# A nova *Farm Bill* e suas implicações para o cenário comercial multilateral

Adriana Verdier* e Carolina Lembo**

*Farm Bill* é o nome popular dado à legislação estadunidense, geralmente renovada a cada quatro anos, que possui como objetivo consolidar em um único documento os programas de política agrícola do Departamento de Agricultura dos EUA. A nova *Farm Bill*, aprovada em maio de 2008, prevê gastos com agricultura de até US$307 bilhões, o que poderá influenciar negativamente as negociações agrícolas da Rodada Doha e, conseqüentemente, dificultar um acordo na OMC.

Desde a aprovação da primeira *Farm Bill* nos Estados Unidos da América (EUA), em 1933, alguns fatores são sempre levados em conta no seu processo de elaboração: (i) a situação da economia agrária estadunidense; (ii) a condição do orçamento federal; e (iii) o partido que possui maioria no Congresso. Diante da atual conjuntura comercial multilateral, existe, todavia, um elemento adicional a ser considerado: a necessidade de os EUA agirem de acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A *Farm Bill* 2008 (Lei sobre Alimentos, Conservação e Energia), aprovada no último 22 de maio, prevê a continuidade dos programas do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA, sigla em inglês) até o ano fiscal de 2012. A Lei foi aprovada por maioria qualificada – ou seja, mais de 2/3 do Congresso estaunidense –, o que permite que eventuais vetos por parte do Presidente George W. Bush possam ser derrubados.

## Aspectos centrais

O título I da *Farm Bill* regulamenta programas agrícolas para *commodities* e possui um grande potencial para problemas perante à OMC, seja no âmbito da Rodada Doha de negociações comerciais, seja em futuras demandas perante o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC.

Em comparação à *Farm Bill* 2002, os programas para *commodities*[1] foram expandidos. Tais programas receberão US$43 bilhões (14% do custo total da Lei) do governo estadunidense conforme previsto na Lei agrícola. Mas a principal novidade é um sistema contra-cíclico (*counter-cyclical*) adicional, denominado Eleição Média do Receita de *Commodities* (*Average Crop Revenue Election* - ACRE). O programa oferece garantias de receita para agricultores que optam por renunciar a uma proporção dos pagamentos diretos aos quais, de outro modo, teriam direito. Em troca, receberiam subsídios em valor igual à diferença entre a receita real de seu estado obtida a partir da respectiva *commodity* e uma média calculada com base na produção média de cinco anos daquele estado e no preço médio nacional para aquela *commodity* nos dois anos anteriores.

**...o etanol estadunidense obteve ainda mais vantagens em comparação ao etanol importado do Brasil.**

O ACRE será calculado a partir da média de 2009 e, como conseqüência da atual crise dos alimentos e da alta dos preços das *commodities*, a queda súbita dos níveis dos preços atuais pode levar a um aumento substancial no pagamento de subsídios. Ainda é cedo para saber se os agricultores estadunidenses irão ou não aderir massivamente a tal programa. Não obstante, se um número significativo de produtores fizerem-no, bilhões de dólares serão pagos em subsídios. Diante de tal hipótese, os pagamentos do ACRE podem ser enquadrados na Caixa Amarela[2], a qual os EUA prometeram reduzir.

Outro aspecto da nova Lei que poderá ocasionar questionamentos perante à OMC são os novos programas energéticos. A *Farm Bill* 2008 prevê um total de US$3,2 bilhões em novos financiamentos em matéria de energia até 2012, sendo US$1,4 bilhão destinado a pagamentos que incentivem a produção de novos biocombustíveis.

O Congresso dos EUA deixou claro que não está disposto a reduzir as barreiras à entrada do etanol brasileiro no mercado estadunidense, ao redirecionar os créditos tributários anteriormente concedidos à produção de etanol de milho à produção de etanol à base de cana de açúcar.

Com relação aos biocombustíveis, o etanol estadunidense obteve ainda mais vantagens em comparação ao etanol importado do Brasil. A *Farm Bill* manterá a tarifa de US$0,54 por galão importado de etanol, assim como o subsídio de US$0,45 por galão para a produção de etanol de milho por mais dois anos. Essa medida não somente afeta negativamente o etanol brasileiro – que é muito mais competitivo que o etanol de milho –, mas também contribui para o aumento do preço do milho e de seus derivados. Isso afeta os preços de uma grande quantidade de produtos alimentícios, como, por exemplo, a carne bovina – dado que o milho é parte da alimentação de diversos animais.

A nova Lei também aumenta o orçamento para programas de conservação em US$12 milhões. Estima-se que nos próximos 10 anos, 42,5 milhões de hectares serão alocados a práticas agrícolas menos danosas ao meio ambiente.

No que se refere à ajuda alimentar (*food aid*) – prática criticada pelos Membros da OMC por enviar excedentes agrícolas subsidiados a países em desenvolvimento (PEDs), criando assim uma erosão nos mercados locais e com efeitos, a longo prazo, na capacidade de produção de alimentos por esses países – a *Farm Bill* pretende aumentar o valor dos programas: 14% do orçamento da nova Lei, ou seja, US$40 bilhões serão alocados para ajuda alimentar. Os programas de alimento (*food stamps*) e nutrição da nova *Farm Bill* também devem representar um acréscimo de US$10,4 bilhões nos próximos cinco anos.

Outra mudança na nova *Farm Bill* refere-se aos subsídios concedidos a grãos: programas específicos foram desenvolvidos para soja e

milho. No que diz respeito à soja, o preço de garantia foi aumentado – o que, por sua vez, estimulará o aumento dos subsídios. No que se refere ao milho, será criado um programa que reduzirá os subsídios quando a produtividade cair. O açúcar também foi objeto de aumento de seu preço de garantia – o açúcar estadunidense já é 2,5 vezes superior ao preço mundial.

A concessão de benefícios prevista na nova *Farm Bill* favorece claramente os grandes produtores uma vez que, comparada à Lei anterior, exclui somente um tipo de subsídio para fazendeiros cuja renda anual ultrapassa US$750 mil. O Presidente Bush tentou, sem sucesso, limitar a ajuda a produtores que apresentam renda anual de até US$ 200 mil.

## O veto presidencial e a política comercial estadunidense

Pela primeira vez em 52 anos, o Congresso estadunidense derrubou um veto presidencial a uma *Farm Bill*. O Presidente Bush, entre outros argumentos, justificou seu veto por entender irresponsável o aumento das taxas dos subsídios governamentais para 15 *commodities*, quando os seus preços estão batendo recordes. Também ressaltou que a presente *Farm Bill* é inconsistente com os objetivos estaunidenses nas negociações comerciais internacionais, as quais visam assegurar maior acesso a mercados para os fazendeiros e rancheiros dos EUA.

A nova *Farm Bill* não reflete o posicionamento da administração Bush com relação à questão orçamentária, uma vez que prevê um gasto que ultrapassa em US$4,5 bilhões (valor inicialmente solicitado pelo Executivo). Além disso, a nova Lei vai contra a posição da administração Bush nas negociações agrícolas da Rodada Doha, uma vez que Washington havia acenado para a possibilidade de aceitar um novo teto (US$ 13 bilhões) para medidas de proteção e apoios distorcivos ao comércio. Limite este bastante inferior ao valor atual de US$48 bilhões.

Para Chuck Conner, Secretário Adjunto de Agricultura dos EUA, a *Farm Bill* conduz o país na direção contrária às obrigações assumidas internacionalmente. No mesmo sentido, o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, afirmou que a nova *Farm Bill* não mostra seriedade por parte dos EUA com relação à redução de subsídios.

É importante lembrar que a Autoridade para a Promoção Comercial (TPA, sigla em inglês)[3] expirou em 2007 e, por força da maioria democrata no Congresso estadunidense, sua renovação para o Presidente Bush torna-se, na presente conjuntura, inviável. Diante desse contexto, um eventual acordo assinado pelo atual Executivo no âmbito da Rodada Doha deverá ser, necessariamente, submetido à aprovação do Congresso estadunidense.

## A nova *Farm Bill* e o algodão

A *Farm Bill* de 2008 não elimina os subsídios e programas condenados pela OMC no contencioso do algodão. Em março de 2005, o Órgão de Apelação da Organização reconheceu, pela primeira vez, que partes do programa de subsídio dos EUA para algodão violavam o Acordo sobre Agricultura (AoA, sigla em inglês) e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM, sigla em inglês) da OMC.

A principal conclusão do painel foi que o programa *Step 2* transgredia o AoA, uma vez que seus pagamentos tinham como base a performance das exportações. O programa *Step 2* requer o uso de certificados de comercialização pelos usuários domésticos e os exportadores de algodão. Tais certificados funcionam como um subsídio, que compensa a diferença entre o preço mundial e aquele do algodão estadunidense.

Um segundo aspecto observado pelo painel foi que o ASCM proíbe subsídios que priorizam o uso de insumos domésticos em detrimento dos insumos estrangeiros. Outro subsídio proibido refere-se às garantias de crédito a exportação concedidas a exportadores de algodão.

A terceira crítica feita pela OMC refere-se ao fato de as medidas de apoio interno dos EUA terem causado depressões nos preços do mercado internacional de algodão. Isso gerou sérios danos aos interesses brasileiros.

Como resposta às conclusões da OMC sobre o caso do algodão, a *Farm Bill* de 2008 prevê a eliminação do programa de longo prazo de garantias de crédito a exportação – conhecido por GSM-102 – e também a remoção do limite de 1% para taxas de empréstimo do referido programa. Apesar dessas duas iniciativas, o Órgão de Apelação da OMC, decidiu, em junho passado, que os subsídios estadunidenses continuam sendo incompatíveis com as regras da organização. Os EUA, por outro lado, discordam da OMC ao afirmar que sua decisão foi baseada em evidências desatualizadas. Washington afirma que, nos últimos dois anos, a quantidade de terra utilizada para a plantação de algodão caiu em 38.5%, que os subsídios foram reduzidos e que os empréstimos para comercialização foram eliminados em setembro de 2007. O Brasil recebeu da OMC, no mês passado, o direito de retaliar os EUA por conta desse último não ter seguido as recomendações do Órgão de Apelação. O país latino-americano, entretanto, ainda não decidiu como e quando penalizará o gigante norte-americano.

## *Farm Bill*: implicações para Doha

A atual situação econômica mundial, na qual os preços mundiais das principias *commodities* agrícolas encontram-se extremamente elevados deveria ser o momento ideal para os países desenvolvidos reduzirem seus subsídios agrícolas sem prejudicar drasticamente a renda de seus agricultores. Esta não foi, no entanto, a estratégia adotada pelo Congresso estadunidense quando da elaboração da nova *Farm Bill*.

Mesmo que a *Farm Bill* 2008 proponha reduções para alguns programas de ajuda – como a modificação de programas de garantia de crédito à exportação para assegurar que tais programas não subsidiem as exportações – Dennis Olson, do Instituto para Agricultura e Política Comercial, acredita que a nova Lei agrícola não contribui para mudar as diretrizes insustentáveis da política alimentar dos EUA.

Em 2001, os Membros da OMC acordaram em Doha, Qatar, que o principal objetivo da Rodada era o de aumentar o nível de desenvolvimento dos países mais pobres e ajudá-los a tornarem-se mais competitivos no sistema multilateral de comércio. A nova *Farm Bill* não apóia estes objetivos na medida em que dá continuidade a elevados programas de subsídios, os quais contribuem para a erosão dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e, portanto, prejudicam as economias de PEDs.

A *Farm Bill* 2008 enfraquece, portanto, a credibilidade dos EUA como um dos negociadores mais importantes na Rodada Doha. Sem a TPA, a administração Bush – que apresenta posicionamentos distintos em relação ao Congresso em matéria de política comercial – não tem o poder de passar uma lei pelo Congresso com

a mesma agilidade que anteriormente. Os Membros da OMC temem, assim, que mesmo que se chegue a um acordo no final do mês de julho, nada garanta a sua aprovação por parte do Congresso estadunidense.

A nova Lei, portanto, ameaça possíveis resultados positivos das negociações agrícolas e, como conseqüência, da Rodada Doha como um todo. Mesmo que a *Farm Bill* 2008 preveja a expansão dos programas de segurança alimentar, a proteção dos recursos naturais dos EUA, a promoção de alimentos saudáveis e a reforma dos programas de biocombustíveis e de *commodities* para refletir as prioridades da nação, a Lei agrícola não reflete as prioridades da Rodada Doha nem aquelas de certos PEDs (como o Brasil): de liberalização do comércio agrícola mundial.

Resta-nos ser, mais uma vez, pacientes e esperar que o Congresso estadunidense e a nova administração – que tomará posse em janeiro de 2009 – possam entrar em acordo e decidir sobre uma política comercial que tornará a situação dos EUA mais favorável a um resultado positivo para as negociações comerciais de Doha e, em conseqüência, contribuirá para o aumento do desenvolvimento dos países do sul.

** Adriana Verdier é assessora de pesquisa para o Diretor Executivo do International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).*

*** Carolina Lembo é doutoranda em direito pela Universidade Autônoma de Barcelona.*

[1] Os programas para *commodities* já pré-existentes são os seguintes: (i) pagamentos de empréstimos de comercialização (marketing loan payments); (ii) pagamentos diretos (direct payments); e (iii) pagamentos com base em preços contra-cíclicos (counter cyclical price-based). Ver Título I da *Farm Bill* 2008, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c110:3:./temp/~c110yOuiqP:e57144:>. Acesso em: 04 jul. 2008.

[2] Caixa Amarela é uma classificação no âmbito do AoA da OMC, para medidas de apoio interno consideradas formas de distorcer a produção e o comércio, as quais os países Membros assumiram compromissos de reduzir o valor total.

[3] A TPA (*Trade Promotion Authority*), também conhecida como *fast track*, consiste no mandato concedido pelo legislativo ao presidente dos EUA para a negociação de acordos comerciais. Durante sua vigência, os acordos firmados pelo executivo não podem ser alterados pelo Congresso estadunidense.