

Os subsídios à agricultura no comércio internacional: as políticas da União Europeia e dos Estados Unidos da América

The agricultural subsidies in international trade: the policies adopted by the European Union and the United States of America

Flávio Marcelo Rodrigues Bruno^I André Filipe Zago de Azevedo^{II} Angélica Massuquetti^{III}

- REVISÃO BIBLIOGRÁFICA -

RESUMO

O presente artigo analisa a prática de subsídios à agricultura no comércio internacional, tendo como principal objetivo dimensionar a sua prática enquanto instrumento econômico estratégico para o setor agrícola, especialmente para os Estados Unidos e a União Europeia. Uma completa proibição dos subsídios não é desejável porque sua prática, em essência, constitui uma alternativa à busca do bem-estar social da nação. Contudo, a utilização dos subsídios agrícolas, na forma como vêm sendo praticados, constituem-se em intervenções de cunho protecionista que provocam distorções no comércio internacional. Sendo os Estados Unidos e a União Europeia as nações que mais os utilizam no comércio internacional, tem-se gerado preocupações sobre sua própria eficiência enquanto instrumento de política comercial estratégica para o comércio internacional.

Palavras-chave: subsídios; subsídios agrícolas; comércio internacional.

ABSTRACT

This study examines the practice of agricultural subsidies in international trade, aiming at scaling its practice as a strategic economic tool primarily for the agricultural sector, especially to the United States and the European Union. A complete ban on subsidies is not desirable because its practice, in essence, is a path to improve the welfare of the nation. However, the way the agricultural subsidies have been employed, constitute protectionist interventions that distort international trade. The United States and the European Union are the major users of this instrument in international trade, a

factor that has raised concerns about their own efficiency as a strategic trade policy for international trade.

Key words: subsidies. agricultural subsidies. international trade.

INTRODUÇÃO

O presente estudo trata de um dos mais complexos e discutidos instrumentos de política comercial, os subsídios concedidos no âmbito do comércio internacional. O subsídio é uma prática presente nas políticas econômicas dos países que se inserem nas relações comerciais internacionais, seja ele tratado como um mecanismo de segurança, uma assumida forma de protecionismo de um país sobre determinados setores ou uma válvula de escape para que os governos possam intervir na política econômica sem violar compromissos que primam pelo livre comércio entre as nações. Porém, a elevada e indiscriminada prática de subsídios no mercado mundial tem anulado o efeito positivo que sua concessão traria a determinado país ou setor específico, distorcendo o comércio internacional. Assim, este artigo tem como principal objetivo analisar os subsídios à agricultura no comércio internacional, especialmente as políticas empregadas pela União Europeia (UE) e pelos Estados

^IPrograma de Pós-graduação em Economia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), 93022-000, São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: flavio.bruno@msn.com. Autor para correspondência.

^{II}Programa de Pós-graduação em Economia, UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil

^{III}Programa de Pós-graduação em Economia, UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil.

Unidos da América (EUA), os maiores provedores de subsídios à agricultura.

A prática dos subsídios agrícolas no comércio internacional está no núcleo das principais discussões que emperram as negociações da atual Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), principalmente, em razão da resistência dos governos europeu e estadunidense em reduzir a carga de subsídios ao setor agrícola. Isso ocorre porque o foco deixou de ser o subsídio em si e passou a ser a adoção de políticas estratégicas para a agricultura, considerada um ativo e vantagem competitiva para os países que mais protegem seus mercados.

O artigo está dividido em duas seções, além desta introdução. A primeira discorre acerca dos subsídios à agricultura no comércio internacional, conceituando subsídios enquanto instrumento de política comercial, apresentando as principais medidas de concessão de subsídios à agricultura e analisando a prática de subsídios à agricultura na UE e nos EUA, enquanto a segunda seção apresenta as conclusões do estudo.

DESENVOLVIMENTO

Os subsídios podem ser definidos como uma forma de intervenção governamental na atividade econômica, fundamentalmente caracterizada por transferências de recursos a produtores e consumidores, objetivando a garantia ou a suplementação de suas rendas ou a redução dos custos de produção. Essa transferência pode ser de uma forma direta, quando se realiza por meio do aporte de recursos provenientes das receitas públicas, ou de uma forma indireta, quando o governo realiza tais transferências através de entidades privadas (HOEKMAN & KOSTECKI, 1995; BLIACHERIENE, 2003; CHEREM, 2003; DANTAS, 2009).

MOLTKE (2003) ressalta, no entanto, que não há uma definição específica de subsídio que seja universal e aceita por todos os agentes que utilizam o termo. A definição conceitual contida no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da OMC, assinado no final da Rodada Uruguai, constitui, atualmente, a única acordada internacionalmente. Trata-se de uma definição abrangente, que inclui transferências diretas de recursos, incentivos fiscais e concessão de bens e serviços. O ASMC estabelece o conceito de subsídios específicos, que podem ser à produção ou à exportação, e também duas categorias à sua prática, sendo a primeira sobre subsídios proibidos e a segunda sobre subsídios recorríveis, incidindo tanto sobre os setores da indústria como da agricultura.

O alcance da definição de subsídio trazida no ASMC, segundo MORAES (2003), não abrange todas as formas de auxílio estatal. Ao contrário, se, por um lado, reconhece a importância da intervenção do Estado para reajustar as falhas na economia, por outro, deixa de abarcar comportamentos estatais protecionistas. Portanto, mesmo que as normas do ASMC estejam fundadas na preocupação com um comércio internacional mais justo, o conceito trazido pela regulação deixa em aberto várias outras possibilidades de práticas estatais de cunho intervencionista, dentre estas, os subsídios ao setor agrícola, objeto de análise deste artigo.

Com o avanço das políticas de integração econômica, as barreiras ao livre comércio entre países têm diminuído, levando as nações a buscarem novas formas de proteção de suas economias. Dentre as principais práticas que ensejam essa busca, a concessão de subsídios a determinados setores exerce, de fato, certo nível de segurança às políticas comerciais de determinadas nações. Por consequência, os subsídios tornam-se uma válvula de escape para que um país possa intervir em sua política econômica sem que para tanto necessite violar compromissos comerciais assumidos, tanto no âmbito bilateral quanto multilateral do comércio internacional (REIS, 2008). Sob esta perspectiva, os subsídios podem se constituir numa forma desejável de intervenção do governo, sendo muitas vezes essenciais ao funcionamento dos acordos de liberalização comercial (HOEKMAN & KOSTECKI, 1995).

Apesar de os países em desenvolvimento possuírem uma maior dependência econômica em relação às atividades agrícolas, o mercado mundial do setor é dominado pelas nações desenvolvidas. Talvez por essa razão, o setor agrícola venha sendo tratado como atividade econômica especial, com base em justificativas não apenas econômicas, mas sociais, históricas e estruturais (MESQUITA, 2005; DANTAS, 2009).

A agricultura é um setor em que a desconexão entre a retórica e a ação é evidente, pois o tratamento da agricultura junto ao Sistema Multilateral do Comércio (SMC) é inverso, se comparado ao dado para o setor industrial, que apresentou uma substancial redução das barreiras tarifárias, enquanto a proteção tarifária e o nível de apoio governamental ao setor agrícola mantêm-se elevados. A liberalização do setor não é praticada, à medida que os produtos exportados pelas nações em desenvolvimento não se encontram sujeitos as mesmas regras que se aplicam aos produzidos pelos países desenvolvidos (LAFER, 2002).

Massiva parte do apoio concedido pela UE e pelos EUA é dirigida aos grandes produtores agrícolas. Como uma elevada proporção dos subsídios

é condicionada ao nível de produção e de insumos utilizados, os maiores produtores e, em geral, os mais eficientes e prósperos são os beneficiários maiores e diretos dos subsídios (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006a; DANTAS, 2009). Na UE, a política agrícola não foi significativamente alterada com o decorrer do tempo, mantendo elevado o nível de proteção do setor. Para a ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2006), persistem os efeitos distorcivos sobre a produção e o comércio, uma vez que os subsídios representam 30% da receita dos agricultores rurais dos países desenvolvidos, sendo que três quartos do apoio concedido provêm das formas mais distorcivas, no que tange aos impactos sobre o comércio internacional.

De acordo com DANTAS (2009), os subsídios agrícolas são considerados sob quatro categorias principais: apoio doméstico, subsídios à exportação, ajuda alimentar e benefícios auferidos por empresas estatais. Os volumes mais elevados são concedidos sob a primeira categoria, com destaque para as medidas adotadas pelos EUA, UE e Japão. Durante o período compreendido entre os anos de 2005 e 2007, por exemplo, um levantamento realizado pelo Grupo Cairns demonstra que o orçamento despendido pela UE no setor agrícola, sob a forma de medidas de apoio doméstico, totalizou US\$ 151 bilhões, os EUA gastaram US\$ 102 bilhões e o Japão gastou US\$ 49 bilhões, sendo estes países os maiores provedores. A proporção destes valores chama a atenção, sobretudo quando comparados ao total de subsídios concedidos pela Coreia do Sul, que ocupa a quarta posição na lista dos maiores subsidiadores, totalizando apenas US\$ 8 bilhões (THE CAIRNS GROUP, 2008).

DANTAS (2009) observa que os problemas do comércio agrícola mundial estão interligados, tendo a questão dos subsídios, sobretudo as medidas de apoio doméstico e os subsídios às exportações, como fatores centrais que impedem sua progressiva liberalização. A WORLD TRADE ORGANIZATION (2006b) demonstra que a liberalização do comércio agrícola mundial pode provocar o aumento do bem estar global e não apenas das economias em desenvolvimento, como acreditam os países desenvolvidos. Cabe ressaltar que é este entendimento que faz surgir os maiores entraves junto às negociações multilaterais para a liberalização do comércio. Seriam consideráveis os efeitos redistributivos dessa liberalização, beneficiando sobremaneira os próprios países que implementarem as reformas, por meio da realocação de recursos atualmente transferidos dos consumidores e dos impostos pagos pelos cidadãos para grupos específicos, que exercem poder de influência sobre seus governos nacionais.

Para a ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2006), o fato de que a maior parte dos países em desenvolvimento seria a grande beneficiada com a liberalização do setor agrícola, devido à sua vantagem comparativa neste setor, aliado ao interesse natural de se manter os privilégios comerciais, explicam a falta de vontade política das nações desenvolvidas em alterar o atual *status* do mercado mundial. Subsídios têm sido muito eficazes em distorcer a dinâmica do comércio agrícola mundial, permitindo que produtores mais ineficientes respondam por uma parcela maior nas vendas externas e sendo os custos dessa ineficiência pagos pelos governos dos países mais ricos e pelos seus consumidores. É nesse sentido que a alteração desse *status* também irá beneficiar os países desenvolvidos (DANTAS, 2009).

Não obstante, os níveis dos subsídios concedidos ao setor agrícola continuam em um patamar elevado, fator que tem gerado preocupações sobre a eficiência das regras internacionais vigentes em controlá-los. O próprio controle e a tentativa de eliminar os subsídios do comércio internacional são questões proeminentes na OMC, mas que vêm evidenciando as suas deficiências em promover a progressiva liberalização do comércio agrícola mundial.

O tratamento especial que o setor agrícola recebeu ao longo da evolução do SMC, desde o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ao atual sistema regulatório da OMC, elevou a importância dos subsídios domésticos, uma vez que os produtos agrícolas são considerados os que mais se beneficiam desta forma de apoio governamental. O conceito desta forma de subsídio foi introduzido no Acordo sobre a Agricultura (AsA) da OMC e trata também de outras medidas de pagamento ou assistência governamental, que são concedidas aos produtores agrícolas para assegurar sua renda mínima ou garantir a segurança alimentar, efeitos decorrentes do caráter volátil da atividade. Em realidade, são várias as justificativas apresentadas para uma maior incidência dos subsídios domésticos no setor, mas algumas não possuem correlação com as questões comerciais, como meio ambiente, paisagem, modo de vida rural, bem estar animal, qualidade dos alimentos, segurança alimentar, desenvolvimento rural, dentre outras (MESQUITA, 2005).

DANTAS (2009) ressalta que “estabelecer mecanismos de controle dos subsídios domésticos representou sempre considerável desafio enfrentado pelo SMC”. Com efeito, é de se destacar que, com a instauração do AsA e o início de uma reforma do comércio agrícola mundial, alteraram-se as regras usuais de apoio interno, com o progressivo abandono das

formas distorcivas, que acarretam impactos diretos sobre a produção. O regime instaurado pelo AsA traz regras que determinam o acompanhamento dos compromissos assumidos pelos membros do acordo. Porém, sua implantação indica um distanciamento muito grande entre o que é aparente e o que é efetivamente realidade. Isto porque representam um sistema complexo, que é marcado por exceções, a maioria acomodando elementos nucleares das políticas agrícolas da UE e dos EUA, também por uma gama de critérios regulatórios indefinidos e condicionantes, fatores que tornam inócuas a eficiência dos compromissos, as obrigações celebradas e o regime instituído no AsA (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006a).

De forma oposta às medidas de apoio doméstico, os subsídios à exportação são definidos pelo AsA como medidas diretamente relacionadas ao desempenho exportador de um produto industrial ou agrícola, sendo concedidas de diversas formas, como, por exemplo, através de isenções de taxa ou impostos ou concessão de créditos à exportação, sob condições mais vantajosas do que as disponíveis no mercado. Para DESTA (2002), tais subsídios têm como principal objetivo afetar e distorcer as condições normais do comércio.

Portanto, disciplinar o controle da prática de subsídios à exportação foi, dentre outros, tema central nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai. Considerando a natureza distorciva dessa prática, a existência de regras mais brandas e flexíveis para bens agrícolas, contrapondo as regras aplicáveis aos bens industriais, caracterizava-se num desequilíbrio das regras da OMC (DANTAS, 2009). Em razão da ausência de regras claras e de restrições significativas à concessão de subsídios à exportação, constatou-se crescente recurso a tais medidas pelos países desenvolvidos, especialmente na União Europeia e nos Estados Unidos.

Em relação à União Europeia (considerando os seus 27 países-membros), de acordo com BRASIL (2009), a atividade agrícola representou cerca de 2% do PIB do bloco, enquanto a participação do setor nas importações foi de US\$ 128,2 bilhões e nas exportações alcançaram US\$ 102,5 bilhões, em 2007. A agricultura da UE é uma atividade econômica importante, considerando que o bloco é o maior importador mundial do setor. Segundo BRASIL (2008), em 2007, o valor total da produção agrícola comunitária líquida foi da ordem de US\$ 250 bilhões, tendo como maiores produtores a França (US\$ 53 bilhões), a Itália (US\$ 39 bilhões), a Alemanha (US\$ 37 bilhões) e a Espanha (US\$ 30 bilhões), tornando o bloco o segundo maior exportador de produtos agrícolas do mundo. De acordo com o mesmo estudo, existem, aproximadamente, 7,5

milhões de agricultores na UE (não incluída a mão de obra sazonal ou temporária), o que corresponde a 5,0% da população economicamente ativa e empregada, que exercem suas atividades em cerca de 7,3 milhões de estabelecimentos rurais, distribuídos em, aproximadamente, 140 bilhões de hectares de superfície agrícola útil, o equivalente a 43% da área total da UE (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009).

A Política Agrícola Comum (PAC) tem apresentado um papel importante na estruturação da atividade agrícola europeia, sendo contemplada logo na redação inicial do Tratado de Roma. O Tratado explicita os objetivos a serem perseguidos com a PAC e é sobre essas premissas que se amparam as regras que governam o apoio estatal no âmbito do setor agrícola na UE. A PAC regulamenta o mercado único agrário, através da livre circulação de *commodities* agrícolas no interior do bloco, com a supressão definitiva das aduanas, com uma proteção sanitária e com preços de garantia no nível comunitário. Para alcançar tais objetivos, fora proposto, em 1962, a criação do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) e das Organizações Comuns de Mercado (OCM). O primeiro é considerado o instituto que financia a PAC, de uma forma geral, e o segundo atua de uma forma mais específica em relação ao setor produtivo das *commodities*. O FEOGA, com a reforma da PAC em 2007, foi sucedido pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantias (FEAGA), que manteve as mesmas políticas concebidas pelo instituto anterior.

A PAC é a mais integrada de todas as políticas do bloco, o que implica um consumo de parte importante do orçamento da UE, passando de 70%, no ano de 1970, para uma média de 34%, entre os anos de 2006 e de 2008. O orçamento proposto pela Comissão Europeia para a Agricultura e Desenvolvimento Rural, em 2009, tem o objetivo de alcançar 30% até o ano de 2013, sendo 11% deste montante voltado ao desenvolvimento rural e o restante dividido, de acordo com a disposição do FEAGA e das OCMs, em subsídios domésticos e subsídios à exportação (EUROPEAN UNION, 2009). O setor é significativamente estratégico para a UE e de essencial importância para os membros do bloco, que estão sujeitos às normas gerais do mercado comum, com a PAC nitidamente orientada a seguir um caminho protecionista (PORTO & FLÔRES JR., 2005).

É mediante as OCMs que o FEAGA estabelece o funcionamento com a finalidade de garantir a estabilidade dos mercados e dos preços de 95% da produção agrícola total do bloco. Entre os sistemas que se encontram nas distintas OCMs, podem-se citar os preços de orientação, as ajudas à produção ou as

restituições às exportações, as garantias de preços, um sistema de proteção frente às exportações de produtos do exterior, dentre outros. O funcionamento de cada uma das OCMs difere segundo o tipo de *commodity*, mas fixa um mesmo preço para esse tipo de produto agrário em todos os mercados europeus, controla a produção, concede incentivos e organiza os intercâmbios comerciais com terceiros países. Ao início de cada campanha de comercialização, fixam-se três preços artificiais e com denominações distintas para cada uma das OCMs: preço indicativo, preço mínimo e preço de intervenção.

A intervenção das OCMs pode ser sintetizada da seguinte forma: o órgão de intervenção compra os excedentes agrícolas quando o preço no mercado interno situa-se abaixo de um determinado preço de referência estipulado pela UE, preços em geral, superiores aos preços correntes do mercado internacional. Pelo lado da promoção das exportações, compensam-se os altos preços comunitários pela aplicação de subsídios às exportações (restituições) de forma a tornar a produção europeia competitiva. A esse esquema básico, agregam-se outros elementos de proteção e sustentação do setor agrícola, com implicações sobre a sua atuação externa, como a imposição de tarifas e quotas, exigências zoofitossanitárias e inúmeras formas de subsídios mais ou menos ligados à produção.

Além do FEAGA e das OCMs, também foram criados o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDR), o Fundo Europeu para a Agricultura e o Desenvolvimento Regional (FEADR), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP). Políticas cristalizadas que subsidiavam em variados níveis as atividades agrícolas, esses fundos não esgotam os instrumentos de proteção do setor. O FEAGA, o FEDR, o FEADR, o FSE e o IFOP, com a atuação das OCMs, formam a máquina intervencionista do bloco, que construiu a sua PAC com base no sustento de preços agrícolas a um nível de mercado e deixou para o comércio internacional a repercussão final de suas intervenções sobre o setor agrícola.

Ao assegurar preços convidativos a seus produtores no âmbito do bloco, não admira que estes continuem a expandir sua produção, em medida muito maior do que o consumo. De modo geral, enquanto o consumo cresceu numa média, no período de 2006 a 2008, de 0,5% ao ano, a produção cresceu a 2,0% em média (EUROPEAN UNION, 2009). Nesse contexto, os excedentes agrícolas gerados têm sido vendidos no mercado mundial a preços subsidiados. Portanto, ao longo do tempo, a UE tem contribuído para a distorção do mercado de produtos agrícolas, tanto no nível

doméstico, com diversas medidas que favorecem, especialmente, as grandes explorações agrícolas europeias, como no mercado mundial, através dos subsídios à exportação. Asseveram PORTO & FLÔRES JR. (2005) que os objetivos da PAC, alicerçados em seus princípios fundamentais, têm sido atingidos com elevados custos de distorção no comércio internacional. Qualquer promoção protecionista acarreta custos dessa natureza, com perdas de bem estar que podem ser avaliadas pela comparação do preço pelo qual uma *commodity* é consumida, com o preço pelo qual seria possível seu consumo na ausência da PAC, importando o produto pelos preços de mercado mundial. É, de fato, uma política com custos orçamentários elevados, que leva a altos níveis de excedentes de produção que são comprados ou garantidos com verbas do orçamento do bloco.

Em relação aos Estados Unidos, a atividade agrícola representou apenas 1,2% do PIB estadunidense no ano de 2008, enquanto a participação do setor nas importações foi de US\$ 94,8 bilhões e nas exportações alcançaram US\$ 98,97 bilhões, em 2007 (BRASIL, 2009). O *Agricultural Adjustment Act of 1938* (Lei de Ajuste Agrícola) e o *Agricultural Act of 1949* (Lei Agrícola) constituem diplomas de *permanent law's* (de regulamentação permanentes), que determinam o volume do apoio de preço por *commodity* e o apoio à renda do produtor ainda nos dias atuais. Existem alterações, denominadas *farm bill's* (lei agrícolas), sempre temporárias, que expiram entre quatro e seis anos.

Políticas agrícolas adotadas no início da década de 1980, como o *Food Security Act of 1985* (Lei de Segurança Alimentar), iniciaram o progresso em direção a uma maior liberalização do setor e redução de distorções de mercado. Na década de 1990, o *Federal Agriculture Conservation and Trade Act of 1990* (Lei de Conservação e Comércio Agrícola) e o *Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996* (Lei de Reformas e Melhorias Agrícolas) deram continuidade a uma maior flexibilidade e redução dos incentivos à produção agrícola. Contudo, face ao colapso dos preços das *commodities* agrícolas em 1998, o Congresso estadunidense editou diversas *farm bill's*, que asseguravam a renda dos produtores, dando início a um processo contrário ao surgido em 1985.

O *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* (Lei de Segurança e Investimento Rural) autorizava o pagamento de várias *commodities* e os principais beneficiados foram trigo, milho, algodão, arroz, soja e açúcar. Era o indicativo de que a política agrícola estadunidense assumia a posição protecionista com relação ao setor. Os níveis de apoio doméstico aumentavam substancialmente e os incentivos à

produção distanciavam cada vez mais os produtores dos indicadores de mercado, gerando expectativas de pagamentos atrelados à produtividade. O *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (Lei de Conservação da Energia) é a mais recente regulamentação que definirá a política agrícola dos EUA até o ano de 2012 e não implica modificações substanciais nos mecanismos de apoio à agricultura, ademais, prevê um aumento no volume de apoio. Muito embora as discussões anteriores à entrada em vigor desta nova *farm bill* estadunidense tenham considerado a importância de assegurar a compatibilidade dos instrumentos de apoio trazidos pela nova lei e as regras da OMC, prevaleceu a política iniciada em 1998 e cristalizada em 2002, de maior protecionismo ao setor, em completo desacordo com as regras internacionais (CHEREM, 2003; DANTAS, 2009).

A nova regulamentação estadunidense não apenas mantém a estrutura de subsídios domésticos adotada na *farm bill* de 2002, como é ainda mais distorciva, à medida que prevê um aumento no volume de subsídios ao setor agrícola, inclusive no que tange aos subsídios à exportação no setor. DANTAS (2009) apresenta os quatro principais programas de subsídios domésticos estadunidenses adotados na *farm bill* de 2002 e mantidos e incrementados pela *farm bill* de 2008, portanto, que refletem a atual política agrícola de subsídios à agricultura do país: o *Marketing Loan Programs* (Programas de Empréstimos à Comercialização), o *Direct Payments* (Pagamentos Diretos), o *Counter-Cyclical Payments* (Pagamentos Contracíclicos) e o *Crop Insurance Payments* (Seguros por Safra).

A autora esclarece que, para alguns setores, o benefício se dá através de distintos instrumentos de intervenção. Para esses casos, elevadas tarifas conferem apoio de preço, dispensando desembolsos orçamentários específicos, como ocorre com o preço do açúcar no mercado estadunidense, que corresponde ao dobro ou ao triplo dos preços globais (DANTAS, 2009). Normas separadas e suplementares podem ser editadas pelo Congresso do país em casos emergenciais que venham a afetar o setor, o que torna a atividade agrícola um negócio de risco baixo. Os dados disponibilizados pelo UNITED STATES OF AMERICA (2010), relativos aos valores de subsídios concedidos por cada um dos programas no período entre 2003 e 2006 revelam os seguintes valores: *Marketing Loan Programs* (passou de US\$ 1,88 bilhão, em 2003, para US\$ 5,99 bilhões, em 2006), *Direct Payments* (passou de US\$ 4,15 bilhões, em 2003, para US\$ 4,96 bilhões, em 2006), *Counter-Cyclical Payments* (passou de US\$ 1,74 bilhão, em 2003, para US\$ 4,36

bilhões, em 2006) e *Crop Insurance Payments* (US\$ 5,24 bilhões, em 2003, para US\$ 1,20 bilhão, em 2006).

A administração dos programas implementados pelas *permanent law's* e pelas *farm bill's* cabe ao *United States Department of Agriculture* (USDA) que tem suas atribuições financeiras de compra e venda, realização de empréstimos e pagamentos, concessão de garantias de créditos à produção e à exportação e facilitação da comercialização dos produtos do setor, implementadas através do *Commodity Credit Corporation* (CCC), instituição financeira do USDA. Diante disso, cristaliza-se um forte aparato institucional intervencionista, que confronta diretamente com o discurso liberal característico da política comercial externa dos EUA.

Com efeito, a previsão de diversos instrumentos de intervenção na produção e no comércio agrícola e o caráter distorcivo do mercado estadunidense, alicerçado no alto volume de subsídios ao setor, sinalizam os amplos impactos dessa política no comércio agrícola mundial. Os pesados subsídios à agricultura do país provocam distorções de mercado em escala mundial e prejudicam seriamente a competitividade dos produtos brasileiros nos EUA. De acordo com BRASIL (2007), os subsídios domésticos à agricultura em 2006 permaneceram no mesmo patamar do ano anterior, totalizando US\$ 20,2 bilhões, o que corresponde a 18% do total da produção agrícola estadunidense.

Em relação às principais *commodities* subsidiadas pelo governo estadunidense, destaca-se o milho, que recebeu, em 2006, US\$ 8,8 bilhões (US\$ 28,2 no período 2001-2006), o algodão, que recebeu US\$ 4 bilhões neste mesmo ano (US\$ 17,3 bilhões no período 2001-2006) e a soja, que, nos valores acumulados no período de 2001 a 2006, recebeu US\$ 10,1 bilhões em subsídios domésticos e à exportação.

Além disso, os EUA injetam montantes consideráveis em garantias de créditos à exportação. O USDA administra diferentes programas destinados a facilitar as exportações dos produtos agrícolas estadunidenses, implementados pelo CCC, os mais relevantes são: o *Export Credit Guarantee Program*, o *Intermediate Export Credit Guarantee Program*, o *Supplier Credit Guarantee Program* e o *Facility Guarantee Program*.

Um caso que merece ser destacado é referente ao algodão, já que 40% da produção estadunidense destinam-se à exportação, de modo que todas as distorções geradas no mercado interno são exportadas ao mercado mundial. A OMC ressalta que o alto nível de subsídios domésticos por parte dos EUA é reflexo da queda de preços internacionais (WORLD

TRADE ORGANIZATION, 2006a), mas não menciona que os preços mundiais sofreram quedas em razão do excesso de oferta, no mercado mundial, do algodão subsidiado pelos EUA. Foi diante desse contexto que surgiu o grupo especial da OMC para o algodão, com o intuito de examinar a compatibilidade dos programas de subsídio doméstico e a exportação para a *commodity* por parte do governo estadunidense, além do reforço mundial das regras contidas no ASMC da OMC. Um reflexo disso é o contencioso do algodão entre Brasil e EUA, no qual a recente decisão proferida em 2009 pelo SSC da OMC reconheceu ao Brasil o exercício de seus direitos compensatórios à prática de subsídios estadunidenses à produção da *commodity* através da imposição de medidas de retaliação, que só cessarão quando houver uma redução das taxas de subsídio por parte dos EUA.

A OMC reconhece que as políticas de subsídios estadunidenses têm forte repercussão no nível mundial. A nova lei agrícola instituída em 2008, em muito, se distancia dos ideais de reforma do comércio agrícola mundial discutidos na Rodada Doha. Trata-se de um movimento que causa muita preocupação, pois indica que a produção agrícola dos EUA manterá, nos próximos anos, processo de afastamento dos indicadores de mercado. Retrata, ainda, o descrédito do Congresso dos EUA quanto ao valor dos acordos comerciais e demonstra que a OMC e a dinâmica da política interna correm em universos paralelos (Horlick, 2006 *apud* DANTAS, 2009).

Ademais, os EUA sinalizam seu descaso com a Rodada Doha ao deixar de adotar medidas que viabilizarão cortes substanciais em apoio doméstico e subsídios à exportação tão discutidos nas negociações da OMC. Vale acrescentar importante ensinamento de HUDEC (1975), afirmando que “o principal aspecto à eficácia de uma regra internacional é a extensão em que ela afeta o processo de tomada de decisões no âmbito interno de uma nação”. Diante desse contexto, constata-se o quanto a realidade política dos EUA afastou-se dos objetivos buscados pelo programa de reforma progressiva do comércio agrícola mundial, firmado no âmbito da OMC.

CONCLUSÃO

Este artigo analisou a prática de subsídios à agricultura no comércio internacional, especialmente nos EUA e na UE. Os subsídios são fundamentais instrumentos de política comercial, amplamente utilizados pelas nações efetivamente envolvidas no mercado mundial. Contudo, a elevada e indiscriminada prática de subsídios, principalmente pelos países

desenvolvidos, vêm anulando os efeitos positivos que sua concessão traria à intervenção dos governos, provocando distorções no comércio internacional. Além disso, tem gerado preocupações sobre a eficiência do próprio instrumento de política comercial e das regras internacionais vigentes para controlá-lo.

É possível identificar a UE e os EUA como os que mais utilizam os subsídios no comércio internacional. Em matéria agrícola, ostentam a posição de economias que mais usam formas de subsídios à produção e à exportação e que mais empregam este instrumento de política comercial para intervirem no comércio internacional, seja para proteger seu mercado agrícola, seja para utilizar uma válvula de escape, possibilitando que outros acordos não sofram a influência da sua prática de subsídios à agricultura no comércio internacional. Para corroborar essa afirmação, foram apresentados dados mais recentes sobre a política europeia de subsídios à agricultura e o tratamento conferido aos subsídios agrícolas nos EUA.

Por fim, cabe salientar que, diante do enfoque estratégico como é tratado o setor agrícola na atualidade, a resistência da UE e dos EUA em reduzir os subsídios é cada vez mais forte. A completa proibição à concessão de subsídios agrícolas não é, necessariamente, desejável, considerando que, em sua essência, constitui uma alternativa na busca do bem estar social de um país e, para os governos, uma importante e estratégica política econômica com ampla utilização no âmbito do comércio internacional. No entanto, o que se tem notado é que, além de não reduzir a utilização desse instrumento, EUA e UE estão intensificando o seu uso, numa clara falta de sintonia com as regras estabelecidas pela OMC.

REFERÊNCIAS

- BLIACHERIENE, A.C. Subsídios: efeitos, contramedidas e regulamentação – uma análise das normas nacionais e das normas da OMC. In: TÔRRES, H.T. (Coord.). **Direito tributário internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p.287-325.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio comercial do agronegócio: trinta principais parceiros comerciais**. Brasília: MAPA/ASC, 2009. 208p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: FUNCEX, 2007. 26p.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Barreiras externas às exportações brasileiras**. Brasília: SECEX, 2008. 188p.
- CHEREM, G.S. **Organização mundial do comércio: economia – direito – subsídio**. Curitiba: Juruá, 2003. 224p.

- DANTAS, A. **Subsídios agrícolas: regulação internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009. 416p.
- DESTA, M.G. **The law of international trade in agricultural products: from GATT 1947 to the WTO agreement on agriculture**. London: Kluwer Law International, 2002. 488p.
- EUROPEAN UNION. European Commission for Agriculture and Rural Development. **Rural development in the European Union: statistical and economic information**. Bruxelas: REPORT, 2009. 411p.
- THE CAIRNS GROUP. **Domestic support: impacting negatively on developing countries agricultural export interests**. Cairns: The Group Cairns, 2008. Disponível em: <<http://www.cairnsgroup.org/factsheets/index.html>>. Acesso em: 28 out. 2009.
- HOEKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The political economy of the world trading system**. New York: Oxford University, 1995. 301p.
- HUDEC, R. **The GATT legal system and world trade diplomacy**. New York: Praeger Publishers, 1975. 376p.
- LAFER, C. **Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira - 2001-2002**. Brasília: FUNAG, 2002. 382p.
- MESQUITA, P.E. **Multifuncionalidade e preocupações não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: FUNAG, 2005. 314p.
- MOLTKE, K. **Negotiating subsidy reduction in the world trade organization**. Winnipeg: IISD, 2003. Disponível em: <http://www.iisd.org/pdf/2003/trade_cancun_research_paper.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.
- MORAES, H.C. **O Regime dos subsídios intrazona no Mercosul**. 2003. 155f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural policies in OECD countries: at a glance**. Paris: OECD Publishers, 2006. 117p.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. **World trade report 2006: exploring the link between subsidies, trade and the WTO**. Geneva: WTO, 2006a. 266p.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. **Annual report 2006**. Geneva: WTO, 2006b. 122p.
- PORTO, M.C.L.; FLÓRES JR. R.G. **Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul**. São Paulo: GVLaw, 2005. 418p.
- REIS, F.N. **Subsídio na OMC: as limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras da ASMC e pela jurisprudência da OMC**. Curitiba: Juruá, 2008. 214p.
- UNITED STATES OF AMERICA. United States Department of Agriculture. Disponível em: <<http://www.usda.gov>>. Acesso em: 24 maio 2010.