

Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006

Subsídios domésticos e acesso para produtos sensíveis

**Marcos Sawaya Jank e
Maria Helena Tachinardi**

Terceiro maior exportador agrícola mundial, o Brasil é um dos países mais agressivos na defesa de mercados mais abertos e com menos subsídios distorcivos aos produtores rurais, verdadeiras pragas do comércio internacional. Com estas credenciais de competitividade e liderança, o Brasil encara a Rodada Doha, lançada em novembro de 2001, como uma oportunidade de ouro, em quase 60 anos do sistema mundial de comércio, para o estabelecimento de regras de concorrência mais justas nos três pilares da negociação: subsídios domésticos, acesso a mercados e subsídios à exportação.

Contudo, para a grande preocupação do agronegócio brasileiro, a 6ª Conferência Ministerial da Organização Mundial

do Comércio (OMC), concluída em dezembro passado, em Hong Kong, pouco avançou em matéria de cortes significativos e melhores disciplinas em subsídios domésticos¹ e trouxe um retrocesso na área de acesso a mercados.² O avanço comemorado em Hong Kong – a implosão do pilar dos “subsídios à exportação e medidas equivalentes” (créditos à exportação e disciplinas para uso da ajuda alimentar e empresas estatais de comércio) –, na verdade é uma decisão já tomada em 2004, sendo que a data de 2013 dá a flexibilidade de que a União Européia, a principal usuária, necessitava. Os subsídios à exportação europeus já tinham data de eliminação definida pelas reformas da Política Agrícola Comum (PAC) em 2003

*O Brasil é de tal
maneira competitivo
na agricultura, que não
necessita de instrumentos
adicionais de proteção,
como tarifas mais altas e
salvaguardas especiais
para países em
desenvolvimento*

Marcos Sawaya Jank é professor da FEA-USP e presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE). **Maria Helena Tachinardi** é jornalista, coordenadora de comunicação do ICONE.

¹ O apoio interno consiste nos subsídios e outras formas de pagamento ou assistência governamental aos produtores agrícolas em um determinado país. Em geral, visam à manutenção de um nível apropriado de produção de alimentos, garantias de segurança alimentar e/ou melhoria das condições de vida da população rural. A Rodada Uruguai, em seu acordo sobre agricultura, estabeleceu quatro grandes categorias de apoios domésticos, que foram posteriormente classificadas em caixas (verde, amarela, azul e S&D), conforme o grau de distorção no comércio e na economia.

² O termo “acesso a mercado” está relacionado aos instrumentos e disciplinas que afetam a entrada de produtos de um país qualquer em outros países, tais como as restrições e/ou limitações à importação (tarifas, quotas tarifárias, quotas de importação, etc...), com influência direta na competição entre produtos importados e seus similares domésticos.

(conhecida como Reforma Fischler). O ano de 2013 também coincide com o final da implementação das reformas dos regimes europeus para lácteos e açúcar. Portanto, a data tem apenas um caráter simbólico e pode ser considerada o único avanço concreto da reunião de Hong Kong, ainda que pequeno e secundário dentro das grandes prioridades brasileiras, que são os cortes substanciais em apoio interno e a abertura efetiva de mercados para produtos agrícolas sensíveis.³

O cenário construído em Hong Kong representa um enorme desafio para os 150 membros da OMC neste semestre de 2006, uma vez que o desfecho da Rodada está previsto para dezembro. Os negociadores terão até 30 de abril para finalizar o documento de modalidades com definições claras, por exemplo, sobre o corte global no teto de subsídios distorcivos, e até 31 de julho para a submissão das listas de compromissos plenos dos países. Dada a magnitude da tarefa, num tabuleiro pontilhado de interesses defensivos ou protecionistas por parte das diversas coalizões de países ricos e em desenvolvimento, foi bem-vinda a sugestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de realização do encontro de líderes mundiais em Davos, na reunião do Fórum Econômico Mundial, de 25 a 29 de janeiro.

Um forte empurrão político é necessário para levar a Rodada a bom termo em tão pouco tempo.

Os interesses agrícolas brasileiros serão atendidos somente quando houver cortes nos subsídios domésticos e melhores condições de acesso aos mercados. Se as oito Rodadas do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) produziram uma liberalização considerável no comércio de produtos industriais, é imperioso reivindicar que a Rodada Doha, que existe por causa da agricultura, avance profundamente, de forma a aproximar as regras e disciplinas para esse setor das hoje vigentes para bens manufaturados e propriedade intelectual, por exemplo.

Na verdade, o documento de Hong Kong traz uma pequena evolução: incorpora elementos sobre os quais já havia consenso nas negociações em 2005, como a fórmula em bandas para a redução de subsídios agrícolas domésticos, e acrescenta um dado novo ao definir quais países se enquadram em cada banda. Na área de acesso a mercados, o texto atende apenas aos interesses protecionistas agrícolas, como a adoção de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento (SSM)⁴ e a seleção de produtos especiais.⁵

Mais especificamente, os resultados da 6ª Conferência Ministerial da OMC foram:

► **Subsídios domésticos:**

registraram-se dois pequenos avanços, mas ambos dependem dos números que serão

Os interesses agrícolas brasileiros serão atendidos somente quando houver cortes nos subsídios domésticos e melhores condições de acesso aos mercados

Os resultados da reunião de Hong Kong não permitem qualquer comemoração, mas mantêm a negociação nos trilhos em 2006

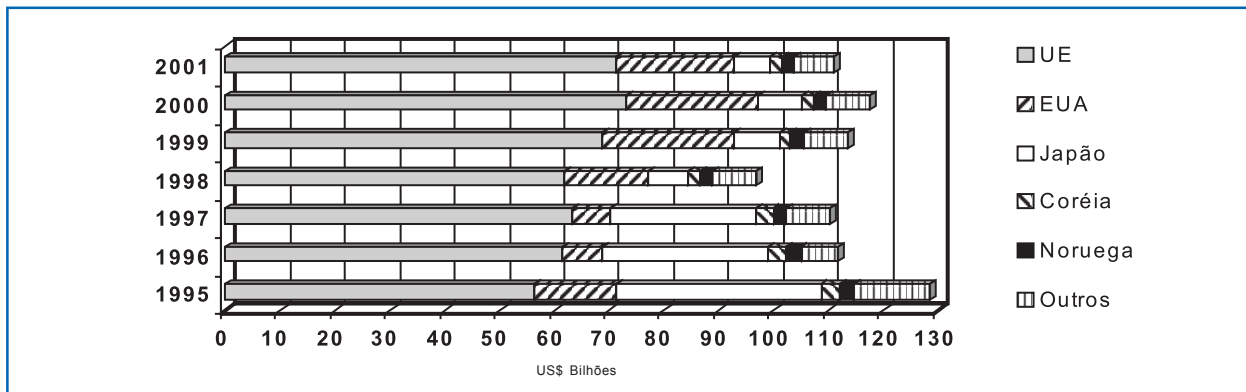
³ Os produtos sensíveis são aqueles que possuem grande sensibilidade a fatores exógenos, passíveis de prejudicar sua produção e comercialização. Do ponto de vista do exportador, podem ser definidos como aqueles que respondem por uma grande porcentagem das exportações totais de um país qualquer e que sofrem altas barreiras de importação por parte de outros países. Já do ponto de vista do produtor doméstico, são aqueles em que o país importador é pouco competitivo na sua produção e, portanto, a livre entrada desse produto importado pode causar prejuízos e tornar desinteressante a sua produção doméstica.

⁴ O funcionamento das SSM, de acordo com a Declaração Ministerial de Hong Kong, será baseado em gatilhos automáticos de quantidade e de preço.

⁵ Produtos especiais são aqueles que os países em desenvolvimento podem eleger baseados em critérios de segurança alimentar, necessidades de sobrevivência e desenvolvimento rural. A redução tarifária para esses produtos será menor do que para outros produtos agrícolas.

Gráfico 1

AGRICULTURA: GASTOS COM SUBSÍDIOS DOMÉSTICOS DISTORCIVOS



Fonte: ICONE (baseado nas notificações da OMC). Nota: Apoio Total Distorcivo (AMS + Caixa Azul + De minimis).

negociados no futuro. Na estrutura da fórmula de redução foram definidos os seguintes pontos: três bandas para os cortes em Medida Agregada de Apoio (AMS)⁶ e apoio total distorcivo (para países desenvolvidos e em desenvolvimento); indicação da composição das bandas (União Européia na banda mais alta, Estados Unidos e Japão na banda do meio e demais países desenvolvidos e em desenvolvimento na banda inferior); esforço extra dos países desenvolvidos, que estão na banda inferior e que possuem valor mais elevado, em termos relativos, no AMS final. O texto de Hong Kong, contudo, é ambíguo: indica que os cortes de subsídios devem ser “efetivos” (menores que os níveis hoje aplicados, mas não esclarece se isso também ocorreria no nível global de corte). Os subsídios internos – a astronômica soma de US\$ 108 bilhões transferidos aos agricultores a cada ano pelos países desenvolvidos, sobretudo União Européia, Estados Unidos e Japão (ver Gráfico 1) – são um item de relevância capital para o Brasil, que precisa de avanços significativos nas negociações da OMC neste primeiro semestre de 2006.

► **Acesso a mercados:** nesta área houve um retrocesso na reunião ministerial de Hong Kong. A Rodada prossegue com total indefinição sobre seleção e tratamento de acesso para produtos sensíveis (sujeitos a cortes menores nas tarifas e compensação via quotas tarifárias). O G-20, liderado por Brasil e Índia, tem o seguinte posicionamento: em matéria de seleção, propõe que a lista de sensíveis compreenda não mais do que 1% das linhas tarifárias; no que se refere ao tratamento, que o desvio máximo em relação ao corte da fórmula de redução tarifária seja de 30%; e que a expansão da quota seja de pelo menos 6% do consumo doméstico corrente. Os países mais protecionistas, como a União Européia e o G-10 (Noruega, Japão, Suíça, Coreia do Sul), querem que 10% das linhas tarifárias tenham tratamento como produtos sensíveis. Na União Européia, a seleção fatalmente abrangeria todos os produtos de interesse do Mercosul: carnes (bovina, suína e de frango), açúcar, etanol, leite em pó, manteiga, milho, trigo, arroz e outros cereais.

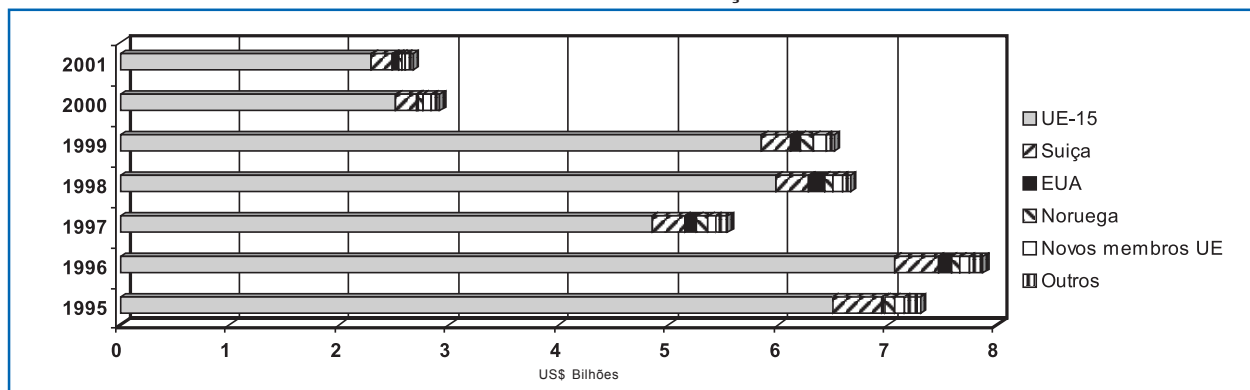
Ainda na área de acesso a mercados, o retrocesso também

ficou por conta dos instrumentos adicionais de proteção que foram agora oficializados para os países em desenvolvimento, como as salvaguardas especiais (SSM) e os produtos especiais. As salvaguardas seriam de aplicação automática, com o direito de inclusive aumentar as tarifas aplicadas a níveis acima das tarifas que foram consolidadas ao final da Rodada Uruguai do GATT. Quem defende esta tese é o G-33, coalizão de países em desenvolvimento que inicialmente ficou conhecida como “Aliança para Produtos Especiais e Medidas Especiais de Salvaguarda.” Tais salvaguardas serão baseadas em gatilhos de quantidades (surto abrupto de importação) e/ou de preços (queda do preço mundial). Entendemos que essa forma de regulamentação iria frontalmente contra os interesses exportadores do Brasil.

Os produtos especiais escaparão das reduções tarifárias previstas na Rodada Doha e serão livremente escolhidos pelos próprios membros. Um enorme retrocesso, na visão do agronegócio brasileiro, pois os países em desenvolvimento já respondem por mais da metade das nossas exportações agrícolas. Enquanto os embarques agroindustriais brasileiros cresceram 10% ao ano para os

⁶ Medida Agregada de Apoio (AMS): são pagamentos de garantia de preços e renda, direcionados a produtos específicos ou não, conectados com o nível corrente de produção e sujeitos a compromissos de redução.

Gráfico 2
AGRICULTURA: GASTOS COM SUBSÍDIOS CLÁSSICOS À EXPORTAÇÃO



Fonte: ICONE (baseado nas notificações da OMC).

países ricos, entre 1999 e 2004, os destinados aos países em desenvolvimento aumentaram 23%! O Brasil é um exportador líquido de bens agrícolas (vende ao exterior US\$ 30 bilhões e importa apenas US\$ 3,5 bilhões) e é responsável pelo principal saldo comercial do planeta nesta área.

As salvaguardas e os produtos especiais constituem um perigoso “pacote”, resultante da união dos interesses protecionistas de países do G-20, G-33 e G-90, que se juntaram em Hong Kong (com o nome de G-120) para mostrar interesses e afinidades de convergência impossíveis nos dias de hoje.

► **Subsídios à exportação:** nesta área, o agronegócio brasileiro considera que o ganho foi simbólico. Como já referido anteriormente, a data de 2013 para concluir a eliminação dos subsídios à exportação coincide com o prazo de vencimento do orçamento corrente da Política Agrícola Comum (PAC) e das reformas dos regimes de lácteos e do açúcar. Acontece, porém, que os subsídios à exportação representam menos de US\$ 3 bilhões (ver Gráfico 2), enquanto os subsídios domésticos estão na casa dos US\$ 108 bilhões. O maior ganho nas decisões sobre a eliminação dos subsídios à

exportação é que haverá de forma concomitante a eliminação de medidas equivalentes, como os créditos subsidiados à exportação, as medidas de abuso da ajuda alimentar e o disciplinamento da ação das empresas estatais de comércio. O pilar dos subsídios à exportação e medidas equivalentes corresponde a menos de US\$ 5 bilhões em gastos governamentais no mundo. Na verdade, os resultados em subsídios à exportação acomodam os interesses de prazo da União Européia, que responde por 90% do total desse tipo de subsídio notificado na OMC no período 1995-2001.

► **Algodão: consolidação de parte dos ganhos do contencioso**

Dentre todos os produtos agrícolas, o algodão é o único que tem hoje um *status* diferenciado na OMC, graças ao contencioso vitorioso que o Brasil conduziu contra os Estados Unidos e à pressão dos países africanos, principalmente Mali, Benin, Chade e Burkina Fasso. Eles pediram, em maio de 2003, que a eliminação dos subsídios domésticos e de exportação que distorcem o comércio de algodão fosse incluída como uma iniciativa especial do *framework* (programa de trabalho da Rodada Doha) estabelecido em julho de 2004.

A reunião de Hong Kong representou uma evolução nesse sentido, pois o algodão mereceu decisões à parte. Para o Brasil, o resultado também foi importante, pois consolidou parte do que o País havia ganho no contencioso do algodão, ou seja, o compromisso de que os subsídios à exportação concedidos e medidas equivalentes (créditos à exportação principalmente) serão eliminados em 2006, com um ano de atraso em relação ao que fora determinado pela OMC.

É fundamental consolidar os resultados dos contenciosos do açúcar (contra a União Européia) e do algodão, que ganhamos mas ainda não levamos

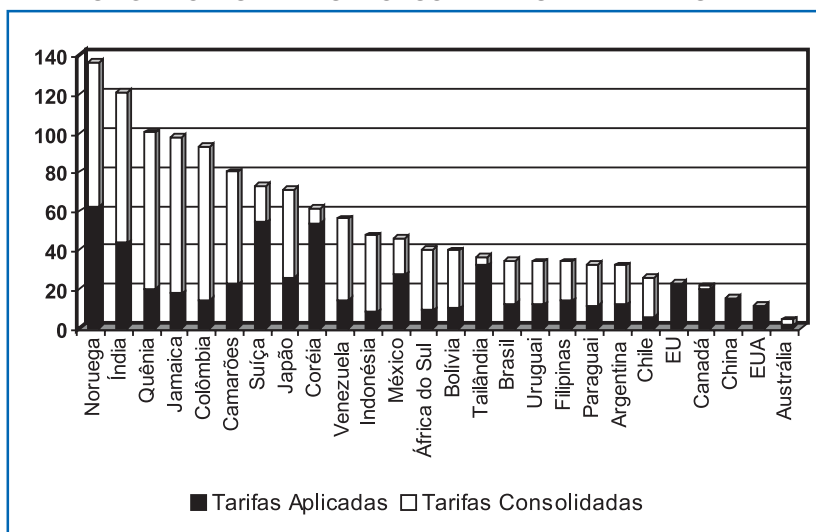
Outra decisão em Hong Kong obriga a redução de subsídios domésticos ao algodão de forma mais ambiciosa e acelerada que os subsídios concedidos a outras *commodities* agrícolas. Não é demais lembrar que os subsídios americanos à exportação de algodão atingem US\$ 250 milhões, enquanto os demais tipos de subsídios domésticos superam US\$ 4 bilhões.

Por fim, Hong Kong adotou outra medida importante para as nações pobres produtoras de algodão: os países desenvolvidos darão a elas acesso livre de tarifas e quotas.

CONCLUSÕES

Os resultados da reunião de Hong Kong não permitem qualquer comemoração, mas mantêm a negociação nos trilhos em 2006. Eles reforçam a necessidade de nos mantermos extremamente vigilantes para evitar a vitória dos interesses protecionistas agrícolas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Temos de manter o G-20 coeso, mas sem perder de vista os interesses brasileiros, uma vez que estes divergem, em matéria de acesso a mercados, das pretensões da Índia e da China. É essencial lutar contra o risco de a Rodada Doha se transformar na “Rodada da Água”. Para isso, é fundamental que os cortes em tarifas e subsídios sejam substanciais e representem um ganho significativo em relação ao *status* quo das políticas comerciais dos países desenvolvidos. É preciso cortar efetivamente as tarifas aplicadas (cortar na carne) e não apenas a diferença entre estas e os níveis consolidados⁷ (cortar na água) para se obter ganhos reais de comércio (Gráfico 3). Dada a sua preeminência no mercado mundial, o Brasil é hoje um dos três ou quatro mais influentes nas negociações agrícolas da Rodada Doha, posição nunca antes galgada pelo País. Por isso mesmo, os

Gráfico 3
TARIFAS AGRÍCOLAS MÉDIAS - CONSOLIDADAS X APLICADAS



Fonte: OMC. Elaboração: ICONE. Nota: Tarifas mistas e específicas foram convertidas em Equivalente Ad Valorem de acordo com a metodologia acordada na OMC em 2005.

nossos negociadores devem evitar ambigüidades nas posições do Brasil levadas às mesas de negociação. Referimo-nos principalmente às divergências entre os ministérios da Agricultura (MAPA) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este último defende a idéia de que temos interesses defensivos a zelar para proteger alguns produtos da agricultura familiar. Ora, o Brasil é de tal maneira competitivo na agricultura, que não necessita de instrumentos adicionais de proteção, como tarifas mais altas e salvaguardas especiais para países em desenvolvimento. O Brasil é exportador líquido em quase todos os produtos da agricultura familiar, entre eles os lácteos, setor que buscou proteção doméstica quando éramos importadores líquidos. Hoje, o Brasil, juntamente com a Argentina, Austrália e Nova Zelândia, é apontado como um dos principais ganhadores da liberalização do setor. Nesse novo contexto, a agricultura comercial e familiar são ganhadores com a liberalização agrícola mundial.

Com a vitória em dois contenciosos agrícolas importantes e a liderança

do G-20, o Brasil é um dos países que mais tem lutado contra os subsídios e proteções internacionais à agricultura. O país não deveria ter discurso ambíguo na matéria. Principalmente, não tem cabimento pleitearmos o direito de aplicar em casa as piores práticas que estamos solenemente condenando nos outros países.

O Brasil deve lutar contra os interesses excessivamente protecionistas não apenas da União Européia, Estados Unidos, Japão, Suíça e Noruega, mas também dos nossos parceiros do G-20, como China, Índia e outros países em desenvolvimento.

Nossos objetivos, acima de tudo, são ampliar substancialmente o acesso a mercados globais, reduzir subsídios distorcivos e evitar a criação de novas exceções e válvulas de escape que representem retrocessos em relação à Rodada Uruguai. Além disso, é fundamental consolidar os resultados dos contenciosos do açúcar (contra a União Européia) e do algodão, que ganhamos, mas ainda não levamos. ■

⁷ Tarifa consolidada é aquela fixada como limite máximo ou teto tarifário dentro de uma negociação comercial, de tal forma que uma tarifa aplicada não pode ultrapassá-la.