg. 2 ed. atual. Porto Alegre: Bookman, 2010.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. Tradutor técnico Eliezer Martins Diniz. 6ª ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2006.

LAFER, Celso. **Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira - 2001-2002**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2002.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **Multifuncionalidade e Preocupações Não Comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2005

OMC. **World Trade Report 2006: Exploring the link between subsidies, trade and the WTO**. Geneva: WTO, 2006.

_____. **WTO/DS267: Upland Cotton**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>.

PYNDICK, Robert S. RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. Tradução: Eleutério Prado; Thelma Guimarães. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

REIS, Felipe Nagel. **Subsídio na OMC: as limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras da ASMC e pela jurisprudência da OMC**. Curitiba: Juruá, 2008.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2000.

WINHAM, Godfrey. R. **The Evolution of International Trade Agreements**. London: University of London Press Incorporated, 1992.

WINTER, Luís Alexandre Carta e GOMES, Eduardo Biancchi. **Direito econômico e democracia: os EUA, o sistema de solução de controvérsias da OMC e o caso do algodão (OSC – DS 267 – EUA)**. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza, 2010, Fortaleza. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza. Florianópolis: Editora Boiteux, 2010.