

Status da disputa Brasil x Estados Unidos perante a OMC¹

Randy Schnepf

Especialista em Política Agrícola

01 de outubro de 2014

Em 1º de outubro de 2014, o Brasil e os Estados Unidos chegaram a um acordo para resolver a disputa do algodão que há muito já se estendia perante a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os dois países assinaram um novo memorando de entendimento (MOU) que estabelecia os termos do acordo: o Brasil renunciou seus direitos a contramedidas contra o comércio estadunidense ou qualquer outro procedimento na disputa; os Estados Unidos concordaram com as novas regras regulamentando taxas e prazos para o pagamento do programa de garantia de crédito GSM-102; o Brasil acordou com uma Cláusula de Paz temporária com relação a quaisquer ações na OMC contra programas de incentivo ao algodão estadunidense enquanto a Lei Agrícola (*Farm Bill*) de 2014 estiver em vigência ou contra quaisquer garantias de crédito à exportação de produtos agrícolas dentro do programa GSM-102, desde que referido programa operasse conforme os termos acordados; os Estados Unidos realizariam um pagamento final de US\$ 300 milhões ao Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), com condições de uso do fundo explícitas. Além disso, os dois países concordaram em submeter um relatório semianual no contexto do MOU.

O procedimento de resolução da disputa do algodão (DS267) foi iniciado pelo Brasil – um competidor de peso na exportação de algodão – em 2002 contra provisões específicas de políticas públicas ao algodão dos Estados Unidos. Em setembro de 2004, um painel da OMC determinou que (1) alguns subsídios estadunidenses de auxílio ao algodão distorciam mercados agrícolas internacionais e deveriam ser ou suspensos ou modificados para findar as distorções de mercado e (2) o auxílio *Step 2*² e as garantias de crédito agrícola à exportação de algodão e de outras *commodities* não previstas no

¹ Traduzido por Mariana Clara de Andrade, graduanda da 10ª fase de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Revisado por Felipe Jacques Berger, graduando da 4ª fase de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Membros do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional Ius Gentium (UFSC/CNPq).

Observação: todas as notas de rodapé originais, em sua maioria indicando referências bibliográficas utilizadas pelo autor, foram suprimidas. As que permanecem são de autoria da tradutora, com fins explicativos.

Texto original disponível em: <<http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/R43336.pdf>>. Acesso em 24.10.2015.

² Step 2 Payments, ou “Auxílios Step 2”, são pagamentos feitos aos produtores e exportadores de algodão para reduzir a diferença de preço entre o algodão estadunidense e o mundial, mantendo aquele competitivo quando este, sem intervenção, estaria mais barato.

programa seriam subsídios proibidos conforme as normas da OMC e deveriam ser cancelados.

Em 2005, os Estados Unidos fizeram diversas modificações com relação a ambos os programas de subsídio de algodão e de garantias de crédito de exportação, numa tentativa de torná-los conformes às recomendações da OMC. No entanto, o Brasil alegou que a resposta dos Estados Unidos teria sido inadequada. Um painel de adequação da OMC (*WTO panel compliance*) julgou favoravelmente à alegação do Brasil e a decisão foi mantida em sede de apelação. Os Estados Unidos realizaram, então, modificações adicionais no seu programa de crédito à exportação na Lei Agrícola de 2008, mas o Brasil ainda assim considerou o nível geral das modificações estadunidenses insuficiente quanto às determinações da OMC. A ameaça de retaliação levou o Brasil e os Estados Unidos a negociar um acordo temporário, chamado de Acordo-quadro (*Framework Agreement*, de 17 de junho de 2010), para evitar retaliação comercial e concordando que a disputa da OMC seria resolvida definitivamente dentro do contexto da próxima Lei Agrícola dos Estados Unidos.

Nesse sentido, a Lei Agrícola de 2014 (PL 113-79) incluiu uma série de modificações substanciais em ambos os programas de auxílio ao algodão dos Estados Unidos e no programa de garantia de crédito à exportação. Essas modificações fizeram com que o algodão fosse especificado e tratado diferentemente de todos os outros programas agrícolas estadunidenses. O algodão não mais teria acesso ao preço e auxílio financeiro oferecido a outros programas agrícolas, mas contaria com um seguro no prazo de um ano, baseado no mercado – chamado de *Stacked Income Protection Program* ou *STAX* – como principal medida de auxílio. Dentro desse novo programa para o algodão, os produtores deveriam pagar ao programa para poder participar, um prejuízo (ainda que em âmbito de condados) teria que ocorrer antes que uma indenização fosse concedida, e a somatória de pagamentos indenizatórios no *STAX* ou qualquer outra política de seguro agrícola não poderia exceder o valor da colheita segurada para minimizar quaisquer incentivos à produção. Ademais, os programas de garantia de crédito à exportação foram reformados substancialmente, incluindo a redução do prazo (ou seja, a duração do contrato) para apenas 24 meses (originalmente, 36 meses) e aumento das taxas a serem pagas pelos usuários para assegurar que os custos de operação do programa fossem completamente cobertos por taxas, de modo a evitar qualquer subsídio implícito. A nova linguagem legislativa agrícola também incluiu maior flexibilidade para o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) para negociar com o Brasil quanto à observância da implementação das medidas de garantias de crédito à exportação.

(...)

INTRODUÇÃO

Este trabalho realiza uma descrição e um relatório do *status* da demanda do Brasil adjudicando certos aspectos do programa de algodão dos Estados Unidos conforme as normas de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio no caso DS267.

O “caso do algodão” entre Brasil e Estados Unidos teve origem em 2002 e evoluiu para uma ampla disputa jurídica que alcançou uma aparente resolução final em 01 de outubro de 2014. Para uma descrição detalhada da origem e progresso do caso no mecanismo de resolução de controvérsias da OMC até abril de 2011, quando o Brasil e os Estados Unidos alcançaram um acordo temporário para evitar retaliação comercial (chamada de *Acordo-quadro* entre Brasil e Estados Unidos), interessados podem consultar o já arquivado *CRS Report RL32571 – Brazil’s WTO Case Against the U.S. Cotton Program*³.

Embora um breve resumo da disputa esteja incluso, o presente relatório foca no desenvolvimento do caso do algodão desde 2011; particularmente, em dois aspectos do caso do algodão na OMC:

- o status atual dos esforços em resolver a disputa comercial na OMC incluindo a resolução final; e
- as mudanças na política agrícola dos Estados Unidos que ocorreram como resultado direto do caso do algodão na OMC.

Cada um desses aspectos permanece altamente relevante à política e aos programas agrícolas estadunidenses – em um determinado momento no litígio, o Brasil teve a autorização da OMC para impor uma retaliação comercial de milhões de dólares contra serviços e mercadorias dos Estados Unidos. Além disso, com o mundo observando atentamente a resolução do litígio entre Brasil e Estados Unidos, os termos finais e circunstâncias da resolução poderiam servir tanto como um catalisador como um precedente para disputas comerciais futuras relacionadas ao setor agrícola, e/ou progenitor de normas e mais restritivas normas da OMC para programas domésticos de auxílio a *commodities*.

BREVE VISÃO GERAL DA DISPUTA PERANTE A OMC

O chamado “caso do algodão Brasil-Estados Unidos” é uma disputa de longa duração perante a OMC (DS267) iniciada pelo Brasil – um forte competidor de exportação de algodão – em 2002 contra provisões específicas do programa de algodão dos Estados Unidos. O Brasil acusou os programas de algodão estadunidenses de estarem distorcendo os preços internacionais de algodão e, assim, artificial e injustamente

³ Esse relatório está disponível em <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32571.pdf>>, e é de mesma autoria do autor do relatório ora traduzido (NdT).

reduzindo a quantidade e o valor das exportações de algodão do Brasil, causando dano econômico ao setor interno de algodão brasileiro.

Resolução do litígio e arbitragem

Em setembro de 2004, após um período de quase um ano de audiências e análises, um painel da OMC determinou que certos auxílios e garantias agrícolas dos Estados Unidos seriam inconsistentes com as obrigações da OMC e resultariam em distorções mercadológicas que estariam debilitando os preços internacionais de algodão, conforme alegado pelo Brasil. Ademais, alguns programas de exportação agrícolas dos EUA foram considerados ilegais face às normas da OMC. Como resultado, os programas de auxílio dos Estados Unidos foram julgados inconsistentes com dois tipos de normas da OMC e, portanto, foram necessários dois tipos de medidas dos Estados Unidos para reparar as inconsistências.

Primeiramente, subsídios recorríveis seriam aqueles identificados como os que causaram distorções às condições normais de mercado e resultaram em efeitos adversos ao Brasil. O painel da OMC recomendou, em 21 de setembro de 2005, a remoção dos efeitos adversos causados ou a suspensão dos subsídios considerados como contingentes de preço – provisões de empréstimo de mercado, assistência a prejuízos de mercado, o auxílio *Step 2* (marketing ao consumidor doméstico) e pagamentos do programa anticíclico. Cabe ressaltar que o painel considerou que alguns outros programas de auxílio dos EUA – pagamentos diretos e pagamentos de seguro de colheita – não causariam sério prejuízo e consequentes efeitos adversos.

Em segundo lugar, subsídios proibidos seriam aqueles considerados ilegais segundo as regras da OMC. O painel identificou programa de garantia de crédito à exportação – GSM-102, GSM-103, e o *Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)* – que prestavam assistência ao algodão e outros produtos agrícolas não especificados entrando em mercados internacionais, e os pagamentos do *Step 2* para exportações de algodão do planalto. O painel da OMC recomendou que os Estados Unidos cancelassem esses programas até 01 de julho de 2005.

Em 2005, os Estados Unidos fizeram diversas modificações para ambos os seus programas de auxílio ao algodão e de garantia de crédito à exportação em uma tentativa de conformá-los com as recomendações da OMC. No entanto, o Brasil arguiu que a resposta dos Estados Unidos seria inadequada e requereu autorização para impor US\$3 bilhões em retaliação contra os subsídios proibidos dos Estados Unidos. A retaliação, em geral, toma a forma de tarifas mais altas, acima dos níveis permitidos pelos acordos da OMC.

Os Estados Unidos contestaram o valor da retaliação requerida pelo Brasil e pediram arbitragem na OMC; no entanto, a arbitragem foi mutuamente suspensa em julho de 2006. Logo após esse ocorrido (em agosto de 2006), o Brasil requereu um painel da OMC para determinar se os Estados Unidos teriam efetivamente conformado seus

programas de algodão com a decisão original do painel da organização. Em dezembro de 2007, um painel julgou em favor da acusação do Brasil contra os Estados Unidos, e a decisão foi mantida em sede de apelação em junho de 2008.

OMC concede autoridade de retaliação ao Brasil

Em agosto de 2008, o Brasil requereu a retomada da arbitragem sobre o valor que havia proposto à retaliação, US\$ 3 bilhões. Em agosto de 2009, o painel da OMC anunciou que as contramedidas brasileiras contra bens e serviços dos Estados Unidos poderiam incluir dois componentes:

- um valor fixo de US\$ 147.3 milhões em resposta aos subsídios recorríveis (i.e., pagamentos do programa de algodão dos EUA que estivessem distorcendo condições de mercado), e
- um valor retaliatório baseado numa fórmula variável, de acordo com gastos anuais realizados sob o programa GSM-102, em resposta a subsídios proibidos.

De acordo com as normas da OMC, uma retaliação comercial deve ocorrer no âmbito do setor em que a violação efetivamente ocorreu. Nesse caso, a retaliação deveria se restringir a tarifas punitivas sobre bens importados dos EUA entrando no Brasil. No entanto, o Brasil argumentou que limitar a retaliação apenas ao setor de bens teria um efeito mais deletério à economia brasileira (devido ao aumento no custo dos insumos) e aos consumidores brasileiros (através de aumento na inflação) do que aos exportadores americanos devido às assimetrias entre as duas economias. Assim, o Brasil propôs a suspensão de concessões tarifárias assim como de obrigações do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS).

Em resposta às preocupações brasileiras concernentes à aplicação da retaliação unicamente no setor de bens baseado no comércio entre os dois países, os árbitros decidiram que o Brasil poderia implementar retaliação cruzada (*cross-retaliation*) se o valor total da retaliação excedesse o limite estabelecido por uma fórmula variável anual, diferente daquela utilizada anteriormente para calcular a retaliação total anual. Retaliação cruzada envolve contramedidas em setores além dos de comércio de bens – por exemplo, a área de *copyrights*, patentes e outros direitos de propriedade intelectual dos Estados Unidos. Baseado nas fórmulas dos árbitros, utilizando dados de 2008, o Brasil anunciou em dezembro de 2009 que iria impor uma retaliação comercial, para o período anual a começar de 6 de abril de 2010, contra até US\$829.3 milhões em bens dos EUA, incluindo US\$ 268.3 milhões em contramedidas de retaliação cruzada.

Suspensão temporária da retaliação

A ameaça de sanções levou a intensas negociações entre Brasil e Estados Unidos, visando a buscar um acordo mútuo e a evitar retaliação comercial. Enquanto exportadores estadunidenses estavam apreensivos quanto a perder mercado com o emergente mercado doméstico brasileiro, os setores domésticos de manufatura e

negócios do Brasil estavam preocupados com a retaliação comercial na forma de tarifas mais altas, o que poderia ser contraprodutivo se resultasse em restrição de acesso de insumos essenciais à indústria doméstica.

Memorando de Entendimento

Em abril de 2010, as duas partes acordaram um Memorando de Entendimento (MOU) que determinou algumas ações que, se tomadas pelos Estados Unidos, levariam a uma suspensão temporária da retaliação ameaçada pelo Brasil. Essas ações incluíam (1) o pagamento anual pelos Estados Unidos da quantia de US\$ 147,3 milhões (ou US\$12,275 milhões mensais) ao Brasil para um fundo a ser utilizado para algumas atividades autorizadas – especialmente para prover assistência técnica e capacitação para o setor algodoeiro brasileiro, mas explicitamente excluindo a pesquisa – e (2) os Estados Unidos trabalhando conjuntamente com o Brasil “em um entendimento que é mutuamente satisfatório e que iria prover uma estrutura que permita uma resolução consensual para a disputa do algodão”. O período de trabalho conjunto começaria em 22 de abril de 2010 e duraria por 60 dias, durante os quais o Brasil não imporá contramedidas.

Estrutura para uma solução consensual (*Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the WTO*)

Em 17 de junho de 2010, os Estados Unidos e negociadores de comércio brasileiros concluíram o *Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the WTO*, doravante acordo-quadro. O referido acordo-quadro, que determinou uma série de “passos e discussões”, representou um avanço ao objetivo final de encontrar uma solução negociada para a disputa, evitando retaliações comerciais sancionadas pela OMC por parte do Brasil contra bens e serviços dos Estados Unidos e, possivelmente, direitos relativos à propriedade intelectual (IPR – *intellectual property rights*). Como resultado, o Brasil suspendeu a retaliação comercial enquanto pendia a conformação dos Estados Unidos ao disposto pelo Acordo-quadro. Os quatro principais aspectos do Acordo-quadro são os seguintes:

1. Discussões orientadas a uma solução mutuamente consentida deveriam ter como base uma limitação anual nos incentivos distorcivos de comércio ao algodão doméstico dos Estados Unidos conforme estabelecidos pelos seguintes critérios:
 - a. o limite seria significativamente menor que a média anual de auxílio distorcivo de mercado fornecido ao algodão herbáceo entre 1999 e 2005.
 - b. A medida em relação a esse limite dependeria do nível de distorção de mercado de cada programa em questão
 - c. Medidas de auxílio de “caixa verde” (i.e., mínimas ou não distorcivas) não seriam contadas contra o limite.
2. Os Estados Unidos comprometer-se-iam com algumas modificações de curto prazo relativas ao programa GSM-102, e se reuniria com o Brasil para uma revisão semianual para determinar se as implementações ao referido programa

satisfariam certos padrões de performance. Se tais padrões não estivessem sendo atingidos, os Estados Unidos deveriam ajustar taxas de operação para trazer o programa à observância desses termos.

3. Brasil e Estados Unidos se encontrariam para discussões trimestrais e troca de informações acerca de limites potenciais dos subsídios distorcivos de mercado estadunidenses (reconhecendo que modificações efetivas não ocorreriam antes da nova lei agrícola).
4. Diante da promulgação da Lei Agrícola de 2014, as partes realizariam consultas com o objetivo de determinar se teria havido, relativamente às medidas de incentivo ao algodão doméstico e ao programa GSM-102, uma solução mutuamente acordada à disputa do algodão (WT/DS267).

Esses compromissos estadunidenses tinham por objetivo atrasar quaisquer retaliações comerciais até posteriormente à lei agrícola de 2014, quando mudanças potenciais aos programas de algodão dos Estados Unidos seriam efetivamente avaliadas. Ver a seção “Mudanças de Política dos Estados Unidos em Resposta ao Caso do Algodão”, abaixo, para uma discussão das mudanças realizadas na lei agrícola promulgada em 2014 (P.L. 113-79).

Memorando de Entendimento para uma Resolução Final

Em 1º de outubro de 2014, o Brasil e os Estados Unidos chegaram a um acordo para resolver a já longa disputa do algodão perante a OMC. Os dois países assinaram um novo memorando de entendimento (MOU) que determinou os termos do acordo:

- O Brasil abdica de seus direitos a contramedidas contra o comércio dos Estados Unidos ou quaisquer novos procedimentos na disputa;
- Os Estados Unidos acordaram com novas regras acerca de taxas (i.e., devem ser taxas baseadas em riscos com um componente de taxa adicional por longos prazos superiores a 12 meses, mas inferiores ou iguais a 18 meses) e prazos (i.e., prazos máximos de 18 meses) para o programa de garantia de crédito à exportação GSM-102;
- O Brasil concordou com uma Cláusula de Paz temporária com relação a quaisquer novas ações perante a OMC contra programas de assistência ao algodão dos Estados Unidos até que a lei agrícola de 2014 (P.L. 113-79) esteja em vigor ou contra quaisquer garantias de crédito à exportação agrícola sob o programa GSM-102 enquanto o programa esteja operando vide os termos acordados;
- Os Estados Unidos fariam um pagamento final em uma parcela no valor de US\$ 300 milhões para o Instituto do Algodão Brasileiro (IAB) com condições explícitas sobre o uso do fundo, as quais incluíam a expansão de sua utilidade para além da formação técnica e atividades de capacitação relacionadas à produção do algodão conforme definido pelo Acordo-quadro – usos adicionais seriam voltados para infraestrutura e para pesquisas conduzidas conjuntamente

com uma instituição estadunidense (essa provisão foi incluída na lei agrícola de 2014); e

- Ambos os países concordaram em realizar relatórios semianuais de rotina acerca da conformidade com os termos do MOU.

O MOU terminará em 30 de setembro de 2018, junto com a lei agrícola de 2014, com exceção das condições relativas aos fundos do IAB (que durarão até que tais fundos sejam completamente consumidos) e às operações do programa GSM-102 (que permanecerão em vigor enquanto o programa estiver de acordo com os requerimentos do MOU).

MUDANÇAS DE POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS EM RESPOSTA AO CASO DO ALGODÃO

Desde 2005, os Estados Unidos fizeram diversas mudanças com relação tanto ao seu programa de algodão quanto ao seu programa de garantia de crédito à exportação em uma tentativa de conformá-los às recomendações da OMC. Isso inclui modificações realizadas antes da lei agrícola de 2014, modificações realizadas como parte da lei agrícola de 2014, e modificações realizadas para conformar-se com o MOU final de 1º de outubro de 2014.

Modificações do Programa dos Estados Unidos anteriores à Lei Agrícola de 2014

Devido ao fato de que o preço e a receita dos programas de assistência contidos em leis agrícolas amplas poderiam apenas ser modificadas ou removidas por um ato do congresso – e tais modificações geralmente ocorrem apenas dentro do contexto de uma nova lei agrícola – a Administração estava limitada em seu poder para responder às recomendações do painel, mas utilizou-se da flexibilidade possível existente para implementar tais programas. No entanto, no ínterim entre as leis agrícolas, o Congresso tomou suas próprias medidas para incluir emendas relevantes à legislação que não fosse a Lei Agrícola de modo a remediar diversos dos problemas mais salientes relativos ao caso.

Eliminação do Programa *Step 2*

Com o objetivo de abordar o problema de subsídios acionáveis no caso do algodão Brasil-Estados Unidos, o programa *Step 2* foi eliminado por uma provisão (§1103) no Ato de Redução de Déficit de 2005 (P.L. 109-171) em 1º de agosto de 2006. De 1991 a 2006, cerca de US\$ 3.9 bilhões em pagamentos foram realizados no contexto do programa *Step 2*.

Modificação ou Eliminação de Programas de Garantia de Crédito à Exportação

Com o objetivo de abordar o problema de garantias de crédito contendo subsídios à exportação implícitos proibidos pelas normas da OMC – ou seja, a ideia de que

benefícios que retornassem ao programa seriam insuficientes para cobrir os custos operacionais e perdas da implementação do programa – diversas medidas foram tomadas tanto pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) quanto pelo Congresso.

Em 1º de julho de 2005, o USDA instituiu uma solução temporária pela qual a Corporação de Crédito de *Commodity* (CCC) faria uso de uma estrutura de taxas baseada em riscos para programas de exportação de crédito – GSM-102 e SCGP. Taxas de participação no programa mais altas ajudariam a assegurar que os benefícios financeiros coletados por esses programas cobrissem completamente os custos de operação de longo prazo, e então eliminariam o componente de subsídio. O USDA adotou a estrutura de taxas com base no risco, uma vez que um limite máximo da taxa de 1% era requerido por lei (7 USC 5641) e não poderia ser removido administrativamente. Além disso, o CCC parou de aceitar novos requerimentos para garantias de pagamento ao abrigo do GSM-103 - um programa de garantia de crédito de longo prazo que cobriria períodos de 3 a 10 anos.

Em 18 de junho de 2008, data da promulgação da lei agrícola de 2008 (PL 110-246), uma disposição (§3101 (a)) no título do Comércio (Título III) eliminou tanto os programas GSM-103 e SCGP e removeu o limite de 1% sobre as taxas que poderiam ser cobradas no âmbito do programa GSM-102.

Além disso, a mesma disposição da lei agrícola de 2008 exigiu explicitamente ao Secretário da Agricultura que, na realização do programa GSM-102, "trabalhasse com a indústria para garantir, até ao limite máximo possível, que as taxas com base nos riscos associados às garantias cobrissem, mas não excedessem, os custos operacionais e perdas a longo prazo". No entanto, a lei agrícola de 2008, definiu "longo prazo" como um período de 10 anos ou mais. Apesar de o painel da OMC não ter definido explicitamente a sua visão do significado de "longo prazo", seria claramente menos de 10 anos e provavelmente seria na ordem de um período de dois anos, isto é, uma perda líquida em um ano deve ser compensado por um ganho líquido no ano seguinte.

Estas alterações ao programa GSM-102 têm contribuído para uma queda nos direitos de retaliação do Brasil, como mencionado anteriormente, apesar do fato de que a utilização total do programa GSM-102, em realidade, aumentou desde 2008. Em particular, duas alterações adicionais para o funcionamento do GSM-102 realizadas em 2010 ajudaram a mitigar os direitos de retaliação do Brasil. Primeiramente, o USDA impediu bancos brasileiros de desfrutar das garantias de empréstimos para o financiamento das exportações agrícolas dos EUA. Em segundo lugar, o USDA desclassificou o Brasil como destino de exportação para os bancos de países terceiros que solicitassem tais garantias de empréstimos.

A fórmula da OMC para o cálculo anual da autoridade para retaliação assume que empréstimos auxiliados pelo GSM-102 realizados bancos brasileiros para importadores

no Brasil têm um impacto particularmente negativo para os produtores agrícolas brasileiros. Conseqüentemente, a existência de tais empréstimos antes de 2010 teve por efeito o aumento dos direitos de retaliação brasileiros em um montante significativo, já que essas medidas haviam sido feitas para neutralizar os danos causados aos produtores agrícolas brasileiros. As alterações supracitadas tiveram por efeito reduzir os direitos de retaliação do Brasil desde 2010.

Pagamentos em espécie para um fundo do algodão brasileiro

Sob o Memorando de Entendimento de abril de 2010 entre Brasil e Estados Unidos, os Estados Unidos deveriam realizar pagamentos a um fundo de algodão brasileiro no valor de US\$ 12.275 milhões todos os meses, até um total de \$ 147.3 milhões anualmente. O dinheiro do fundo seria utilizado para determinadas atividades autorizadas para ajudar o desenvolvimento do setor algodoeiro brasileiro - especialmente assistência técnica e capacitação, mas excluindo especificamente a pesquisa - e para a cooperação internacional no setor do algodão com países em desenvolvimento.

Embora o acordo-quadro e seus pagamentos mensais tenham conseguido evitar, pelo menos temporariamente, a imposição de contramedidas comerciais nocivas, a proposta dos Estados Unidos foi recebida tanto com elogios como críticas. Durante 2011, várias alterações que teriam eliminado ou proibido os pagamentos para o Brasil foram introduzidas na Câmara; no entanto, nenhuma dessas alterações foi promulgada.

Em setembro de 2013, o USDA - alegando que os efeitos do processo de sequestro de orçamento federal estavam em jogo - reduziu o pagamento mensal para o Brasil por um montante igual a 5% do total anual (ou seja, US\$ 7.365 milhões dos US\$ 174.3 milhões que deveriam ser pagos), deixando um pagamento de apenas US\$ 4.9 milhões. Em outubro, o USDA parou completamente os pagamentos. Em outubro de 2013, os Estados Unidos tinham já realizado pagamentos cumulativos para o fundo de algodão do Brasil no valor de quase US\$ 496 milhões (assumindo que pagamentos começaram em maio de 2010, um mês após o acordo do memorando de entendimento). Ao tratar da cessação de pagamentos, o secretário da Agricultura, Tom Vilsack, afirmou sem floreios que o governo norte-americano perdera a autoridade em 1º de outubro de 2013 para continuar a fazer pagamentos para o Brasil, em parte porque o financiamento para os referidos pagamentos foram explicitamente excluídos da proposta orçamentária de 2014 do Presidente.

Ainda não o suficiente

Em resumo, até 2008, o Congresso tinha aprovado uma legislação para eliminar permanentemente o programa *Step 2*, bem como os programas de garantias de crédito à exportação GSM-103 e SCGP. No final de 2010, os Estados Unidos estavam realizando pagamentos mensais de \$ 12.275 milhões para o fundo de algodão do Brasil, e se

reuniam duas vezes por ano para discutir e modificar as operações do programa GSM-102, e trimestralmente para discutir as distorções de mercado potenciais sob os então vigentes programas de apoio ao algodão americano. Como resultado, os Estados Unidos argumentaram que os programas potencialmente distorcivos tinham sido modificados de modo tal a tornar irrelevante a questão de efeitos adversos ou ameaça de prejuízo grave.

No entanto, o Brasil continuou a argumentar que a resposta política dos EUA era inadequada. Na tentativa de resolver definitivamente o contencioso do algodão, e de acordo com o acordo-quadro de junho de 2010, o Congresso propôs uma reformulação completa do preço do algodão corrente à época e programas de apoio à renda e substituição da maioria deles com um programa parecido com um seguro (abaixo descrito), como parte do projeto de lei agrícola de 2014.

Modificações realizadas pela Lei Agrícola de 2014 (P.L. 113-79)

O Conselho Nacional do Algodão desempenhou um papel ativo ajudando a projetar o novo programa de auxílio à indústria do algodão, para garantir que ele incorporasse as principais questões pendentes no contencioso da OMC. Como resultado, tanto a proposta da Lei Agrícola aprovada pelo Senado (S. 954) quanto aquela aprovada pela Câmara (HR 2642) estavam de acordo com relação às alterações propostas, e os conferencistas adotaram o novo programa no projeto de lei final (PL 113-79).

Essas mudanças resultaram no algodão sendo separado e tratado diferentemente de todos os outros programas de cultivo dos Estados Unidos. O algodão dos EUA não teve mais acesso aos programas de apoio de preços e rendimentos oferecido para outros programas de cultivo, mas em vez disso contaria com uma garantia baseada no mercado de duração de um ano como sua medida principal de auxílio. Sob o novo programa de algodão, os produtores têm que contribuir com o programa a fim de participar, uma perda (embora no nível do condado) tem que ocorrer antes que um o pagamento seja feito, e a soma dos pagamentos do programa é vedada de exceder o valor da colheita assegurada a fim de minimizar qualquer incentivo potencial. Porque a garantia de preço do programa é feita com base nos preços de um ano, o algodão acabará por não ter uma rede de segurança contra retornos baixos que perduram por vários anos, um acontecimento que seria improvável se não houvesse a decisão no caso do algodão pela OMC.

Algumas disposições adicionais relacionadas com o setor do algodão estadunidense, mas não relacionadas com o caso do algodão na OMC, também foram alargadas em 2014 pela Lei Agrícola, incluindo o pagamento dos custos de armazenagem algodão herbáceo a taxas reduzidas (abaixo de 10%) [§1204 (g)], e as disposições especiais de marketing para ajudar a manter a indústria de algodão dos Estados Unidos competitiva. Estas últimas incluem um contingente especial de importação [§1207 (a)] e um

contingente limitado de importação mundial [§1207 (b)] quando certas condições de preço de mercado são observadas. Além disso, os usuários domésticos de algodão herbáceo (de todas as fontes, independentemente da origem) são elegíveis para um pagamento de assistência de ajustamento econômico (EEE) de 3 centavos/libra [§1207 (c)].

Forças de mercado provavelmente dominantes no mercado do algodão

Não está claro até que ponto a indenização líquida esperada (ou seja, indenização esperada menos o valor pago ao produtor, 20% do prêmio) pode constituir um incentivo para uma ampliação na área de plantação do que ocorreria na ausência de STAX. Isso teria de ser determinado pela análise empírica, mas é provável que os retornos relativos de outras políticas públicas para a colheita irão desempenhar um papel muito maior nas decisões de plantio produtor do que o tamanho do subsídio prêmio federal sob STAX. Além disso, o total de pagamentos a título de indenização, tanto no STAX como em qualquer outro seguro agrícola específico do algodão são proibidos de exceder o valor da colheita segurado, assim, minimizando ainda mais qualquer incentivo potencial à produção.

As forças de mercado já desempenharam um grande papel na alocação de recursos saindo do algodão e migrando para outras culturas. Desde 2006, o rápido aumento dos preços das culturas de milho e outros grãos de ração e oleaginosas tem tirado espaço do algodão no mercado, contribuindo para níveis mais baixos de pagamentos de apoio do governo. A globalização e a busca por mercados de baixo custo e de trabalho não qualificados têm contribuído para o declínio constante do setor têxtil e de uso de moinhos nacionais nas últimas décadas. A ocorrência desse fenômeno coincidiu com o aumento dos custos de produção dos Estados Unidos a ponto de prejudicar a competitividade relativa do algodão herbáceo contra outras culturas do programa.

O rápido declínio dos preços de milho e grãos de ração de 2013 – em parte devido a um retorno às condições meteorológicas e aos rendimentos de tendência normal após dois anos de clima desfavorável e rendimentos baixos, mas também refletindo uma baixa na demanda de milho para etanol na medida em que o mercado de combustíveis alcançou o limite da mistura do etanol – encorajou algumas propriedades a retornar ao algodão em 2014 devido à vantagem comparativa regional. No entanto, tem-se sugerido que o aumento no plantio de algodão em 2014 está mais ligado às condições relativas de mercado do que incentivos programa de governo.

Prelúdio de uma resolução permanente

À primeira vista, poderia parecer que do algodão herbáceo pela Lei Agrícola de 2014 está dentro dos critérios da OMC de causar o mínimo de distorção em mercados nacionais e internacionais. O principal programa de assistência ao algodão é agora o

programa STAX, nos moldes de um seguro. Uma das principais conclusões do painel original da OMC no caso do algodão foi de que os pagamentos de seguro de colheitas não causariam prejuízo grave aos interesses do Brasil porque o Brasil não conseguiu demonstrar umnexo de causalidade necessário entre os programas de seguro de colheitas e uma supressão significativa nos preços – tal nexofora estabelecido com relação aos pagamentos do *Step 2*, pagamentos de assistência de perda de mercado, pagamentos de programa de empréstimos de marketing e pagamentos anticíclicos.

(...)

Os interesses comerciais tanto do Brasil como dos Estados Unidos pareciam prontos para ver a disputa chegar a uma resolução satisfatória. Em conformidade com o acordo-quadro, as autoridades do Brasil e dos Estados Unidos deveriam se reunir para avaliar as mudanças na lei agrícola e tentar finalizar uma solução para este caso de longa duração no sistema de solução de controvérsias da OMC. No entanto, de acordo com a mídia, o governo brasileiro preparou um relatório sobre o projeto de lei agrícola de 2014, que foi apresentado ao CAMEX, um grupo de ministros brasileiros responsáveis pela decisão de retaliar no caso do algodão, no início de fevereiro. Então, em 19 de Fevereiro de 2014, o CAMEX anunciou a sua recomendação de que o Brasil solicitasse a um painel da OMC para que avaliasse se a nova lei agrícola conformaria os Estados Unidos à decisão original da OMC, de 2004, que condenava os subsídios aos produtores de algodão herbáceo dos Estados Unidos e o crédito à exportação agrícola programa de garantia GSM-102. A decisão de prosseguir com um painel de cumprimento se baseia no artigo 21.5 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias:

Em caso de desacordo quanto à existência de medidas destinadas a cumprir as recomendações e decisões ou quanto à compatibilidade de tais medidas com um acordo abrangido, tal desacordo se resolverá conforme os presentes procedimentos de solução de controvérsias, com intervenção, sempre que possível, do grupo especial que tenha atuado inicialmente na questão. O grupo especial deverá distribuir seu relatório dentro de 90 dias após a data em que a questão lhe for submetida. Quando o grupo especial considerar que não poderá cumprir tal prazo, deverá informar por escrito ao OSC as razões para o atraso e fornecer uma nova estimativa de prazo para entrega de seu relatório.

No dia seguinte, 20 de fevereiro, o governo brasileiro informou o governo dos Estados Unidos que buscaria negociações para alcançar uma solução mutuamente aceitável antes de avançar com um pedido de painel conformidade com a OMC. A oferta de novas negociações foi recebida positivamente pelos Estados Unidos. Ao buscar negociações com a possibilidade de avançar para um painel de conformidade com a OMC, CAMEX e Brasil mais uma vez adiou a retaliação comercial para que o Brasil havia recebido autoridade da OMC em 2009.

A RESOLUÇÃO FINAL

Em 1 de outubro de 2014, o Brasil e os Estados Unidos chegaram a um acordo para resolver a disputa do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). Os dois países assinaram um novo MOU que definia os termos do acordo, como descrito anteriormente neste relatório.

No que diz respeito à política agrícola dos Estados Unidos, talvez as condições mais notáveis definidas pelo MOU eram novas regras que regem as taxas e prazos para o programa de garantia de crédito à exportação GSM-102. A Lei Agrícola de 2014 tinha explicitamente concedido ao USDA flexibilidade adicional para negociar com o Brasil sobre o uso do GSM-102, a fim de assegurar o cumprimento das recomendações do caso do algodão na OMC. O USDA usou essa flexibilidade para concordar com um prazo máximo a 18 meses (reduzido daquele de 24 meses estabelecido pela lei agrícola de 2014) e um novo sistema de taxas com base no risco assumido que inclui um componente de taxa adicional por longos prazos, superiores a 12 meses e inferiores a 18 meses, ou de 18 meses.

Essas concessões políticas foram suplementadas com um pagamento único de US\$ 300 milhões para o Instituto Brasileiro do Algodão. Em troca, o Brasil concordou em abrir mão da disputa do algodão da OMC e de obedecer a uma cláusula de paz temporária com respeito a quaisquer novas ações da OMC contra os programas de apoio do algodão norte-americanos, enquanto a Lei Agrícola de 2014 está em vigor ou contra quaisquer garantias de crédito à exportação agrícola no âmbito do programa GSM-102, desde que o programa seja operado de acordo com os termos acordados.

CONCLUSÃO

No final, a resolução bem sucedida do contencioso do algodão na OMC evitou uma guerra comercial entre duas das grandes nações comerciais agrícolas do mundo, Estados Unidos e Brasil, ao mesmo tempo em que resultou em alterações substanciais nos programas de auxílio para o algodão herbáceo dos Estados Unidos e o programa de garantia de crédito à exportação em geral. A resolução para o caso do algodão pode ter uma influência importante sobre a forma como os programas de apoio interno são tratados em futuras negociações comerciais no âmbito da OMC ou em futuros casos de resolução de litígios. Além das implicações para a política de apoio interno, a grande atenção em torno do caso do algodão estabeleceu precedente por separar o algodão através de um tratamento especial na esfera das negociações comerciais em curso no âmbito da OMC.

Ainda não se sabe se este caso vai se tornar um modelo para futuras relacionadas ao suporte disputas comerciais internas. No entanto, a incapacidade da OMC para avançar com as negociações comerciais multilaterais (i.e., a Rodada de Doha) ou para implementar com êxito o Acordo de Bali de dezembro de 2013 sugere que a OMC pode não atingir com celeridade as metas comerciais globais dos seus membros. Como

resultado, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC – que continua a ser um fórum primário para que os membros resolvam queixas relativas ao comércio – provavelmente poderá servir como a principal maneira de efetuar mudanças futuras nas políticas de apoio interno.