
ALGODÃO: AS IMPLICAÇÕES DOS SUBSÍDIOS AMERICANOS PARA A PRODUÇÃO BRASILEIRA

Lino Luis Colsera¹

1. Introdução

O Brasil vem desenvolvendo um grande esforço para recuperar o seu setor de produção de algodão. A cotonicultura nacional passa por um processo de transformação em que a modernização e a eficiência produtiva são as palavras chaves.

Todavia, a consolidação desse processo pode ser dificultada, ou até mesmo obstruída, devido à existência de políticas de apoio que diversos países concedem aos seus produtores. A adoção de políticas baseadas na concessão de subsídios aos produtores cria distorções na produção e, por consequência, no mercado doméstico. Tais distorções se transmitem ao mercado internacional desse produto e, portanto, aos demais países produtores.

Um indicativo de que tal fato já esteja acontecendo é a expectativa de que a produção nacional que vinha crescendo nos últimos anos deve reduzir-se na safra 2001/02. Estimativas da CONAB prevêem uma redução de quase 16% na área cultivada para essa safra.

Neste contexto de políticas protecionistas, cabe destacar a política agrícola dos EUA. A produção americana de algodão representa cerca de 20% da produção mundial, sendo os EUA o principal exportador dessa fibra no mercado internacional. Nestas condições, as distorções

decorrentes dos subsídios dados ao produtor americano poderão influenciar de forma significativa o comércio internacional desse produto. É importante ressaltar que, nos últimos anos, a política agrícola americana tem aumentado significativamente o seu grau de interferência no mercado. Ademais, as perspectivas da nova lei agrícola, que se encontra em discussão no Congresso americano, são de agravar o atual quadro de distorções.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar informações que possam subsidiar a formulação de um pedido de consultas e eventual formação de um “*panel*” no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC para questionar os instrumentos da política agrícola americana para o algodão, tendo em vista os prováveis danos dela decorrentes. No item seguinte faz-se uma caracterização do mercado do algodão, tanto no aspecto internacional como nacional. No item 3, apresenta-se os instrumentos da política agrícola americana que provocam distorções no funcionamento do mercado. No item 4, comenta-se sobre as implicações dos instrumentos da política agrícola americana sobre o funcionamento do mercado internacional de algodão. No item 5, busca-se avaliar a compatibilidade desses instrumentos da política agrícola americana com os normativos da OMC. Finalmente, no item 6, tendo em vista o precedente, apresenta-se sugestões com vistas a se solicitar consultas e eventual formação de um “*panel*” no âmbito da OMC.

2 – O mercado de algodão

2.1 - O mercado internacional²

O mercado internacional de algodão caracteriza-se por uma concentração da produção em um pequeno

¹ Diretor Substituto do Departamento de Planejamento da SPA/ MAPA.

² O texto apresentado neste item “2.1” foi elaborado, basicamente, a partir do trabalho “Características do Mercado Mundial de Algodão” elaborado pela Associação Nacional dos Exportadores de Algodão – ANEA, 15/02/2002

número de países, embora o cultivo dessa fibra ocorra em mais de 50 países. Para o ano safra 2001/02, quando se estima uma produção mundial de 20,9 milhões de toneladas, apenas quatro países - China, EUA, Índia e Paquistão, nesta ordem - respondem por 13,9 milhões de toneladas (66% da produção total). Se forem considerados os dez maiores países, essa quantidade aumenta para 17,9 milhões de toneladas, ou seja, 86% da produção total.

Outra característica marcante é que a maior parte do algodão é consumida no próprio país em que foi produzida. Para a safra 2001/02, estima-se que 72,5% da produção estará nesta condição. A título ilustrativo, os seis países que mais consomem algodão são, igualmente, os maiores produtores desta fibra e, por decorrência, o consumo advém de produção própria. Com isso, a quantidade a ser comercializada no mercado internacional não deverá ser superior a 6 milhões de toneladas (27,5% da produção mundial).

Ao se falar em comércio internacional de algodão, cabe registrar que, aproximadamente, a metade das exportações ocorre entre países vizinhos (dos EUA para o México e Canadá; da Argentina e Paraguai para o Brasil; da Grécia para Itália e Turquia; do Uzbequistão para a Rússia, dentre outros). Assim sendo, o comércio inter-regional mundial de algodão, em 2001/02, será de apenas 3 milhões de toneladas, isto é, apenas a metade do excedente exportável dos países produtores.

Em função da diferença de magnitude entre produção e consumo, os EUA são, dentre os grandes produtores, o único que se destaca como grande exportador. Para o ano safra 2001/02, a estimativa do excedente exportável americano é da ordem de 2,2 milhões de toneladas, ou seja, uma participação de 39% nas exportações mundiais.

A quantidade de algodão que os EUA deverão exportar este ano safra será maior que aquela a ser consumida no país, correspondendo a, praticamente, 50% da produção. Deste total, 500 mil toneladas serão destinadas ao comércio com os países vizinhos, restando 1,7 milhões de toneladas para serem exportadas ao resto do mundo. Tendo em conta, conforme mencionado anteriormente, que o comércio inter-regional mundial de algodão é de apenas três milhões de toneladas, a participação americana no comércio internacional eleva-se para 57%.

Neste ano safra, os Estados Unidos deverão produ-

zir a maior safra dos últimos 10 anos, nada menos que 4,4 milhões de toneladas. Por outro lado, a estimativa de consumo pela indústria doméstica deverá ser a menor nestes 10 anos, aproximadamente, 1,6 milhões de toneladas, enquanto a quantidade a ser exportada deverá ser a mais alta neste período: 2,2 milhões de toneladas. Mesmo exportando este volume recorde, a previsão é de que os Estados Unidos aumentem seus estoques finais em 600 mil toneladas porque, simplesmente, não existe suficiente demanda no mercado internacional para absorver todo o algodão que os Estados Unidos tem para vender, independentemente do nível do preço.

2.2 - O mercado brasileiro

O cultivo do algodão no Brasil apresentou um quadro estável até o final dos anos 80, quando a produção nacional era suficiente para atender a demanda doméstica. Na início da década de 90, contudo, essa cultura começou a deparar-se com uma severa crise de produção e o país chegou a importar por volta de 60% do seu consumo doméstico. Nos últimos anos, o cultivo do algodão no Brasil vem passando por profundas transformações, em especial no que diz respeito a ganhos de produtividade através da implementação de um novo modelo produtivo que incorpora tecnologias modernas.

Em decorrência dessas transformações, o país está novamente recuperando sua capacidade produtiva. Os atuais níveis de produção já atendem ao consumo doméstico, a exemplo do que acontecia no passado, verificando-se, ainda, a formação de excedentes exportáveis. No ano safra 2000/01, o Brasil exportou 147 mil toneladas de algodão, o que o coloca como um dos 10 maiores exportadores dessa fibra.

É importante enfatizar que nessa nova fase o sistema de produção diferencia-se de forma significativa do anterior. Passou-se a utilizar novas variedades mais produtivas, técnicas mais avançadas de produção, além do aumento no tamanho das áreas cultivadas. Buscou-se produzir algodão de melhor qualidade (tipo, padronização, comprimento e resistência da fibra), registrando-se um aumento expressivo na produtividade com redução no custo unitário de produção. Neste sentido, constata-se um aumento expressivo no rendimento médio por unidade de área cultivada que passou de uma média histórica em torno de 300 kg/ha para 1.080 kg/ha na safra 2000/01.

As áreas de produção se deslocaram de regiões como São Paulo e Paraná, com predominância de pe-

quenas propriedades, para os estados da Região Centro-Oeste, onde o cultivo se dá em grandes propriedades e as condições edafoclimáticas são muito mais favoráveis. Comparando-se a safra 1990/91 com a safra 2000/01, os estados da região sul/sudeste reduziram sua produção em 70%, ao passo que na região Centro-Oeste, houve um aumento de 600%. Na safra 1990/91, o estado do Paraná era o maior produtor brasileiro de algodão, respondendo por 48% da produção nacional, sendo substituído pelo estado do Mato Grosso que, na safra 2000/01, representou 57% da produção nacional.

O cultivo em grandes propriedades tem facilitado a adoção do uso intensivo de tecnologia moderna, dentre elas, a colheita mecanizada, diferentemente do sistema anterior. Por conseguinte, essas lavouras se tornam mais eficientes e o produto brasileiro mais competitivo, inclusive no mercado internacional. Como um bom indicativo dessas transformações, pode-se citar o já mencionado aumento do rendimento médio por unidade de área cultivada.

Um artigo³ publicado pelo ICAC⁴ caracteriza bem esta transformação. Segundo este artigo: *“The size of operations and the speed of technology adoption in the state are impressive. Cotton area per farm ranges from 500 hectares to 35,000 hectares, with 5,000 hectares the average. Most farms have as much area dedicated to soybeans and corn, with many also running beef cattle. The largest single cotton operation in Brazil is 35,000 hectares, and single farms of 1,500 hectares in Mato Grosso are considered small”*. Em relação ao uso de tecnologia, diz o artigo: *“All farms are fully mechanized, using 16-row planters and 4-row harvesters. Some farmers are experimenting with ultra-narrow cultivation. All seed cotton is moduled ... Most chemicals are applied by air, and most farms own and operate their own gins”*.

O artigo ressalta que muitos produtores também cultivam algodão nos estados do Paraná e de São Paulo e, com isso, conseguem uma maior taxa de utilização

dos equipamentos, devido a possibilidade de se transferir o mesmo equipamento entre as duas áreas. O artigo conclui afirmando: *“In summary, in just three years cotton production in Mato Grosso has flourished into international significance. Production has more than tripled, yields have more than doubled and cost per kilogram is relatively low. From almost nothing, a large, technologically sophisticated, highly mechanized agricultural industry has appeared ...”*

3. O Algodão Brasileiro Frente ao Americano

Dados comparativos entre a produção de algodão no Brasil e nos EUA mostram que o rendimento por unidade de área cultivada no Brasil atingiu o mesmo nível obtido pelos produtores americanos. É interessante observar que, enquanto os produtores brasileiros aumentaram esse rendimento, os americanos não apresentaram nenhuma modificação⁵. Estimativas recentes⁶ do ICAC sobre o rendimento médio por unidade de área para 2001/02 indicam que a média mundial será de 605 kg/ha, enquanto no Brasil este rendimento estará acima de 1000 kg/ha.

Outro bom indicador de competitividade é a comparação de custos de produção. Segundo trabalho do ICAC⁷, enquanto nos EUA o custo de produção (excluído o arrendamento) é de US\$ 1,65/kg, no Brasil, nas regiões de Cerrado, este custo é da ordem de US\$ 0,82/kg. De acordo com esse mesmo trabalho, dentre os países com os maiores níveis de rendimento por unidade de área, o Brasil é o que apresenta o segundo mais baixo custo de produção, perdendo apenas para a China.

A este respeito, vale citar, também, um trabalho do *Economic Research Service - ERS*⁸. Segundo este estudo: *“The financial viability of U.S. cotton farms varies greatly depending on cost of production, yield, the type of farm, prices, and other factors. Costs of producing U.S. cotton climbed steadily throughout much of the 1990s, largely the result of increased costs*

³ “Brazil Aiming to Export Again” – artigo de Terry Townsend, publicado no “Cotton: Review of the World Situation” – ICAC – volume 53, número 6, julho/agosto de 2000

⁴ ICAC – *International Cotton Advisory Committee* é uma associação de 43 países com interesse na cultura do algodão

⁵ Reforçando esta observação cabe citar o seguinte trecho do trabalho do USDA: *“Since 1991, U.S. cotton yields have averaged nearly 645 pounds per harvested acre but have ranged from a record 708 pounds in 1994 to 537 pounds in 1995. During the past 3 years, however, cotton yields have remained below the average, and concerns about the focus of cottonseed breeding programs have developed”* – “Cotton: Background and Issues for Farm Legislation” – Leslie Meyer and Stephen Macdonald – ERS/USDA – July/2001

⁶ “Cost of Production of Raw Cotton” - Trabalho de autoria de M. Rafiq Chaudhry, Chefe da Seção de Informações Técnicas do ICAC, que foi apresentado durante o III Congresso Brasileiro do Algodão, em 31/08/2001, realizado na cidade de Campo Grande (MS)

⁷ vide citação na nota nº 05

⁸ “Cotton: Background and Issues for Farm Legislation” – Leslie Meyer and Stephen Macdonald – July 2001 – ERS/USDA

of fertilizers and chemicals. Cash receipts for cotton and cottonseed have not kept pace with the cost of production, however. During the 1991-99 period, the farm value of cotton did not cover all production costs ... Consequently, government payments have been critical for cotton producers to show a profit during the past decade and particularly in the last several years”.

4 - O Apoio Governamental dos EUA para a Cultura do Algodão

A política agrícola americana, em sua forma atual, é regida pelo “*Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 – Fair Act*”. O *Fair Act* foi aprovado em abril de 1996 tendo vigência até setembro de 2002. Por meio do *Fair Act* define-se uma série de instrumentos para dar incentivos e apoio ao produtor agrícola americano. De uma forma geral, essas medidas podem ser separadas em dois grupos, segundo o objetivo a que se destinam: *i*) medidas de apoio interno ao agricultor e *ii*) medidas de apoio/incentivo às exportações.

4.1 – Medidas de apoio interno

As medidas de apoio interno têm por finalidade garantir a renda do cotonicultor. Por meio de diferentes instrumentos, são colocados à disposição do produtor pagamentos complementares que, na eventualidade de uma depressão nos preços de mercado, irão assegurar que a sua renda não será afetada de forma significativa. Com essa finalidade podem ser citadas as seguintes medidas: *Production Flexibility Contract Payments - PFC*; *Loan Deficiency Payments – LDP*; *Crop and Revenue Insurance – CRI*; *Market Loss Assistance – MLA* e *Quality Loss Program - QLP*.

O volume de gastos do governo americano com esses instrumentos de apoio ao agricultor em relação ao valor da produção do algodão é expressiva. Em 1999, essa participação foi de: 17,4% (*PFC*); 17,3% (*MLA*) e 19,4% (*LDP*).

O *PFC* foi criado como uma forma de compensar o agricultor pela alteração ocorrida na política agrícola com a edição do *Fair Act*. Assim, o montante de gastos com esse instrumento, para o período entre 1996 e 2002, foi definido previamente quando da aprovação do *Fair Act*. O *MLA*, por sua vez, surgiu como um pagamento emergencial com o objetivo de complementar as compensações do *PFC*, tendo em vista as acentuadas redu-

ções nos preços de mercado após 1998. Desta forma, o montante de gastos com o *MLA* é administrado anualmente em função do comportamento dos preços de mercado, variando de forma inversamente proporcional com ele.

O *LDP* é um mecanismo destinado a pagar ao agricultor a diferença entre o preço fixado pelo governo (“*loan rate*”) e o preço mundial ajustado (“*Adjusted World Price - AWP*”). Este último é calculado tomando-se por base as cotações internacionais do algodão (base Liverpool) com os ajustes necessários para a quotação equivalente no interior dos EUA. Assim, os gastos com o *LDP* dependem do nível em que é fixado o preço de referência (“*loan rate*”). Em tese, esse preço é definido a partir dos preços de mercado, porém não podendo ser inferior a 50,0 cents/pound e nem superior a 51,92 cents/pounds. Todavia, desde 1995, esse preço de referência está mantido no limite superior.

4.2 – Medidas de apoio/incentivo às exportações

Por meio dessas medidas o governo americano busca viabilizar o escoamento via exportação de parte da sua produção doméstica, a qual não necessariamente possui competitividade no mercado internacional. Para tanto, podem ser citadas as seguintes medidas: o programa especial denominado *Step 2*, o *Export Credit Guarantee – GSM 102/GSM 103* – e o *Supplier Credit Guarantee Program – SCGP*.

O programa especial *Step 2* objetiva incentivar a exportação do algodão americano. Consiste em um pagamento feito aos exportadores relativo a diferença entre o preço no mercado americano e a cotação internacional desse produto, quando a quotação interna superar a externa. É condição essencial que o beneficiário comprove a exportação do produto.

Os outros dois programas tem por objetivo dar garantias às operações de crédito de exportação. O *GSM* garante as operações de crédito realizadas por meio de instituições bancárias. O *GSM 102* opera com linhas de crédito de até três anos e o *GSM 103* com linhas de crédito entre três e 10 anos. O *SCGP*, por sua vez, oferece garantias para as operações de crédito firmadas diretamente entre o exportador e o comprador, sem a interveniência de um agente financeiro.

Os gastos com o *Step 2*, em 1999, representaram 11,9% do valor da produção do algodão. Quanto ao

GSM 102/103 e o SCGP, as informações disponíveis⁹ indicam que no ano fiscal de 2001 esses gastos foram da ordem de US\$ 398,2 milhões para o GSM 102 e de US\$ 1,26 milhões para o SCGP.

5 - As Implicações Decorrentes da Política Agrícola Americana

5.1 – Considerações Sobre a Política Agrícola Americana

A política agrícola americana tem sido marcada por um forte grau de intervenção do governo no mercado, o que vem acontecendo desde a década de 30. A este respeito vale citar o seguinte trecho de um trabalho da ABARE¹⁰: *“The history of US government intervention to support domestic farmers is a long one. The present support arrangement have their foundations in the 1930s New Deal legislation that was designed to assist recovery of the farm sector from the ravages of the Great Depression and the dust bowl era. That legislation was supposed to be temporary ... Yet, it has been developed, added to and adapted ever since in layer upon layer of support arrangements and regulations”*.

Não se pode desconhecer, todavia, que ocorreram tentativas de mudanças. A conjuntura econômica de meados da década de 90 propiciou as condições para a negociação de uma nova lei agrícola que buscasse diminuir o grau de intervenção do governo americano no mercado. *“O Fair Act redesenhou todo o sistema de suporte de preços e de administração da oferta dos principais cereais e oleaginosas e algodão... A base da lei foi a fixação de pagamentos fixos decrescentes e desconectados do mercado e das decisões de produção...”*¹¹.

Alem disso, os avanços e modificações ocorridos no setor agrícola americano sinalizavam a necessidade de mudanças na política agrícola. Neste sentido, o USDA¹² fez a seguinte observação: *“The Federal Agriculture Improvement and Reform (FAIR) Act of*

1996 proved to be historic in that it removed much of the decades-old program structure, provided unparalleled farmer decisionmaking flexibility through “decoupled” benefits, and set a new example throughout the world for providing domestic farm sector support”.

Contudo, a intenção inicial de modificação do *Fair Act* foi mantida apenas enquanto as perspectivas de mercado eram favoráveis. A partir de 1998, com a queda dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, a política agrícola americana retomou o espírito de intervenção no sistema produtivo americano. O seguinte trecho do trabalho da ABARE¹³ ilustra este retrocesso: *“Although in theory the decoupling provisions under the 1996 farm bill represented a step away from some of the most market distorting elements of US support for program crops, that perception was short lived. When world market prices dropped markedly in US dollar terms from 1998, the US Congress enacted four consecutive emergency packages in the years from 1998 to 2001. These packages added a further US\$ 28 billions to the amount of support provided by the farm bill, over those years”*.

No momento se discute a formulação de uma nova lei agrícola americana, a qual, segundo os termos que têm sido colocados, irá agravar o quadro de distorções de mercado hoje existente. Sobre esse assunto, a ANEA¹⁴ faz a seguinte observação: *“A nova lei agrícola está sendo discutida no congresso americano, neste momento. Existe uma versão que prevê a introdução de um novo tipo de mecanismo para subsídios, os chamados pagamentos contra cíclicos. Este mecanismo funcionaria com base a um “Target Price”, ou Preço Alvo que, no algodão, seria de aproximadamente 72 cts/lb, ou seja mais de 20 cts/lb acima do atual Loan Price. Basicamente este novo programa daria uma garantia ao produtor americano de um ingresso de 72 cts/lb através do LDP e outros subsídios, de forma a que, qualquer diferença não coberta por outros mecanismos, seria compensada por este. Para colocar em perspectiva, tomando como base os números do atual*

⁹ “FASOnline” no site do FAS/USDA: www.fas.usda.gov

¹⁰ “2000 US Farm Bill: Support and Agriculture Trade” – Ivan Roberts e Frank Jotzo – página 10 – ABARE – ABARE Research Report 01.13 – dezembro de 2001

¹¹ “A Política Agrícola dos Estados Unidos e seu Impacto nas Negociações Internacionais” – Marcos Sawaya Jank – página 71 – UNDP BRA/94/02 – MRE’S Capacity in International Economics – setembro de 2001

¹² “Food and Agriculture Policy – Taking Stock for the New Century” – página 48 – United States Department of Agriculture – USDA – setembro de 2001

¹³ página 30 do trabalho citado na nota nº 09

¹⁴ vide citação na nota nº 01

ano safra, significaria que além dos 2,6 bilhões de dólares gastos com o LDP, se gastariam mais 1,9 bilhões de dólares, um total de 4,5 bilhões de dólares para uma safra cujo valor de mercado é, tão somente, de 3,1 bilhões de dólares. Caso este mecanismo seja aprovado, o aumento da oferta americana será crescente, deprimindo ainda mais os preços do algodão no mercado internacional, de tal forma que, enquanto o produtor americano estiver recebendo 72 cts/lb, o produtor no mundo poderá estar recebendo um terço deste valor ou menos, ao mesmo tempo que os Estados Unidos continuariam com sua super produção e seus incentivos, empurrando estes excedentes ao mercado mundial. Ou seja, o programa agrícola dos Estados Unidos poderá chegar ao absurdo de subsidiar 200% do valor da própria safra que está promovendo!”.

Antes de se passar aos comentários específicos sobre cada uma das medidas, é interessante citar outro trabalho¹⁵ do USDA. Ao analisar a formação da renda do produtor de trigo americano, este trabalho deixa claro que a existência de políticas de intervenção não estimulam a eficiência econômica.

Neste sentido, vale destacar o seguinte trecho do trabalho: “*When farmers reduce costs through improving production and management practices, the net benefits of the cost saving accrue to individual farms and should persist until aggregate output expands and lowers price. When the Federal government implements policies that raise farm prices nationally or provide income insurance, both financially efficient and inefficient farms may benefit ... Neither direct government payments nor government intervention to raise markets prices encourages cost reduction by farmers... Without change in either on farm management decisions or in the approach of government policy, earning a fair income sufficient to cover economic costs of production from the market is a dim prospect for a significant portion of wheat farmers in the U.S. today*”.

5.2 - Impacto das Medidas de Apoio Interno

Adota-se como premissa básica que alguns instrumentos da política agrícola americana distorcem o funcionamento do mercado doméstico de algodão. Ten-

do em vista o volume de recursos envolvidos e a dimensão da produção/exportação americana, essas medidas, direta ou indiretamente, afetam de forma negativa o funcionamento do mercado internacional. Do mesmo modo, e dado o grau de abertura do mercado brasileiro, esse impacto se reflete, também negativamente, na produção nacional dessa fibra.

Dentre as medidas de apoio interno mencionadas no item 3.1 anterior, o LDP é a medida que mais causa impacto direto no funcionamento do mercado. De acordo com o trabalho elaborado pela ANEA¹⁶: “*Este mecanismo permite que o produtor americano receba a diferença entre o preço previsto pelo “Loan”, que é 51,92 cts/lb, e o AWP “Adjusted World Price” - preço mundial ajustado. O AWP é determinado com base a um tipo Middling, com comprimento da fibra de 1.3/32”, dos principais países exportadores desta qualidade de algodão. Se faz a média das 5 cotações mais baratas deste tipo de algodão Cif Norte da Europa, e se desconta os custos de colocar este algodão, desde o interior dos Estados Unidos ao Norte da Europa, e mais o deságio de qualidade do tipo Middling 1.3/32”, para o tipo Strict Low Middling 1.1/16”, que é a qualidade base do “Loan”, que é de aproximadamente 14 cts/lb*”.

O documento da ANEA prossegue: “*Desta forma, se o preço médio das 5 cotações mais baratas do tipo Middling 1.3/32 Cif Norte da Europa estiver em 43 cts/lb, por exemplo, o AWP estaria em 29 cts/lb. O produtor poderia vender neste preço e receber a diferença do Loan Price (51,92 cts/lb) ou 22,92 cts/lb, do governo americano. Portanto, o mecanismo cria um círculo vicioso porque, à medida que os Estado Unidos pressionam com a venda de seus excedentes, as cotações no mercado internacional se deprimem, reduzindo o AWP, aumentando o LDP, que, por sua vez, incentiva mais exportações americanas, deprimindo ainda mais as cotações do algodão no mercado internacional*”.

O documento da ANEA¹⁷ chama atenção para uma particularidade do LDP do algodão a qual o diferencia do LDP aplicado para outras commodities. O LDP, tal como definido para o algodão, apresenta um caráter de subsídio à exportação. Neste sentido, argumenta a ANEA: “*Um detalhe importante do LDP do algodão é*

¹⁵ “A Fair Income for Farmers?” – Mitchell Morehart, Betsey Kuhn and Susan Offutt – páginas 25 e 26 - Agricultural Outlook/May 2000 – Economic Research Service/USDA

¹⁶ vide citação na nota nº 01

¹⁷ vide citação na nota nº 01

que, diferentemente daquele aplicado para a soja, onde o LDP é calculado com base às cotações de soja no mercado livre dos Estados Unidos, refletidas na Bolsa de Futuros de Chicago, no algodão, o LDP é calculado com base nas suas cotações internacionais, permitindo sua identificação como um subsídio de exportação. Se assim não fosse, o LDP do algodão, como o da soja, poderia haver sido definido com base às cotações do mercado, refletidas pela Bolsa de Futuros de Algodão, em Nova York”.

A principal consequência dessa situação é que o produtor americano irá tomar a sua decisão de produzir a partir dos subsídios decorrentes do LDP dado pelo governo e não pelas sinalizações do mercado. Com isso, o volume de produção não corresponderá aos níveis de demanda, gerando um excedente que irá provocar distorções no funcionamento do mercado, inclusive no mercado internacional.

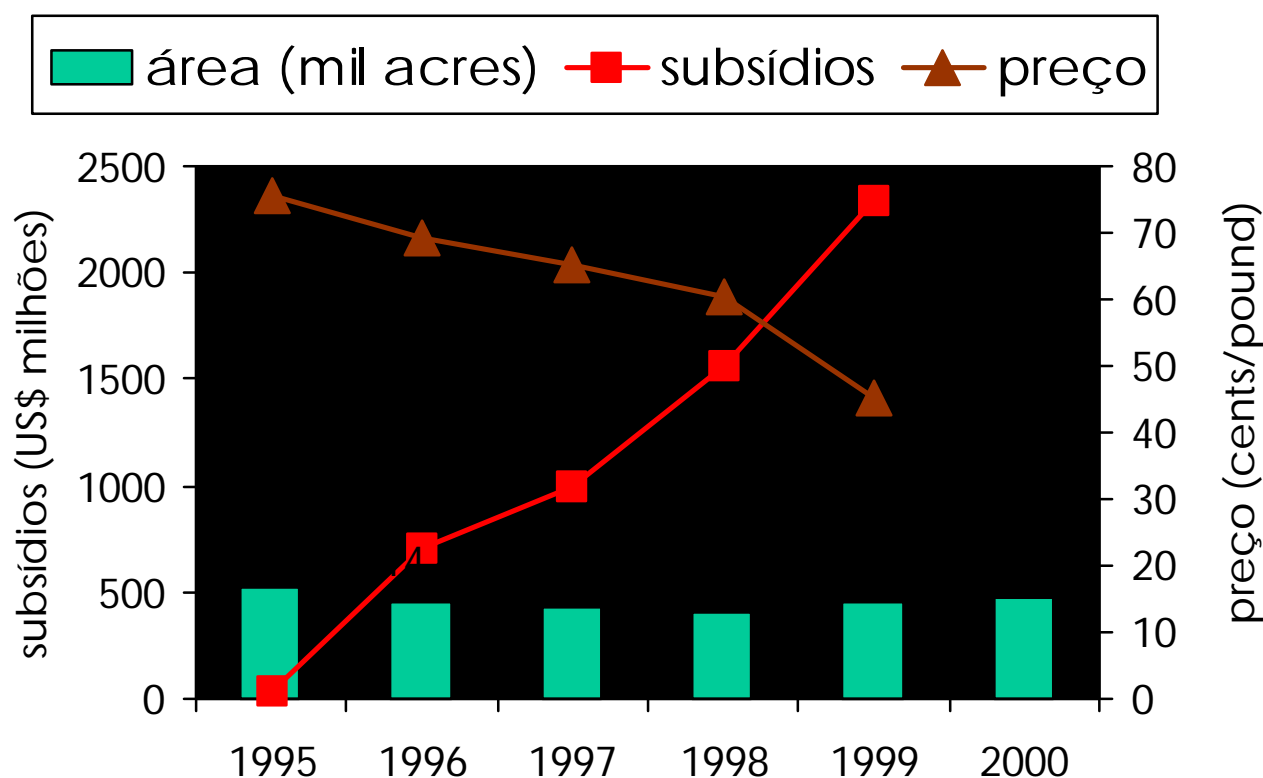
Na medida em que a tomada de decisão do produtor americano não mais se guia pelos sinais do mercado mas sim pelos estímulos da política oficial, o nível da produção dos EUA não mais resultará do equilíbrio entre a oferta e a demanda. Assim sendo, embora os preços internacionais estejam em queda, a produção americana não se reduz, dificultando, ou mesmo impedindo, a restauração do equilíbrio do

mercado a nível mundial.

Como um indício da existência de distorção nesse programa voltado para o algodão, pode-se citar o congelamento do preço de referência para o LDP. Como foi mencionado anteriormente, este preço deveria ser calculado a partir dos preços de mercado, todavia ele tem sido mantido no limite máximo desde 1995, apesar das quedas verificadas nos preços de mercado. Tal artifício contribui para ampliar o isolamento do agricultor americano dos sinais do mercado. Tal situação fica exemplificada no gráfico a seguir.

Neste gráfico são três as variáveis consideradas: área plantada, preço e subsídios concedidos. Verifica-se que, entre 1996 e 1999, enquanto o preço reduziu-se em 35% a área cultivada cresceu por volta de 6,5%. Neste mesmo período, os subsídios concedidos passaram de US\$ 703 milhões para US\$ 2,3 bilhões. Embora não haja um exame mais acurado, e considerando a já mencionada estabilidade da produtividade física naquele país, é razoável supor que este comportamento da área cultivada, em meio a um cenário de queda de preços, é determinado pela existência dos crescentes subsídios concedidos aos produtores norte-americanos.

Não é demais enfatizar que a adoção de políticas protecionistas que se valem da prática de subsídios gera



um ciclo perverso com conseqüências negativas sobre o mercado. A concessão de subsídios leva a um comportamento da produção que resulta em um excesso de oferta. Este excedente provoca uma queda nos preços que, devido a existência de políticas protecionistas, irá motivar subsídios adicionais, reiniciando, assim, este ciclo vicioso.

Alem do *LDP*, as outras medidas de apoio interno citadas no item 3.1 anterior também podem interferir no funcionamento do mercado. Embora o *PFC*, o *CRI*, o *MLA* e o *QLP* possam ser vistos como medidas desvinculadas do preço ou da produção, eles podem resultar na geração de um efeito riqueza que repercute sobre a tomada de decisão do produtor. Ao contribuir para reduzir o risco inerente à atividade produtiva essas medidas ajudam a sustentar e/ou incentivar o investimento e a produção agrícola. Com isso, ainda que essas medidas possam ser definidas como neutras, elas potencializam os efeitos decorrentes do *LDP*.

A este respeito cabe mencionar um trabalho do USDA¹⁸ que tece considerações sobre o impacto destes tipos de medidas sobre a produção. Referindo-se ao *PFC*, o trabalho do USDA faz o seguinte comentário sobre medidas desvinculadas: “*Because PFC payments do not depend on current production or prices, it can be argued that they have no influence on farmers’ production decisions. However, since PFC payments raise farmers’ income and financial well-being, they can potentially affect agricultural investment and thereby enhance production. Lenders are more willing to make loans to farmers with higher guaranteed incomes and lower risk of default. Greater loan availability facilitates additional agricultural production. Increased income from PFC payments also allows farmers, particularly those constrained by debt or limited liquidity, to more easily invest in their farm operation. The resulting increased investment in farming operations contributes to higher agricultural production in the long run*”.

Continuando nesse raciocínio o trabalho do USDA afirma: “*The increase in wealth resulting from PFC payments also can change farmers’ views of the financial costs associated with risk, and the change in risk attitude may affect the mix of crops produced. The guaranteed income stream from PFC payments may make farmers more willing to undertake production of*

riskier crops that provide the possibility of higher expected returns”.

Sobre o *CRI*, o trabalho do USDA comenta: “*Insurance changes the distribution of expected revenues by reducing financial risk associated with crop production variability. Government crop insurance subsidies are likely to alter producer behavior because they lower the cost of purchasing coverage. The cost reduction represents a benefit to producers that raises expected returns per acre and provides an incentive to expand area in crop production*”.

Este trabalho menciona também uma pesquisa que o *Economic Research Service – ERS* do USDA realizou para avaliar o efeito dos subsídios sobre os seguros agrícolas. O resultado encontrado sugere que esses subsídios irão propiciar, entre as oito maiores culturas, um aumento de área cultivada da ordem de 900 mil acres. O trigo e o algodão são as duas culturas que mais irão se beneficiar deste acréscimo (por volta de 2/3).

A respeito do *LDP*, o trabalho do USDA faz os seguintes comentários: “*Marketing loan benefits (marketing loan gains and loan deficiency payments) are estimated to have added 4-5 million acres to total U.S. acreage planted to the eight major field crops for 2000 ... In years of higher prices, impacts of marketing loans on production would be smaller because program benefits would be lower. Conversely, in years of lower prices, impacts would increase ... Soybean and cotton acreage are each up about 1 million acres...*”.

No que diz respeito ao *MLA*, o USDA entende que: “*Disaster payments are typically dispensed after production decisions have been made, and it can therefore be argued that such assistance does not distort production. On the other hand, if producers have expectations of future assistance based on past government actions, then the prospect of disaster payments may influence production decisions. With three emergency assistance packages enacted in less than 2 years, farmers may now expect this type of government assistance to be more likely when prices or production are low*”.

Ainda sobre o *MLA* continua o trabalho do USDA: “*Expectations of disaster assistance when prices or*

¹⁸ “*U.S. Farm Program Benefits: Links to Planting Decisions & Agricultural Markets*” – Paul C. Westcott and C. Edwin Young – ERS/USDA, Agricultural Outlook, October 2000

production fall to low levels increase expected producer returns and may lead to higher production than would otherwise occur. Thus, disaster assistance may encourage producers to keep riskier land in production”.

Resumindo a avaliação sobre estes programas da política agrícola americana o trabalho do USDA conclui afirmando: “...*agricultural programs increases U.S. production somewhat by affecting planting decisions in the aggregate and/or in acreage of specific crops. As consequence, each program exerts some effects on market prices, domestic use, and exports*”. Mais adiante o trabalho continua: “*Increased production resulting from these programs will also tend to lower prices, and prices declines ... Nonetheless, production remains higher as a result of these programs, although except for marketing loans, aggregate acreage impacts appear to be small*”.

Em relação a segunda parte da premissa básica – a repercussão dos efeitos da política doméstica sobre o mercado mundial – faz-se os comentários a seguir.

Um estudo elaborado pelo ICAC¹⁹ mostra que o preço internacional do algodão vem caindo nos últimos anos e, apesar disso, a produção tem aumentado. Dentre as razões para tanto, o estudo aponta as medidas governamentais. Neste sentido comenta o estudo: “*Medidas adotadas por governos para proteger os agricultores em muitos países do impacto provocado pela queda nos preços das mercadorias também estão afetando a oferta mundial de algodão. Em geral, os programas governamentais de sustentação de preços e rendas estão aumentando a produção mundial em um volume calculado em dois milhões de toneladas acima do que seria produzido aos preços atuais, sem tais medidas*”.

Em outro trecho, o estudo diz que os três maiores países produtores (China, EUA e Índia) são os responsáveis pela maior parte do aumento da produção. Especificamente em relação aos EUA, o estudo afirma: “*O aumento na produção de algodão pela terceira temporada consecutiva em 2001/02, apesar dos preços de mercado que continuam abaixo da média, pode ser explicado pela contínua influência do pagamento recorde de 4 bilhões de dólares em programas governa-*

mentais de algodão “upland” no exercício financeiro do ano 2000, pelos lucros relativamente favoráveis do algodão em relação a outras safras concorrentes à época do plantio pelo programa de seguros para a colheita”.

Um outro trabalho do ICAC²⁰ contém comentários que confirmam o que foi expresso nos parágrafos anteriores. Este trabalho reporta-se a um estudo conjunto do ICAC realizado com a FAO, quando foi desenvolvido um modelo para estimar o impacto dos subsídios sobre os preços. Este trabalho identificou que: “...*the decline in U.S. production would result in average international cotton prices 6 cents higher than realized in 1999/00 and 12 cents higher than expected in 2000/01*”. Mais adiante, o trabalho afirma: “*There is no doubt that with higher prices production in non-subsidizing countries would increase ... The impact of removal of U.S. subsidies would have an estimated net positive effect of 3 cents on average cotton prices in 1999/00, and 6 cents in 2000/01. If it is assumed that subsidized production in all countries would respond as in the theoretical exercise for the U.S., the impact of a removal of direct subsidies worldwide would have an estimated net positive effect of 17 cents on average cotton prices in 2000/01*”. O trabalho conclui dizendo: “*It is reasonable to expect that a removal of subsidies would result in less variation in season average prices from year to year, but little effect would take place in the long-term as production would shift to other countries*”.

5.3 - Impacto das Medidas de Apoio/Incentivo às Exportações

No caso das medidas de apoio/incentivo às exportações, mencionadas no item 3.2 anterior, a análise do impacto deve ser feita separando-se o *Step 2* do *GSM* e do *SCGP*. O primeiro por tratar-se de um caso de subsídio à exportação e o segundo de mecanismo de garantia de crédito.

Em relação ao *Step 2*, a ANEA argumenta que ele se constitui em uma forma de subsídio à exportação. A este respeito afirma o documento da ANEA²¹: “*Outro claro subsidio de exportação dos Estados Unidos é o*

¹⁹ “*Mercado Mundial de Algodão: Mais Preços Baixos no Horizonte*” - Estudo de Autoria de Carlos Valderrama Becerra, Economista Chefe do ICAC, que foi apresentado durante o III Congresso Brasileiro do Algodão, em 31/08/2001, realizado na cidade de Campo Grande (MS)

²⁰ “*Production and Trade Policies Affecting The Cotton Industry*” – A Report by the Secretariat of ICAC – September 2001

mecanismo conhecido como Step 2. A sistemática deste mecanismo consiste em pagar a diferença entre o preço mais barato de algodão americano, tipo Middling 1.3/32 no Norte Europeu, e a média das 5 cotações internacionais mais baratas, do mesmo tipo de algodão, Cif Norte Europeu, menos 1,25 cts/lb. Portanto, mesmo quando o algodão americano estiver cotado à níveis de preço acima dos internacionais, o governo americano garante, através deste mecanismo, a competitividade do algodão americano no mercado internacional, subsidiando a diferença”.

O documento da ANEA prossegue dizendo: “... o LDP está desenhado para que as cotações do algodão americano no mercado internacional sejam as mais baratas. Mas, mesmo quando este mecanismo falhar e a cotação do algodão americano ficar acima daquela de outros algodões, existe um outro mecanismo, o Step 2, que paga esta diferença a mais, garantindo desta forma a competitividade do algodão americano. Em qualquer circunstância, o algodão americano está pronto a competir nos mercados internacionais, amparando pelos programas de incentivos e subsídios relatados”.

As outras duas medidas, dependendo das condições em que sejam operacionalizadas, podem se tornar uma forma disfarçada de subsídio à exportação. Com isso, um produto que seja exportado ao amparo de um programa nessas condições irá concorrer de forma desleal com o produto de outros países.

No caso deste tipo de medida, a interveniência do governo americano geralmente é feita para dar as operações de crédito condições mais vantajosas do que as prevalentes em condições normais de mercado. Assim é que, usualmente, os créditos à exportação garantidos pelo governo oferecem prazos e taxas de juros preferenciais, significativamente mais favoráveis do que os importadores poderiam conseguir diretamente em bancos comerciais. Esta diferença pode ser entendida como o subsídio embutido na operação, caracterizando a “*circumvention*” prevista no Artigo 10 do AsA. Neste caso, os EUA estariam, de forma disfarçada, concedendo um subsídio à exportação do algodão.

5.4 - As implicações para o mercado nacional

Conforme mencionado, uma das principais conse-

qüências da política agrícola americana é deprimir os preços internacionais ou impedir que os mesmos se recuperem. Segundo o documento da ANEA²²: “*Para os demais países produtores, inclusive o Brasil, o resultado é que o preço na porteira, para seus produtores, é o valor equivalente ao do AWP, aproximadamente, sem o benefício do subsídio representado pelo LDP. Se consideramos que o valor do LDP superou o AWP neste ano safra, podemos dimensionar o ônus que recai no resto do mundo por conta dos subsídios dos Estados Unidos. Outros países podem ter mecanismos para apoiar seus produtores, mas nem de longe se aproximam, em valores, ao tamanho da ajuda dada pelo governo americano a seus produtores*”.

Tal fato pode inibir os produtores brasileiros em continuarem investindo na produção, prejudicando não só o nível tecnológico existente nos cultivos atuais, como também impedindo a expansão natural e em bases competitivas da área e da produção. Não é demais repetir que, por mais eficientes que sejam os produtores brasileiros, não é possível competir com os recursos do tesouro americano.

A partir de 1995, a produção brasileira vem crescendo, a ponto de, no ano de 2001, viabilizar exportações da ordem de 147,3 mil toneladas. Como movimento contrário, as importações reduziram-se, atingindo o seu mais baixo nível (81,3 mil toneladas) nos últimos dez anos.

Por outro lado, como conseqüência da continuidade dos baixos níveis de preços no mercado internacional, a produção brasileira deverá recuar em 2002 para 786,5 mil toneladas, uma redução de 16% sobre 2001. Em decorrência, estima-se que o Brasil não conseguirá manter o nível de exportação verificado em 2001, recuando-o para 86,0 mil toneladas em 2002 (uma redução de 42%). Completando o quadro, a expectativa é que as importações voltem a crescer, atingindo 133,0 mil toneladas (acréscimo de 64%).

Fazendo-se uma extrapolação para os demais países do MERCOSUL, a ANEA constata que a situação é ainda pior. Citando as próprias palavras da ANEA²³: “*O efeito é ainda mais nocivo em nossos vizinhos do Mercosul, onde a produção está caindo 30% no Paraguai, de 100 para 70 mil toneladas, e quase 60% na Argentina, de 170 a 70 mil toneladas. Portanto, o Mercosul*

²¹ vide citação na nota nº 01

²² vide citação na nota nº 01

deve passar de uma produção de 1,2 milhões de toneladas em 2001 para algo próximo de 900 mil toneladas em 2002 o que corresponde a uma redução de aproximadamente 25%. O que justifica, plenamente uma representação dos países do Mercosul na OMC, contra os Estados Unidos”.

Um outro fator que pode prejudicar o crescimento da produção nacional é a possibilidade dos EUA exportarem para o Brasil algodão a preços que não correspondam à realidade de custos dos produtores americanos. No ano de 2000, as importações provenientes dos EUA representaram 23% do total das importações brasileiras. Cabe destacar que este percentual foi o mais alto dos últimos dez anos. Como a produção americana é fortemente subsidiada, em especial pelo LDP, a entrada deste produto no mercado brasileiro é prejudicial ao produto nacional, uma vez que a competitividade do produto americano está calcada nos subsídios dado pelo governo daquele país.

No plano externo, a concorrência desleal do produto americano pode impedir que o Brasil venha a se tornar um exportador de algodão. Isto decorre do fato de que preços internacionais deprimidos, por causa da política doméstica americana, podem não viabilizar possíveis exportações do produto brasileiro. Ademais, a possibilidade dos americanos poderem exportar produtos ao amparo de programas que, ao facilitarem o crédito à exportação criam circunstâncias artificiais, diminui as condições de competitividade com as quais se defronta o produto brasileiro.

6 - A Compatibilidade com as Regras da OMC

Constatadas as implicações negativas dos instrumentos da política agrícola americana para a produção brasileira de algodão, é necessário avaliar a compatibilidade dos mesmos em relação aos compromissos assumidos pelos EUA junto à OMC. Por se tratar de medidas referentes à agricultura, a primeira verificação a ser feita é em relação ao Acordo sobre Agricultura – AsA. Essa conformidade não se esgota apenas nas disposições do AsA. Todavia, a possibilidade de prevalência de outros dispositivos legais da OMC para medidas na área agrícola irá depender da excepcionalidade prevista no Artigo 13 do AsA – “cláusula da paz”.

6.1 – O Dispositivo da “Cláusula da Paz”

O Artigo 13 do AsA – “cláusula da paz” - estabelece um tipo de “anistia” para as medidas que estejam

em conformidade com os critérios do AsA, desde que observado alguns condicionantes. Em outras palavras, caso se verifique esses condicionantes previstos no Artigo 13, as medidas de política agrícola ficam isentas de contestação com base em outros normativos da OMC.

No caso da “caixa-verde”, para se beneficiarem da “cláusula da paz” as medidas devem estar em consonância com o previsto no Anexo 2 do AsA conforme o disposto no item (a) do Artigo 13, transcrito a seguir:

(a) domestic support measures that conform fully to the provisions of Annex 2 to this Agreement shall be:

(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 and Part III of the Subsidies Agreement; and

(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994

Em relação as demais medidas de apoio interno (medidas da caixa-amarela), o Artigo estabelece as seguintes condições para a vigência da “cláusula da paz”:

(b) domestic support measures that conform fully to the provisions of Article 6 of this Agreement including direct payments that conform to the requirements of paragraph 5 thereof, as reflected in each Member's Schedule, as well as domestic support within de minimis levels and in conformity with paragraph 2 of Article 6, shall be:

(ii) exempt from actions based on paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the Subsidies Agreement, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year; and

(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year

Quanto aos subsídios à exportação, a proteção da “cláusula da paz” só se verifica se a medida estiver em plena conformidade com a Parte V do AsA, conforme o disposto no item (c) do Artigo 13, transcrito a seguir:

(c) export subsidies that conform fully to the provisions of Part V of this Agreement, as reflected in

each Member's Schedule, shall be:

(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 or Articles 3, 5 and 6 of the Subsidies Agreement.

6.2 – Compatibilidade das Medidas de Apoio Interno

Em relação às medidas de apoio interno e, segundo as notificações enviadas pelos EUA ao Comitê de Agricultura - COA, o *PFC* e o *CRI* são considerados como medidas da “caixa-verde” enquanto o *LDP* e o *MLA* são classificados como medidas da “caixa-amarela”. O *QLP* até o presente momento ainda não foi objeto de notificação ao COA, pois essa medida foi editada no ano 2000. Assim sendo, em relação ao *PFC* e o *CRI*, uma vez que esses dois programas já foram notificados como da “caixa-verde”, entende-se que os mesmos estariam sob a proteção da “clausula da paz”.

No caso das demais medidas de apoio interno, a condição essencial é que “...such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year”. Com base em uma avaliação preliminar, depreende-se que o volume de subsídio concedido em anos recentes é superior ao praticado em 1992. Uma série histórica dos gastos do governo americano com as medidas de apoio para o algodão permite verificar que em 1999 o montante de gastos com o algodão (US\$ 2.335,6 milhões) superou o que foi gasto tanto em 1992 (US\$ 1.626,2 milhões) como em 1993 (US\$ 1.719,3 milhões).

Não se dispõe de dados posteriores a 1999, porém, os indicativos são que os EUA aumentaram os seus gastos com as medidas de apoio ao algodão. Segundo informação da ANEA²⁴: “Podemos estimar que os Estados Unidos vão despende no programa *LDP*, em subsídios para a comercialização da atual safra de algodão, mais de 2,6 bilhões de dólares, sem considerar outros subsídios para o produtor de algodão, contemplados na lei agrícola americana, e muito acima dos níveis de 1992 ... Se consideramos que este ano safra o preço médio de mercado do algodão, na porteira do produtor americano será de 32,40 cts/lb, o valor da safra equivale, aproximadamente, a 3,1 bilhões de dólares. Portanto os Estados Unidos vão gastar, em *LDP* para o algodão, quase o valor de merca-

do da safra que está promovendo. Este valor, absurdamente alto de subsídio, gerado pelo *LDP*, se reflete no fato que o *AWP* no último trimestre de 2001, chegou ao nível de 20 cts/lb, quando o preço médio das 5 cotações mais baratas do tipo *Middling 1.3/32 Cif Norte Europa* chegou a 34 cts/lb no fim de Outubro de 2001. E o *LDP* chegou a superar os 31 cts/lb”.

O Centro para Desenvolvimento Rural e Agrícola da Universidade de Iowa realizou um trabalho²⁵ onde busca avaliar a compatibilidade da política agrícola americana com os compromissos na OMC. Neste trabalho, ao estimarem, a partir de informações do USDA, o total de gastos com o algodão chegaram aos seguintes valores: US\$ 2.027 milhões para o ano de 2001 e US\$ 2.067 milhões para o ano de 2002. Estes valores são superiores aos que foram gastos em 1992 e 1993 conforme o estipulado para efeitos da isenção prevista pela “clausula da paz”.

Assim, entende-se que o *LDP*, o *MLA* e o *QLP* não estão mais sob o amparo da “clausula da paz”. Por conseguinte, esses três instrumentos podem ser examinados e contestado à luz dos demais normativos da OMC, em especial o Artigo XVI do GATT 1994, os Artigos 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias - SCM, o Artigo II do GATT 1994 e o Artigo XXIII do GATT 1994.

6.3 – Compatibilidade das Medidas de Apoio/Incentivo à Exportação

No caso dessas medidas (*Step 2*, *GSM* e *SCGP*), entende-se que devem ser abordadas de forma separada. O *Step 2* configura-se como uma medida direta de subsídio à exportação enquanto as outras duas estão ligadas a operações de crédito à exportação.

Ao se falar em subsídio à exportação, deve-se ter presente o disposto no Artigo 8 do AsA que prevê: “Each Member undertakes not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member's Schedule”. De forma complementar, o Artigo 3 do AsA, no parágrafo 3, estabelece: “...a Member ... shall not provide such subsidies in respect of any agricultural product not specified in that Section of its Schedule”.

²⁴ vide citação na nota nº 01

²⁵ “U.S. Farm Policy and the World Trade Organization: How Do They Match Up?” – Chad E. Hart and Bruce A. Babcock – Working Paper 02-WP294 – Center for Agricultural and Rural Development – Iowa University – February 2002

Consultada à Lista de Compromissos dos EUA, a qual foi consolidada na Rodada Uruguai, não foi encontrado nenhum registro de programa de subsídio à exportação para algodão. Entende-se que um país não poderá introduzir novas formas de subsídio à exportação que não conste de sua Lista de Compromissos. Ao assim proceder, e por estar claramente infringindo o Artigo 8 do AsA, o país não mais poderá contar com o amparo do Artigo 13 do AsA, sem prejuízo de eventuais contestações dentro do próprio AsA. Tal situação se aplica ao *Step 2* que por estar em discordância com o disposto no Artigo 13(c)(ii) do AsA poderá ser objeto de contestação baseando-se no Artigo XVI do GATT 1994 e no Artigo 3 do SCM.

No caso de medidas ligadas a operações de crédito à exportação, como o *GSM* e o *SCGP*, deve ser lembrado o disposto no parágrafo 1 do Artigo 10 do AsA. Segundo este parágrafo: “*Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 shall not be applied in a manner which results in, or which threatens to lead to, circumvention of export subsidy commitments...*”. Medidas dessa natureza não necessariamente constituem-se em subsídios à exportação, tudo irá depender das condições em que essas operações sejam realizadas.

Como não existe ainda nenhum normativo de caráter multilateral a esse respeito, entende-se que deve prevalecer o disposto no parágrafo 10 do AsA acima mencionado. Caso seja constatada a existência de subsídios nessas operações elas poderão ser contestadas baseando-se no Artigo XVI do GATT 1994 e no Artigo 3 do SCM.

7 – Conclusões

Diante do exposto, três pontos podem ser destacados: *i*) a influência cada vez maior que os subsídios oficiais americanos tem sobre o volume e o valor da produção do algodão com as conseqüentes implicações sobre o mercado internacional dessa fibra; *ii*) a consolidação do processo de reestruturação da cotonicultura nacional pode sofrer sérias dificuldades frente a esse quadro de elevados subsídios por parte do governo americano e *iii*) uma avaliação preliminar sugere ser possível encontrar incompatibilidades entre os programas da política agrícola americana e os normativos da OMC e os compromisso assumidos pelos EUA junto a esse organismo.

Nestas circunstâncias, seria factível fazer uso dos

recursos da OMC para contestar esses programas. Para tanto, sugere-se que seja feita uma investigação mais detalhada sobre esses programas com vistas a se solicitar consultas e eventual formação de um *panel*. Apresenta-se a seguir, sem prejuízo de outras constatações que venham ser feitas posteriormente, alguns pontos que devem ser levados em conta por essa investigação:

As medidas a serem investigadas são o *LDP*, o *MLA*, o *QLP*, o *Step 2*, o *GSM* e o *SCGP*. Quanto ao *PFC* e o *CRI*, entende-se que são medidas amparadas pelos critérios da “caixa-verde” e nesse caso a discussão iria por outra linha que é o questionamento dos princípios e regras que norteiam o enquadramento de medidas na “caixa-verde”. Tal discussão, no nosso ponto de vista, foge à meta da presente proposta.

No caso do *LDP*, do *MLA* e do *QLP*, a proteção da “clausula da paz” perde a sua validade na medida em que os gastos atuais superam os decididos em 1992. Desta forma, o disposto no Artigo 13(b)(ii) deixa de valer para essas três medidas.

Assim sendo, abre-se a possibilidade de se contestar essas medidas baseando-se no parágrafo 1 do Artigo XVI (*Subsidies*) do GATT 1994 e nos Artigos 5 (*Adverse Effects*) e 6 (*Serious Prejudice*) do SCM.

O *Step 2*, por sua vez, configura-se como uma medida direta de subsídio à exportação. Na Lista de Compromissos dos EUA não consta nenhuma medida dessa natureza para o algodão, o que não está de acordo com o previsto no Artigo 8 do AsA. Assim sendo, entende-se que, além de outras medidas cabíveis dentro do próprio AsA, o disposto no Artigo 13(c)(ii) também não se aplica.

Nessas condições, entende-se que essa medida fere os termos dos Artigos 3 (*Incorporation of Concessions and Commitments*) e 8 (*Export Competition Commitments*) do AsA, o Artigo 3 (*Prohibition*) do SCM e o parágrafo 1 do Artigo XVI (*Subsidies*) do GATT 1994. O *Step 2* deverá ser considerado como subsídio proibido.

O *GSM* e o *SCGP* são medidas ligadas a operações de crédito à exportação. Dependendo de seus termos e condições, elas podem ser consideradas como uma forma de subsídio à exportação, isto é, uma medida de efeito equivalente. Neste caso, além de estarem em discordância com o previsto no parágrafo 1 do Artigo 10 do AsA, poderiam ser contestadas baseando-se no parágrafo 1 do Artigo XVI (*Subsidies*) do GATT 1994 e no Artigo 3 (*Prohibition*) do SCM. A exemplo do *Step 2*, poderão ser avaliadas como subsídio proibido.

