

Dumping: o início do fim?

Implicações da decisão sobre o contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos em torno dos subsídios ao algodão

A despeito dos compromissos da OMC de reduzir subsídios distorcivos ao comércio, a União Europeia e os Estados Unidos usaram brechas nas regras e uma contabilidade criativa para continuar a exportar produtos em regime de *dumping* para os mercados mundiais. No caso dos subsídios ao algodão, concedidos pelos Estados Unidos, o organismo de solução de controvérsias da OMC concluiu que práticas dessa natureza prejudicam os países em desenvolvimento e violam as regras da OMC. Essa decisão sem precedentes traz esperança a milhões de produtores pobres de algodão da África Ocidental e pode marcar o início do fim do *dumping* praticado pela União Europeia e pelos Estados Unidos.

Além disso, **os Estados Unidos descreveram alguns de seus programas como “não distorcivos ao comércio” quando, na verdade, eles eram.**

Os pagamentos diretos feitos a produtores de algodão, que somam US\$ 617 milhões, vão além da distorção mínima do comércio e, portanto, não podem ser classificados como pagamentos de caixa verde. Por essa razão, eles devem ser reclassificados como medidas de apoio interno distorcivas ao comércio.

Esses dois elementos das verificações do painel em relação aos graves prejuízos provocados por medidas de apoio interno e por sua classificação equivocada em subsídios de caixa verde nos levam a questionar se as reformas desvinculadoras, conduzidas pelos Estados Unidos e União Européia, efetivamente reduziram as distorções comerciais num nível suficiente para confirmar que eles observaram os compromissos que assumiram na rodada do Uruguai.

Implicações mais amplas

A decisão do painel terá profundas implicações políticas, que irão além do caso específico dos Estados Unidos e do algodão.

- A demanda fundamental dos países da África Ocidental de que os subsídios concedidos pelos Estados Unidos a seus produtores de algodão sejam drasticamente reduzidos também foi plenamente justificada. Isso fortalecerá seus argumentos políticos em prol de medidas urgentes na atual rodada de negociações.
- O exemplo do algodão prova que a maioria dos subsídios atualmente concedidos pelos Estados Unidos e pela União Européia é extremamente prejudicial para os países em desenvolvimento. Se realmente desejam promover o desenvolvimento como afirmam, a União Européia e os Estados Unidos devem aceitar a adoção de regras capazes de efetivamente pôr fim às exportações em regime de *dumping* e reduzir distorções comerciais.
- Sob as regras atuais, com o fim da cláusula de paz, todos os subsídios poderão ser questionados por países em desenvolvimento no âmbito do Entendimento para a Solução de Controvérsias (DSU, por sua sigla em inglês) com base no argumento de que eles provocam graves prejuízos. Embora este caso só diga respeito aos subsídios algodoeiros, os mesmos princípios poderão ser aplicados se os países em desenvolvimento resolverem questionar outras culturas altamente subsidiadas, como as da soja ou do arroz.
- Após os painéis que julgaram os casos do açúcar da União Européia e do algodão dos Estados Unidos, ficou legalmente provado que países desenvolvidos deixaram de observar regras para subsídios que eles moldaram na rodada do Uruguai, que constituem uma antiga reivindicação dos países em desenvolvimento. Por essa razão, os países em desenvolvimento conquistaram uma importante vitória moral e jurídica e podem assumir uma posição mais forte em negociações multilaterais.

Por que os Estados Unidos devem implementar a decisão do painel

Não há dúvida de que os Estados Unidos recorrerão da decisão do painel. Se o seu recurso for rejeitado, o que é provável, os Estados Unidos estarão numa encruzilhada. Eles podem decidir implementar a decisão de boa fé ou enfrentar possíveis sanções comerciais por parte do Brasil. No entanto, os Estados Unidos terão muito a perder se não implementarem a decisão inequivocamente. Suas perdas seriam, entre outras, as seguintes:

- uma redução geral de suas ambições em relação a um acordo agrícola, na medida em que os países em desenvolvimento e do Grupo de Cairns concluiriam que os Estados Unidos não estão interessados em promover reformas.
- uma oportunidade perdida de reduzir os subsídios concedidos pela União Européia. A não implementação da decisão sinalizaria para a União Européia que ela pode assumir a mesma atitude em relação ao açúcar ou continuar a adiar a eliminação de subsídios a exportações.
- uma oportunidade perdida de satisfazer as legítimas demandas de países da África Ocidental pela eliminação de subsídios algodoeiros distorcivos ao comércio. Isso constituiria uma fonte contínua de problemas para os Estados Unidos na OMC.
- enfraquecimento do sistema de regras da OMC, do qual os Estados Unidos são um dos maiores beneficiários.

Por essas razões, a Oxfam apela aos Estados Unidos no sentido de que reconheçam e corrijam os efeitos distorcivos de seus programas de algodão sobre o comércio acatando a decisão do painel de uma maneira justa e sem demora. A Oxfam também insta a União Européia e os Estados Unidos a negociarem, de boa fé, novas regras nas atuais negociações agrícolas da OMC que possam efetivamente pôr fim às exportações em regime de dumping.

1. Introdução

Desde a reunião ministerial de Cancun, o algodão se tornou um item importante da agenda de negociações da OMC. Naquela reunião, quatro países da África Ocidental exigiram que os subsídios algodoeiros concedidos pelos Estados Unidos fossem drasticamente reduzidos na atual rodada de negociações. Essa exigência conquistou o apoio da maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento em Cancun. A reivindicação dos governos da África Ocidental era de que os subsídios concedidos pelos Estados Unidos a seus produtores e exportadores de algodão estavam deprimindo os preços do produto e prejudicando seriamente suas receitas de exportação e oportunidades de mercado para o algodão produzido na África Ocidental.

Com a emissão do relatório final sobre o contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos em torno dos subsídios ao algodão, uma conquista fundamental foi alcançada. Além de já existir um claro consenso entre os membros da OMC de que os subsídios concedidos pelos Estados Unidos ao algodão devem ser drasticamente reduzidos, ficou provado que seus atuais programas de subsídios algodoeiros violam regras da OMC e compromissos assumidos no âmbito do Acordo sobre Agricultura e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), assinados pelos Estados Unidos como parte dos acordos firmados na rodada do Uruguai.⁴

A decisão do painel terá um impacto importante sobre os atuais programas dos Estados Unidos se o país decidir acatá-la. Ela também fortalecerá os argumentos a favor de uma redução drástica de medidas de apoio distorcivas ao comércio do algodão na rodada de Doha, como solicitado por países da África Ocidental em Cancun. Por último, essa decisão mudará os termos gerais dos debates nas negociações agrícolas, ampliando as possibilidades dos que estão exigindo uma reforma radical do atual sistema de caixas.

2. O impacto do painel sobre os atuais programas dos Estados Unidos

Concorrência nas exportações

Desde 1994, os Estados Unidos não têm mais o direito de conceder subsídios para exportações de algodão e de outras commodities. No entanto, o país tem usado outros instrumentos para esse fim, como seus programas de créditos para exportação e os chamados programas Step 2. Ambos programas são interpretados como subsídios camuflados a exportações por outros membros da OMC. A decisão do painel se afina com essa interpretação.

Os programas de garantia de crédito para exportação (ECG) dos Estados Unidos foram enfocados em negociações levadas a cabo na rodada de Doha, em decorrência de sua escala e forte componente de subsídios. Esses programas oferecem um sistema de endosso dos créditos concedidos pelo setor privado a governos estrangeiros para a compra de commodities agrícolas do país. Eles permitem que exportadores estadunidenses ofereçam pacotes financeiros mais atraentes a compradores do que os oferecidos por instituições comerciais. Como esse esquema confere uma vantagem, considera-se que a diferença entre os termos comerciais e os oferecidos por esses programas constitui um subsídio à exportação. Combinadas, as garantias de créditos para exportação concedidas pelos Estados Unidos constituem, de longe, o maior programa de crédito para a exportação de produtos agrícolas do mundo, com pelo menos US\$ 5,5 bilhões sendo alocados por ano em conformidade com a *Farm Bill* (Lei Agrícola) de 2002. Na última década, os programas de garantia de crédito para exportação financiaram quase US\$ 34 bilhões em exportações.⁵

Segundo o painel, as garantias de créditos para exportação concedidas pelos Estados Unidos constituem subsídios a exportações porque os seus programas oferecem créditos a taxas especiais que são inadequadas para a cobertura dos custos e prejuízos de longo prazo dos programas. Portanto, os créditos concedidos para a exportação de algodão, soja, milho, sementes oleaginosas e derivados violam os compromissos assumidos na OMC pelos Estados Unidos de não conceder subsídios para a exportação desses produtos. Para o arroz, que é um produto programado para redução de subsídios, o valor dos créditos para exportação superou o teto permitido. Os créditos para exportação atualmente proibidos somam US\$ 1,63 bilhão ou 48

por cento de todas as garantias de créditos para exportação concedidas pelos Estados Unidos. O painel decidiu que o governo dos Estados Unidos precisará eliminar esses programas antes de julho de 2005.

Tabela 1: O impacto da decisão do painel sobre os créditos para exportação dos Estados Unidos

Créditos para exportação dos Estados Unidos	Valor em US bilhões	
	EF 2002	EF 2003
Créditos proibidos para exportação (algodão, soja, milho, sementes oleaginosas e derivados e arroz)	1.46	1.63
<i>Percentual do total de créditos para exportação</i>	<i>45.5%</i>	<i>48.1%</i>
Total de créditos para exportação dos EUA (GSM 102, GSM 103, SCGP)	3.22	3.39

Fonte: Dados extraídos dos argumentos apresentados pelo Brasil ao painel. http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp.

Uma das decisões mais importantes do painel foi a de proibir os subsídios do programa *Step 2*, que é composto por duas partes: ele oferece pagamentos para cobrir a diferença entre os preços vigentes nos Estados Unidos e no mercado mundial para exportadores e usuários domésticos de algodão produzido nos Estados Unidos. O painel considerou que ambos os componentes do programa *Step 2* violam compromissos assumidos pelos Estados Unidos. Ele considerou que os pagamentos feitos a exportadores de algodão, que somaram US\$ 415 milhões em 2002/2003, constituem um subsídio ilegal a exportações. Os subsídios do programa *Step 2* foram classificados pelos Estados Unidos como uma medida de apoio interno de caixa amarela. O painel discorda dessa classificação e considera que os pagamentos feitos a exportadores no âmbito desse programa constituem um subsídio a exportações por dependerem da exportação do produto em questão.

O painel também considerou que os pagamentos feitos a usuários nacionais de algodão produzido nos Estados Unidos por meio do programa *Step 2* devem ser proibidos, uma vez que eles só podem ser concedidos em troca do uso de algodão produzido nos Estados Unidos. De acordo com o painel, isso constitui um subsídio à substituição de importações, que é proibido pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Medidas de apoio interno

Os programas de apoio interno a produtores de algodão dos Estados Unidos acarretam graves prejuízos para o Brasil

Os Estados Unidos reformaram seus programas de subsídios por meio das *Farm Bills* de 1996 e 2002. A intenção geral das reformas foi a de conceber programas de subsídios menos distorcivos ao comércio de acordo com o modelo de desvinculação (ou seja, sem vincular os pagamentos feitos a produtores a níveis futuros de produção). No entanto, a experiência demonstrou que o efeito menos distorcivo ao comércio não se materializou. Como os países do G20 e muitas ONGs, como a Oxfam, previram, esses pagamentos isolaram os produtores dos sinais dos mercados, permitindo que eles continuassem a produzir a despeito dos níveis dos preços de seus produtos. Outros fatores compuseram o problema: a atualização periódica de anos de referência para níveis de produção; o impacto de subsídios vinculados que continuaram a ser concedidos; e o valor combinado dos subsídios. No final, as reformas desvinculadoras introduzidas pelos Estados Unidos e União Europeia em meados da década de 1990 se tornaram uma cortina de fumaça para a continuação de práticas de *dumping*.

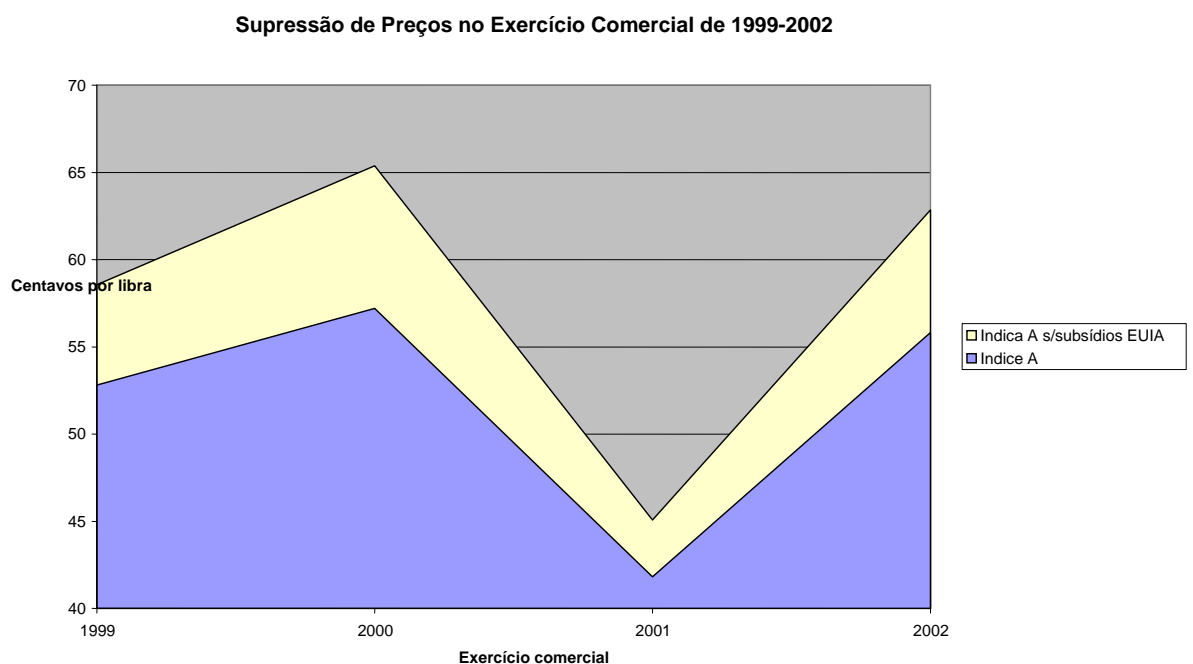
Os Estados Unidos afirmam que as mudanças introduzidas pela *Farm Bill* de 2002 desvincularam a maioria de seus pagamentos da produção. A Lei de 2002 autorizou a concessão de US\$ 180 bilhões a programas agrícolas ao longo de um período de dez anos, disponibilizando um valor adicional de US\$ 8 bilhões a serem concedidos como medidas de apoio agrícola e introduzindo novos programas como o dos “pagamentos contra-cíclicos”.

O painel considera que a maioria dos instrumentos usados pelos Estados Unidos no setor algodoeiro ainda são distorcivos ao comércio, particularmente seus empréstimos para a comercialização de produtos⁶, sua assistência em caso de perda de participação no mercado⁷ e seus pagamentos contra-cíclicos⁸. Também considera que os Estados Unidos classificaram equivocadamente na caixa verde os pagamentos diretos⁹ que concedem aos produtores de algodão.

O painel considerou que determinados subsídios são “específicos”,¹⁰ acarretando graves prejuízos para as exportações brasileiras por forçarem os preços mundiais para baixo. Por essa razão, o Brasil tem o direito de exigir as reparações previstas no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, que regulamenta o uso de subsídios. Para acatar a decisão, **os Estados Unidos precisarão eliminar esses subsídios inteiramente ou tomar medidas adequadas para eliminar seus efeitos adversos**. Isso significa que os Estados Unidos poderão reformar seus subsídios de modo que seus efeitos distorcivos ao

comércio sejam suficientemente reduzidos (por exemplo, o efeito da supressão de preços e os graves prejuízos que ela acarreta precisariam desaparecer). O painel não concordou com o argumento de que a cláusula de paz protegia esses pagamentos contra contestações porque eles ultrapassaram o limiar permitido.¹¹ A cláusula de paz é uma disposição do Acordo sobre Agricultura da Rodada do Uruguai que protege a maioria dos subsídios agrícolas de contestações amparadas no disposto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. No entanto, os subsídios concedidos pelos Estados Unidos ultrapassam o teto previsto, a partir do qual eles deixam de ser protegidos.

Essa é provavelmente a questão mais importante do caso, já que os empréstimos para a comercialização de produtos e os programas de pagamentos contra-cíclicos representam uma proporção considerável de todos os subsídios concedidos pelos Estados Unidos. **Embora este caso só diga respeito aos subsídios algodoeiros, os mesmos princípios poderão ser aplicados se os países em desenvolvimento resolverem questionar outras culturas altamente subsidiadas, como soja ou arroz.**



Índice A: Preço mundial do algodão

Fonte: Argumentos encaminhados pelo Brasil ao DSU
http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp.

Os Estados Unidos classificaram equivocadamente os subsídios como minimamente distorcivos ao comércio

As atuais regras da OMC não restringem a capacidade de seus membros de conceder subsídios minimamente distorcivos ao comércio, como, por exemplo, financiamentos para pesquisas agrícolas. Esses pagamentos, que não estão sujeitos a compromissos de redução, são relatados à OMC por países membros como pagamentos de “caixa verde”.

Uma das implicações das reformas baseadas na chamada desvinculação foi que os Estados Unidos classificaram um volume crescente de seus subsídios como sendo de caixa verde. Em 1999, os Estados Unidos classificaram subsídios que somaram US\$ 49 bilhões como de caixa verde. Outros membros da OMC protestaram contra essa atitude e questionaram se esses subsídios seriam minimamente distorcivos ao comércio e se estavam enquadrados nos critérios estabelecidos para subsídios de caixa verde. Em 1999, a União Européia classificou US\$ 19 bilhões como subsídios de caixa verde. Como parte da reforma do regime da CAP (Política Agrícola Comum), a União Européia tem planos de classificar volumes crescentes de pagamentos diretos como subsídios de caixa verde. Portanto, a definição dos tipos de pagamentos que podem ser classificados como de caixa verde constitui uma questão-chave para as negociações. Os países em desenvolvimento e os países do Grupo Cairns vêem a atual caixa verde como uma brecha que permite a países desenvolvidos manter medidas de apoio distorcivas ao comércio fora de seus compromissos de reduzir subsídios.

Tabela 2: Implicações da decisão sobre o contencioso dos subsídios dos programas de algodão e créditos de exportação dos Estados Unidos

Programas dos Estados Unidos que estavam sob disputa	Valor total para 2002/2003 (US\$ bilhões)	Classificação notificada a OMC pelos Estados Unidos	Decisão do painel sobre a classificação das caixas	Outras recomendações do painel ⁽ⁱ⁾
Créditos de exportação (algodão e outras commodities) ⁽ⁱⁱ⁾	1.6	Não notificado	Subsídios de exportação	A ser eliminado
Step 2 (algodão)	0.4	Caixa amarela	Subsídios de exportação	A ser eliminado
Empréstimos para comercialização de produtos (algodão)	0.9	Caixa amarela	Caixa amarela	A ser eliminado
Pagamentos contra-cíclicos (algodão)	1.3	Caixa amarela	Caixa amarela	A ser eliminado
Pagamentos diretos (algodão)	0.6	Caixa verde	Caixa amarela	Reclassificação na caixa amarela

⁽ⁱ⁾ Recomendações do painel relativas às regras sobre subsídios à exportação e aos sérios prejuízos vinculados aos efeitos dos preços suprimidos.

⁽ⁱⁱ⁾ Créditos a exportação para algodão, soja, milho, sementes oleaginosas e derivados e arroz

Fonte: Dados encaminhados pelo Brasil ao Painel e notificações dos Estados Unidos na OMC.

http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cgc/algodao.asp.

O painel considera que os Contratos de Flexibilidade de Produtos (PFC) e os Pagamentos Diretos¹² para o algodão não se enquadram nas disposições relativas à caixa verde. No caso dos subsídios ao algodão concedidos pelos Estados Unidos em 2002, US\$ 617 milhões, ou 20 % de todos os subsídios algodoeiros, foram classificados como subsídios de caixa verde. Para estarem de acordo com as regras da OMC, os pagamentos de caixa verde não devem estar vinculados ao tipo de produção. No caso dos Estados Unidos, há disposições que limitam a flexibilidade dos produtos que podem ser cultivados. Por exemplo, é proibido o cultivo de frutas, legumes e arroz selvagem em terras que recebem pagamentos dessa natureza. Para que um

pagamento de caixa verde seja efetivamente desvinculado, ele não deve restringir a flexibilidade do cultivo de diferentes produtos.

Em decorrência das verificações do painel, os Estados Unidos terão que reclassificar seus subsídios nas diferentes caixas de apoio interno. Isso significa que os Estados Unidos precisarão eliminar os elementos distorcivos ao comércio desses programas ou reclassificá-los na caixa amarela. Alguns analistas acreditam que, em consequência disso, os Estados Unidos poderão desrespeitar o seu teto de pagamentos dessa caixa.

Por último, o painel aponta que o impacto dos pagamentos diretos deve ser considerado juntamente com o produzido por outros programas. No caso do algodão com o impacto produzido pelos pagamentos contra-cíclicos, pelos empréstimos para fins de comercialização e pelos programas Step 2, que são vinculados à produção. Essa é uma antiga reivindicação do grupo dos países em desenvolvimento e da sociedade civil, que têm questionado a eficácia do Acordo sobre Agricultura de pôr fim ao dumping. Em decorrência do porte combinado dos programas de subsídios, os custos fixos dos produtores caíram tanto que eles só precisam arcar com seus custos variáveis para fazer a sua produção valer a pena. Assim, embora esses programas desvinculados, individualmente, talvez não induzam os produtores a aumentar a sua produção, o impacto combinado dos subsídios os leva a manter a sua produção, a despeito da finalidade específica de determinados subsídios.

3. O impacto para a África Ocidental

Os países produtores de algodão da África Ocidental são os mais afetados pelos subsídios atualmente concedidos pelos Estados Unidos. Só na África Ocidental, 10 milhões de pessoas dependem do algodão para sobreviver.

Devido aos altos custos envolvidos, às complexidades técnicas e ao medo de represálias, os países da África Ocidental não se uniram ao Brasil em sua contestação junto à OMC. No entanto, esses países exigiram em Cancun que todos os subsídios distorcivos ao comércio do algodão fossem eliminados. Essa demanda foi apoiada pela grande maioria dos membros da OMC. Até a União Européia, tradicionalmente avessa à redução de subsídios, adotou uma atitude positiva.

Com a decisão do painel, as reivindicações da África Ocidental foram legalmente confirmadas. Ele considerou que os subsídios concedidos pelos Estados Unidos ao algodão deprimiram os preços de uma maneira que acarretou graves prejuízos para o Brasil e outros países exportadores de algodão. No caso específico da África Ocidental, o painel ouviu provas trazidas por Benin e Chade, que atuaram como terceiros neste caso, sobre o impacto dos subsídios algodoeiros dos Estados Unidos sobre esses países. Essas provas foram usadas como elementos de consubstanciação da decisão do painel, o qual mencionou especificamente que os elementos trazidos por esses terceiros constituíam “bases probatórias” para as suas verificações.

Desde a reunião de Cancun, o debate em torno do comércio do algodão continua na agenda da OMC, juntamente com a negociação de estruturas tarifárias agrícolas e industriais e os chamados temas de Singapura (*Singapore issues*). A reunião ministerial dos países menos desenvolvidos (LDC) em Dacar e a recente reunião ministerial da União Africana em Kigali reafirmaram o apoio dos países em desenvolvimento à questão do algodão. O texto de negociação adotado pelo Conselho Geral da OMC em Genebra, em 1º de Agosto de 2004, inclui o compromisso de tratar o algodão ambiciosamente, especificamente e prontamente nas negociações agrícolas. Devido a pressões políticas do lobby algodoeiro dos Estados Unidos, o texto peca ao não prever datas e metas específicas para a pronta eliminação de todos os subsídios ao algodão que distorcem o comércio.

Não obstante, o painel do algodão vai mais além do que o acordo em torno do texto de Julho. Ele estabelece a eliminação da maioria dos subsídios ao algodão até Julho de 2005. O governo dos Estados Unidos deveria ver a implementação dessa decisão como uma

oportunidade de satisfazer as demandas dos países da África Ocidental pela eliminação imediata dos subsídios ao algodão que distorcem o comércio. Essa eliminação melhoraria consideravelmente a reputação dos Estados Unidos junto aos membros africanos da OMC e facilitaria o caminho rumo à conclusão da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Se os Estados Unidos falharem em implementar as decisões do painel ou em aceitarem, via negociação, a eliminação dos apoios ao algodão que distorcem o comércio, os governos dos países da África Ocidental continuariam podendo utilizar o Mecanismo de Disputa de Controvérsias. Na verdade, esses governos declararam claramente, antes de Cancun, que estariam prontos para entrar com uma ação contra os subsídios algodoeiros dos Estados Unidos se suas demandas não fossem satisfeitas no processo das negociações. É claro que seria difícil para a África Ocidental mover uma ação antes do Entendimento para a Solução de Controvérsias, mas ele constitui um mecanismo que poderá ser usado se os Estados Unidos não estiverem dispostos a propor uma solução.

4. O impacto das negociações agrícolas da OMC

Mesmo com o recente acordo dos membros da OMC sobre o texto base para um novo acordo agrícola, a maior parte do trabalho ainda está por fazer, incluindo as difíceis decisões políticas que precisam ser tomadas para a eliminação definitiva do dumping. Este painel terá um importante impacto nas negociações que estão por vir, pelos seguintes motivos.

Fortalecimento da posição política dos países em desenvolvimento

O principal impacto da decisão será o de fortalecer a posição dos países em desenvolvimento que estão lutando por regras mais justas para o comércio agrícola. A decisão de que os Estados Unidos (no caso do algodão) e a União Europeia (no caso do açúcar) violam as regras da OMC, enfraquece bastante seus argumentos políticos nas negociações. Afinal de contas, por que os países em desenvolvimento deveriam fazer quaisquer concessões na rodada de Doha se ficar claro que países que concedem pesados subsídios deixaram de cumprir os compromissos relativamente modestos que assumiram anteriormente na Rodada do Uruguai?

Alguns analistas prevêem que se um novo acordo for negociado nos moldes da proposta da União Europeia/Estados Unidos, a União Europeia não precisaria promover reformas mais profundas na sua Política Agrícola Comum e os Estados Unidos poderiam manter a maioria dos subsídios que concedem atualmente, os quais aumentaram significativamente após a aprovação da Lei Agrícola - *Farm Act* - de 2002.

Nesse contexto, uma possível consequência será o fortalecimento da voz dos que afirmam que um acordo ruim é melhor do que nenhum acordo. No entanto, embora limitadas e imperfeitas, as regras previstas no atual Acordo sobre Agricultura poderiam proporcionar uma base para uma melhor solução de controvérsias em torno de culturas altamente subsidiadas. Embora mover ações que envolvam mecanismos de solução de controvérsias não seja um procedimento fácil para os países em desenvolvimento, essa poderia constituir uma opção mais atraente do que um novo acordo agrícola pouco significativo. Isso poderia também reduzir a pressão para que os países em desenvolvimento alcancem um novo acordo na maior brevidade possível. Esperar a plena implementação de painéis pode

ser uma abordagem mais útil em sua estratégia política geral para pôr fim às práticas de *dumping* adotadas por países desenvolvidos.

Interesse renovado dos Estados Unidos e da União Européia na conclusão da rodada de Doha

O caso do contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos e o recente painel sobre os subsídios concedidos pela União Européia ao açúcar poderão renovar o interesse dos países desenvolvidos em engajar-se novamente no processo de negociações.

A vitória do Brasil no caso do algodão gerou uma certa ansiedade em torno da possibilidade de que os países em desenvolvimento talvez não precisem de um novo acordo agrícola, na medida em que podem recorrer ao Entendimento para a Solução de Controvérsias. Em vez de enfrentarem as incertezas dos casos julgados no âmbito do DSU, a União Européia e os Estados Unidos poderiam negociar um novo acordo agrícola na OMC que os permitiria proteger pelo menos uma parte de seus atuais programas de subsídios.

Obviamente, a União Européia e os Estados Unidos já advertiram os países em desenvolvimento para que não movam outras ações contra os seus subsídios. No entanto, se as negociações não avançarem, será politicamente difícil argumentar que os países em desenvolvimento não devem recorrer ao Sistema de Solução de Controvérsias como uma alternativa.

Negociações bem-sucedidas ofereceriam uma vantagem adicional. Elas poderiam proporcionar uma oportunidade para os Estados Unidos implementarem a decisão como parte de um novo acordo agrícola. Dessa maneira, a implementação da decisão não exigiria uma legislação separada e poderia ser incluída numa Rodada de Desenvolvimento de Doha mais ampla, que poderia incluir importantes benefícios para os Estados Unidos não apenas no setor agrícola, mas também nos setores dos produtos industriais e dos serviços. Foi assim que a União Européia implementou a decisão sobre a controvérsia em torno de sementes oleaginosas na Rodada do Uruguai.

Impacto sobre o teor das negociações

Concorrência nas exportações

No que se refere à concorrência nas exportações, a decisão do painel representa uma boa notícia para as negociações. O mandato de Doha, acordado pelos Estados Unidos, exige a eliminação de todas as

formas de subsídios a exportações, entre as quais créditos para exportações que constituam subsídios ou o uso comercial de ajuda alimentar.

A União Européia se recusa a eliminar os subsídios às exportações enquanto os componentes dos subsídios de créditos às exportações dos Estados Unidos não forem proibidos também. A disputa consiste na definição e no porte desses componentes. Se o país optar por cumprir com a decisão do painel e reformar os seus créditos para exportação, a União Européia poderia ficar isolada em suas tentativas de adiar a eliminação de seus subsídios a exportações.

Medidas de apoio interno

No que se refere a medidas de apoio interno, a decisão revela claramente que os programas de subsídios atualmente adotados pelos Estados Unidos produzem impactos desastrosos nos mercados mundiais. **Esse fato deve fortalecer os argumentos dos que estão solicitando cortes profundos em todas as formas de subsídios internos para todos os produtos**, principalmente para os principais produtos de exportação dos Estados Unidos, como o arroz, o milho, a soja, os laticínios e a carne. Isso desacredita ainda mais a proposta feita pelos Estados Unidos e a União Européia antes da reunião de Cancun, segundo a qual os Estados Unidos poderiam manter a maioria de seus programas atuais. Mais especificamente, a decisão terá um impacto sobre as discussões que estão sendo travadas neste momento em torno da caixa azul. Os Estados Unidos exigiram um relaxamento da sua definição para permitir a reclassificação de seus pagamentos contra-cíclicos. O ICONE, Instituto de Estudos do Comércio, uma instituição brasileira, estima que os Estados Unidos poderiam usar uma caixa azul reformada para manter subsídios da ordem de US\$ 10 bilhões se um teto não for acordado para essa caixa. Essa seria uma brecha importante, a qual também permitiria que os Estados Unidos mantivessem uma parte considerável de seus programas de subsídios ao algodão e de programas que oferecem outros subsídios.

Uma das reivindicações fundamentais dos países em desenvolvimento foi a de se estabelecer um teto para os pagamentos ou a de se redefinir os critérios adotados para os subsídios da caixa verde. O painel justifica a demanda desses países ao mostrar que pagamentos atualmente classificados como de caixa verde são distorcivos ao comércio. **Esse fato certamente exige uma completa reavaliação de todos os pagamentos atualmente classificados nessa caixa, a aplicação de critérios mais rigorosos ou o estabelecimento de um teto para todos os pagamentos (de caixa amarela, azul e verde).**

Acesso ao mercado

À luz das verificações do painel, que confirmam o impacto desastroso das práticas de *dumping*, os países em desenvolvimento podem relutar ainda mais em abrir os seus mercados, pelo menos enquanto o *dumping* continuar. O fato de os Estados Unidos não terem observado as regras existentes gera uma grande incerteza em relação à plena observância das mesmas para subsídios por parte da União Européia e dos Estados Unidos no âmbito de um novo acordo. No mínimo, qualquer acordo alcançado não deve negar aos países em desenvolvimento as ferramentas políticas necessárias para que eles possam proteger os seus mercados da enxurrada de commodities baratas subsidiadas (tarifas a produtos sensíveis, salvaguardas especiais e um mecanismo de compensação simplificada).

Cláusula de paz

Negociada na rodada do Uruguai, a cláusula de paz foi concebida para impedir que os membros da OMC contestassem subsídios que permanecessem após a implementação do Acordo sobre Agricultura. Ela propiciava uma isenção às regras normais da OMC para subsídios que permitiam aos seus membros prejudicados por subsídios concedidos por um outro membro exigir reparações no âmbito do Mecanismo de Solução de Controvérsias.

O painel do algodão, que determinou que a cláusula de paz não protegia subsídios concedidos pelos Estados Unidos, revela que a mesma não está imune. No entanto, embora o Brasil tenha vencido a ação a despeito da cláusula de paz, ela constituía um sério obstáculo para uma contestação bem-sucedida, porque colocava, em grande medida, o ônus da prova nos ombros do país afetado pelos subsídios contestados. Os Estados Unidos aumentaram significativamente seus pagamentos em 2001 e 2002, violando, assim, a cláusula de paz. Sem essa flagrante violação, teria sido impossível contestar os subsídios dos Estados Unidos, porque eles estariam protegidos. Além disso, esse caso revela que a quase-impunidade possibilitada pela cláusula de paz estimulou países que concedem subsídios a não serem honestos em seus relatos à OMC de como enquadram seus subsídios nas diferentes caixas.

A cláusula de paz expirou. A sua renovação foi uma das demandas apresentadas na proposta da União Européia/Estados Unidos antes de Cancun. Este painel certamente estimulará os países em desenvolvimento a não aceitarem sua renovação. Eles devem também solicitar uma notificação mais ágil e clara de subsídios entre as diferentes caixas, de modo que cada membro da OMC possa monitorar a correta implementação de suas regras para o comércio agrícola.

5. Conclusão: quatro razões pelas quais os Estados Unidos devem implementar a decisão do painel

Os Estados Unidos certamente recorrerão da decisão, mas eles estão numa encruzilhada. Se o seu recurso for rejeitado, eles serão forçados a acatar uma decisão que exige uma profunda reforma de seus atuais programas de subsídios. Isso estimularia perigosas ações por parte de um grupo de congressistas estadunidenses que resistem a decisões da OMC com base em argumentos de soberania. No entanto, os Estados Unidos teriam muito a perder com uma recusa de cumprir com a decisão. Como exemplos, podemos citar o seguinte:

- **uma redução geral de suas ambições em relação a um acordo agrícola**, na medida em que os países em desenvolvimento e do Grupo de Cairns concluiriam que os Estados Unidos não estão interessados em promover reformas. Isso certamente reduziria o nível de acesso ao mercado que os produtores norte-americanos poderiam esperar na rodada.
- **uma oportunidade perdida de reduzir os subsídios concedidos pela União Européia**. Considerando que os Estados Unidos desejam disciplinar os subsídios concedidos pela União Européia que também estão sujeitos a contestações formais no âmbito do Entendimento para a Solução de Controvérsias, a não implementação da decisão sinalizaria que a União Européia poderia fazer o mesmo.
- **uma oportunidade perdida de satisfazer as demandas de países da África Ocidental pela eliminação de subsídios algodoeiros** distorcivos ao comércio. Desde Cancun, essa iniciativa colocou os Estados Unidos numa difícil situação política. A implementação da decisão do painel permitiria que os Estados Unidos reformassem os mesmos programas de subsídios ao algodão que a África Ocidental rejeita.
- **o enfraquecimento da OMC e do seu Entendimento para a Solução de Controvérsias**, que teria um impacto adverso para os Estados Unidos, que têm usado esse entendimento para fazer valer seus direitos no âmbito de acordos da OMC em relação a outros membros. Enfraquecendo esse sistema, os Estados Unidos correriam o risco de perder a capacidade de, por exemplo, disciplinar as práticas adotadas em mercados emergentes, como os da Índia ou da China.

Por essas razões, a Oxfam apela aos Estados Unidos no sentido de **que eles reconheçam e corrijam os efeitos distorcivos de seus programas de algodão sobre o comércio acatando a decisão do painel de uma maneira justa e rápida.** A Oxfam também insta a União Européia e os Estados Unidos a negociarem, de boa fé, novas regras nas atuais negociações agrícolas da OMC que possam efetivamente pôr fim às exportações em regime de *dumping*.

Notas

¹ Esta nota parte da premissa de que o relatório final do painel sobre o contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos em torno dos subsídios ao algodão não será rejeitado se for impetrado recurso contra ele.

² Os Estados Unidos programaram compromissos de reduzir os subsídios concedidos para a exportação de 13 commodities, mas não programaram a redução de subsídios para a exportação de algodão. A concessão de subsídios para a exportação de produtos não programados ou de subsídios acima do nível dos compromissos de reduções programadas é proibida.

³ O certificado de comercialização de usuário de algodão produzido em terras altas dos Estados Unidos, ou programa *Step 2*, é um empréstimo especial concedido ao algodão produzido nessas terras. Em vigor desde 1990, o programa oferece pagamentos em espécie a usuários e exportadores nacionais qualificados de algodão produzido nessas terras altas coberto pelo programa quando os preços do produto caem abaixo de um piso acordado.

⁴ O acordo ASMC regulamenta o uso de subsídios em todos os setores. As disposições sobre os subsídios do Acordo sobre Agricultura são exceções às regras normais previstas no acordo ASMC.

⁵ Oxfam América, 2003.

⁶ Os empréstimos para a comercialização de produtos são esquemas de financiamento de curto prazo que disponibilizam recursos para os produtores pagarem as suas despesas, armazenando a sua colheita como uma garantia e quitando o empréstimo quando as condições do mercado forem potencialmente mais favoráveis.

⁷ Os pagamentos efetuados a título de assistência por perda de participação no mercado (“MLA”) constituem uma assistência *ad hoc* emergencial e suplementar concedida a produtores para compensar prejuízos sofridos em decorrência de baixas nos preços de commodities. Essa assistência foi substituída pelos pagamentos contra-cíclicos.

⁸ Os pagamentos contra-cíclicos, que dependem do preço corrente de commodities, baseiam-se em uma produção fixa por hectare.

⁹ O programa de pagamentos diretos (“DP”), que foi estabelecido em 2002, apóia produtores com base no seu número histórico de hectares e no histórico de sua produção de nove commodities, que incluem o algodão.

¹⁰ Subsídios específicos são aqueles exclusivamente concedidos a um grupo determinado de produtores para uma commodity específica. Os subsídios específicos são considerados potencialmente mais distorcivos ao comércio do que os disponíveis a todos os produtores e produtos.

¹¹ A cláusula de paz protege medidas de apoio interno de ações movidas no âmbito do Entendimento para a Solução de Controvérsias (DSU), desde que o montante envolvido não ultrapasse o limiar de seu nível em 1992. Essa regra foi negociada na Rodada do Uruguai.

¹² Os pagamentos dos contratos de flexibilidade de produção (“PFC”), que em 2002 foram substituídos por pagamentos diretos, ofereciam apoio a proprietários ou produtores de acordo com o número histórico de seus hectares e seu histórico de produção de sete commodities, que incluem o algodão.

© Oxfam International Junho de 2004

Este documento foi escrito por Celine Charveriat e Romain Benicchio. A Oxfam agradece as contribuições de Jennifer Brant, Michael Bailey e Gonzalo Fanjul para essa produção. Esta publicação é parte de uma série de documentos escritos com o objetivo de contribuir ao debate público sobre políticas para o desenvolvimento e questões humanitárias. Este texto poderá ser usado livremente para propósitos de campanha, educação e investigação desde que seja citada sua fonte.

Para maiores informações entrar em contato com o escritório de Oxfam em Brasília:

Tel: (61) 321-4044 / E-mail: brasilia@oxfam.org.br

Oxfam International é uma confederação de doze agências de desenvolvimento que trabalham em 120 países em desenvolvimento: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Community Aid Abroad (Austrália), Oxfam Alemanha, Oxfam Grã Bretanha, Oxfam Hong Kong, Intermon Oxfam (Espanha), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nova Zelândia e Oxfam Quebec. Por favor escreva ou faça contato para maiores informações.
Oxfam International Escritório de Advocacy, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org
Oxfam International Escritório em Bruxelas, 22 rue de Commerce, 1000 Brussels Tel: 322.502.0391
Oxfam International Escritório em Genebra, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva Tel: 41.22.321.2371
Oxfam International Escritório Nova Iorque, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam Alemanha

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam-Bélgica

Rue des Quatre Vents 60
1080 Bruxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Nova Zelândia

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Intermon Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermon@intermon.org
www.intermon.org

Oxfam América

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canadá

880 Wellington St.
Suite 400, Ottawa, Ontario,
Canada K1R 6K7 Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Ouest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Irlanda

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl

Published by Oxfam International August 2004

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-332-6