

GISELDA DA SILVEIRA CHEREM

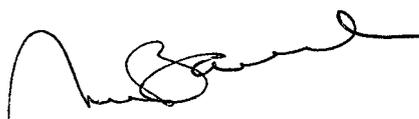
**OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E A
REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SUBSÍDIOS PELA
OMC**

Florianópolis (SC), julho de 2002

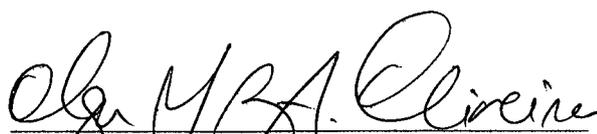
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E A REGULAMENTAÇÃO
DA POLÍTICA DE SUBSÍDIOS PELA OMC

Giselda da Silveira Cherem



Dr. Welber de Oliveira Barral
Professor Orientador



Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira
Coordenadora do CPGD/CCJ/UFSC

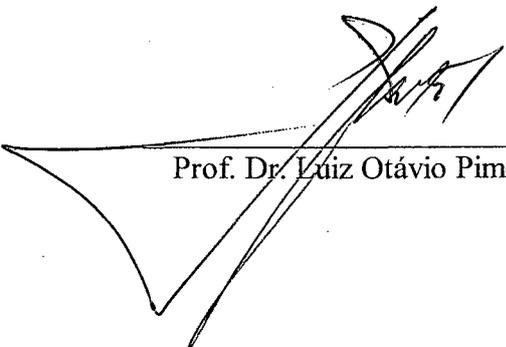
Giselda da Silveira Cherem

OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E A REGULAMENTAÇÃO DA
POLÍTICA DE SUBSÍDIOS PELA OMC

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito junto ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral – Presidente

Prof. Dra. Isabel Vaz – Membro



Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel – Membro

Florianópolis, 03 de julho de 2002

À memória de meu eterno e amado pai,
que tentou me proporcionar tudo que a vida não lhe deu chance.

AGRADECIMENTOS

Fazer pesquisa no Brasil é uma tarefa desafiadora. Os contrastes sociais e econômicos permitem que poucos consigam ter acesso a uma Universidade Pública e de qualidade, como é o caso da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), reconhecida pela excelência de ensino e pensamento crítico.

Ter cursado Mestrado em Relações Internacionais na UFSC foi um privilégio para a autora desta dissertação, que teve o incentivo e o apoio de pessoas das quais não poderia deixar de se lembrar neste momento. Entretanto, para lutar por desempenho acadêmico e fazer jus ao espaço conquistado, muitos sacrifícios foram ultrapassados, e sem amigos para ajudar a enfrentar todos os numerosos obstáculos, o sonho não teria sido realizado.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a grandes figuras humanas que me incentivaram a enfrentar o desafio: Paulo Marcio Cruz, Ubaldo Cesar Balthazar, João José Leal e Luiz Eduardo Cherem.

Num segundo momento, gostaria de manifestar gratidão por pessoas que tive o prazer de conhecer e que, durante a convivência, conforme as dificuldades foram se apresentando, transmitiram-me forças para continuar os trabalhos acadêmicos: Ana Cláudia Secco, Caroline Proner, Gilvana Pires Fortkamp, Gilvan Brogini, Tânia Motta, Tatiana Prazeres e Willian Smith Kaku.

Os agradecimentos se estendem à Vera Thorstensen, que me recebeu em Genebra, empregando seu precioso tempo em descrever os acontecimentos mais importantes e atuais sobre o tema pesquisado que estavam sendo discutidos e defendidos pela Missão brasileira,

bem como em orientar-me sobre fontes bibliográficas a serem pesquisadas na Biblioteca da OMC.

Não poderia deixar de demonstrar minha gratidão e, ao mesmo tempo, afirmar que me senti honrada com a chance de ter sido aluna de professores que considero não somente como paradigmas para minha própria carreira acadêmica, como fundamentalmente um exemplo de vida, no sentido mais amplo que este termo possa representar: os queridos professores Christian Guy Caubet e Odete Maria de Oliveira.

Com muito a agradecer para que este trabalho chegasse a sua conclusão, não só pelo referencial intelectual que representa e por todo seu talento, mas, sobretudo, pela incansável paciência, carinho e generosidade que se revelaram durante esta trajetória, a Welber de Oliveira Barral.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	6
RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	10
1 OS SUBSÍDIOS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	14
1.1 CONCEITO DE SUBSÍDIOS.....	15
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DOUTRINÁRIA	18
1.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DOS SUBSÍDIOS	27
1.3.1 Os Estados e as Práticas de Comércio.....	28
1.3.2 Fatores Determinantes para Análise da Política de Subsídios	41
1.3.3 As Teorias do Comércio Internacional.....	53
1.3.4 As Justificativas Teóricas para Políticas Econômicas	60
2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SUBSÍDIOS	79
2.1 TRATAMENTO JURÍDICO DOS SUBSÍDIOS A PARTIR DO SÉCULO XVIII.....	80
2.2 OS ACORDOS INTERNACIONAIS E AS LEGISLAÇÕES INTERNAS	86
2.3 A REGULAMENTAÇÃO DOS SUBSÍDIOS POR ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL	94
2.3.1 Os Princípios e o Tratamento aos Países em Desenvolvimento segundo o GATT 1947.....	99
2.3.2 A Regulamentação dos Subsídios nas Rodadas de Genebra.....	105
2.3.3 A Regulamentação na Rodada Kennedy	111
2.3.4 A Regulamentação na Rodada Tóquio	112
2.3.5 A Rodada Uruguaí	119
2.4 O ASMC E A FISCALIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS.....	128
3 A REGULAMENTAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PELO ASMC	136
3.1 CONCEITO DE SUBSÍDIO.....	137
3.1.1 Ajuda Governamental	138
3.1.2 Vantagem	149
3.2 SUBSÍDIO À PRODUÇÃO E À EXPORTAÇÃO.....	152
3.3 SUBSÍDIO DE DIREITO E SUBSÍDIO DE FATO	155
3.4 A QUESTÃO DA ESPECIFICIDADE	160
3.5 CATEGORIAS DE SUBSÍDIOS.....	163
3.5.1 Subsídios Proibidos.....	164
3.5.2 Subsídios Recorríveis.....	167
3.5.3 Subsídios Irrecorríveis	173
3.6 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	180
3.7 A <i>COLLECTIVE RATIONALE</i> E O ASMC.....	184
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	195
ANEXO.....	201

LISTA DE SIGLAS

AARU – Acordo Anti-*dumping* da Rodada Uruguai

ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNT – Barreiras não-tarifárias

CEE – Comunidade Económica Européia

ESC – Entendimento sobre solução de Controvérsias [OMC]

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade [Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio]

GATT 1947 – [Ordenamento jurídico em vigor na OMC, elaborado desde 1947 até antes do término da Rodada Uruguai]

GATT 1994 – [Ordenamento jurídico em vigor na OMC, incluindo o GATT 1947]

GATT/OMC – [Referência à estrutura multilateral do comércio, tanto no período do GATT quanto após a criação da OMC]

MEPC – Mecanismo de Exame de Política Comercial

NAFTA – North American Free Trade Agreement [Acordo de Livre-Comércio da América do Norte]

PMA – Países menos adiantados

OEPC – Órgão de Exame de Políticas Comerciais

OIC – Organização Internacional do Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias [OMC]

PROEX – Programa de Apoio às Exportações

TPC – Technology Partnerships Canada [Associação de Tecnologia do Canadá]

UE – União Européia

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development [Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento]

WTO – World Trade Organization

RESUMO

O tratamento jurídico concedido aos subsídios pela OMC delimita quando um Estado pode implementar esse tipo de política governamental. A partir dessa constatação, este trabalho procura verificar se o ASMC prevê que políticas de subsídios são importantes para os países em desenvolvimento. Considerando a relevância atual do tema, descrevem-se as teorias que defendem as vantagens do comércio internacional e os argumentos econômicos que justificam a implementação de políticas econômicas. A seguir, apresenta-se o desenvolvimento histórico da regulamentação dos subsídios por legislações nacionais e por acordos internacionais até o surgimento da OMC. Finalmente, procura-se identificar se, nas categorias de subsídios reguladas pelo ASMC, há o reconhecimento de situações em que os países em desenvolvimento podem ajudar suas empresas.

ABSTRACT

The legal treatment conceded to the subsidies by the WTO, delimits when a State can implement that kind of governmental politic in their companies. From this verification, this work attempts to examine if he SCM Agreement foresees what politics of subsidies are important to the developing countries. Considering the present relevance of the subject, it is attempted to describe the theories that defend the advantages of the international trade and the economical arguments that justify the implementation of economical politics. Following, it is presented the historical development of the subsidies regulation by national legislations and international agreements until the emergence of the WTO. Finally, it is intended to identify if in the subsidies categories regulated by the SCM Agreement, there is any recognition of situations in which the developing countries can help their companies.

INTRODUÇÃO

Com o presente trabalho objetiva-se verificar se no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), que faz parte do ordenamento jurídico que regulamenta o comércio internacional entre os Estados que são membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), há a previsão de que políticas de subsídios são importantes para os países em desenvolvimento.

As razões para a escolha do estudo das categorias das políticas de subsídios que são permitidas ou proibidas, e se estas categorias incorporam efetivamente um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, basearam-se em algumas justificativas importantes, sobretudo pela atualidade, pela relevância e pela falta de literatura jurídica especializada sobre o tema.

Contemporaneamente, os tipos de subsídios que os Estados podem implementar em seus mercados já não dizem mais respeito às suas próprias iniciativas discricionárias, mas ao que foi estipulado no ASMC. Portanto, faz-se necessário um estudo detalhado, consubstanciado na interpretação jurisprudência dos casos julgados pela OMC, capaz de identificar e elucidar as características de cada uma das categorias proibidas ou permitidas.

Este estudo, além de procurar demonstrar que o ASMC não reconhece que políticas de subsídios são importantes aos países em desenvolvimento, serve para advertir sobre as implicações jurídicas dessas políticas, cuja implementação, ao contrariar o Acordo, pode gerar a responsabilização internacional para esses governos. Serve, ainda, como um norte na elaboração de novas propostas em futuras negociações comerciais.

Como uma das justificativas para o estudo dos subsídios, ressalta-se ainda o fato de que continua sendo o centro do debate da economia internacional a possibilidade de os

Estados intervirem nos seus mercados domésticos, com políticas econômicas, para auxiliar no crescimento de setores industriais que gerem desenvolvimento social.

Outro motivo a justificar a escolha do tema refere-se à escassa literatura jurídica no Brasil dedicada a questão tão relevante, e a contribuição desta dissertação, além de apresentar uma análise crítica do ASMC, é servir de alicerce para novos estudos sobre o tema, cuja urgência se visualiza diante de alterações que devem ocorrer no ASMC nos próximos anos.

Diante do objetivo do trabalho e das justificativas sobre a escolha do tema, o estudo se propõe a ser desenvolvido de forma descritiva. Inicia-se o primeiro capítulo com a delimitação semântica do termo “subsídio”, a partir de uma definição genérica desse tipo de política econômica, bem como com uma contextualização doutrinária sobre o tema. A finalidade da primeira parte do capítulo é fornecer elementos que facilitem o entendimento da amplitude de formas que estão à disposição do operador jurídico para determinar os tipos de ajudas governamentais que podem ser consideradas genericamente subsídios e que podem ser empregadas pelos governos.

Num segundo momento, o desafio é apresentar os argumentos que justificam as vantagens do comércio internacional, bem como o desenvolvimento das teorias sobre relações econômicas internacionais que analisam a intervenção estatal nesse setor. A justificativa para esse desafio é o entendimento de que não há como analisar com profundidade um acordo internacional multilateral sobre uma determinada política econômica sem entender a realidade da economia internacional e as respectivas teorias desenvolvidas para explicar essa realidade, ou as questões político-ideológicas que cercam as teorias econômicas contemporâneas¹.

¹ Nesse sentido, Krugman (1997, p. 93), referindo-se ao valor do estudo da economia internacional e ressaltando a crescente percepção de que o comércio internacional é uma questão vital, defende aos acadêmicos, principalmente aos não-economistas, a percepção de que “hoje é mais importante que nunca que sua formação básica inclua uma base sólida sobre os princípios do comércio internacional”.

Considerando-se a importância da contextualização econômica, no primeiro capítulo procura-se emoldurar tanto o processo desenvolvido desde o surgimento do Estado entre o livre comércio e a intervenção estatal, quanto as subsequentes teorias econômicas. Inicia-se com a apresentação das teorias das vantagens sobre o comércio internacional. A seguir, passa-se ao reconhecimento pelos teóricos da concorrência imperfeita a impedir e a influenciar o comércio entre as empresas e entre os países. Na sequência, mostram-se argumentos favoráveis às políticas comerciais e industriais, com a apresentação de suas respectivas justificativas, no sentido de fornecer elementos que auxiliem no entendimento da regulamentação da política de subsídios e da opção teórica apreendida pelas normas em vigor na OMC.

A partir desse panorama teórico em que se desenvolveram os paradigmas econômicos das relações internacionais, no segundo capítulo relata-se o desenvolvimento histórico da regulamentação dos subsídios, desde a origem do tratamento jurídico até a elaboração de normas nacionais, acordos bilaterais e multilaterais, incluindo a regulamentação do tema desde o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1947). O objetivo desse relato é identificar as dificuldades nas tentativas de regular a matéria pelo GATT 1947, bem como enfatizar o tratamento jurídico concedido aos países em desenvolvimento.

Nesse segundo capítulo é descrito, também, como o comércio internacional acabou sendo regulado e administrado pelo GATT, a partir um breve histórico, com início na Segunda Guerra Mundial até a conclusão da Rodada Uruguai, quando houve a institucionalização de importantes órgãos na OMC, principalmente a criação do Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, órgão responsável por fiscalizar o cumprimento do ASMC.

No último capítulo analisa-se especificamente o ASMC, é apresentada a definição jurídica de subsídios e são identificados os tipos de ajudas governamentais. Além disso, é feito um esclarecimento de termos muito importantes para compreensão do Acordo como contribuição financeira, receita, sustentação de preços, vantagem e a questão da especificidade. Apresentam-se as diferenciações entre subsídio à produção e à exportação e entre subsídio de direito e de fato. Por fim, as categorias de subsídios consideradas proibidas, irrecorríveis e recorríveis, e o tratamento concedido aos países em desenvolvimento são estudados.

Apresentadas as justificativas, o objetivo do presente trabalho, assim como se desenvolverá cada capítulo, salienta-se que o método de abordagem dedutivo foi o selecionado para a ordenação do encaminhamento do tema, assim como a dinâmica da investigação, que é descritiva, cercou-se dos métodos de procedimento analítico, histórico e comparativo.

Além da explicação da metodologia utilizada, cabe ressaltar que, quanto às fontes primárias da pesquisa para análise do ASMC, foi utilizado o Decreto 1.355, cuja publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 31 de dezembro de 1994, e, para análise da jurisprudência da OMC, foi utilizada a versão em espanhol disponível no *site* oficial da Organização.

Quanto às fontes bibliográficas, houve cuidado em selecionar literatura mais influente sobre o tema, inclusive realizando-se pesquisas na própria Biblioteca da OMC, selecionando os artigos mais recentes e de autores mais importantes. Também houve o cuidado em se prestigiarem os autores nacionais, principalmente discentes e docentes da Universidade Federal de Santa Catarina que têm se destacado e se dedicado ao Direito Internacional Econômico.

1 OS SUBSÍDIOS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A política de subsídios praticada pelos governos é um tema extremamente polêmico sob o ponto de vista das relações econômicas internacionais. A interdependência comercial e financeira dos mercados é uma realidade que acaba envolvendo e comprometendo qualquer atitude dos governos que pretendam intervir, no mercado doméstico, utilizando subsídios, perante a possibilidade de provocar reflexos nas empresas concorrentes localizadas no estrangeiro.

Como a proposta deste trabalho é analisar o ASMC, acordo que regulamenta a política econômica de subsídios, proveniente de uma organização internacional que legisla e administra as relações econômicas entre os Estados, no presente capítulo pretende-se, preliminarmente, apresentar a definição de subsídio, bem como uma contextualização doutrinária do termo. O objetivo inicial é fornecer elementos que facilitem o entendimento do que seja um subsídio e os tipos de ajuda que estão à disposição do operador jurídico, no momento de regulamentar essa prática comercial a ser empregada pelos governos.

Num segundo momento, a intenção é verificar brevemente as formas de organização econômico-institucionais dos Estados, que se desenvolveram no transcorrer da história moderna, e os pensamentos econômicos que os esboçaram, identificando as opções de intervir ou não na economia, eis que são Estados os agentes implementadores das políticas de subsídios.

A partir dessa delimitação político-ideológica do Estado, apresentam-se os argumentos que teoricamente revelam as vantagens do comércio internacional, bem como a

exposição das teorias econômicas que justificam possíveis políticas comerciais a serem implementadas pelos Estados contemporâneos, diante da mudança de paradigma do pensamento econômico.

Portanto, no desenvolvimento do primeiro capítulo, procura-se esclarecer e fornecer elementos que auxiliem no entendimento da regulamentação pela OMC no que diz respeito à política de subsídios e ao tratamento concedido aos países em desenvolvimento para a realização dessa política, no atual contexto das relações comerciais internacionais.

1.1 CONCEITO DE SUBSÍDIOS

De uma forma genérica, é possível definir “subsídio” – *subsidy* em inglês, *subvention* em francês e *subvención* em espanhol¹ – como um auxílio, socorro, benefício ou subvenção². Termos mais usuais, como ajuda e apoio, por exemplo, também são reconhecidos como sinônimos³. Recurso e adjutório são outras alternativas à disposição, apresentadas na elucidação do termo “subsídio”, em linguagem comum⁴.

Pode-se afirmar que o termo “subsídio” não é difícil de ser definido ou compreendido quando utilizado genericamente. Ao contrário, ao ser utilizado revela facilmente que o interlocutor pretende demonstrar, no contexto em que emprega a palavra, o objetivo de conceder ajuda.

Já em linguagem econômica, ao se buscar a definição de subsídio em dicionário de Economia organizado por Sandroni, é possível verificar o teor exemplificativo da elaboração técnica do conceito do termo em análise, conforme se depreende:

¹ Dicionário Multilíngue de Economia e Gestão, 1995, p. 465. Foram citadas as traduções dos idiomas oficiais da Organização Mundial do Comércio.

² Larousse Cultural, 1999, p. 845.

³ Merriam-Webster, 1993, p. 2279.

⁴ Michaelis, 1998, p. 1984.

- (i) benefícios a pessoas ou a empresas pagos pelo governo, sem contrapartida em produtos ou serviços;
- (ii) despesas correspondentes à transferência de recursos de uma esfera do governo em favor de outra;
- (iii) despesas do governo visando à cobertura de prejuízos das empresas (públicas ou privadas) ou ainda para financiamento de investimentos;
- (iv) benefícios a consumidores na forma de preços inferiores que, na ausência de tal mecanismo, seriam fixados pelo mercado;
- (v) benefícios a produtores e vendedores mediante preços mais elevados, como acontece com a tarifa aduaneira protecionista;
- (vi) concessão de benefícios pela via do orçamento público ou outros canais⁵.

Priorizam-se, nessa definição do que seja subsídio, dois elementos fundamentais: em primeiro lugar, o fato de a ajuda ser sempre concedida pelo governo e, em segundo, as variadas formas em que a ajuda pode se apresentar.

A ajuda pode se materializar na concessão de recursos, diante da retirada de receitas do orçamento público, conforme apresentado nos três primeiros itens, ou até em benefícios que não representem gastos financeiros, mas que permitam ao beneficiário uma situação privilegiada ante as empresas importadoras, como barreira tarifária, isenções fiscais, ou sustentação de preços, descritos nos últimos itens. A amplitude de tipos de subsídios é tão extensa nessa definição que até mesmo uma tarifa aduaneira foi incluída como subsídio, só que com um sentido genérico de protecionismo.

Já ao definir o que vem a ser subsídio, o Dicionário para Negócios Internacionais Oxford diz que se trata de “dinheiro concedido pelo Estado para produzir determinados bens para vendê-los ao consumidor por um preço mais baixo”⁶.

⁵ Sandroni, 2000, p. 581.

⁶ Oxford University Press, 1998, p. 851. A definição de subsidio é complementada com a afirmação de que “[...] *to compete with foreign competition, to avoid making redundancies and creating unemployment, etc. [...] in general, subsidies distort international trade and are unpopular but they are sometimes used by governments to help to establish a new industry in a country*”.

Nesse conceito apresenta-se o Estado como agente concedente, fica delineado o objetivo imediato da ajuda, ou seja, que é tornar o produto nacional mais competitivo que o produto estrangeiro, só que não se exemplificam os tipos de ajudas.

Das duas definições retiradas de dicionários econômicos, permite-se que o interlocutor apreenda um significado mais amplo, mesmo que não uniforme do termo. Em comum, as definições apresentam a figura do Estado como agente concedente da ajuda.

A primeira detalha as formas como pode ocorrer um subsídio, como, por exemplo, a transferência de receitas, a sustentação de preços, as isenções tributárias, a cobertura de prejuízos, que se somam à compreensão geral do conceito de subsídio. A segunda definição já se fixa exclusivamente no objetivo a ser alcançado com a implementação da política econômica pelo Estado.

É por essa elasticidade de formas em que um subsídio pode ser encontrado e regulado em cada país que se torna impossível ter conceitos uniformes. Essa atividade pública é tão variada e complexa que resulta inviável enquadrá-la em um modelo único de conduta. Determinado país pode entender que isenção tributária não possa ser considerada subsídio, por exemplo. Já há outros países que podem não considerar a tarifa aduaneira como um tipo de subsídio. Apenas há a possibilidade de emoldurar o tema mediante o reconhecimento de que, em última instância, se está a tratar de uma ajuda governamental.

Conseqüentemente, as formas como os subsídios poderão se apresentar dependem de vontade política de cada Estado, que se expressará na atividade legislativa interna de cada país. As elaborações dogmáticas internas dos países podem variar nos tipos ou formas de ajudas públicas, impossibilitando a construção de uma noção universal ou homogênea sobre o tema.

Até o presente momento, vê-se que os subsídios são um dos mecanismos de intervenção governamental na Economia; portanto, o agente concedente é o Estado e sua

característica básica é ser uma ajuda que pode ser realizada de variadas formas. É preciso lembrar que a disponibilidade desse auxílio depende dos cofres públicos e, portanto, está normalmente sujeita à regulamentação e delimitação legislativa.

Ainda que contenha parâmetros mínimos estabelecidos, é difícil apresentar um significado genérico e preciso sobre o tema; mais complicado ainda se torna ir à busca de interpretação doutrinária sobre subsídios. Mesmo que um Estado trate de delimitar o assunto juridicamente, é possível encontrar os mais variados entendimentos sobre as formas que os subsídios podem se apresentar pelos seus doutrinadores nacionais.

Mesmo em países desenvolvidos como Alemanha, Espanha e EUA, em que a regulamentação da intervenção do Estado na economia é analisada, entre outras áreas, pelo Direito Administrativo Econômico, revelam-se perceptíveis as delimitações doutrinárias sobre as categorias em que um subsídio pode se apresentar.

A seguir faz-se uma breve exposição de literatura dedicada à disciplina Direito Administrativo Econômico, para que se possa confirmar a heterogeneidade que representa o tratamento doutrinário do conceito de subsídios, principalmente quanto à delimitação das formas que a ajuda pode se apresentar.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DOUTRINÁRIA

As políticas ou medidas empregadas pelo Estado para atingir determinado fim ou comportamento, com suas próprias ações ou de terceiros, mediata ou imediatamente, global ou parcialmente, são denominadas de fomento econômico⁷.

⁷ Stober, 1992, p. 205.

O fomento econômico, entre outras formas, pode se materializar com medidas diretas ou imediatas (subsídios) e indiretas ou mediatas. A primeira dessas medidas apresenta a seguinte subdivisão:

- (i) medidas globais;
- (ii) medidas parciais;
 - a. medidas parciais de concessão – subsídio de prestação;
 - b. medidas parciais de dispensa – subsídio de dispensa⁸.

Quanto às medidas indiretas ou mediatas, estas visam criar condições básicas e favoráveis que repercutam positivamente na economia, mas, de forma secundária ou complementar, como as atividades de assessoramento aos empresários, com maior acesso às informações governamentais, a eliminação de entraves burocráticos ou simplificação da legislação, por exemplo⁹.

As medidas diretas ou imediatas, chamadas de subsídios, a serem utilizadas pelo Estado precisam apresentar um resultado positivo, ou seja, ocasionar uma melhor situação patrimonial de empresas e indústrias e exigir um comportamento econômico por parte do beneficiário ou uma determinada resposta que compense a intervenção governamental¹⁰.

As políticas de subsídios diretas serão parciais se estiverem restringidas a determinado âmbito regional, a determinados setores, assim como aos meios relativos a uma exploração ou projeto. Stober apresenta mais uma subdivisão quando trata das medidas diretas parciais de fomento: (i) a concessão de prestações públicas, denominada de subsídios de prestação, em que há disponibilização de recursos públicos e (ii) a dispensa de prestações, conhecida como subsídios de dispensa, o que ocorre com as vantagens fiscais, representando uma renúncia do poder público da sua faculdade de arrecadação¹¹.

⁸ Stober, 1992, p. 205.

⁹ Stober, 1992, p. 208.

¹⁰ Stober, 1992, p. 208.

¹¹ Stober, 1992, p. 209.

Os subsídios cujo objeto são indenizações ou gratificações são considerados concessões de prestações, pois se dirigem a um determinado empresário como prêmio pelo desenvolvimento econômico ocorrido, conforme fora acordado, ou para a criação de postos de trabalho em regiões ou setores em perigo. Outro exemplo de subsídio mediante indenização é o que ocorre com as indústrias que deixam de produzir porque não são rentáveis, o que é considerado uma indenização por reconversão¹².

Empréstimos em condições mais favoráveis que as condições gerais do mercado concedidos por instituições públicas ou privadas e os privilégios na contratação pública com o governo para ajudar no desenvolvimento das empresas médias também são formas diretas e parciais de subsídios¹³.

Ainda são consideradas concessões de prestações as fianças e as garantias, assim como os subsídios reais que tratam de permitir ao beneficiário uma forma de aquisição mais vantajosa do que as formas próprias do mercado. Um exemplo é a venda ou aluguel de um terreno por um preço menor do que o que se encontra à disposição no mercado¹⁴.

Para Stober, o objetivo da política de subsídios é fomentar a economia, “tanto de regiões específicas, de ramos da economia, de empresas e de projetos. [...] Desde o ponto de vista economicista e da prática econômica, os subsídios são a forma principal do fomento econômico”¹⁵.

Cabe ao governo, por meio de legislação competente, tratar de regulamentar a prática dos subsídios. A concessão de subsídios requer uma previsão legislativa e, quando o

¹² Stober, 1992, p. 209.

¹³ Stober, 1992, p. 209.

¹⁴ Stober, 1992, p. 209.

¹⁵ Stober, 1992, p. 349.

agente é um Estado Federal, permite-se que os municípios também possam legislar sobre o tema, no âmbito territorial e dentro de sua competência¹⁶.

Mesmo analisando política de subsídios em um país desenvolvido, Stober adverte que, em uma economia social de mercado e em um Estado Federal, o fomento econômico direto não pode significar uma forma global de apoio de toda a economia, eis que não há recursos disponíveis para ajudas todas as empresas ou setores. Assim, as medidas de fomento direto devem ajustar-se a essa realidade, devendo encaixar-se no quadro das diferentes competências e nas perspectivas regional, local e setorial¹⁷.

Da forma como Stober expõe e explica as formas de fomento econômico, há a constatação de que o objeto de um subsídio pode ser amplo. Tanto são aceitas como objeto as concessões de recursos públicos, as quais chama de “subsídio de prestação”, quanto a renúncia à arrecadação, denominada de “subsídio de dispensa”.

Já para a doutrina espanhola há divergências quanto ao conceito de subsídio. Como a ajuda governamental representa uma atividade administrativa e, ao mesmo tempo, é uma modalidade de gasto, tem sido estudada por autores que se dedicam ao Direito Administrativo e ao Direito Financeiro¹⁸.

García salienta que, entre os administrativistas, há a opção por uma concepção tradicional da delimitação de subsídios, que vai se dividindo até a apresentação de um

¹⁶ Stober, 1992, p. 350. O autor (p. 351) utiliza o conceito legal que está inserido na legislação penal alemã sobre subsídios, já que não elabora uma definição própria sobre o tema. Cabe salientar que nesse Estado não há legislação específica a regulamentar as políticas públicas. As medidas legais de fomento estão previstas apenas nas leis orçamentárias que delimitam as concessões de ajudas financeiras estatais. Segundo o parágrafo sexto do artigo 264 do Código Penal alemão, subsídio é “[...] una prestación de recursos públicos que se concede a explotaciones industriales o empresas según el Derecho federal o de los Länder o según el Derecho de la Comunidad Económica Europea, em que al menos em parte, se conceda sin tener contraprestación a cambio (em correspondência com los modos del mercado) y que repercute en la economía como medida de fomento. Explotación o empresa en el sentido del párrafo primero es también la empresa pública”. Mesmo tomando por base esse conceito do direito penal sobre subsídios para elaborar suas análises, Stober não o preserva de críticas. Ainda assim, utiliza-o porque apresenta algumas características que o tornam válido juridicamente para o Direito Administrativo Econômico.

¹⁷ Stober, 1992, p. 208.

¹⁸ García, 1999, p. 30.

conceito mais restrito do tema. Determinada corrente de pensamento reconhece como objeto de subsídios tanto a transferência de recursos públicos quanto a renúncia de créditos fiscais. Já outra corrente restringe como objeto da ajuda somente os recursos públicos¹⁹.

Para os administrativistas tradicionais, o conceito de subsídios gira em torno de certas características como a concessão de uma atribuição patrimonial, vinculada a um determinado comportamento pelo beneficiário, que se detém na finalidade dos subsídios, no sentido de que este comportamento resulte convenientemente vinculado ao interesse público:

Para a concepção administrativista tradicional o subsídio é uma técnica própria da administração de fomento que consiste em uma atribuição patrimonial, com o fim de alcançar determinados comportamentos considerados de interesse geral e cuja consecução vincule o beneficiário. Em virtude do incentivo recebido, o administrado adere de uma maneira voluntária à realização de programas ou planos que a Administração considera conveniente aos interesses gerais²⁰.

Reconhecendo a dificuldade em apresentar uma definição de subsídios, García procura extrair das doutrinas administrativista, financeira e orçamentária, da legislação espanhola e da jurisprudência, características básicas que vão emoldurar o conceito de subsídios²¹.

Para García, o primeiro ponto característico dos subsídios é que a entidade que fornece o subsídio deve ser o Estado ou seus organismos autônomos, não devendo ser

¹⁹ García, 1999, p. 30-31. García cita dois importantes autores que representam correntes de pensamento diferentes e que divergem quanto ao objeto de subsídio: Díaz Lema entende por subsídio qualquer benefício econômico recepcionado pela legislação espanhola de direção e promoção econômica. Pode ser considerada subsídio “entregas de dinero a fondo perdido (subvenciones en sentido estricto), créditos oficiales, beneficios fiscales”. Já Fernández Farreres apresenta um conceito mais específico de subsídio, afirmando que se trata de um meio de atribuição patrimonial, em espécie ou principalmente através de oferecimento de dinheiro, concedida pelo governo a fundo perdido. No seu entendimento, exclui-se a possibilidade da isenção fiscal enquadrar-se como subsídio, eis que não há uma trasladação material de recursos públicos (García, 1999, p. 31-32).

²⁰ García, 1999, p. 30.

²¹ García, 1999, p. 35-36.

consideradas as liberalidades empreendidas por entidades públicas que não estejam vinculadas diretamente com a Administração Pública²².

Em segundo lugar, deve corresponder a um ato de disposição de recursos financeiros a título gratuito, em que não há o retorno do benefício com uma contraprestação, ou seja, inexistente a reciprocidade de contraprestações tradicionais²³.

Por último, ao tratar do objeto, delimita que somente a entrega de fundos ou recursos financeiros públicos se constitui em subsídio. Ficam expressamente excluídas as doações ou ajudas públicas em espécie, eis que desvirtuariam as chances de apresentar um conceito uniforme desse instituto jurídico. Também não é considerada subsídio a prestação gratuita de serviços públicos, como, por exemplo, saúde e ensino público²⁴.

García adverte ainda que os benefícios fiscais não podem ser considerados subsídios, vez tratar-se de uma renúncia do Estado em receber recursos oriundos dos tributos devidos pelos contribuintes e não uma entrega pela Administração Pública de recursos financeiros²⁵. Por fim, não considera como subsídio os créditos oficiais mesmo que estes sejam oferecidos em melhores condições que os créditos que estão à disposição no mercado, seja quanto a tipos de juros ou formas de devolução, porque nessa situação há uma devolução do dinheiro por parte do beneficiário²⁶.

Depois de analisar os conceitos sobre subsídios produzidos por outros doutrinadores administrativistas espanhóis, García elaborou o seguinte conceito de subsídio: “[...] a concessão de uma quantidade de dinheiro por uma Administração Pública a um terceiro com uma finalidade concreta de interesse público e sem contrapartida do beneficiário”²⁷.

²² García, 1999, p. 37.

²³ García, 1999, p. 37.

²⁴ García, 1999, p. 39.

²⁵ Quanto ao fato de não considerar os benefícios fiscais como subsídios, García segue o entendimento de Fernandez, conforme descrito na nota 20.

²⁶ García, 1999, p. 40.

²⁷ García, 1999, p. 41.

Nesse sentido, García exemplifica situações em que se caracteriza a ajuda do Estado, com a disponibilização de recursos financeiros, sem que o beneficiário tenha de devolver o dinheiro recebido, desde que a ajuda seja com a finalidade do interesse público:

- (i) as efetuadas com a finalidade de fomento, quer dizer, as que se outorgam com a finalidade de estimular positivamente aos cidadãos e empresas a alcançar determinados fins convenientes ao interesse geral;
- (ii) as que têm por objeto o financiamento de serviços públicos, ou melhor, de serviços de responsabilidade pública (Educação, Assistência Social, Sanidade, Defesa Judicial, etc.) quando se prestam gratuitamente ou por preço inferior aos custos por particulares alheios à Administração. Em tais casos, a atividade pública não se enquadra no conceito tradicional de fomento, senão que resulta mais bem qualificada como atividade de auxílio;
- (iii) as prestações assistenciais especiais, desligadas da responsabilidade patrimonial do Estado e do sistema de Seguridade Social, tais como ajudas às vítimas do terrorismo ou as estabelecidas em favor de vítimas de delitos violentos;
- (iv) as bolsas e ajudas para o estudo;
- (v) os prêmios, recompensas e outras ajudas que se outorguem em consideração a atividades do beneficiário anteriores a concessão²⁸.

Em resumo, conforme descrito por García, quando se pretende identificar o agente concedente ou a finalidade de uma ajuda como forma de fomento econômico, as opiniões são mais convergentes entre os doutrinadores espanhóis. Todavia, a delimitação do objeto no qual incidirá a ajuda já é mais difícil.

O grande problema para apresentar um conceito mais claro sobre subsídios continua sendo o objeto em que incide a ajuda. García optou por uma delimitação mais restritiva, excluindo a renúncia ao crédito, como ocorre com os benefícios fiscais. Reconhece somente a entrega em dinheiro como objeto.

García, além de destacar o agente, que deve ser o Estado, e o próprio ato de ajudar, acrescenta a finalidade a ser observada quando do desenvolvimento dessa política econômica, ou seja, finalidade que obedeça ao interesse público.

²⁸ García, 1999, p. 41.

Comparando o entendimento anteriormente apresentado por Stober e o posicionamento de García, verifica-se o quanto a doutrina pode divergir em relação aos tipos de objeto em que pode incidir um ato governamental para ser enquadrado como subsídio.

Samalea, autor que fez amplo estudo sobre a intervenção administrativa dos Estados Unidos sobre o comércio de produtos importados nesse território, afirma que não há celeuma entre os autores norte-americanos sobre as formas como um subsídio pode ser identificado, eis que estão delimitadas e restringidas por legislação²⁹.

As mais variadas políticas governamentais podem ser compreendidas como ajuda ou subvenção, termos considerados sinônimos de subsídios, como meio de fomento da economia, e em determinados momentos podem ser consideradas práticas desleais no comércio³⁰.

Segundo Samalea, perante a legislação norte-americana, o que faz um subsídio ser considerado uma prática desleal no comércio é a sua especificidade, ou seja, que se trate de uma ajuda concedida pela Administração Pública a uma determinada empresa ou indústria, ou um grupo separadamente³¹.

Para explicar a dificuldade em se identificar quando um benefício é específico, ou seja, quando beneficia apenas um grupo de empresas e não se encontra à disposição de toda a iniciativa privada, Samalea salienta que “O teste se os benefícios são aplicáveis à

²⁹ Samalea (1999, p. 150) apresenta uma lista ilustrativa de subsídios: I – *La provisión de capital, préstamos, o préstamos garantizados en términos inconsistentes con consideraciones comerciales*; II – *La provisión de bienes o servicios a precios preferentes*; III – *La concesión de fondos o condonación de deuda para encubrir las pérdidas de una industria específica*; IV – *La asunción de cualquier coste o gasto de manufactura, producción o distribución*.

³⁰ Samalea, 1999, p. 149-150. O autor adverte que perante os EUA a concessão de subsídios por uma nação estrangeira é considerada como uma prática desleal de comércio, tanto que há ampla regulamentação desenvolvida durante o século XX sobre o assunto, envolvendo a prática de subsídios por países que exportam para o mercado norte-americano, cujos recursos diagnosticados autorizaram a imposição de medidas para compensar o ônus de uma prática considerada desleal (p. 144).

³¹ Samalea (1999, p. 149) explica que “Esto puede ocurrir con indiferencia de si los beneficiarios son públicos o privados, los subsídios son pagados o concedidos directa o indirectamente, o aplicables a la producción o exportación de cualquier clase de mercancía”.

generalidade das empresas ou a uma só empresa específica ou grupo delas tem gerado uma grande casuística legal e provocado modificações legislativas”³².

Há uma legislação norte-americana datada de 1897 que distingue entre subsídio doméstico, considerado direto, e subsídio destinado à exportação, classificado como indireto. São subvenções à exportação, quando os benefícios se destinam exclusivamente aos produtos que serão exportados, como, por exemplo, são os créditos fiscais que incentivam a exportação³³.

Samalea, além de reiterar a figura do Estado e da ajuda para a delimitação do conceito de subsídios, apresenta um elemento novo ao tratar do objeto: a prática desleal do comércio que em determinados tipos de subsídios pode ser identificada.

Do que foi visto até o presente momento, além de o Estado ser o agente responsável por implementar a política comercial, da delimitação legislativa e da finalidade pública, não há como estabelecer uniformemente as formas em que as ajudas governamentais podem se manifestar.

Na verdade, a prática de subsídios é tão heterogênea e complexa, com tipos tão variados, que se torna quase impossível enquadrar as formas em uma classificação única. Inclusive, a tentativa de fazê-lo geraria uma divergência doutrinária imediata.

Portanto, ao se verificar como alguns autores analisam doutrinariamente a política de subsídios, é possível reconhecer que é a discricionariedade do Estado em conduzir políticas de fomento, com o objetivo de estimular positivamente a sua economia interna, que o faz o ator principal neste tema.

É importante salientar que a discricionariedade do Estado em determinados momentos já foi limitada pelas genéricas exigências do interesse público. Todavia, as

³² Samalea, 1999, p. 150.

³³ Samalea, 1999, p. 150. Segundo o autor, um produto nacional que é subsidiado e cuja produção excedente é direcionada ao mercado internacional estará sujeito às sanções que todos os produtos subsidiados destinados exclusivamente à exportação têm que suportar.

observações apresentadas pelos autores citados permitem verificar que esse limite deve estar previsto nas legislações, cujo processo deve ter como fim o interesse público.

Conforme se verá adiante, os limites legislativos às políticas de subsídios ultrapassaram fronteiras e, por uma manifestação multilateral dos Estados, essas políticas tornaram-se regulamentadas por normas oriundas da organização internacional. Essas normas tratam de determinar o que é um subsídio, as formas como pode se apresentar, quando pode ser implementado, qual a finalidade e o que é, ou não, uma prática desleal, por exemplo. Nesse contexto, ainda, caso não observadas pelas legislações nacionais e por seus governos, tais normas geram aos Estados a responsabilidade internacional.

1.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DOS SUBSÍDIOS

Depois da apreciação semântica do conceito de subsídio e antes de apresentar sua evolução jurídica e os contornos delineados pelo ASMC, faz-se necessário determinar em que contexto econômico o tema se desenvolve, já que se trata de uma política governamental, cujos efeitos econômicos podem ultrapassar as fronteiras de um Estado.

Contextualizar a ação econômica de um governo é tarefa desafiadora, eis que apresentar as formas de intervenção do Estado na economia e, principalmente, utilizando subsídios, representa conhecer os fundamentos econômicos que são contrários ou favoráveis a uma postura ativa do governo em assuntos econômicos internos e internacionais.

Tão complexo e desafiador é o tema que durante os dois últimos séculos tem sido capaz de gerar muitas polêmicas, em virtude de refletir uma opção político-ideológica dos Estados em intervir ou não na economia, inclusive no comércio internacional³⁴.

³⁴ Jackson, 1997, p. 340.

Além disso, há fatores importantes que influenciam na participação estatal como (i) as possíveis vantagens do comércio internacional, (ii) a concorrência imperfeita entre as empresas, (iii) a difusão desigual de tecnologia entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e (iv) os tipos de políticas econômicas³⁵ que podem ser utilizadas pelos Estados para intervir na economia e que estão relacionadas ao tema subsídio.

1.3.1 Os Estados e as Práticas de Comércio

Com o objetivo de compreender o desenvolvimento teórico do comércio internacional, apresentam-se os modelos político-econômicos utilizados pelos Estados modernos e suas práticas. A justificativa revela-se por tais paradigmas representarem as complexas relações entre o Estado e a economia, cujas práticas acabaram se tornando fonte para as subseqüentes elaborações teóricas. Parte-se, portanto, da assertiva de que, se o Estado é o agente responsável pela política de subsídios, sua postura diante do comércio torna-se um dos elementos fundamentais a serem compreendidos para contextualizar o estudo do tema.

1.3.1.1 Mercantilismo

O ponto de partida é o Mercantilismo, cujo termo representa a economia política do Estado absolutista, isto é, “o conjunto de doutrinas de política econômica que

³⁵ De acordo com Vaz (1992, p. 199-202), “Em sentido amplo, a política econômica pode ser considerada como um conjunto de ações adequadas dirigidas racionalmente para a obtenção de determinados resultados de natureza econômica em uma comunidade”. Cita como exemplo a “Política Antiinflacionária, a Política Financeira, a Política de Comércio Exterior [...]”. A autora emprega o termo “racionalmente” segundo a concepção dada ao termo por Oscar Corrêa. Segundo Vaz, “Ao mencionarmos a expressão racional julgamos proveitoso lembrar um trecho da obra do Professor Oscar Corrêa, onde se refere ao sentido atual da ‘racionalização’ como ‘um princípio geral, estado de espírito, movimento envolvente da economia, em direção nova, procurando tirar proveitos novos da utilização racional de todos os conhecimentos econômicos’”.

acompanharam a consolidação do absolutismo e dos primeiros estados-nações europeus”, iniciando no século XVI, na transição entre o Feudalismo³⁶ e a Idade Moderna³⁷.

A importância do Mercantilismo se dá por ter se caracterizado como o período histórico em que houve a mais intensa participação do Estado na economia, anterior ao Liberalismo econômico e pela simultaneidade do surgimento do Estado Moderno e da economia internacional moderna, introduzindo nas relações econômicas internacionais questionamentos que até hoje continuam no centro das discussões³⁸.

O Mercantilismo originou-se no continente europeu, num período de excitação com o comércio marítimo, em que a circulação das moedas que regiam a economia eram vinculadas às reservas de ouro e prata de cada Estado³⁹.

Esses fatos acabaram despertando a necessidade de intervenção total nas relações comerciais entre os Estados⁴⁰, porque se não tivessem reservas desses minérios suficientes acabariam não tendo como atender ao volume crescente do comércio e era exatamente o que estava acontecendo com a maioria dos Estados, que começavam a vivenciar essa escassez⁴¹.

Na fase inicial desse período, foram implementadas políticas públicas que tinham dois objetivos básicos relacionados ao comércio internacional: proibir as exportações dos minérios de ouro e prata, com implementação de sanções por alguns países que incluíam até pena de morte, como a Espanha, e a busca por maiores reservas em regiões recém-

³⁶ Conforme explica Cruz (2001, p. 72) o feudalismo é um “Sistema baseado numa economia agrícola e numa grande autonomia local dos feudos, cujo foco principal de Poder era a nobreza aristocrática, relacionada por vínculos de vassalagem com o Rei e cujo dever principal consistia na prestação de apoio militar ao mesmo”.

³⁷ Prado, 1998, p. 5.

³⁸ A economia internacional moderna é delimitada pelo capitalismo industrial, onde a revolução industrial teve como combustível as mercadorias oriundas de várias partes do mundo. Outro destaque para a economia internacional moderna foram as conquistas pelos europeus do continente americano. Entre 1750 e 1914 o valor do comércio mundial aumentou mais de 50 vezes. O período compreendido entre a Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial caracteriza-se por ser de alto grau de integração, conforme relata Prado (1998, p. 4).

³⁹ Prado, 1998, p. 5.

⁴⁰ O poder efetivo da nobreza feudal foi direcionado para a coalizão entre monarcas e capitalistas (organização econômica e social conhecida por classe média ou burguesia) e incorporado política e economicamente na figura institucional do Estado, conforme salienta Prado (1998, p. 5).

⁴¹ Prado, 1998, p. 5.

descobertas na América transformadas em colônias, mediante políticas que duraram até os séculos XVI e XVII⁴².

Na fase seguinte do Mercantilismo, os Estados já intervêm na economia nacional incentivando as exportações, implementando muitas políticas comerciais para incentivar as exportações, visando criar superávits nas suas balanças comerciais, com o objetivo de transformar as relações de troca como nova fonte de reservas de metais preciosos, sem a preocupação somente com as reservas provenientes das suas minas⁴³.

Locke, um dos maiores pensadores mercantilistas, que estudou o problema da economia sob uma perspectiva filosófica, assim como Hume e Condillac, esclarece que a riqueza de um Estado poderia ter duas origens: extraíndo-as da sua natureza ou, diante das diferenças naturais de cada região do mundo, quando não se tivesse disponível em suas próprias terras, obtendo-as de outros Estados mediante a força, o empréstimo ou o comércio⁴⁴.

O aspecto fundamental do Mercantilismo para o comércio internacional, e a justificativa para a intervenção estatal, está na assertiva de que “o crescimento do estoque de meios de pagamento de um país depende da produção das minas nacionais ou do superávit na balança comercial”. Ambas as situações somente ocorrerão baseando-se no protecionismo para o país sem reservas de metais preciosos e na promoção de exportação; daí a intervenção do Estado ser a única estratégia compatível com o aumento do poder nacional⁴⁵.

Hunt conta que um dos tipos mais importantes de política, destinada a intervir nas relações comerciais da Inglaterra com os demais parceiros comerciais, foi a criação dos monopólios comerciais, com objetivo de aumentar as exportações de produtos

⁴² Hunt, 1989, p. 41.

⁴³ Hunt, 1989, p. 42.

⁴⁴ *Apud* Prado, p. 7.

⁴⁵ Prado, 1998, p. 4.

manufaturados e reduzir as importações, priorizando somente a importação de matéria-prima:

Um país como a Inglaterra poderia comprar mais barato (de uma área atrasada, por exemplo) se apenas um mercador inglês barganhasse com os estrangeiros, em vez de vários mercadores ingleses concorrentes pressionarem a elevação dos preços, na tentativa de ficar com o negócio. Analogamente, os mercadores ingleses poderiam vender suas mercadorias aos estrangeiros a preços muito mais altos, se houvesse apenas um vendedor, em vez de vários vendedores, baixando o preço para atrair os fregueses de cada país⁴⁶.

Além dessa política utilizada pelos países, várias outras foram estabelecidas para incentivar, controlar ou proteger o produtor nacional. Para incentivar as empresas produtoras e exportadoras foram utilizados os subsídios e outros privilégios. Para controlar a produção nacional, regulamentavam-se setores responsáveis por métodos de produção e de qualidade dos produtos⁴⁷.

A participação governamental da produção da indústria francesa, por exemplo, era tão intensa que chegou a ponto de o controle das corporações de ofício ser centralizado e codificado. Houve rígido controle estatal sobre as medidas de controle de qualidade, para as técnicas de produção que foram elaboradas, com fiscalização por inspetores nomeados somente para esse propósito. Até mesmo a largura de uma peça de tecido e o número exato de fios contidos nesse tecido eram rigidamente especificados pelo governo⁴⁸.

Na Inglaterra, centralizou-se sob o controle estatal “o treinamento dos trabalhadores da indústria, sobre as condições do emprego e sobre a alocação da mão-de-obra em diferentes tipos de ocupação. A regulamentação dos salários, da qualidade de muitas

⁴⁶ Hunt, 1989, p. 42.

⁴⁷ Hunt, 1989, p. 43.

⁴⁸ Hunt, 1989, p. 43.

mercadorias e de outros detalhes da produção interna também foi tentada nesta época”, conforme comenta Hunt⁴⁹.

O Mercantilismo caracteriza-se, pois, pela ação política do Estado na economia, mediante formulação de políticas nacionais. Para dirigir essas ações do Estado, é preciso investigar a origem da riqueza e as formas de incrementá-la. Tanto a origem como a aquisição acabaram se tornando os objetos de análise tanto da política quanto da teoria, como fundamento da consolidação do poder nacional⁵⁰.

1.3.1.2 Fisiocracia, Liberalismo e economia de mercado

Como uma crítica ao Mercantilismo há o desenvolvimento da Fisiocracia, doutrina que defendia que o comércio entre os Estados não poderia ser tutelado pelos governos nacionais, e a prioridade deveria ser dada à agricultura, única forma de se constituir riqueza – no sentido de utilidade, regulada somente pelas leis da oferta e da procura. A indústria e o comércio seriam formas fúteis de valores, eis que o que importa é a satisfação das necessidades que o dinheiro pode conseguir e não o acúmulo de patrimônio⁵¹.

Os fisiocratas eram um grupo de intelectuais franceses que ansiavam por reformas econômicas e políticas e que foram influenciados por François Quesnay, autor do *Tableau Économique*, cujas idéias defendiam e desenvolviam um novo sistema econômico para a França. Essa escola francesa de economistas do século XVIII teve uma importante influência para o desenvolvimento das doutrinas econômicas subseqüentes⁵².

⁴⁹ Hunt, 1989, p. 43.

⁵⁰ Prado, 1998, p. 7-9.

⁵¹ Pires, 2001, p. 14. A reprovação pelos fisiocratas ao sistema industrial era tanta que na descrição das classes sociais subdividia-as em três: a classe produtiva, pertencente aos agricultores; a classe estéril, pertencente aos trabalhadores industriais e capitalistas; e a classe ociosa, composta de donos de terras, conforme explica Hunt (1989, p. 58).

⁵² Hunt, 1989, p. 56.

Entre as propostas de reformas políticas defendidas pelos fisiocratas franceses, destacam-se a abolição total das tarifas, dos impostos e dos subsídios, a derrogação das regulamentações que dificultassem o comércio e a indústria, a extinção das corporações de ofício, entre outras medidas⁵³.

A Fisiocracia deve ser citada não como um modelo de organização político-econômica de um Estado, conforme adverte Hunt, mas como um sistema de idéias que influenciariam consideravelmente numa nova forma de postura econômica a ser seguida pelos Estados a partir do final do século XVIII⁵⁴.

O Liberalismo surgiu como oposição ao Mercantilismo e é influenciado pela Fisiocracia, a partir da segunda metade do século XVIII, período marcado por importantes transformações sociais causadas pelo conhecimento de novos meios de produção, pela revolução técnica em que as relações humanas passam a manipular o ecossistema e pelas revoluções políticas ocorridas na França e nos EUA⁵⁵.

O pensamento liberal transformou-se numa fusão entre a teoria econômica e a teoria política, o que ficou conhecido como Liberalismo econômico, cujo conjunto doutrinário acabou determinando uma nova postura econômico-institucional dos Estados. Houve uma separação entre a esfera pública e a privada e entre a política e a economia; isso resultou “[...] que as relações sociais de produção ficaram submetidas aos contratos privados, com o Estado limitando-se a ser a garantia do cumprimento de leis inspiradas por estes critérios doutrinários”, conforme explica Cruz⁵⁶.

O Estado deixa de ser o centro das relações econômicas internas e internacionais para se transformar no Estado mínimo, ou seja, refutando-se qualquer intervenção na área econômica pela total liberdade dos atores privados. O sistema econômico deveria, portanto,

⁵³ Hunt, 1989, p. 56.

⁵⁴ Hunt, 1989, p. 57.

⁵⁵ Hunt, 1989, p. 57.

⁵⁶ Cruz, 2001, p. 106.

ser regido espelhando-se na mesma “ordem natural” em que é governada a vida humana, ou seja, sem que tenha que submeter ao sistema teórico e prático do regulamentarismo, cabendo ao Estado apenas assegurar o direito natural à vida, à liberdade e à propriedade do cidadão⁵⁷.

Marco do pensamento clássico da economia política, a obra de Adam Smith intitulada “Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações” é a base teórica para a economia em oposição ao Mercantilismo. O autor faz uma análise sistemática dos processos econômicos do capitalismo que se desenhava na Europa. Previamente, Smith faz um balanço das desigualdades ocasionadas pela intervenção dos principais Estados europeus:

Tais são as desigualdades no total das vantagens e desvantagens dos diversos empregos do trabalho e do capital, que a falta de qualquer um dos três requisitos acima mencionados deve ocasionar mesmo onde haja a mais perfeita liberdade. Mas a política da Europa, não deixando as coisas em perfeita liberdade, ocasiona outras desigualdades de muito maior importância.

Isto acontece principalmente das três seguintes maneiras. Primeira, restringindo a competição em alguns empregos a um menor número do que de outro modo estaria disposto a entrar para eles; segunda, aumentando-a em outros além do que seria o natural; e terceira, obstruindo a livre circulação do trabalho e do capital, de emprego para emprego, e de lugar para lugar⁵⁸.

A crença da “mão invisível” – o funcionamento sistemático das leis naturais – foi elaborada por Smith e significava a auto-suficiência em se acomodarem as relações econômicas, mediante a adequação dos interesses próprios de cada comerciante ante os demais que são capazes de orientar toda a economia, sem necessidade de intervenções dos governos.

⁵⁷ Cruz, 2001, p. 106.

⁵⁸ Smith, 1986, p. 87.

O Estado tem responsabilidades restritas em um sistema liberal inspirado nas proposições de Smith: proteger o indivíduo contra a violência e a sociedade contra invasões, implementar e administrar um sistema de justiça diante da opressão da injustiça da própria sociedade e “[...] manter certas obras públicas e instituições públicas que nunca seriam do interesse de nenhum indivíduo”⁵⁹.

Em resumo às idéias de Smith e de seus seguidores, que lentamente foram influenciando a Europa, o governo adotaria uma postura econômica de *laissez-faire*⁶⁰, permitindo que a própria concorrência entre os setores da economia interna ou internacional, a liberdade de escolha de produção, de acumulação, de propriedade formassem um jogo livre entre a oferta e a procura.

A proposição do *laissez-faire*, todavia, consubstanciou-se sob quatro princípios citados por Rossetti: “A racionalidade do homem econômico, as virtudes do individualismo, o automatismo das forças de mercado e os ajustamentos pela concorrência”, cujas características dominantes do sistema liberal, em resumo, compreendem determinar que a coordenação da economia é feita pelo próprio mercado, a ação do Estado é mínima e as funções dos comerciantes são manter a livre iniciativa comercial, assim como a propriedade dos meios de produção⁶¹.

1.3.1.3 Socialismo e economia planificada

Já no século XIX, são sentidos os efeitos negativos do *laissez-faire* e começam a se desenvolver as críticas ao sistema liberal clássico: os camponeses e os trabalhadores das

⁵⁹ Smith, 1986, p. 87.

⁶⁰ Essa frase não é utilizada por Smith. O primeiro autor a utilizar a frase, associando-a à doutrina, foi o Marquês de Argenson, aproximadamente em 1751. A máxima, no entanto, surgiu como resposta que um comerciante chamado Legendre deu à seguinte pergunta formulada por um funcionário governamental: o que posso fazer para ajudá-los? “*Nous laisser faire*”, respondeu o comerciante, conforme conta Keynes (1978, p. 112).

⁶¹ Rossetti, 2000, p. 307.

indústrias são submetidos a uma indiscutível exploração capitalista, o que faz dissolver a máxima da “consciência” da liberdade individual proposta pelo Liberalismo, onde a livre interação entre os indivíduos geraria o equilíbrio e igualdade sociais e a felicidade⁶².

No período feudal pré-capitalista, a organização econômica era agrícola. Destarte, quando das transformações ocorridas pelo capitalismo, em que o trabalhador rural deixa de ser o explorador natural diante da garantia da tradição feudal para ser retirado à força da terra e tornar-se um trabalhador “livre” nos centros urbanos, formou-se um quadro social e psicológico pessimista: muita mão-de-obra, cuja concorrência gerava desemprego, qualificação insuficiente para lidar com os novos empregos, excesso de exigências e falta de perspectiva de participar da classe social burguesa que emergia na Europa⁶³.

Os trabalhadores que estavam participando do processo produtivo capitalista deveriam identificar perspectivas otimistas nas remunerações recebidas, o que geraria o controle de três questões fundamentais para evitar a crítica ao sistema liberal, ou seja, a natureza, os limites e as tensões internas. O salário deveria progredir juntamente com o processo produtivo, tornando o trabalhador satisfeito com a “racionalidade do capitalismo, ou seja, sua capacidade para cumprir promessas com que se apresenta e legitima ante a consciência dos cidadãos”, conforme descreve Velasco⁶⁴.

Aliado a esse fator fundamental que é a exclusão do trabalhador dos benefícios do modelo liberal, e a clamorosa falta de neutralidade de um Estado que, por ser burguês, não faz outra coisa do que garantir e legitimar a assimetria social imperante. Velasco salienta, ainda, outros elementos essenciais que começam a inspirar críticas ao Liberalismo:

- (i) A impossibilidade de identificação entre riqueza particular e riqueza social assim como a natureza objetiva do processo pelo qual o crescimento de uma implica sem ilusões a diminuição da outra;
- (ii) a escassamente idílica, origem de um capitalismo implantado pela força ou pelo engano;

⁶² Hunt, 1989, p. 240-241.

⁶³ Hunt, 1989, p. 240-241.

⁶⁴ Velasco, 1997, p. 27-28.

(iii) o papel economicamente negativo das máquinas utilizadas abaixo das condições capitalistas⁶⁵.

Todas essas críticas foram fonte de inspiração para a construção do pensamento socialista, conhecido como socialismo marxista. Karl Marx foi precursor do pensamento socialista, em que apresentou uma análise estruturada do funcionamento do capitalismo e inúmeros esclarecimentos teóricos e históricos concretos, cujas idéias tiveram influências intelectuais, econômicas, políticas e sociais diante do desenvolvimento de um sistema que “incluiu concepções bem elaboradas sobre ontologia e epistemologia, a natureza humana, a natureza da sociedade, a relação entre o indivíduo e o todo social e a natureza do processo da História social”⁶⁶.

Giannotti adverte, no entanto, que “[...] o marxismo representou um movimento de idéias convertido em força social às vezes revolucionária, outras vezes contra-revolucionária [...]”⁶⁷.

Há, por consequência, uma nova concepção para o Estado sob a ótica socialista, em que é transformado num instrumento capaz de reconduzir ao equilíbrio as diferenças econômicas e sociais provocadas pelo Liberalismo, ou seja, deixa-se de priorizar a liberdade individual, em que a participação do Estado é mínima, para priorizar-se a igualdade social, que não ocorre sem a presença dele.

O pensamento socialista foi colocado em prática no início do século XX, a partir da criação de partidos comunistas que chegaram ao poder em países europeus, iniciando-se com a Revolução de Outubro, na Rússia. O Estado torna-se, novamente, o centro da vida econômica, de uma forma radical: com a administração estatal sendo realizada por meio de organizações centrais de planificação, o que resultaria numa restrição quase total das

⁶⁵ Velasco, 1997, p. 36.

⁶⁶ Hunt, 1989, p. 218.

⁶⁷ Giannotti, 2000, p. 10.

relações comerciais realizadas pelo particular e na transformação da propriedade privada em propriedade coletiva dos meios de produção⁶⁸.

Entretanto, no transcorrer do século XX, o sistema liberal clássico, com a economia regulada somente pelo mercado, passa por um processo de reestruturação teórica e prática, mediante a deficiência desse paradigma extremado.

O mesmo ocorre com os partidários do socialismo, que “também estão divididos, ganhando terreno entre eles a idéia de que a igualdade básica entre todos os cidadãos pode ser conciliada com a economia de mercado”, conforme adverte Singer⁶⁹.

1.3.1.4 O Estado e a economia social de mercado

Os Estados liberais começam a intervir constantemente na economia, prática já diagnosticada no final do século XIX, em virtude das constantes crises econômicas internas e da grande crise econômica mundial que ocorrera em 1929, pondo em xeque a crença do mercado auto-regulador.

Essa situação é descrita didaticamente por Hunt:

[...] em fins do século XX, o desenvolvimento de mercados de capitais mundiais e os progressos na produção e nos transportes provocaram imensas concentrações de poder industrial em empresas gigantescas, trustes e cartéis. Houve duas conseqüências importantes desta maior concentração industrial: primeiro, a de que a concorrência não regulamentada tornou-se extremamente cara e aleatória para estas empresas gigantescas. Segundo, a de que a anarquia do mercado ficou mais grave, porque as empresas gigantescas reduziram significativamente qualquer grau de flexibilidade e capacidade de ajuste que o mercado apresentava anteriormente. As depressões ficaram mais longas e mais graves e passaram a ocorrer com mais freqüência.
[...] não é de admirar que os capitalistas se tenham voltado para o Governo como o único meio possível de escapar da concorrência ruínosa de fins do

⁶⁸ Hunt, 1989, p. 218.

⁶⁹ Singer, 1998, p. 49.

século XIX e das depressões extremamente caras resultantes da anarquia do mercado⁷⁰.

Diante desse panorama, começam a se desenvolver teorias econômicas a defender uma ação econômica do Estado, com o objetivo de garantir a todas as classes o acesso ao mercado, delimitando prioridades econômicas e sociais, refletidas numa estrutura econômica denominada de economia social de mercado.

Caracteriza-se esse sistema político-econômico mediante a distribuição de funções ao importante ator econômico: o Estado, que deve regular a economia e assumir a iniciativa empreendedora. Nesse paradigma, predominam ações que representam restrições à iniciativa privada, como a estatização parcial de empresas, assim como a sujeição dos mercados à regulamentação⁷¹.

Todavia, quais seriam os limites ou os parâmetros para delimitar a intervenção estatal na economia, restringindo ações privadas, regulando os mercados ou implementando políticas comerciais?

O limite entre as forças do mercado e os comandos de regulação dos governos serão as escalas de prioridades sociais politicamente determinadas. Entretanto, não há uma definição precisa de quais os caminhos a alcançar a economia social, nem há como identificar precisamente seus limites, cabendo a cada Estado, em particular, estabelecer o alcance de intervenção na economia.

É o Estado “racional” defendido por Keynes, um dos maiores economistas do século XX, que, em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda”, faz uma radiografia do desenvolvimento da economia até a sua publicação em 1936, defendendo a participação do Estado na geração e na canalização de investimentos, mediante o controle

⁷⁰ Hunt, 1989, p. 426-427.

⁷¹ Rossetti, 2000, p. 307.

dos meios de pagamentos e da taxa de juros e no aumento dos gastos governamentais em programas de obras públicas⁷².

Wolkmer, ao resumir as formas de participação econômica do Estado moderno, salienta que os modelos supracitados entraram em crise; inclusive salienta a falência do modelo liberal, mas as transformações econômicas continuam em movimento e abertas a novos paradigmas:

[...] finalmente, a crise e a falência do modelo liberal, a eclosão da sociedade industrial de massas, bem como as profundas transformações sócio-econômicas ocorridas em fins do século XIX e começos do século XX, possibilitaram a complexa experiência de uma estrutura que, por estar ainda em curso, assume diversas especificidades, cunhada por autores com as designações de Estado Social, Estado Intervencionista, Estado Tecnocrático, Estado do Bem-Estar, Estado Providência ou Assistencial (*Welfare State*), etc.⁷³.

Depreende-se, ato contínuo, que, na proposta teórica de organização da atividade econômica de uma sociedade que se fundamenta no pensamento liberal, as relações comerciais entre empresas de diferentes países é uma liberalidade da iniciativa privada, sem a participação do Estado. No sistema oposto, em que há o intervencionismo pleno, com as centrais de comando, a responsabilidade pela gestão comercial internacional também é competência do governo. Ambos os sistemas radicalizaram a participação do Estado na economia.

Os atuais sistemas teóricos mistos não resultam de rupturas institucionais ou econômicas dos sistemas radicais apresentados nos itens anteriores. Ao contrário, independentemente da linha teórica ou da denominação recebida, em comum salientam o caráter intervencionista do Estado contemporâneo. São modelos de ordenamento econômico em que podem convergir as forças do livre comércio miscigenadas com a intervenção

⁷² Keynes, 1978, p. 8, 18, 77-86.

⁷³ Wolkmer, 1990, p. 26.

estatal, principalmente quanto ao sistema de incentivo ou desenvolvimento de políticas comerciais e industriais⁷⁴.

1.3.2 Fatores Determinantes para Análise da Política de Subsídios

Além da questão político-ideológica de intervenção ou não do Estado na ordem econômica sob sua jurisdição territorial, intensificam-se observações e conseqüentes estudos quanto à posição do Estado diante das relações econômicas entre suas empresas e empresas de outros países.

É imperioso entender por que as trocas comerciais são importantes, bem como que vantagens podem ou não ser colhidas da interação do comércio de um país com outro, desde a ótica liberal até a necessidade ou interesse do Estado em intervir nas relações econômicas internacionais de suas empresas para que essas vantagens ocorram.

Há ainda outros fatores que precisam ser observados ao se tratar da intervenção do Estado através da política de subsídios, que são as influências no mercado provocadas pela concorrência imperfeita e a difusão desigual de tecnologia entre os países.

1.3.2.1 As vantagens do comércio internacional

Em primeiro lugar, ressalta-se que o desenvolvimento do comércio entre empresas de diversos continentes já não é mais uma opção econômica dos Estados. Trata-se de uma

⁷⁴ Quanto aos modelos de Estado de Bem-Estar: Liberal, Corporativista e Social Democrata, ver Cruz (2001, p. 235-247). Rossetti (2000, p. 64) resume o desdobramento das duas grandes correntes de pensamento econômico liberal e social-marxista: o monetarismo e a economia do bem-estar, vinculadas à ideologia neoclássica; o institucionalismo, que denunciou que a existência de choque de interesses econômicos é causadora de desequilíbrios; o keynesianismo, cujo pensamento defende que o objetivo maior da economia deve ser o equilíbrio entre justiça social, liberdade política e eficiência econômica; o neoliberalismo, como revisão neoclássica, a partir de 1980, e também a economia política da nova esquerda, em contraponto ao neoliberalismo, onde ambas revisionam o pensamento econômico de suas escolas, sem propor rupturas conceituais ou institucionais.

realidade que se consolidou na interdependência das relações de troca entre os países, intensificada no século XX⁷⁵.

No comércio internacional, a interação nas relações comerciais justifica-se diante da constatação de que entre os países há diferenças nos recursos disponíveis à produção. O movimento além-fronteiras ocorre levando-se em conta as diferentes condições naturais para a produção de cada país⁷⁶.

Nesse sentido, Passos e Nogami complementam que pode ser uma situação de sobrevivência o motivo que leva um país ao comércio exterior ou mesmo às situações menos vitais, como, por exemplo:

- (i) as desigualdades entre as nações no tocante às reservas não reprodutíveis (recursos naturais);
- (ii) diferenças internacionais no tocante aos: fatores climáticos (que são determinados por fatores relativamente estáticos como altitude, latitude, topografia e tipo de superfície); e fatores edáficos (natureza e distribuição de solos);
- (iii) desigualdades nas disponibilidades estruturais de capital e trabalho; e
- (iv) diferenças nos estágios de desenvolvimento tecnológico⁷⁷.

Além das razões que motivam os países a participar das relações comerciais internacionais, há os benefícios em que esses fatores podem resultar. Segundo Krugman e Obstfeld, as nações são como os indivíduos: “[...] podem beneficiar-se de suas diferenças mediante uma relação em que cada um faz aquilo que sabe fazer relativamente bem” e podem produzir em escala maior quando se visualiza um mercado além das fronteiras do seu território. Em conjunto, esses elementos refletem o padrão de comércio internacional contemporâneo⁷⁸.

⁷⁵ Sodersten, 1979, p. 2.

⁷⁶ Azúa, 1986, p. 25.

⁷⁷ Passos e Nogami, 2000, p. 429.

⁷⁸ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 11.

Os benefícios do comércio internacional podem ser identificados principalmente nos países com pequenas dimensões territoriais ou baixa diversidade em atributos naturais, mediante as possibilidades de poder comprar o que não produz⁷⁹.

Também, considera-se uma vantagem as diferenças de estágio tecnológico com a perspectiva de aceleração de mudança de padrões e estrutura das empresas que buscam atualização tecnológica, sendo esta imposta pela concorrência com produtos importados⁸⁰.

Outro argumento favorável são os ganhos de eficiência provocados pela abertura comercial, pela possibilidade de produção em grande escala, diante dos novos mercados consumidores, bem como pela redução dos custos totais do produto pela maior produção⁸¹.

Destarte, no movimento de comercialização de produtos e serviços entre os países, há uma conta a ser feita, ou seja, uma síntese entre custos e benefícios relevantes das trocas comerciais internacionais. Além disso, há fatores determinantes que interferem nas relações naturais de comércio internacional, os quais são ações artificiais provocadas pelas grandes empresas ou pelos governos.

Entre os custos das trocas externas também podem ser resumidamente citados alguns fatores, entre eles a identificação de menor auto-suficiência econômica nacional, diante do aumento do grau de interdependência dos países, inclusive maior exposição a riscos econômico-monetários de origem externa⁸².

A subordinação de políticas públicas a interesses multilaterais e o desemprego estrutural, em função de cortes em postos de trabalho e redução de estruturas organizacionais também são considerados maléficos a um país com intensas relações comerciais⁸³.

⁷⁹ Rossetti, 2000, p. 901.

⁸⁰ Rossetti, 2000, p. 901.

⁸¹ Rossetti, 2000, p. 901.

⁸² Rossetti, 2000, p. 901.

⁸³ Rossetti, 2000, p. 901.

Esses custos podem ser o resultado da interferência das próprias empresas, porque, pelos mais variados motivos, estas se encontram numa situação comercial destacada, mediante a prática do *dumping*⁸⁴ ou monopólio, por exemplo, mudando toda a lógica das vantagens do comércio internacional livre.

Além disso, a implementação de políticas comerciais pelos Estados pode gerar um resultado positivo ou negativo das relações comerciais das empresas nacionais, diante dos custos do comércio internacional ou pela própria provocação desses custos⁸⁵.

1.3.2.2 *A concorrência imperfeita entre as empresas no comércio internacional*

A partir da década de 1980, a estrutura do mercado caracterizada como concorrência perfeita, que foi considerada pelos clássicos e neoclássicos do comércio internacional como o objeto de análise das teorias que apresentaram as vantagens do comércio internacional e livre, deixa de ocupar espaço, e o modelo de avaliação passa a ser a concorrência imperfeita, ocorrida em função da intensa especialização nas estruturas dos mercados⁸⁶.

A especialização é oriunda da abertura e intensificação do comércio internacional e gera a economia de escala, ou seja, produção maior e custos menores⁸⁷. Essa produção é vendida para um mercado maior e internacional, que, por sua vez, permite que as empresas que se especializaram desenvolvam condições capazes de influenciar e dominar esse mercado. Essas empresas podem se estruturar formando monopólio, oligopólio ou

⁸⁴ Segundo previsto no artigo 2o, § 1o, do Acordo Anti-*dumping* da Rodada Uruguai (AARU), a prática de *dumping* é: “Oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal”.

⁸⁵ Conforme salientam Passos e Nogami (2000, p. 436), “[...] em condições especiais da economia de um país, a aplicação das políticas adotadas poderá ser exatamente inversa, ou seja, incentivar as importações e desestimular as exportações”.

⁸⁶ Prado explica que “em mercados perfeitamente competitivos os preços são dados para a firma individual. Nesse nível de preço a empresa poderá vender o que conseguir produzir a um custo médio igual ou inferior ao preço do mercado. Com a concorrência imperfeita as firmas podem influenciar os preços de mercado. Nesse caso, para aumentar suas vendas, elas têm que reduzir seus preços” (1998, p. 29-32).

⁸⁷ Entretanto, segundo adverte Prado (1998, p. 41), os ganhos com economia de escala já foram defendidos há muito tempo. Lembra que Adam Smith defendia que ganhos na economia exterior se daria pelo tamanho do mercado, que teria os custos da produção reduzidos aumentando-se a divisão do trabalho.

concorrência monopolística, por exemplo, cujas principais diferenças podem ser observadas na figura a seguir.

Características consideradas	ESTRUTURAS DE MERCADO			
	Concorrência perfeita	Monopólio	Oligopólio	Concorrência monopolística
Número de concorrentes	Muito grande. Mercado perfeitamente atomizado.	Apenas um prevalece a unicidade.	Geralmente pequeno.	Grande. Prevalece a competitividade.
Produto ou fator	Padronizado. Não há quaisquer diferenças entre os ofertados.	Não tem substitutos satisfatórios ou próximos.	Pode ser padronizado ou diferenciado.	Diferenciado. A diferenciação é fator-chave.
Controle sobre preços ou remunerações	Não há qualquer possibilidade.	Muito alto, sobretudo quando não há intervenções corretivas.	Dificultado pela interdependência das concorrentes rivais. Amplia-se quando ocorrem conluíios.	Há possibilidades, mas são limitadas pela substituição. Diferenciação possibilita preços-prêmio. Decorrente da diferenciação.
Concorrência extrapreço	Não é possível; nem seria eficaz.	Admissíveis para objetivos institucionais.	Vital, sobretudo nos casos de produtos diferenciados.	Resulta de fatores como marca, imagem, localização e serviços complementares.
Condições de ingresso	Não há quaisquer tipos de obstáculos.	Impossível. A entrada de concorrentes implica o desaparecimento do monopólio.	Há consideráveis obstáculos, geralmente derivados de escalas e de tecnologias de produção.	São relativamente fáceis.
Informações	Total transparência.	Opacidade.	Há visibilidade, embora limitada pela rivalidade.	Geralmente amplas.

Figura 1 – Principais características de quatro estruturas referenciais de mercado: uma síntese de atributos diferenciadores⁸⁸.

⁸⁸ Rossetti, 2000, p. 407.

Os elementos presentes em cada uma das estruturas, considerados atributos diferenciadores, atuam sobre as condições da oferta e da procura, gerando e influenciando a concorrência nos mercados. São situações que geram distorções nas relações entre empresas, seja pelo controle de preços ou pela impossibilidade de participação de um novo concorrente, por exemplo, causando desequilíbrios na economia que acabam exigindo a intervenção dos governos⁸⁹.

Na concorrência perfeita, “sob a ação de movimentos atomizados e impessoais”, resultando no entrelaque entre oferta e procura, surgem os valores das remunerações dos recursos e estabelecem-se preços dos bens e serviços. Na concorrência imperfeita, o sistema é influenciado pelo número de agentes econômicos ou por formas de comportamento, e os produtos são submetidos à concorrência extrapreço, conforme figura *supra*⁹⁰.

Ao comentar sobre as estruturas de mercado imperfeitas, analisadas com maior profundidade pelos teóricos de comércio internacional no século XX, conforme se verá adiante, Rossetti conclui que

A confiança na automaticidade das forças da procura e da oferta e, sobretudo, em sua eficácia social, foi quase absoluta até os anos 30. Mas ocorrências macroeconômicas e mudanças em estruturas competitivas conduziram à crítica do mercado como coordenador da economia como um todo e eficaz alocador de recursos. Hoje, sustentando posições menos radicais, de confiança ou de rejeição plenas, reconhecem-se no mercado vícios e virtudes⁹¹.

⁸⁹ Segundo Rossetti (2000, p. 394), “Embora vários conceitos de mercado sejam possíveis, o que enfatiza seus atributos econômicos fundamenta-se nas tensões decorrentes de duas forças, em princípio antagônicas – as da procura e da oferta. Os fatores que as determinam e suas configurações definem antagonismos e conflitos de interesse, que, no entanto, tendem para soluções, à medida que estabelecem as relações de troca que equilibram os interesses envolvidos. [...] Preços de equilíbrio são, assim, resultados de tensões e conflitos solucionados através do entrelaque das forças de oferta e de procura, que se manifestam e se movimentam em diferentes tipos de mercados”.

⁹⁰ Rossetti, 2000, p. 439.

⁹¹ Rossetti, 2000, p. 440.

Quando o sistema comercial não é livre, chega-se à conclusão de que o livre comércio é uma situação “ótima” intangível, e as relações comerciais são submetidas à influência de oligopólios, monopólios ou outros grandes agentes econômicos. A participação do Estado como agente econômico nas relações internacionais torna-se uma alternativa importante para que o equilíbrio seja restabelecido.

Diante de estruturas que se desenvolveram e demonstram uma seqüência de desvantagens ao comércio internacional, impondo os interesses particulares, na busca incessante da maximização de lucros, modelos econômicos defendem a intervenção estatal. Para que um novo equilíbrio entre interesses privados e públicos possa ser alcançado, desenvolvimentos acadêmicos recentes defendendo a importância da intervenção do Estado na economia, mediante a utilização de determinadas políticas econômicas, voltam ao centro dos debates.

1.3.2.3 A intervenção estatal no comércio internacional

Como visto anteriormente, durante dois séculos o Estado optou por diferentes posturas diante do comércio internacional. O Estado absoluto no controle do comércio ditou as regras comerciais aos seus súditos e, a seguir, tornou-se teoricamente mínimo, preocupando-se mais com segurança pública e propondo-se a ficar longe do comércio internacional. Entre os séculos XIX e XX, apesar de reinar o pensamento liberal entre a maioria dos economistas ocidentais, o Estado participa das relações comerciais internacionais incentivando e protegendo suas empresas.

Depois de grandes mudanças econômicas e sociais, a prática do Estado Moderno torna-o um importante ator econômico, demarcando sua participação diante de uma escala de prioridades sociais ou econômicas, politicamente determinadas.

Dessa forma, o Estado interage como ator social, possuindo um leque de medidas que pode utilizar para intervir no comércio internacional, denominadas de políticas públicas. Entre as mais variadas políticas, aquelas denominadas de comerciais são as que se destinam ao comércio exterior, influenciando “diretamente na quantidade de bens e serviços que um país importa ou exporta”⁹², e podem se manifestar por meio das tarifas aduaneiras, cotas, subsídios à exportações, etc.

Para a restrição da entrada de produtos importados no mercado doméstico são utilizadas medidas protecionistas, com o objetivo de proteger a indústria nacional. As políticas comerciais protecionistas que restringem o livre comércio entre empresas de diferentes países são divididas em barreiras tarifárias e barreiras não-tarifárias.

As barreiras tarifárias são consideradas barreiras clássicas ao comércio internacional, utilizadas desde o período mercantilista. O imposto de importação adicionado ao preço internacional do produto importado torna-o mais caro e, conseqüentemente, numa concorrência direta com o produto nacional, coloca este artificialmente numa situação mais vantajosa.

Quanto às barreiras não-tarifárias, são consideradas obstáculos quantitativos ou burocráticos que dificultam a importação. Entre as barreiras mais comuns utilizadas contemporaneamente destaca-se a fixação de cotas, ou seja, determinação de volume máximo a ser importado; e entre as burocráticas, as licenças de importação, certificados de origem, vistos consulares, entre outras⁹³. Maia cita ainda como barreiras não-tarifárias as taxas múltiplas de câmbio, barreiras ecológicas, técnicas e sanitárias⁹⁴.

A utilização pelo Estado de normas técnicas e sanitárias para proteger o mercado doméstico, como barreira não-tarifária, é denominada por Sykes de “protecionismo

⁹² Mankim, 1999, p. 788.

⁹³ Passos e Nogami, 2000, p. 434.

⁹⁴ Maia, 1995, p. 67-77.

regulatório”⁹⁵, quando a aplicação das normas não busca atingir a finalidade de controle da qualidade do produto e a saúde do consumidor nacional, mas apenas dificultar ou impedir a entrada do produto importado no mercado nacional.

Além das barreiras tarifárias e não-tarifárias, o Estado também pode intervir no comércio nacional quando subsidia seus produtores ou a produção de bens que se destinam à exportação. Nesse caso, considera-se política industrial, uma forma de incentivo que artificialmente torna o produto mais competitivo do que se ele estivesse submetido somente aos fatores internos da empresa. São diversas as formas de ajuda governamental que podem ser consideradas subsídios, como a transferência de recursos ou benefícios tributários, todas submetidas à discricionariedade do Estado quanto a que tipo de ajuda conceder ao seu produtor, conforme já visto na contextualização doutrinária, segundo item deste trabalho.

As políticas industriais são uma espécie de política econômica e são enquadráveis como medidas domésticas destinadas a incentivar a produção com a utilização de subsídios à produção e ao consumo, ou com créditos subsidiados, por exemplo⁹⁶.

Para Nassif, o conceito de política industrial compreende “[...] a seleção (*targeting*) de empresas, segmentos, indústrias ou tecnologias para fins de reestruturação, proteção ou promoção temporária, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento econômico do país [...]”⁹⁷.

Os Estados podem utilizar esses instrumentos de intervenção econômica, como mecanismos a conduzir e modificar as relações comerciais internacionais, influenciando o

⁹⁵ Sykes (1999, p. 3) explica que se trata “*any cost disadvantage imposed on foreign firms by a regulatory policy that discriminates against them or that otherwise disadvantages them in a manner that is unnecessary to the attainment of some genuine, nonprotectionist regulatory objective*”, e adverte que “*Regulatory measures can have protective effects, however, without constituting ‘regulatory protectionism’ as defined herein—measures that are nondiscriminatory and are essential to the attainment of some regulatory objective other than protectionism may burden foreign firms*”.

⁹⁶ Nassif, 2000, p. 4.

⁹⁷ Nassif, 2000, p. 14.

processo econômico, ou optar por que suas empresas participem do comércio mundial sem sua intervenção, diante da ideologia de que o comércio deve ser livre⁹⁸.

1.3.2.4 Difusão desigual de tecnologia

Como já salientado, existem diferenças nas relações de troca entre os países inerentes às suas próprias estruturas, como as reservas de recursos naturais, fatores climáticos, topografia ou tipo de superfície, ou mesmo quanto à disponibilidade de capital e de trabalho, por exemplo. Diante dessas diferenças, o comércio internacional torna-se uma alternativa para compensar as dificuldades que não podem ser resolvidas internamente.

Mesmo sem recursos naturais ou meios de produção adequados, o comércio internacional apresenta vantagens. No entanto, dezenas de países não conseguem ultrapassar os limites da pobreza, como Bangladesh, por exemplo. Já outros, devido a determinadas políticas comerciais, entre outros motivos, conseguem alcançar um estágio de país avançado, como Singapura, ou manter-se como país desenvolvido, como o Japão, os EUA ou a França⁹⁹.

Atualmente, a difusão desigual de tecnologia tornou-se um fator determinante das desigualdades nas relações de trocas entre os Estados, porque o crescimento econômico de um país está diretamente vinculado ao alto desenvolvimento tecnológico, que implica

⁹⁸ Labatut (1979, p. 234) comenta que já foram identificadas aproximadamente 800 categorias de barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio internacional.

⁹⁹ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 2 e 235-236.

eficiência e maior grau de competitividade. Os Estados não detentores de tecnologia tornam-se dependentes da tecnologia alheia¹⁰⁰.

Para compensar uma difusão desigual de tecnologia, é preciso investir em políticas industriais que incentivem o crescimento das indústrias de produtos manufaturados. Para que isso ocorra, Haguenuer, Ferraz e Kupfer defendem que os *policy-makers* dos países em desenvolvimento devem controlar a dialética de ter que permitir que as empresas nacionais se submetam à pressão das empresas estrangeiras inovadoras, mas, em contrapartida, devem dotá-las de capacidade tecnológica para poder responder a essa pressão. Nesse sentido, os autores se expressam, ressaltando que,

Do ponto de vista público, interessam atividades industriais que contribuam para o desenvolvimento econômico do país, através do aumento da qualidade e da quantidade do emprego e dos bens e serviços. Interessa, portanto, que as empresas industriais explorem mercados – nacionais ou internacionais – a partir de bases produtivas localizadas no país, o que, novamente, dependerá da atratividade do mercado local. Portanto, além das implicações de natureza macroeconômica – estabilidade de preços e expectativas de crescimento sustentadas – as autoridades públicas deveriam se preocupar em definir e propiciar condições para induzir no país investimentos com crescente densidade tecnológica¹⁰¹.

A favor de uma política industrial diferenciada para os países em desenvolvimento, Balassa defende que os subsídios podem representar resultados positivos, gerando competitividade e desenvolvimento, quando há investimento em tecnologia para o aperfeiçoamento ou concepção de novos produtos. Entretanto, aconselha que a magnitude das ajudas não deveria ser exagerada para não causar prejuízos sérios à indústria de outro país e considera que é possível a existência de ajuda governamental e um conseqüente benefício, mas devidamente limitado¹⁰².

¹⁰⁰ Em detalhes, sobre a dependência e crescimento dos países em desenvolvimento, ver List (1841), Prebisch (1949), Cardoso e Faletto (1979), Frank (1980), Dosi, Pavitt e Soete (1990), Villaschi Filho (1996).

¹⁰¹ Haguenuer, Ferraz e Kupfer, 1996, p. 216.

¹⁰² Balassa, 1989, p. 76-77.

Portanto, o domínio do desenvolvimento tecnológico para as relações comerciais internacionais é de suma importância, eis que as relações de trocas internacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento tornaram-se muito diferenciadas, ante a pouca exportação de produtos industrializados pelos países em desenvolvimento. Esses países acabam tendo sua pauta exportadora dependente de suas produções agrícolas, que, somada às mais diferentes barreiras comerciais para entrar no mercado dos países ricos, inviabiliza as vantagens que o comércio internacional poderia conceder¹⁰³.

Dessa forma, como ramo da economia, o estudo do comércio internacional têm sido tão polêmico quanto ativo, porque está diretamente vinculado à opção estatal de participar ou não como ator econômico. E em se tratando de países em desenvolvimento, sem domínio tecnológico, estaria aí a justificativa por políticas de incentivo direcionadas à produção industrial de produtos com alto valor agregado.

Outra justificativa é que a difusão desigual de tecnologia acaba sendo um dos motivos preponderantes para a diferença no crescimento econômico entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e para que existam tantas diferenças sociais, cujos distantes níveis de renda e educacional acabam retratando¹⁰⁴.

Fazendo uma crítica à concentração tecnológica e às conseqüências da difusão desigual, Vaz comenta que “Esta ausência de comprometimento com a realização da justiça

¹⁰³ Os EUA, em pleno século XXI, adotaram uma grande quantidade de medidas protecionistas contra à importação de produtos estrangeiros. Só contra os importadores de aços laminados a frio houve a combinação de tarifas aplicadas, que chegam a quase 86%. O Brasil, por exemplo, é um país que tem sido vítima do protecionismo norte-americano, que aplicaram tarifas e cotas para vinte principais produtos da pauta de exportação do Brasil para o Mercado Mundial. O imposto para o açúcar brasileiro têm sido de 171%, o fumo recebe 350% de imposto e o suco de laranja tem sido taxado em 61%. Não bastassem as barreiras tarifárias e não-tarifárias fáceis de serem identificadas, houve a aprovação pelo Congresso norte-americano da lei agrícola, *Farm Bill*, que concederá US\$ 17,5 bilhões em subsídios nos próximos seis anos. Silva, 2002. Resenha Unir [publicação eletrônica]. Recebida por cherem@melim.com.br em: 17 maio 2002. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>.

¹⁰⁴ Galbraith, 1982, p. 27. Só no Brasil são 50 milhões de pessoas vivendo abaixo do nível de pobreza, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU). Rossi, em artigo intitulado “Os números do horror”, p. A2, após fazer cobertura da Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, em Monterrey, citou os seguintes dados sociais: “cerca de 826 milhões de pessoas não têm alimentação adequada que lhes permita levar uma vida normal, ativa e saudável; que mais de 850 milhões de pessoas são analfabetas; que perto de 1 bilhão carece de água potável; que 2,4 bilhões não tem saneamento básico; que cerca de 325 milhões de crianças não estão escolarizadas; que 11 milhões de crianças menores de cinco anos

social, entre outros inconvenientes, constitui uma das causas da concentração de poder tecnológico, provocando impactos negativos no padrão de vida da sociedade e agravando os efeitos da má distribuição de rendas”¹⁰⁵.

Nesse sentido, Krugman e Obstfeld também comentam que

[...] Num extremo estão os países desenvolvidos ou avançados, um clube cujos membros incluem a Europa ocidental, vários países em grande medida fundados por europeus (incluindo Estados Unidos) e Japão; estes países têm rendas *per capita* que em muitos casos superam os 20.000 dólares anuais. Entretanto, a maior parte da população mundial vive em países que são substancialmente mais pobres [...]¹⁰⁶.

Contemporaneamente, a participação estatal na economia, independentemente da teoria econômica que se defenda, tem sido intensa na prática, e, conforme constatam Krugman e Obstfeld, “a economia mundial é mais turbulenta agora do que foi em várias décadas”¹⁰⁷.

Para entender melhor o pensamento de Balassa e de Haguenuer, Ferraz e Kupfer sobre a implementação de políticas industriais para reduzir as diferenças quanto ao desenvolvimento de tecnologia entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, passa-se à análise de argumentos teóricos que a economia internacional tem a apresentar.

1.3.3 As Teorias do Comércio Internacional

A intensa integração econômica, provocada por diferentes características, como recursos naturais, fatores climáticos e edáficos, desigualdades quanto à estrutura de capital e

morrem por ano de causas evitáveis; fora o 1,2 bilhão que sobrevive com menos de US\$ 1 por dia, uma cifra que já se tornou mais ou menos de conhecimento universal”.

¹⁰⁵ Vaz, 1992, p. 444.

¹⁰⁶ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 206.

¹⁰⁷ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 2.

trabalho, distintos estágios de tecnologia, especialização e produção em escala, é argumento favorável em defesa das vantagens para o comércio internacional.

No entanto, o comércio internacional regulado pela “mão invisível” é uma situação ótima intangível, porque existe uma série de ações artificiais, realizadas pelo Estado interventor ou pela concorrência imperfeita, ou por ambos, que interferem nas relações entre empresas e que geram uma série de questionamentos.

Entre outras questões, é necessário entender ou buscar respostas que justifiquem a participação dos Estados como atores internacionais, canalizando as vantagens do comércio internacional para estimular o desenvolvimento interno.

Verificou-se nos itens anteriores que o Estado pode implementar políticas industriais e comerciais para ser um participante do comércio internacional, interagindo e incentivando suas empresas, bem como as protegendo da concorrência estrangeira. Tal intervenção justifica-se diante das perspectivas econômicas e sociais que se apresentam e da participação intensa das grandes empresas nas políticas econômicas internacionais. Trata-se de justificativa maior para a participação do governo dos países em desenvolvimento diante dos desequilíbrios sociais causados pelo comércio internacional verificados no século XX.

Entrementes, somente a cientificidade do estudo econômico pode ajudar a responder, mediante as teorias do comércio internacional, tão relevante questão, talvez a maior, que se inicia juntamente com o século XXI, que é saber se o Estado deve intervir nas relações econômicas internacionais¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Prado, 1998, p. 9. A teoria da economia internacional é dividida em dois grandes campos de estudos: a análise do comércio internacional, cujo objeto são as transações reais, implicando um movimento físico de bens ou um compromisso tangível de recursos econômicos, e a análise do sistema financeiro internacional, isto é, as transações financeiras resultantes das compras consideradas o lado monetário da economia. Salientam Krugman e Obstfeld (1999, p. 7) que “*En el mundo real no hay una clara línea divisoria entre los temas comerciales y los temas financieros. La mayoría de los intercambios comerciales internacionales implican transacciones financieras [...]*”.

Os economistas, ao dedicarem acentuada atenção ao comércio internacional, analisam os efeitos das políticas governamentais que afetam as relações comerciais entre os países, desde o período mercantilista. A teoria do comércio internacional do Mercantilismo é a origem do estudo e entendimento das teorias sobre economia internacional, que têm sido desenvolvidas até a atualidade¹⁰⁹.

David Hume foi o primeiro economista do período mercantilista que visualizou as vantagens do comércio internacional, ao afirmar que mediante o comércio exterior aumentavam-se os mercados, assim como o suprimento das necessidades internas de cada Estado; conseqüentemente, o incentivo ao comércio internacional acabaria beneficiando todos os Estados mercantis¹¹⁰.

A prática mercantilista da Grã-Bretanha, Espanha, França e Holanda, por exemplo, era a de incentivar as exportações para aumentar as reservas de ouro, tornando-as mais poderosas e ricas, já que o pagamento pela compra dos produtos desses países era feito com esse metal precioso¹¹¹.

Segundo a análise de Prado, “o ponto central do pensamento econômico de Hume é a visão de que fatores reais, e não o aumento do meio circulante, determinavam a prosperidade de uma nação. E que tal prosperidade, e não o acúmulo de metais preciosos, era o único fundamento confiável para a segurança de uma nação”. Hume também defendia que o comércio internacional seria benéfico para todas as nações mercantis¹¹².

No entanto, é Adam Smith, que, além de ter suas idéias sobre livre comércio difundidas até os dias atuais, é autor da teoria das vantagens absolutas, ou seja, que o comércio internacional se torna viável diante da eficiência – quando se gastar menos tempo

¹⁰⁹ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 4.

¹¹⁰ Prado, 1998, p. 10.

¹¹¹ Passos e Nogami, 2000, p. 430.

¹¹² Prado, 1998, p. 10.

para produzir um produto interno que o tempo gasto para um produto importado, já que nesse período o único fator de produção para a economia era o emprego do trabalho¹¹³.

Conforme comenta Prado, a defesa feita em prol do comércio internacional era justificada por Smith pela observação de que “quando o produto de qualquer ramo da indústria excede a demanda interna de um país, o excedente deve ser mandado para o exterior e trocado por alguma coisa que tenha demanda em casa”. Inclusive defendia que mesmo a importação que fosse excedente poderia ser novamente trocada por outro tipo de produto doméstico e que sem exportação dos excedentes o Estado deve tomar a precaução de cessar a produção e diminuir o preço¹¹⁴.

Smith contribuiu para a teoria do comércio internacional apresentando explicações teóricas para uma parte desse comércio e por defender as vantagens das trocas internacionais, e também “[...] por relacionar o comércio exterior à acumulação de capital, ou, em uma linguagem moderna, ao desenvolvimento econômico”¹¹⁵.

Todavia, o auge dos estudos científicos para comprovar as vantagens do comércio internacional concretizou-se com o economista britânico David Ricardo, que introduziu o conceito de vantagem comparativa no início do século XIX, demonstrando que as diferenças entre os Estados dão origem ao comércio e respectivos resultados positivos¹¹⁶.

Conhecido como “modelo ricardiano”, procura demonstrar que comprar um produto importado poderia ser mais interessante do que produzi-lo num país que não possui características de trabalho – único fator de produção – tão eficientes quanto disponíveis no mercado de outro país. Também centrou seus argumentos na defesa da concentração de esforços em vender somente o que se consegue produzir com maior eficiência, ou seja, uma estrutura produtiva organizada tendo como premissa a vantagem comparativa¹¹⁷.

¹¹³ Prado, 1998, p. 12.

¹¹⁴ Prado, 1998, p. 13.

¹¹⁵ Prado, 1998, p. 14.

¹¹⁶ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 12.

¹¹⁷ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 26.

O modelo ricardiano demonstra que “mais comércio é melhor que menos comércio”, e a análise foi feita com base no comércio somente entre dois países e sobre dois produtos, cuja interpretação não pode ser traduzida simplesmente como sinônimo de livre comércio. Sobre esse modelo Prado analisa que

O modelo ricardiano pressupõe o comércio de dois países, com dois produtos. Essa premissa, no entanto, é facilmente descartável. A segunda premissa do modelo é que só existe um fator de produção, o trabalho, e que este é perfeitamente móvel no interior de um país e imóvel internacionalmente. A terceira premissa é que há diferentes tecnologias em diferentes países. Na verdade, o uso de diferentes tecnologias é uma explicação possível para diferentes estruturas de preços relativos em diferentes países. A quarta premissa é que a balança comercial está sempre equilibrada e o custo dos transportes é igual a zero. Finalmente, há rendimentos constantes de escala¹¹⁸.

O alicerce do clássico pensamento ricardiano, de que os Estados tendem a exportar bens cuja produção é relativamente alta, até hoje têm sido confirmado por vários estudos, mesmo que muitas de suas hipóteses sejam hoje consideradas pouco realistas, principalmente considerando as transformações econômicas do século XX¹¹⁹.

Já as teorias neoclássicas defensoras do livre comércio internacional desenvolvidas no transcorrer dos séculos XIX e XX tiveram que analisar fatores econômicos preponderantes, inexistentes nas relações comerciais no transcorrer do período da teoria clássica, desafio que coube a autores como Eli Heckscher, Bertil Ohlin e Paul Samuelson¹²⁰.

Eli Heckscher e Bertil Ohlin desenvolveram os princípios básicos da chamada teoria pura do comércio internacional, cujos alicerces para sua comprovação basearam-se nas

¹¹⁸ Prado (1998, p. 14-15) exemplifica: “[...] se duas economias, produzindo cada uma dois produtos, por exemplo vinho e tecidos, empregarem na produção desses produtos uma quantidade de trabalho L_v e L_t , no país S, e L_v e L_t , no país N, é necessário e suficiente que $L_v/L_t = L_v/L_t$ para que o comércio entre eles seja possível”.

¹¹⁹ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 26.

¹²⁰ Prado, 1998, p. 16.

relações entre as dotações de fatores de produção¹²¹ e padrões de comércio internacional, descritas no trabalho conhecido como modelo Heckscher-Ohlin¹²².

Conforme descreve Prado, esse modelo permitia mostrar que, no caso simples de dois fatores, dois produtos e duas regiões, o comércio que surgiria, uma vez que cada região saísse do isolamento, seria baseado na troca de produtos produzidos relativamente mais baratos em cada região. Esses produtos seriam aqueles cuja produção requeria relativamente maior quantidade do fator abundante em termos domésticos¹²³.

Entretanto, é a participação de Paul Samuelson, após analisar o trabalho de Heckscher e Ohlin, que permite a formação da teoria pura do comércio internacional, conhecida como teoria de Heckscher-Ohlin-Samuelson, cujas hipóteses “concentram-se nas diferenças nas dotações domésticas dos fatores de produção e na diferença na intensidade do uso dos fatores na produção de diferentes produtos nesses países¹²⁴”.

Em outras palavras, a teoria pura do comércio internacional baseia-se apenas nas dotações relativas dos recursos produtivos disponíveis, em situação de comércio livre e suficientes para a conquista da eficiência econômica e situação ótima de equilíbrio nas relações econômicas entre os Estados.

Numa análise crítica aos neoclássicos, Hunt comenta:

A economia internacional neoclássica consistia basicamente em provas utilitaristas de que todas as restrições ao comércio deveriam ser abolidas, para que o livre comércio beneficiasse a todos, em todas as nações, de maneira comumente harmoniosa – e segundo teorias dedutivas complicadas, visando a mostrar como seriam determinadas as taxas de câmbio entre diferentes moedas, em condições de concorrência pura e de harmonia internacional¹²⁵.

¹²¹ São fatores de produção: terra, trabalho, capital, capacidade tecnológica e capacidade empresarial, cf. Rossetti (2000, p. 189).

¹²² Prado, 1998, p. 17.

¹²³ Prado, 1998, p. 18.

¹²⁴ Prado, 1998, p. 18.

¹²⁵ Hunt, 1989, p. 378.

Nesse sentido, também Hollanda Filho denuncia que os modelos teóricos neoclássicos seguem um rigor formal e acabam não colocando em análise importantes questões econômicas atuais que influenciam e até determinam a economia atual, pois “[...] o forte viés da escola neoclássica pela formalização de seus modelos mantém ainda questionável o aspecto prático da aplicação das conclusões; eliminam-se algumas hipóteses bastante irrealistas, mas mantêm-se outras altamente restritivas”¹²⁶.

Apoiando-se em literatura que critica os neoclássicos, Hollanda Filho considera que “aspectos fundamentais das inovações tecnológicas e organizacionais – incertezas que envolvem a tomada de decisões e seus resultados, vários tipos de irreversibilidades etc. – são ignorados ou tratados de maneira inadequada [...]”¹²⁷.

Conforme também adverte Nassif nesse sentido,

[...] como no mundo real formas diversas de imperfeição nos mercados de bens, serviços e fatores de produção (como, por exemplo, preços rígidos, externalidades etc.) tendem a produzir divergências entre benefícios marginais privados e sociais, impedindo, conseqüentemente, o alcance de uma posição idealmente ótima (*first best*), a teoria neoclássica passa a admitir a possibilidade de afastamento temporário – e sob condições bastante restritivas – da prática do livre comércio¹²⁸.

Portanto, foi o rigor científico e formal das teorias clássicas e neoclássicas sobre o comércio internacional, ignorando situações econômicas para a análise teórica, ou seja, desconsiderando variáveis importantes, como a concorrência imperfeita entre empresas de diferentes países, por exemplo, que começou a surgir argumentos favoráveis à intervenção estatal para corrigir as imperfeições do mercado, conforme se descreverá adiante.

¹²⁶ Hollanda Filho, 1998, p. 56. Também como críticos aos neoclássicos, Dosi e Soete salientam que “As falhas do mercado’, mesmo quando tomadas como um fenômeno permanente, envolveriam a obtenção de uma solução ‘*second-best*’, o livre comércio seria, então, uma situação ‘ótima’ inatingível” (*apud* Hollanda Filho, 1998, p. 56).

¹²⁷ Hollanda Filho, 1998, p. 56.

¹²⁸ Nassif, 2000, p. 6.

1.3.4 As Justificativas Teóricas para Políticas Econômicas

Os estudos centram-se em apresentar argumentos favoráveis à intervenção estatal para incentivar a produção doméstica, assim como socializar aos nacionais os ganhos com o comércio exterior, em oposição às falhas nas estruturas dos mercados verificadas nas relações econômicas internacionais¹²⁹.

Segundo a análise de Prado,

[...] se em uma situação de livre comércio nem sempre está garantida a melhoria de bem-estar, nem que o desenvolvimento econômico se difunda espontaneamente para outros países, é possível que existam situações em que uma política comercial protecionista seja a mais adequada para alguns países¹³⁰.

O marco para o desenvolvimento de pensamento favorável à intervenção do Estado nas relações econômicas internacionais se dá no final dos anos 70, com estudos que reconhecem e assimilam a concorrência imperfeita na teoria do comércio internacional¹³¹.

Considerar a concorrência imperfeita como hipótese de estrutura de mercado na análise das relações econômicas é fundamental para o comércio internacional, segundo Hollanda Filho, “pois é sabido que são as grandes empresas os principais agentes do comércio internacional”, e aí estaria o argumento favorável à intervenção do Estado na economia, a autorizar a implementação de políticas industriais de subsídios ou impor barreiras tarifárias, por exemplo.

Os argumentos que defendem o afastamento temporário do livre comércio, em condições muito restritas, têm por hipótese a existência da concorrência imperfeita na

¹²⁹ Prado, 1998, p. 39.

¹³⁰ Prado, 1998, p. 39-40.

¹³¹ Hollanda Filho, 1998, p. 54.

estrutura dos mercados, que acabam gerando falhas, que, por sua vez, podem ser corrigidas pela intervenção do Estado¹³². Mas esses estudos ainda não seguem o rigor teórico exigido, embora externalizem os problemas concretos trazidos pelo livre comércio¹³³.

Inclusive modelos analíticos têm sido desenvolvidos para determinar os efeitos das políticas governamentais: a apreciação do custo/benefício e a definição de quando uma intervenção governamental é boa para a economia, mediante análise do “equilíbrio parcial”, que significa que “[...] as políticas comerciais dirigidas a um setor podem ser razoavelmente bem entendidas sem ir ao detalhe das repercussões dessa política no resto da economia”¹³⁴.

Em outras palavras, o que ocorre em determinada parte da economia reflete sistemicamente em outros segmentos. Entretanto, é possível implementar políticas econômicas em determinados setores, mesmo que haja reflexos em outros, mas que podem ser considerados importantes por resultarem superiores os benefícios em detrimento dos custos.

O equilíbrio parcial leva em consideração os custos e benefícios de uma política, utilizando-se os conceitos de “excedente do consumidor”, que significa o resultado da quantidade de ganhos em uma compra, levando-se em conta o preço que o consumidor pagou e o que estava disposto a pagar por um produto, e “excedente do produtor”, que de

¹³² Segundo Holanda Filho (1998, p. 54), os autores que se propõem a analisar as falhas existentes nas relações econômicas entre os Estados, provocadas pela concorrência imperfeita, fazem parte de novas correntes doutrinárias como o institucionalismo, o neo-schumpeterianismo, a economia política internacional e algumas abordagens pós-Keynesianas e pós-marxistas.

¹³³ Prado (1998, p. 50) adverte que “Ao entrarmos no debate sobre política comercial estratégica estamos também nos afastando de um mundo onde o instrumental teórico das teorias clássicas e neoclássicas mostra-se eficiente”.

¹³⁴ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 151. Os autores explicam que no “equilíbrio geral”, qualquer fato ocorrido em uma parte da economia tem repercussões em outras partes.

forma análoga representa o resultado entre o preço que o produtor pretende vender seu produto e o preço efetivamente vendido¹³⁵.

	Tarifa	Subsídio à exportação	Quota de importação	Restrição voluntária à exportação
Excedente do Produtor	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta
Excedente do Consumidor	Diminui	Diminui	Diminui	Diminui
Ingressos Públicos	Aumentam	Diminui (o gasto público aumenta)	Sem troca (renda aos possuidores de licenças)	Sem troca (renda aos estrangeiros)
Bem-estar nacional global	Ambíguo (diminui para um país pequeno)	Diminui	Ambíguo (diminui para um país pequeno)	Diminui

Figura 2 – Efeitos das políticas comerciais alternativas¹³⁶

Apesar da análise das políticas apresentadas no quadro *supra*, com base em custos e benefícios econômicos, os governos não podem se basear somente no aspecto econômico para implementar as políticas governamentais.

Krugman, mesmo sendo um defensor do livre comércio, é um autor que desde a década de 1980 estuda e analisa os reflexos da concorrência imperfeita e a intervenção do Estado na economia, mediante possíveis políticas que possam consertar as falhas de

¹³⁵ Krugman e Obstfeld (1999, p. 4, 156-157) citam como exemplo de excedente do consumidor: “Si, por ejemplo, un consumidor hubiera estado dispuesto a pagar 8 dólares por un quintal de trigo pero el precio es sólo 3 dólares, el excedente del consumidor ganado en la compra es de 5 dólares”. E como exemplo de excedente do produtor: “Un productor que puede vender un bien por 2 dólares pero que lo vende a 5 dólares gana un excedente del productor de 3 dólares”. Sykes (1999, p. 24) salienta, entretanto, que “It is a commonplace in the economic literature on trade policy to observe that consumer interests, which are strongly implicated by national trade policy, are poorly organized and vastly underrepresented in the political calculus. Likewise, not all producer interests are equally well-organized or influential. These facts explain the emergence of tariffs, quotas, and other trade restrictive measures in the first instance, despite their adverse effect on national economic welfare in most cases”.

¹³⁶ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 165.

mercado nas relações econômicas internacionais, considerando o argumento do equilíbrio parcial. Defende que, “apesar de que os economistas freqüentemente consideram que a eliminação do livre comércio reduz o bem-estar nacional, há, de fato, algumas razões teóricas para crer que as políticas comerciais ativas podem às vezes aumentar o bem-estar do conjunto da nação”¹³⁷.

Das políticas em geral, os países desenvolvidos são os que mais têm optado por políticas estratégicas para eliminar distorções em seus mercados causadas pela concorrência de empresas de outros países desenvolvidos. Krugman e Obstfeld advertem insistentemente que os objetivos podem ser econômicos ou podem ser delineados por interesses que não representem a extinção de distorções no comércio¹³⁸.

1.3.4.1 O argumento do bem-estar social – A tarifa ótima

A primeira política comercial a ser descrita, almeja o alcance do bem-estar social de um país e tem como objeto a tributação de um produto importado ou a exportar, é conhecida como “tarifa ótima”, que encontra justificativa na possibilidade de que a utilização de um

¹³⁷ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 180.

¹³⁸ Salientam que “[...] *aunque los políticos pueden ganar las elecciones en parte porque defienden causas populares, una campaña con éxito requiere también dinero para publicidad, encuestas, etc. Por tanto, puede ser de interés para un político adoptar posiciones que van en contra del interés del votante típico si se le ofrece una contribución financiera lo suficientemente grande por hacerlo; el dinero adicional puede valer más votos que los que se pierden por adoptar la postura impopular. Modelos recientes de la economía política de la política comercial contemplan pues una especie de subasta en la que los grupos de interés <<compran>> políticas ofreciendo contribuciones condicionadas a las políticas seguidas por el gobierno. Los políticos no ignoran el bienestar global, pero tienen que buscar un equilibrio entre alguna reducción del bienestar de los votantes a cambio de unos fondos más amplios para la campaña. Como resultado, los grupos bien organizados – es decir, los grupos que han sido capaces de superar el problema de la acción colectiva – podrán obtener las políticas que favorecen sus intereses a expensas del público en su conjunto*” (p. 187).

A mesma análise é feita por Sykes (1999, p. 24-25): “*The public choice perspective on international trade agreements begins with the observation that trade agreements are compacts not among nations, but among their self-interested political officials. These officials are typically interested in maximizing their political fortunes measured by such things as votes, campaign contributions, and government revenues that can be spent in various ways to secure political support. [...] When nations have the opportunity to cooperate, however, export interest groups become more important players, for they can then reward their political officials for securing better access to foreign markets during the course of trade negotiations*”.

imposto de importação ou exportação prevaleça sobre os custos, diante dos benefícios internos que se seguirão da relação controlada de intercâmbio comercial entre países.

Nesse caso, a política comercial tarifária deverá chegar em seu estágio “ótimo” maximizando vantagens ao bem-estar conjunto da população diante de falhas de mercado. Ou seja, atingirá seu efeito “ótimo” se a alíquota aplicada à importação ou exportação conseguir como resultado que o produtor e o consumidor interno se beneficiem dessa proteção tarifária, bem como o próprio governo se beneficie com as receitas que ingressarem nos cofres públicos¹³⁹.

Entretanto, é preciso verificar que há países grandes e países pequenos sob o ponto de vista econômico¹⁴⁰, e a produção de bem-estar social ocasionado por uma tarifa ótima só ocorrerá em um país grande, por sua capacidade de influência econômica no comércio internacional. É o que advertem Krugman e Obstfeld:

Os países pequenos não podem ter muita influência em seus preços de importação ou exportação; portanto não utilizam tarifas ou outras políticas para melhorar sua relação de intercâmbio. Os países grandes, por outro lado, podem modificar sua relação de intercâmbio, entretanto impondo tarifas correm o risco de perturbar acordos comerciais e provocar represálias¹⁴¹.

Um exemplo de país que se aproveita da tarifa ótima para gerar bem-estar social é os EUA, quando protegem seu mercado interno das exportações de laranja brasileira. Prado comenta que

Mesmo com elevada tributação o Brasil continua suprindo parte do mercado norte-americano, perdendo, contudo, parte de sua receita para o

¹³⁹ Prado, 1998, p. 45.

¹⁴⁰ Alguns exemplos apresentados por Prado (1998, p. 45) são elucidativos: “[...] a Arábia Saudita é um país grande no que se refere à oferta de petróleo, e o Chile no tocante à oferta de cobre. Pelo lado do consumo, o país grande por excelência são os EUA. Este país tem não apenas uma das maiores rendas *per capita* do mundo, mas também é o terceiro maior em tamanho de população. Os EUA são o maior importador mundial, sendo que sua demanda doméstica influencia o preço internacional de vários produtos”.

¹⁴¹ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 197.

governo norte-americano. É possível supor que o consumidor norte-americano não seja tão prejudicado, uma vez que, em livre concorrência, o menor custo de produção no Brasil poderia fazer com que os produtores norte-americanos menos eficientes abandonassem essa atividade; entretanto, a maior demanda externa dos EUA aumentaria o preço no mercado internacional. Nesse caso, o preço vigente no mercado poderia ser similar ao atual. Com a tributação norte-americana, contudo, os produtores brasileiros perdem uma parte de sua renda, em benefício do governo norte-americano¹⁴².

Como se vê nesse caso, o governo norte-americano tornou-se o maior beneficiário quando optou por obter receita com o tributo cobrado nas importações de laranja, mas também protegeu seu produtor. Perderiam os produtores desse país se houvesse uma situação de livre comércio, porque, sem imposto, a laranja brasileira custaria menos, inclusive os menos eficientes abandonariam o plantio, e a maior procura pelo produto pelo consumidor norte-americano aumentaria o seu preço no mercado mundial.

Assim, as relações de intercâmbio são uma justificativa para implementação de política comercial pelos países grandes economicamente, que sabem que não podem obter todas as vantagens do livre comércio, levando-se em consideração as imperfeições nas relações concorrenciais.

1.3.4.2 O argumento das falhas do mercado – A Teoria do Second Best

Uma outra justificativa para a implementação de política econômica encontra amparo nas falhas do mercado nacional, aplicando-se a Teoria do *Second Best*, que consiste em intervir nas relações comerciais, por meio de medidas tarifárias, para corrigir o mau funcionamento em algum setor interno do processo produtivo, reduzindo as conseqüências

¹⁴² Prado, 1998, p. 45.

dessa disfunção do mercado. Uma proteção tarifária é capaz de aumentar o bem-estar se na produção de um bem há um benefício marginal social adicional ao excedente do produtor¹⁴³.

Essas disfunções incluem, segundo Krugman e Obstfeld,

[...] a possibilidade de que o trabalho utilizado em um setor esteja em outro caso, subempregado ou desempregado; a existência de deficiências nos mercados de capital ou trabalho, que impedem que os recursos sejam transferidos tão rápido como deveriam frente aos setores que produzem elevados benefícios, e a possibilidade de externalidades tecnológicas de indústrias que são novas ou particularmente inovadoras¹⁴⁴.

Nesses exemplos citados por Krugman e Obstfeld, de reorganização de setores produtivos utilizando medidas indiretas, como a barreira tarifária, é possível encontrar defensores de justificativas para o desenvolvimento de uma política comercial que serviria como uma alocação de esforços para corrigir as imperfeições do mercado doméstico.

Entretanto, advertem Krugman e Obstfeld que “[...] é sempre preferível enfrentar as falhas do mercado tão diretamente quanto possível, porque as respostas indiretas conduzem a distorções não intencionais dos incentivos no resto da economia”. Assim, as justificativas para utilização de barreiras tarifárias com base nas falhas do mercado são consideradas *second best* porque não são a melhor opção, no sentido de que políticas nacionais podem apresentar um resultado mais eficiente, ou seja, *first best*¹⁴⁵.

A opção por uma política comercial no caso de uma falha no mercado doméstico é uma medida paliativa. Não é a melhor alternativa, já que políticas industriais são mais indicadas, pois tendem a analisar a origem do problema e a apresentar soluções mais concretas visando eliminar a causa definitivamente.

Em resumo, melhorar as relações de intercâmbio com o objetivo de gerar maior bem-estar social, mediante uma tarifa ótima, e reduzir as falhas do mercado doméstico

¹⁴³ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 197.

¹⁴⁴ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 182.

¹⁴⁵ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 184.

também utilizando uma barreira tarifária são duas situações que encontram respeitáveis justificativas para a implementação de políticas comerciais.

Todavia, essas duas situações são genéricas, e as justificativas e os objetivos não levam em consideração a situação particular de cada país, ou seja, se as políticas comerciais devem ser implementadas e se surtiriam melhores efeitos a um país desenvolvido ou a um país em desenvolvimento em particular¹⁴⁶.

1.3.4.3 O argumento da indústria nascente

Uma terceira situação que justificaria a implementação de uma política comercial, porém, foi desenvolvida no contexto econômico dos países em desenvolvimento e está consubstanciada no argumento da indústria nascente.

A justificativa para a implementação de uma política comercial não é somente porque as indústrias precisam ser protegidas quando são novas diante da concorrência dos competidores estabelecidos em outros países, mas também porque podem ser encontradas falhas no mercado doméstico capazes de impedir que uma indústria se desenvolva rapidamente como deveria. Entre as falhas que prejudicam o desenvolvimento de uma indústria nascente em um país em desenvolvimento estão as imperfeições no mercado de capitais e a apropriação de conhecimento gerado pelas empresas pioneiras¹⁴⁷.

Krugman e Obstfeld explicam que,

¹⁴⁶ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 184.

¹⁴⁷ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 207. Inclusive, os autores salientam que, “*Usando el argumento de la industria naciente como justificación, muchos países en desarrollo han seguido políticas de industrialización mediante substitución de importaciones, en las que se han creado industrias nacionales bajo la protección de aranceles y cuotas de importación. Aunque estas políticas han tenido éxito en la promoción de las manufacturas, han quedado lejos de proporcionar los beneficios esperados en crecimiento económico y nivel de vida. Muchos economistas son hoy severos críticos de los resultados de la sustitución de importaciones, argumentando que ha fomentado la producción de elevado coste*” (p. 218).

Apesar das dúvidas em torno do argumento da indústria nascente, muitos países em vias de desenvolvimento têm visto este argumento como uma razão convincente para dar um suporte especial ao desenvolvimento de indústrias manufatureiras. Em princípio dito apoio poderia ser proporcionado de várias maneiras. Por exemplo, um país poderia proporcionar subsídios à produção manufatureira em geral, ou concentrar seus esforços em subsídios para a exportação de alguns bens manufaturados nos quais se crê que pode desenvolver uma vantagem comparativa¹⁴⁸.

Tanto no argumento da indústria nascente quanto no argumento das falhas de mercado, visto anteriormente, pretende-se interferir para corrigir uma falha mediante uma política comercial. Entretanto, o que diferencia as duas situações é que a política comercial no primeiro caso é específica para a indústria que está começando a se desenvolver, e não a qualquer indústria, cujo crescimento está em risco pela falha do mercado doméstico.

O próprio Krugman, autor considerado revisionista da teoria econômica internacional, sob o alicerce fático da concorrência imperfeita e das economias de escala, desenvolve uma nova leitura do comércio internacional, defendendo a utilização de políticas estratégicas em casos específicos da indústria nacional. A justificativa para implementação de políticas comerciais é motivada pela análise conjunta dos fatores históricos e inovações tecnológicas¹⁴⁹.

1.3.4.4 O argumento das externalidades tecnológicas

As justificativas para a proteção da indústria nascente, ou seja, as dificuldades de apropriação de conhecimento, que acabam gerando uma falha de mercado, pode ser

¹⁴⁸ Krugman e Obstfeld (1999, p. 208). Também no argumento da indústria nascente os autores alertam que: *“En la práctica es difícil evaluar qué industrias justifican un trato especial, y hay riesgos de que una política que intente promover el desarrollo acabe siendo presa de ciertos intereses. Hay muchos casos de industrias nacientes que nunca crecieron y permanecieron dependientes de la protección”* (p. 208).

¹⁴⁹ Como observou Almeida (1999, p. 196) neste sentido, “Mais interessante ainda é constatar que, na obra de Krugman, um papel importante é atribuído à História: ele leva em consideração fatores contingentes nos processos cumulativos que conduzem à especialização ulterior. Sobre a doutrina do desenvolvimento desigual e a perene divisão entre países ricos e pobres, Krugman demonstra – sempre matematicamente – que a história pesa: uma pequena disparidade inicial na industrialização pode levar a uma crescente desigualdade no decorrer do tempo. Ele chega mesmo a reconhecer méritos nas teorias de Lênin e de Hobson sobre o imperialismo”.

considerada argumento para a implementação de política comercial para um país em desenvolvimento. Todavia, os gastos para manutenção dos investimentos das empresas que já detém tecnologia, servem de justificativa para o desenvolvimento de política industrial. Segundo se defende, empresa de alta tecnologia, cuja geração de conhecimento é o aspecto central da empresa, precisa de ajuda governamental para investir nos contínuos custos com pesquisa¹⁵⁰.

Constatando esse fato Nassif explica que

No entanto – ao resgatar a hipótese – empiricamente irrefutável – de que no capitalismo contemporâneo existem indústrias fortemente oligopolizadas, cujas firmas operam, à escala internacional, sob condições de retornos crescentes e impondo barreiras à entrada de outros produtores, a nova teoria de comércio internacional abre um poderoso argumento para a política industrial, ou seja, o da *política comercial estratégica (strategic trade policy)* [...] ¹⁵¹.

O argumento para defender as empresas detentoras de alta tecnologia é exatamente o investimento financeiro, em função dos gastos com pesquisas para melhorar a tecnologia do produto. Muitas vezes os investimentos com investigação ou a predisposição de não se conquistar um resultado positivo nas primeiras tentativas do processo de elaboração de um bem, eleva os custos operacionais da indústria, impedindo a continuidade dos gastos.

Além disso, há a predisposição de que empresas que não tiveram gastos com o processo investigatório se beneficiem das novas descobertas custeadas pela indústria que investiu em pesquisa. Essa vantagem obtida com os esforços alheios é considerada uma externalidade¹⁵² positiva, ou seja, benefícios não intencionais apreendidos por terceiras empresas¹⁵³.

¹⁵⁰ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 225.

¹⁵¹ Nassif, 2000, p. 9.

¹⁵² “Impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não participaram da ação”, conforme explica Mankiw (1999, p. 206).

¹⁵³ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 225.

O ciclo de elaboração de um produto manufaturado permite que uma empresa concorrente que não onerou seu processo produtivo, com aqueles gastos com pesquisa, consiga produzir o mesmo bem através da observação e da reprodução de um produto similar, processo conhecido como “engenharia inversa”.

Os gastos com investigação, a sujeição de ter sua invenção copiada, depois de todos os gastos com pesquisa e as externalidades positivas que essa indústria produz, são considerados motivos a justificar uma presunção razoável de que as indústrias de alta tecnologia deveriam receber subsídios para continuarem investindo no processo inventivo¹⁵⁴.

Entretanto, Krugman e Obstfeld advertem que deve haver uma seleção racional por parte do governo sobre qual indústria e qual setor dessa indústria devem ser beneficiados. Observam que não se justifica o subsídio ao capital ou aos trabalhadores não especializados nas indústrias de alta tecnologia, e muitas vezes as externalidades positivas acabam beneficiando setores ou indústrias que não são de alta tecnologia. Deve ser seguido, portanto, um princípio geral em que “os objetivos da política comercial e industrial devem ser dirigidos concretamente para a atividade em que se produz a falha do mercado”¹⁵⁵.

O debate contemporâneo divide-se, portanto, em quais critérios devem ser eleitos para a seleção das indústrias que merecem ser subsidiadas ou se a externalidade tecnológica positiva é a melhor defesa para justificar tal política. Os argumentos mais favoráveis a uma política industrial, mais sofisticados e destacados pelos economistas internacionais, resumindo, são: (i) a implementação de políticas industriais que ajudem empresas que produzem externalidades tecnológicas e (ii) o argumento que se baseia na análise *Brander-Spenser* (que será vista a seguir), ambos com a utilização de subsídios como instrumento da política estratégica.

¹⁵⁴ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 225.

¹⁵⁵ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 225.

1.3.4.5 O argumento da análise Brander-Spenser

Segundo a análise *Brander-Spenser*, a justificativa para uma política industrial está na falha do mercado provocada pela concorrência imperfeita e, nesse caso, o governo atua com o objetivo de intervir nas regras do jogo comercial direcionando os subsídios para as indústrias nacionais às custas dos concorrentes estrangeiros¹⁵⁶.

Por exemplo, um subsídio destinado às empresas nacionais, desestimulando os investimentos e a produção das empresas estrangeiras, pode aumentar os benefícios (extraordinários) num valor bem maior do que foi o subsídio concedido. Entretanto, é preciso uma radiografia exata da situação, com informações precisas dos custos/benefícios para justificar a utilização dessa política de subsídios.

Para uma avaliação da conveniência da intervenção estatal, além de se saber identificar quais as indústrias que devem se beneficiar com determinadas políticas, e das dificuldades para se diagnosticar os custos e benefícios de uma política estratégica, deve-se levar em conta o contexto internacional, ou seja, a reação dos países em que se encontram os concorrentes da indústria subsidiada, por exemplo, que poderão implementar possíveis medidas contra os produtos da empresa que recebeu ajuda governamental.

Conforme se observou, as políticas estratégicas são justificadas pelas externalidades tecnológicas e pela análise *Brander-Spenser* e têm sido utilizadas principalmente pelos países desenvolvidos para incentivar ou proteger suas empresas, numa hipótese similar à da indústria nascente pelos países em desenvolvimento.

¹⁵⁶ Krugman e Obstfeld (1999, p. 228), ao analisarem algumas políticas comerciais estratégicas, comentam que “*en la práctica, la política comercial estratégica es, en efecto, mucho más variada e incierta de lo que las descripciones populares podrían indicar. La política industrial del Japón ha cambiado, de un amplio control del Estado sobre la economía en los años cincuenta y sesenta, a una presencia más suave de los poderes públicos hoy. Otros países han tenido, en efecto, una política industrial ampliamente aprobada en la agricultura, y algunos extranjeros afirman que el presupuesto de defensa de los Estados Unidos actúa como una política industrial para las industrias de alta tecnología*” (p. 236).

A grande preocupação é de que, diante do fato de que não há argumentos teóricos que justifiquem políticas comerciais capazes de produzir equilíbrio geral, corre-se o risco de se iniciar uma guerra comercial, pois as políticas comerciais estratégicas são “políticas para empobrecer o vizinho, que aumentam nosso bem-estar às expensas de outros países”, conforme advertem Krugman e Obstfeld, que também concluem:

No mundo real há muitos países e muitos graus de política comercial entre o livre comércio e a completa proteção. Entretanto, [...] há uma necessidade de coordenar as políticas comerciais mediante acordos internacionais, e que tais acordos possam realmente marcar uma diferença. Certamente, o sistema vigente de comércio internacional está construído em torno de uma série de acordos internacionais¹⁵⁷.

1.3.4.6 Os argumentos neo-schumpeterianos

A análise de autores considerados neo-schumpeterianos caminha de forma paralela quanto aos argumentos dos defensores da política comercial estratégica. Em comum, ambas convergem em pressupostos que atentam aos retornos crescentes e à tecnologia como variável endógena. Entretanto, divergem totalmente quanto às conclusões teóricas¹⁵⁸.

Para os neo-schumpeterianos, o pressuposto fundamental é a inovação tecnológica, ou seja, qualquer análise se inicia sob o estudo das diferentes capacitações tecnológicas e de inovações entre os países. A partir desse plano é que se poderão verificar os efeitos dessas diferenças. Antes de qualquer análise, portanto, é preciso ter um panorama do desenvolvimento nacional do fator tecnologia, diferentemente do modelo neoclássico, cujas

¹⁵⁷ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190 e 228.

¹⁵⁸ Nassif, 2000, p. 10.

determinantes consideram a tecnologia um fator estático, sem explicações sobre sua origem¹⁵⁹.

Nassif explica que,

Nos modelos de comércio neo-schumpeterianos, o pressuposto fundamental é que, além de serem os principais fatores determinantes do desenvolvimento econômico, as inovações tecnológicas – **entendidas aqui como a introdução de novos processos produtivos, novos produtos, novas fontes de oferta e novas formas de organização industrial**, conforme a concepção original de Schumpeter (1942) – produzem e reproduzem, simultaneamente, as diferenças absolutas e relativas entre a capacitações técnicas e produtividades do trabalho entre os países (grifou-se).

Portanto, segundo a hipótese schumpeteriana, as mudanças que podem ocorrer na economia derivam essencialmente do desenvolvimento tecnológico ocorrido nas empresas, hipótese também defendida por Balassa, entre outros autores, conforme visto anteriormente. Em sentido contrário, para a utilização da política comercial estratégica, almejando mudanças econômicas, o alvo é um determinado setor ou empresa já com alto desempenho tecnológico ou difusão de externalidades entre essas indústrias.

Nas relações entre os Estados em que há a difusão desigual de tecnologia, as políticas industriais devem se utilizar de todos os mecanismos para garantir a competitividade. “Para isso, não basta apenas utilizar os instrumentos clássicos da política comercial (tarifas, quotas ou subsídios), mas também prover o sistema econômico de todos os requisitos fundamentais para fortalecer o *animal spirits* dos empresários, levando-os ao aprimoramento e/ou à busca de métodos mais eficientes de produção a longo prazo”, conforme adverte Nassif¹⁶⁰.

Referindo-se aos argumentos dos autores neo-schumpeterianos Dosi, Pavitt e Soete, Nassif ressalta que o desenvolvimento da tecnologia para um país é fator preponderante

¹⁵⁹ Nassif, 2000, p. 11.

¹⁶⁰ Nassif, 2000, p. 18.

“não somente na mudança do padrão de comércio, como também no potencial de crescimento a longo prazo da economia”. Para que o desenvolvimento da tecnologia ocorra, mecanismos de incentivo de política industrial devem atuar para que as diferenças de capacitação tecnológica possam ser superadas¹⁶¹.

Salientados os argumentos favoráveis de uma política industrial de incentivo ativa, independentemente de ser um setor estratégico, que já detenha alto desempenho tecnológico no comércio multilateral. Outro fator determinante para tal política encontra respaldo no fato de que a difusão desigual de tecnologia no contexto contemporâneo pode gerar perdas de bem-estar em curto e em longo prazo. Assim, o livre comércio para o setor industrial não deve ter uma adesão incondicional de países que são desiguais e inferiores sob o ponto de vista tecnológico¹⁶².

Privilegia-se, nesse argumento, o desenvolvimento de políticas industriais destinadas ao investimento em infra-estrutura, à geração e assimilação de educação, ciência e tecnologia, à eficiência dinâmica, para a implementação de uma *competitividade sistêmica* da economia, e as externalidades são geradas para a economia como um todo¹⁶³.

Portanto, as divergências teóricas entre livre comércio e intervenção estatal na economia estão longe de ser concluídas, assim como não estavam há trezentos anos. O protecionismo que preponderou como opção política dos Estados absolutistas no período mercantilista foi substituído teoricamente pelo Liberalismo econômico no período moderno.

Contemporaneamente, há mais argumentos teóricos ao livre comércio e empíricos às políticas estratégicas, seguindo o raciocínio de Krugman, segundo o qual já não é possível pregar a hegemonia do livre comércio como única opção teórica para o século XXI.

Entre a utopia do livre comércio e a utopia do Estado racional, está a dificuldade real e o desafio de aumentar o bem-estar social das populações dos países em desenvolvimento

¹⁶¹ Nassif, 2000, p. 11.

¹⁶² Nassif, 2000, p. 12.

¹⁶³ Nassif, 2000, p. 19.

utilizando-se da intervenção do Estado e, paradoxalmente, aumentar o controle da utilização de políticas econômicas por Estados para beneficiar grandes empresas ou grupos econômicos.

Após fazer a descrição dos argumentos econômicos sobre políticas comerciais e industriais que justificariam, em princípio, a intervenção do Estado na economia, é importante fazer uma ressalva e apresentar um argumento não-econômico que pode ser considerado um fio condutor para qualquer Estado contemporâneo que pretenda ser um agente econômico. Antes de implementar uma política, dever-se-ia fazer uma análise dos custos/benefícios ou buscar o equilíbrio parcial, baseando-se ou levando em consideração não somente a economia ou o bem-estar dos cidadãos de um país, mas enfatizar as necessidades humanas, sem discriminação de nacionalidades.

Partindo do princípio de que o comércio internacional não é um fim em si mesmo, os direitos humanos são parâmetro para determinação do equilíbrio geral ou parcial, conforme defendem Lang e Hines, assim como a defesa do meio ambiente do qual a vida depende¹⁶⁴.

A utilização de políticas intervencionistas pelos países em desenvolvimento é defendida por Lang e Hines, e denominada de novo protecionismo, cujo núcleo central de defesa dessa política intervencionista denominaram de três “E”: *economy, environment e equity*¹⁶⁵.

Críticos ao comércio livre salientam que

O comércio livre oferece a perspectiva de um aumento contínuo de desemprego e de uma concorrência implacável e interminável, o crescente poder de inúmeras companhias transnacionais, um governo mais distante e uma difícil reestruturação econômica, conduzindo às crises humanas que resultam da instabilidade. Na direção contrária está o objetivo de proteger o futuro de todos e não apenas de alguns, como o comércio livre e o protecionismo à moda antiga oferecem¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Lang e Hines, 2000, p. 20.

¹⁶⁵ Lang e Hines, 2000, p. 20.

¹⁶⁶ Lang e Hines, 2000, p. 14.

Contrários a estas conseqüências do comércio livre verificadas durante o século XX, Lang e Hines entendem que os Estados devem implementar políticas que englobem economia, ambiente e equidade, independentemente de análises ou teorias econômicas, porque os argumentos favoráveis à intervenção, descritos neste trabalho, são considerados por eles como “velho protecionismo”, a partir do princípio de que as grandes empresas e os países desenvolvidos são os maiores beneficiários. No “novo protecionismo” os interesses que norteiam as políticas econômicas devem ser os interesses públicos¹⁶⁷.

Para Lang e Hines, a justificativa para o novo protecionismo

[...] não é apenas uma reação à atual recessão mundial. Os argumentos para uma nova doutrina econômica, novas políticas comerciais e uma nova ação urgente que altere as grandes desigualdades no mundo e as atividades que degradam o ambiente, precedem a atual recessão, mas também aprendem com ela. O novo protecionismo constitui uma resposta a problemas com um prazo mais longo, principalmente a falha da doutrina econômica convencional em proporcionar segurança a longo prazo, a crise global do ambiente e a situação difícil dos pobres¹⁶⁸.

Do que foi analisado até o presente momento, é possível concluir que toda a discussão teórica em torno do Liberalismo econômico, em que o mercado livre se auto-regula atendendo aos interesses particulares desde o final do período mercantilista, centrou-se na responsabilidade no indivíduo, ou seja, como agente capaz e consciente, na sua racionalidade econômica de acomodar os seus interesses à liberdade com que o comércio se molda diante do equilíbrio natural entre oferta e procura de produtos. Só que os acontecimentos históricos tratam de mostrar que essa capacidade não foi suficiente para equilibrar as relações de troca internacionais.

No transcorrer do século XX, aos poucos e lentamente, a teoria econômica foi constatando que o indivíduo não correspondia à racionalidade (capacidade) da ação

¹⁶⁷ Lang e Hines, 2000, p. 15 e 20.

¹⁶⁸ Lang e Hines, 2000, p. 270.

econômica e que, portanto, o Estado deveria assumir a racionalidade, ou seja, a capacidade de definir em quais momentos ou situações isoladas poderia ocorrer sua intervenção “racional” na economia. Para isso, teria como instrumento de análise os custos/benefícios, equilíbrios parciais ou bem-estar dos países em desenvolvimento, por exemplo. Entretanto, diante das desigualdades sociais entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a história também tem revelado que o Estado não tem conseguido agir conforme os argumentos econômicos indicavam.

Iniciando o século XXI, a tendência econômica é de dividir a *rationale* entre os Estados na OMC, cujas ações sobre a administração do comércio multilateral obedeceriam a uma *collective rationale*¹⁶⁹, guiada por interesses comuns de crescimento econômico e desenvolvimento social. Como os países em desenvolvimento são a maioria esmagadora de membros pertencentes à Organização, estaria proporcionada a oportunidade de elaborar uma pauta de interesses comuns a serem defendidos coletivamente.

A administração do comércio internacional de forma multilateral, portanto, surge do processo histórico e do complexo sistema teórico do comércio internacional desenvolvido nos últimos anos, cujas relações econômicas entre os Estados e as suas empresas ou entre os próprios Estados até aqui descritos estão hoje sob a responsabilidade da OMC, que enfrenta o desafio de regulamentar como devem se conduzir essas relações entre seus Membros.

Krugman e Obstfeld sustentam que “[...] há muitos países e muitos graus de política comercial entre o livre comércio e a completa proteção”. Entretanto “[...] há uma necessidade de coordenar as políticas comerciais mediante acordos internacionais, e que tais acordos possam realmente marcar uma diferença [...]”¹⁷⁰.

Poder-se-ia complementar ou salientar que “essa diferença” almejada por Krugman e Obstfeld pode ser traduzida na busca do crescimento econômico e desenvolvimento social

¹⁶⁹ Capacidade de organização e regulamentação do comércio mundial pelos Membros da OMC, tendo como premissa básica a responsabilidade em proteger o crescimento econômico e o desenvolvimento social nos países, buscando principalmente a elevação dos níveis de vida dos países em desenvolvimento.

¹⁷⁰ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190.

dos países em desenvolvimento. Ou como defendem Lang e Hines: *economy, environment e equity*.

Nos próximos capítulos investiga-se como e se as regras sobre a política de subsídios previstas no ASMC podem ser utilizadas pelos países em desenvolvimento ou se são exemplos da imposição dos interesses dos países desenvolvidos, o que coloca em xeque a capacidade de uma *collective rationale* em manter a credibilidade dessas normas multilaterais e da própria OMC.

2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SUBSÍDIOS

O desenvolvimento jurídico da política de subsídios, como uma das formas que o Estado possui para intervir nas relações comerciais internas e internacionais, já foi um reflexo das opções econômicas que os países individualmente tinham à sua disposição, como opção para proteger ou tornar suas produções internas competitivas diante da concorrência de produtos de outros países.

Contemporaneamente, a evolução das normas internas e internacionais, regulamentando a prática de subsídios, está vinculada ao desenvolvimento das relações jurídicas que estão sendo traçadas entre os Membros nas rodadas comerciais organizadas pela OMC.

Portanto, os Estados não podem mais definir, discricionariamente, suas políticas econômicas sem observar o pactuado com os demais membros dessa Organização, sob pena de serem responsabilizados internacionalmente e por estarem submetidos a sanções comerciais.

No presente capítulo, apresenta-se o desenvolvimento do tratamento jurídico que foi sendo traçado aos subsídios para produtos manufaturados, a partir da Revolução Industrial, até a última rodada de negociações multilaterais – Rodada Uruguai – promovida pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que terminou no final do século XX.

Num primeiro momento, relata-se a utilização dos subsídios pelos Estados, que, direta ou indiretamente, estavam sentindo os reflexos da Revolução Industrial. A seguir, já em sentido oposto, a regulamentação da prática dos subsídios por acordos internacionais e a

evolução de normas internas de defesa comercial produzidas pelos Estados para se protegerem dessa política comercial.

Apresenta-se, por fim, o desenvolvimento jurídico dos subsídios por acordos internacionais multilaterais assinados durante a vigência do GATT, destacando-se (i) a evolução jurídica das categorias de ajuda governamental e (ii) o tratamento concedido aos países em desenvolvimento até se chegar à análise do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Abre-se, ainda, um parêntese para verificar alguns pontos importantes da OMC, organização criada para regular, administrar e fiscalizar o comércio internacional, que estão relacionados à política de subsídios praticada pelos Estados.

2.1 TRATAMENTO JURÍDICO DOS SUBSÍDIOS A PARTIR DO SÉCULO XVIII

Um momento histórico fundamental para emoldurar, especificamente, o desenvolvimento jurídico dos subsídios aos produtos manufaturados foi a Revolução Industrial, que ocasionou a transformação da economia rural em urbana com o desenvolvimento da indústria manufatureira da Grã-Bretanha¹.

O desenvolvimento do império britânico se dá nos primeiros cinquenta anos do século XIX, mediante “[...] seu poderio global, em termos navais, coloniais e comerciais, e também interagiu favoravelmente com o seu monopólio prático da produção industrial a vapor”, conforme descreve Kennedy².

Enquanto os ingleses importavam matérias-primas como açúcar do Brasil, carne e trigo da Argentina e do Canadá, lã do Uruguai e da Austrália e algodão dos EUA e da Índia, exportavam a todos eles carvão, material ferroviário, máquinas de vários tipos, tecidos e

¹ López e La Cruz, 1993, p. 18.

² Kennedy (1989, p. 4 e 188) salienta que a Grã-Bretanha atingiu seu apogeu no final da década de 1860.

artigos de vestuário com preços menores do que os dos países em fase incipiente de industrialização³.

Esses fatos acabaram ocasionando importantes conseqüências aos países interessados pelo novo sistema industrial: (i) o desenvolvimento de política governamental industrial para incentivar as indústrias nascentes e (ii) a busca de vantagens absolutas e relativas em mercados capazes de consumir novos produtos. Esse modelo é levado tão a sério que os países que procuraram se desenvolver industrialmente, espelhando-se no exemplo inglês, acabaram afetando a hegemonia da própria Grã-Bretanha.

Kennedy relata esses acontecimentos com precisão ao declarar que, “Na segunda metade do século XIX, porém, a industrialização estava se estendendo a algumas outras regiões, e começava a fazer com que o fiel da balança do poderio internacional se afastasse das nações líderes mais antigas e começasse a pender para os países dotados dos recursos e da organização para explorar os meios de produção e a tecnologia mais novos”⁴.

Portanto, determinados Estados dotados de recursos minerais importantes para o desenvolvimento industrial, e aptos a participar do sistema econômico que se estava desenhando, despertaram para as vantagens do comércio internacional. Entre os que buscaram seguir o exemplo inglês estão os EUA e a Alemanha. Esses Estados começaram a desenvolver políticas intervencionistas para incentivar suas economias nacionais. Os EUA, por exemplo, concediam subsídios aos seus agricultores para garantir a produção de açúcar no período compreendido entre 1890 e 1894⁵.

Além disso, os norte-americanos e europeus, já tendo apreendido o modelo econômico de desenvolvimento industrial e saboreado seus resultados, tornaram os ingleses – os mais nobres defensores do *laissez-faire* – vítimas dos seus protecionismos. A intervenção desses Estados ocorria com a proteção dos preços nacionais mediante tarifas

³ Singer, 1975, p. 149.

⁴ Kennedy, 1989, p. 4.

⁵ Singer, 1975, p. 150.

alfandegárias, na concorrência com os ingleses para conquistar mercados de colônias, onde a Grã-Bretanha começava a ficar “[...] enfraquecida pela sempre crescente importação de manufaturados estrangeiros para o mercado interno desprotegido – o mais claro indício de que o país estava se tornando não-competitivo”⁶.

Em contrapartida, aos Estados que não se haviam dado conta das transformações causadas pela Revolução Industrial e do aumento e das vantagens das relações de troca, que o comércio internacional acenava, restava a aplicação de medidas de defesa comercial diante de uma forte concorrência que se estabelecia aos seus produtos nacionais.

Mesmo em situação privilegiada como exportadora no comércio internacional, mas já sentindo a concorrência estrangeira, a Grã-Bretanha desenvolveu uma política econômica intervencionista. Tais fatos se deram em função de um declínio econômico relativo na economia britânica que começou a se desenhar, conforme relata Kennedy: “A produção industrial, que crescera a um índice anual de cerca de 4% no período de 1820 a 1840, e cerca de 3% entre 1840 e 1870, diminui de ritmo: entre 1875 e 1894 cresceu pouco mais de 1,5% anualmente, muito menos do que o crescimento dos principais rivais do país”⁷.

Quanto à importação, as práticas do governo inglês destacaram-se, por um lado, na redução de alíquota da tarifa alfandegária para a compra de matérias-primas, bem como na proibição de importação de bens que concorressem com a produção nacional. Os ingleses chegaram a ponto de proibir a exportação de produtos primários e semi-acabados, como, por exemplo, peles de ovelha e fios de lã, com o objetivo de proteger sua produção manufatureira nacional⁸.

Sobre política de incentivo, a Grã-Bretanha tratou de subsidiar sua produção de açúcar em 1902, eis que as suas indústrias utilizavam o açúcar subsidiado como matéria-prima para outros produtos elaborados, permitindo que o produto final se tornasse

⁶ Kennedy, 1989, p. 223.

⁷ Kennedy, 1989, p. 223.

⁸ Rossetti, 2000, p. 858.

artificialmente mais barato. Como a Grã-Bretanha mantinha relações comerciais com colônias e ex-colônias, a sua produção em escala também era direcionada a esses mercados, que a acusavam de beneficiar os produtores domésticos para que se tornassem mais competitivos⁹.

Os EUA, como exemplo de ex-colônia, reiteradamente, denunciavam os incentivos governamentais ingleses aos seus exportadores, o que ocasionava, segundo os denunciantes, desestruturação das incipientes produções nacionais norte-americanas, “[...] com o claro objetivo de esmagar ou, na linguagem da época, “sufocar” ou “estrangular” a jovem indústria americana”¹⁰.

O abandono da ideologia econômica do livre comércio, tão defendida pelos britânicos no século XVIII, evidenciou-se com objetivos de proteger as indústrias nacionais, assim como manter um mercado imperial exclusivo, mediante o aprofundamento do comércio com os domínios coloniais¹¹.

O Brasil foi um dos países prejudicados pela nova postura protecionista dos ingleses, não obstante terem assinado um tratado de livre comércio. A produção brasileira de açúcar e de fumo não podia ser exportada para esse mercado, porque o governo britânico privilegiava os produtos que vinham das suas Antilhas¹².

É importante destacar que os Estados que contemporaneamente se encontram na confortável classificação de “países desenvolvidos”, entre eles a Alemanha, foram os que mais utilizaram políticas de subsídios, tanto para incentivar suas produções nacionais como para incentivar as exportações, conforme identificado já no início no século XX, conforme descrevem López e La Cruz:

⁹ Viner, 1923, p. 178-183.

¹⁰ Viner, 1923, p. 37. Segundo Kennedy (1989, p. 275), Roosevelt afirmava que, nas transações comerciais com os ingleses, os EUA sempre saíam perdendo.

¹¹ Kennedy, 1989, p. 223.

¹² Simonsen, 1978, p. 434.

[...] os grandes países produtores haviam desenvolvido até o limite sua proteção comercial diante do exterior. Na Alemanha o fenômeno do dumping e dos subsídios à exportação se fortaleceu de uma maneira especial. Isso se devia, por um lado, pela produção industrial em grande escala, à sua alta tarifa protetora e à existência de poderosos cartéis que se distribuíam os benefícios e gastos de dumping e os subsídios à exportação. Junto aos modelos primitivos de concessão de subsídios acumulados ao longo do processo de manufatura do produto e com a criação de câmaras de subsídios à exportação [...]¹³.

Todavia, a maneira como os Estados trataram de ajudar suas empresas nacionais deixou de manifestar-se aberta e claramente perceptível e começou a apresentar-se, no século XX, como uma etapa de intervenção econômica mais sofisticada. Três formas principais de subsídios destacaram-se: (i) através do mecanismo de reembolso – ou *drawback* – dos tributos que incidiam sobre produtos que se destinavam à exportação e que já teriam recebido uma tributação interna; (ii) reembolsos para os bens fabricados com materiais importados, cuja importação já fora tributada; e (iii) reembolso no caso de importação de produtos primários¹⁴.

Viner explica que essas eram as principais formas de subsídios, mas poderiam ser diagnosticadas outras variações, de forma que, por serem elaborações tão bem formuladas jurídica e tecnicamente, se tornava um desafio diagnosticá-las e aferir valor à quantidade de ajuda concedida. Alemanha e França são exemplos de países que se utilizavam de mecanismos mais elaborados para conceder subsídios¹⁵.

Na França, era possível obter um certificado de importação de trigo para obter reembolso de imposto que teria que ser novamente pago para poder vender farinha, mesmo que, na prática, tenha sido utilizado trigo doméstico para produzi-la¹⁶.

¹³ López e La Cruz, 1993, p. 21.

¹⁴ Viner, 1923, p. 163-164.

¹⁵ Viner, 1923, p. 164.

¹⁶ Viner, 1923, p. 164.

Já na Alemanha, produzia-se farinha de trigo com centeio ou cevada nacional para exportação; porém, com a apresentação de certificado que comprovava a importação do centeio ou cevada, era permitida a devolução do imposto de exportação¹⁷.

Muitos dos subsídios eram privilégios que alguns exportadores recebiam, sem uma política estatal que justificasse a escolha de determinados setores a serem ajudados, e serviam apenas para fugir da tributação, prejudicando os concorrentes¹⁸.

Por outro lado, havia casos em que o sistema de *drawback* se justificava, eis que a incidência de muitos tributos num só produto o tornava inviável comercialmente. O objetivo, então, não era subsidiá-lo para exportar, e sim corrigir um excesso de tributação¹⁹.

Entretanto, as relações entre os Estados estavam se tornando cada vez mais difíceis. No momento em que se detectava a existência de uma política de subsídio, estava criado um ambiente de insatisfação com o produtor de outro país que comercializava o mesmo produto e que acabava exigindo do seu Estado uma providência contra essa ajuda governamental²⁰.

Em resumo, motivou-se entre os Estados um ambiente de insatisfação, diante da situação antagônica entre o livre comércio teórico e o realizado na prática nas relações comerciais internacionais. Alguns países utilizavam discricionariamente políticas intervencionistas como os subsídios. Muitas vezes, as ajudas apresentavam-se abertamente; em outras, utilizavam-se mecanismos sofisticados. Soma-se, ainda, o fator agravante de que empresas produtoras ou exportadoras, quase sempre, aproveitavam-se desses mecanismos arbitrariamente.

Como visto no capítulo anterior, o Liberalismo econômico foi profetizado aos quatro cantos do mundo como único sucessor possível ao Mercantilismo. Esse sistema vislumbrava na consciência e no interesse individual como os únicos limites para a auto-regulamentação

¹⁷ Viner, 1923, p. 164.

¹⁸ Viner, 1923, p. 166.

¹⁹ López e La Cruz (1993, p. 21) citam a Bélgica, a França, a Austrália e o Japão como países que utilizaram, com frequência, subsídios à exportação.

²⁰ López e La Cruz, 1923, p. 21.

do mercado. Nesse contexto, os Estados Modernos seriam meros observadores das relações comerciais internacionais, pois prevalecia o *laisser-faire*.

Passada a fase de encantamento, contudo, os Estados voltaram à cena já como “Estados Modernos” e reassumiram o seu papel de incentivador, regulador e protetor das relações comerciais de suas empresas com as empresas estrangeiras.

2.2 OS ACORDOS INTERNACIONAIS E AS LEGISLAÇÕES INTERNAS

Com a interferência ativa dos governos nas relações comerciais internacionais entre os séculos XIX e XX, como as várias situações citadas anteriormente demonstraram, principalmente pelo exemplo dos Estados fortes economicamente da época, muitos desconfortos administrativos tiveram que ser superados para tentar controlar conflitos econômicos.

Para frear as idéias e práticas intervencionistas que já tinham sido vivenciadas lá no período mercantilista, os Estados partem para a alternativa legislativa, ou seja, delimitando por elaborações jurídicas os interesses públicos e particulares.

Assim, começaram a se desenvolver acordos entre dois Estados, bem como acordos multilaterais, com cláusulas em que as partes se comprometiam a não mais subsidiar seus exportadores, como normas internas para defesa comercial dos seus produtos contra os concorrentes auxiliados pelos seus governos.

Os primeiros tratados bilaterais em que as partes assumem o compromisso de não implementar políticas comerciais de ajuda à exportação, tiveram como protagonista a França: (i) o Tratado de Cobden-Chevalier assinado em 1860 com a Grã-Bretanha, em que o

governo francês se comprometia a reduzir sua tarifa aduaneira²¹ e (ii) o acordo com a Alemanha, com o comprometimento mútuo de não se concederem subsídios à exportação em 1862²². A partir de então, vários outros países do continente europeu seguiram o exemplo.

Nesse período, fora do contexto europeu, somente o Canadá apareceu como parte em um acordo internacional assinado com a França, cujas cláusulas proibiam a política de subsídios²³.

A assinatura de acordos multilaterais para regulamentar ou restringir políticas econômicas dos governos que refletiriam no comércio mundial também foi providenciada.

O primeiro sinal de que os países começariam a tratar em conjunto os problemas envolvendo subsídios aos produtores nacionais, cuja ajuda refletiria na economia dos países importadores, se dá com a Convenção de Bruxelas sobre açúcar em 1864, considerada “[...] a mais importante fase dos tempos modernos por problemas com subsídios à exportação”, dentro da crescente competição ruinosa dos países europeus exportadores de açúcar²⁴.

A Convenção foi idealizada pela Inglaterra e assinada também pela França, Holanda e Bélgica com o objetivo de disciplinar os subsídios à exportação, cujas partes se comprometeriam em eliminar ajudas, assim como reembolsos de tributos ao açúcar refinado²⁵.

Entre as principais novidades, foi a possibilidade de aplicar sobretaxas ao descumprimento desse Acordo. Entretanto, a Convenção não conseguiu alcançar totalmente seus objetivos por dificuldades, entre outras, em se calcular a quantidade de subsídios concedidos, e porque a França não conseguiu cumprir suas cláusulas e permanecia

²¹ A França, sob reinado do imperador Napoleão III, era protagonista de elevadíssimas tarifas aduaneiras. Seguiram seu exemplo a Holanda e a Bélgica, conforme descreve Campos (1990, p. 53).

²² Viner, 1923, p. 165.

²³ Viner, 1923, p. 165.

²⁴ Viner, 1923, p. 178.

²⁵ Viner, 1923, p. 179.

subsidiando seus exportadores, não observando essa norma internacional que ficou em vigor até 1875²⁶.

Já em 1902, nova convenção para regulamentar e limitar ao máximo os subsídios concedidos ao açúcar é elaborada pelos países produtores de açúcar. Somente a Rússia, como país produtor, negou-se a assinar o acordo. Foi criada uma comissão para averiguar denúncias de descumprimento das cláusulas da Convenção, que, conforme Viner, deveria “[...] fiscalizar a execução destas providências, averiguar a existência e a quantia de subsídios, e solucionar litígios entre os Membros da Convenção”²⁷.

Viner comenta que encontrou 29 (vinte e nove) acordos, entre o final do século XIX e início do século XX, cujo teor incluía a garantia dos Membros de não conceder ajuda aos produtos destinados à exportação. Entre os principais Estados estavam França, Áustria, Itália, Suíça e Alemanha²⁸.

Como se vê, o Direito Internacional Econômico estaria começando a se desenvolver por meio dos acordos internacionais, orquestrados por vontade direta das partes interessadas em equilibrar seus interesses econômicos, presentes as dificuldades de resolverem sozinhos as dificuldades prejudiciais aos objetivos nacionais.

O grande problema desses acordos internacionais era a inexistência de poder coercitivo quando um dos Membros se negasse a cumprir o acordado, eis que a única garantia da execução do tratado era a “boa fé dos Membros”, ou mediante uma medida coercitiva unilateral²⁹.

No mesmo período, entre o final do século XIX e início do século XX, paralelamente à assinatura de acordos internacionais, que muitas vezes não eram cumpridos – ante a ausência de um mecanismo ou uma autoridade capaz de exigir a executoriedade dos

²⁶ Viner, 1923, p. 179.

²⁷ Viner, 1923, p. 182.

²⁸ Viner, 1923, p. 165.

²⁹ Viner, 1923, p. 168.

acordos, ou a inconsistência do princípio da boa-fé dos Membros – os Estados começaram a aprovar legislações internas coibindo ações de exportadores quando da entrada dos produtos subsidiados em seus mercados nacionais³⁰.

O primeiro exemplo de que se tem notícia foi a iniciativa de os EUA promulgarem uma legislação aduaneira chamada de *United States Tariff Act*, em 1890, que determinava que os funcionários da alfândega tinham, obrigatoriamente, de impor uma medida compensatória, para um tipo de açúcar refinado que recebesse subsídios diretos ou indiretos, que consistia em taxar em undécimo de um centavo por libra além do imposto normal de importação³¹.

Já em 1894, é promulgada nova legislação norte-americana que amplia a imposição de medida compensatória para todo tipo de açúcar importado e subsidiado. Em 1897, *The United States Tariff Act* se estende ainda mais, a ponto de que todos os produtos importados subsidiados, direta ou indiretamente, destinados à produção ou à exportação deveriam ser submetidos à imposição de medidas compensatórias, pelo motivo de que acabariam gerando uma vantagem artificial na competição com produtos domésticos³².

A experiência da Índia, que se deu nos moldes do *United States Tariff Act* de 1897, difere deste somente quanto às medidas compensatórias que eram sanções a serem impostas através da discricionariedade do Governador-Geral e não pelas autoridades alfandegárias, que, obrigatoriamente, deveriam aplicar medidas diante da verificação de que um produto alimentício importado era subsidiado³³.

No mesmo espírito de impor sanções aos produtos importados subsidiados, Bélgica, África do Sul, Suíça, Sérvia, Espanha, França, Japão, Portugal e Nova Zelândia seguiram adaptando a legislação americana de acordo com as realidades locais³⁴.

³⁰ Viner, 1923, p. 167.

³¹ Viner, 1923, p. 168-169.

³² Viner, 1923, p. 169.

³³ Viner, 1923, p. 169.

³⁴ Viner, 1923, p. 170.

Duas das questões mais polêmicas no final do século XIX, que geraram conflitos judiciais entre os EUA e a Rússia envolvendo subsídios à exportação de açúcar russo e entre os EUA e a Inglaterra, relativamente à ajuda inglesa aos produtores de álcool, foram analisados pela Suprema Corte americana, que entendeu, em ambos os casos, que se tratava de subsídios concedidos indiretamente, portanto sujeitos a medidas compensatórias. Em posicionamento oposto à Suprema Corte, o Congresso norte-americano não considerava como subsídio o reembolso de tributos cobrados internamente a produtos que se destinariam à exportação³⁵.

Sendo assim, a Administração Pública norte-americana procurou manter uma posição intermediária, não aplicando o radicalismo da Suprema Corte que considerava todo e qualquer perdão como subsídio. Tratou-se de analisar caso a caso as situações, verificando quais importações estariam sujeitas a medidas compensatórias. Como os subsídios russos, por exemplo, cujos produtos subsidiados viessem acompanhados de um certificado de exportação, contemplando uma isenção tributária adicional e que pudesse ser transferível com algum valor de mercado³⁶.

Com o advento da Primeira Guerra Mundial e as conseqüências econômicas e sociais desencadeadas por esse momento histórico, cada país acaba voltando-se para seus problemas internos e deixando de lado compromissos internacionais que, nesse momento, lhes ocasionavam uma obrigação excessiva.

Como não poderia deixar de ser, a já citada norma multilateral sobre açúcar, a Convenção de Bruxelas, é inevitavelmente atingida por esses fatos e começa a ser ignorada pelos Estados, que retornam a incentivar seus produtores através de subsídios à produção e à

³⁵ Viner, 1923, p. 176. O interessante, nos casos que foram enviados à Suprema Corte, foi a delimitação do termo subsídio, conforme comenta Viner, após análise da *Treasury Decision* 24355: “ In the Russian bounty case, the elaborate and complicated Russian system made recourse to the courts necessary in order to find out, not whether the remission on exports of internal taxes was a bounty, but whether the Russian treatment of export sugar went beyond the mere remission of internal taxes. In the British spirits case, the question raised was not whether the British remission of the excise on export spirits was a bounty, but whether the additional British allowance to compensate manufacture resulting from the excise regulations was a bounty”.

³⁶ Viner, 1923, p. 177.

exportação, como a Inglaterra, França, Itália e Holanda, que acabam denunciando o Acordo. Mesmo com a criação de uma comissão ou com o compromisso das partes em não conceder subsídios, a prática protecionista não deixa de existir³⁷. Ao contrário, os relatos históricos demonstram que a política desenvolvida pelos Estados está sempre a privilegiar os interesses internos em detrimento da coletividade.

O período imediato após a Primeira Guerra Mundial caracterizou-se por uma incontrolável concorrência entre produtos manufaturados e agrícolas, formando uma reação em cadeia entre os países. A crise econômica e a conseqüente grande quantidade de desempregos incentivaram a implementação de políticas nacionalistas em vários países, entre eles Alemanha, Espanha e Romênia³⁸.

As obrigações econômicas assumidas e protegidas pelo direito internacional já não eram mais, definitivamente, cumpridas pelos países ricos, notadamente a Alemanha, cujas políticas comerciais tornaram-se incompatíveis com os princípios orientadores dos acordos. Blough salienta que “[...] outros regulamentos foram desrespeitados pelos países subdesenvolvidos, os quais justificavam suas ações tendo como base que o direito internacional havia se desenvolvido sem consultá-los, para benefício dos países industrialmente avançados”³⁹.

Os EUA, que se consolidaram como o grande líder econômico do século XX, já no início desse século despontavam na vanguarda da economia mundial e abandonavam definitivamente a doutrina do *laissez-faire* após a Primeira Guerra Mundial⁴⁰.

A crise nos EUA chegou no seu ápice em 1933, mesmo período em que assumiu como presidente Franklin Delano Roosevelt, que não hesitou em recorrer a uma intervenção

³⁷ Viner, 1923, p. 184.

³⁸ Kennedy, 1989, p. 274.

³⁹ Blough (1974, p. 145) sugere a leitura de Richard D. Robinson, em *International Business Policy* (Nova York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1964), para uma discussão mais ampla sobre a posição dos países ricos.

⁴⁰ Lobo, 1977, p. 296.

estatal profunda e até ostensiva para modificar os rumos da economia norte-americana. Como políticas de subsídios, duas legislações retrataram as ajudas governamentais: (i) o *Loans-to-Industry Act*, cujo objetivo era conceder empréstimos às empresas com dificuldades financeiras, e (ii) a *Farm Credit Administration*, direcionada aos agricultores⁴¹.

Ainda um outro exemplo, já se referindo às barreiras tarifárias, que foi sancionado nos EUA, no mesmo período, é uma legislação aduaneira conhecida como *Smoot-Hawley Act*, com o objetivo de aumentar os impostos de importação para proteger os produtores nacionais, ocasionando um aumento exagerado dos tributos⁴².

A *Smoot-Hawley Act* foi considerada irresponsável, segundo Krugman e Obstfeld, gerando uma queda brusca no comércio norte-americano. Inclusive, é considerada por alguns economistas, como um dos motivos causadores da Grande Depressão, pois levou a inevitáveis retaliações por parte dos parceiros comerciais dos EUA, causando enormes prejuízos às suas exportações⁴³.

Ciente de que tinha implementado uma política comercial em desacordo com os interesses comerciais do país, o governo dos EUA precisaria reduzir as alíquotas dos tributos e também encontrar uma forma de convencer os produtores nacionais, que foram beneficiados pelo aumento das tarifas alfandegárias, a não criarem um problema político entre o governo e o Congresso.

Para evitar que esses produtores recorressem aos seus representantes distritais para impedir a aprovação de medidas legislativas que retirassem seus privilégios alcançados com a barreira tributária aos importadores, o governo precisou oferecer benefícios concretos aos exportadores⁴⁴.

⁴¹ Lobo, 1977, p. 306.

⁴² Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190. Segundo Kennedy (1989, p. 317), essa Lei foi assinada sob a influência dos produtores agrícolas e de alguns grupos de pressão industrial sobre a concorrência estrangeira, considerada desleal.

⁴³ Conforme citam Krugman e Obstfeld (1999, p. 190) e também Kennedy (1989, p. 274).

⁴⁴ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190.

A fórmula encontrada foi trazer à cena novamente os acordos internacionais, com negociações em que os EUA reduziriam tarifas alfandegárias ao país exportador, desde que este concedesse o mesmo privilégio ao seu produto nacional⁴⁵.

Só que os acordos comerciais não eram o remédio efetivo para a coordenação precisa do comércio, porque essas negociações acabavam privilegiando outros países que também exportavam o produto, com o imposto de importação reduzido para entrar no mercado norte-americano, como a alta do preço do produto no mercado mundial que também acabava ocorrendo⁴⁶.

Dessa forma, os subsídios e as barreiras tarifárias tornaram-se um instrumento perigoso de uma guerra comercial iminente entre os países exportadores de um lado e colônias e ex-colônias de outro. As medidas unilaterais internas e os acordos internacionais, como já visto, tornavam-se insuficientes para administrar essa ameaça.

Diante da malfadada experiência protecionista anterior à Segunda Guerra, o acesso restrito às matérias-primas, pelas políticas governamentais autárquicas, os EUA acabam tornando-se defensores do livre comércio, conforme descreve Kennedy:

[...] a essa convicção iluminista do século XVIII de que “o comércio livre provoca a paz”, juntaram-se as pressões exercidas pelas indústrias de exportação, receosas de que uma depressão de pós-guerra pudesse seguir-se ao declínio dos gastos governamentais americanos, a menos que novos mercados de além-mar fossem abertos para absorver os frutos da maior produtividade da América. A isso se acrescentava também uma defesa decidida, e talvez excessiva, pelos militares, para assegurar o controle americano (ou o acesso irrestrito) de matérias-primas estratégicas como petróleo, borracha e minérios metálicos⁴⁷.

A alternativa que começava a desabrochar era a liberalização de todo o comércio mundial, conforme, também, explicam Krugman e Obstfeld, pois “[...] se os Estados Unidos

⁴⁵ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190.

⁴⁶ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190.

⁴⁷ Kennedy, 1989, p. 344-345.

vendem mais para a Europa, Europa vende mais para a Arábia Saudita, Arábia Saudita vende mais ao Japão e Japão vende mais aos Estados Unidos”⁴⁸.

O comércio livre começava, portanto, a ser sinônimo de lucros aos grandes produtores e exportadores após a Segunda Guerra Mundial, momento em que a teoria econômica começa a reconhecer expressamente a concorrência imperfeita nas relações de troca internacionais. E para que o *laissez-faire* se firmasse como regra, era preciso materializá-lo expressamente em compromissos multilaterais, o que acabaria resultando, por exemplo, em uma redução média das barreiras alfandegárias norte-americanas de 59% em 1932 para 25% após a Segunda Guerra Mundial⁴⁹.

É nesse panorama em que legislações internas, regras bilaterais e incipientes regras multilaterais disciplinam a atuação dos Estados na implementação de políticas de subsídios e outras medidas intervencionistas, e, em contrapartida, em que há uma sofisticação dos próprios participantes desses acordos em criar mecanismos inovadores de subsídios para burlar essas mesmas regras, sob o eclipse de duas Guerras Mundiais, que transcorreram os primeiros quarenta e cinco anos do século XX.

2.3 A REGULAMENTAÇÃO DOS SUBSÍDIOS POR ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

Terminada a Segunda Guerra Mundial, sob a bandeira do Liberalismo econômico, dava-se a conseqüente reorganização do comércio mundial através da famosa reunião de Bretton Woods. Voltava a fazer parte da pauta de discussões a concessão de recursos

⁴⁸ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190.

⁴⁹ Krugman e Obstfeld, 1999, p. 190.

públicos ao setor privado, principalmente por ser um importante instrumento de reestruturação das economias nacionais.

Como intervenção estatal nos comércios interno e internacional pode contribuir para se iniciar uma nova guerra e os negócios internacionais são os primeiros a sentir as conseqüências dessas intervenções, a necessidade de uma economia internacional organizada seria tarefa para a diplomacia dos Estados e para o direito internacional.

Neste período, também, diagnosticam-se fatores econômicos importantíssimos, como: (i) a interdependência econômica dos Estados, (ii) a necessidade de cooperação, (iii) a influência das grandes empresas sobre as políticas governamentais, e (iv) a prática de concorrência injusta dos oligopólios e monopólios, por exemplo, permitida pelos governos⁵⁰.

Portanto, das reuniões e negociações estabelecidas entre os Estados, o que fora acordado passou a ser conhecido como Sistema de Bretton Woods, eis que as criações de duas importantes organizações internacionais foram autorizadas: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁵¹.

Idealizada uma terceira organização internacional, a Organização Internacional do Comércio (OIC) seria criada para regular os fluxos comerciais e supervisioná-los, com

⁵⁰ Blough (1974, p. 140-141) apresenta alguns exemplos de concorrência desleal: “[...] os desenhos de seus produtos podem ser copiados sem autorização, seus processos patenteados também, ou suas marcas registradas podem ser imitadas sem permissão. Podem ser levadas a efeito campanhas de boatos para minar a reputação quanto à qualidade de seus bens. Eles podem ser acusados de preços discriminatoriamente altos. Eles podem ser forçados a juntar-se a cartéis ou a outras combinações restritivas para que possam negociar. Podem ser excluídos dos mercados por cartéis ou outras composições parecidas e impedidos de unir-se a elas e, portanto, de negociar. Certas empresas e cartéis internacionais podem ser tão poderosos e operar em tantos lugares que o governo de um único país pode não ter sucesso em controlar suas atividades”.

⁵¹ Segundo Trebilcock e Howse (1999, p. 20), o FMI foi criado com o seguinte objetivo “[...] *would be charged with maintaining exchange rate stability, and assisting countries facing balance of payment crises to deal with those crises through access to special drawing rights to be provided by IMF, rather than by resorting to trade restrictions*”. E o BIRD teria a função “[...] *to provide reconstruction capital form countries like the USA whose economies had not been devastated by the war to the shattered economies of Europe and Japan*”.

mandato para coordenar novas regras comerciais regidas sob dois princípios básicos: multilateralismo e liberalismo⁵².

O documento redigido para implementação dessa terceira organização a ser criada foi elaborado posteriormente, na cidade de Havana, entre 1947 e 1948, diante da constatação de que faltaria “tempo e disposição” para discuti-lo na Conferência de Bretton Woods. O acordo foi denominado de Carta de Havana e já teria, após a sua aprovação, um ordenamento jurídico próprio tratando das negociações comerciais e redução de tarifas alfandegárias, que foi designado de GATT⁵³.

No entanto, a OIC acabou não sendo criada efetivamente. E, ao analisar esse delicado momento histórico, Pimentel salienta duas questões importantes que levaram os países a não ratificar a Convenção de Havana:

[...] a primeira viria do próprio EUA, pois o Senado americano concluiu que a criação da OIC não seguiria os princípios do liberalismo econômico, já que nesse período predominava o pensamento econômico intervencionista de Keynes, assim como divergências políticas entre o poder executivo e legislativo, levando o Senado a não autorizar o governo a ratificar o documento; o segundo fator que levou ao fracasso da Carta de Havana foi o início das desavenças entre soviéticos e estadunidenses, na chamada Guerra Fria⁵⁴.

Almeida, ao analisar os artigos e fazer um balanço sobre o sistema de Bretton Woods e, principalmente, aos motivos da não-ratificação da Carta de Havana, salienta a indiferença em relação à questão do desenvolvimento econômico, pois caso os artigos tivessem sido ratificados, seriam importantes para incentivá-lo:

Pela Carta de Havana, retomando os termos de seu Artigo 1º, pretendia-se “fomentar e auxiliar o desenvolvimento industrial assim como o

⁵² Trebilcock e Howse, 1999, p. 20.

⁵³ Trebilcock e Howse, 1999, p. 20.

⁵⁴ Pimentel, 1999, p. 166. O fato de criar uma organização sem a participação dos EUA, seria já naquele período impraticável, em função da importância dos norte-americanos no comércio mundial, conforme comenta Barral (2000, p. 23).

desenvolvimento econômico geral, em particular no que concerne aos países cujo desenvolvimento industrial ainda é incipiente”. Nela, os Estados participantes reconheciam as “dificuldades especiais” ligadas à produção e comércio de determinados produtos de base, chegando conseqüentemente a propor um “tratamento especial” por meio de acordos governamentais. A Carta continha, efetivamente, diversas disposições especiais aplicáveis aos produtos de base (sistema de estabilização de receitas, subsídios à exportação etc.) e um capítulo dedicado a “acordos governamentais sobre produtos de base”. Esses acordos poderiam compreender a “regularização da produção ou o controle quantitativo de exportações ou importações”, ou a “regularização de preços”, mecanismos que tinham sido inaugurados pelo Brasil, de forma pioneira, quando da implementação dos primeiros esquemas nacionais de sustentação do café no começo do século⁵⁵.

Apesar desse contexto, 23 países – entre os países latino-americanos estão o Brasil e o Chile – concordaram em aproveitar o ordenamento jurídico já negociado e parte do acordo original que criaria a OIC, ratificando então o GATT, com o detalhe de que o governo norte-americano não precisaria da autorização do Congresso para expressar sua concordância.

Sendo assim, o GATT, como documento complementar da Carta de Havana, em cujo texto os Membros assumiriam compromissos de desonerar o comércio para o pleno trânsito entre produtos, obedecendo à teoria neoclássica do comércio internacional, tinha em seu conteúdo somente princípios liberais que refletiriam a obrigação de liberar o comércio de bens. O GATT era considerado apenas um complemento jurídico do sistema comercial que se pretendia inaugurar através da OIC. Não houve a preocupação de inserir no documento os princípios basilares de desenvolvimento ou participação do Estado na economia, pois já estavam inseridos na Carta de Havana.

Cabe salientar que, apesar de ser somente um acordo com um sistema normativo⁵⁶ a ser respeitado pelos Estados, o GATT tornou-se um “foro de negociações”, ou melhor, um

⁵⁵ Almeida, 1998, p. 107.

⁵⁶ Este sistema normativo se baseia no tratamento geral da nação mais favorecida (NMF); lista das concessões; tratamento nacional entre produtos nacionais e importados; transparência e eliminação de restrições quantitativas. Exceções gerais: proteção à moral pública, saúde humana, animal ou vegetal, comércio de ouro e prata, proteção de patentes, marcas e direitos do autor, tesouros artísticos e históricos, recursos naturais exauríveis e garantias de bens essenciais, salvaguardas ao balanço de pagamento; salvaguardas em ações de emergência sobre importações, entre outras apresentadas, em resumo, por Thorstensen (2000, p. 33-34).

órgão ou organização de fato, *sui generis*, eis que lhe faltariam os principais elementos constitutivos que devem ser encontrados em uma organização internacional, sujeito de direito internacional público, principalmente a personalidade jurídica de direito internacional⁵⁷.

Como um órgão internacional, o GATT possuiu sede própria em Genebra, tendo atribuições de coordenação e supervisão das regras comerciais, que se não fossem cumpridas desencadeariam um sistema arbitral para solucionar os conflitos, assim como serviu de base institucional para oito rodadas⁵⁸ de negociações multilaterais que objetivavam ampliar e aperfeiçoar o sistema normativo do comércio internacional⁵⁹.

Ao comentar a importância do GATT, como promotor de interesses comuns, dentro do contexto jurídico do direito econômico, analisando os objetivos da disciplina, Lafer salienta que os EUA sempre apoiaram esse sistema normativo, pois:

Se se considerava como atores básicos na vida econômica pessoas físicas e jurídicas atuantes no mercado, o direito econômico consistia naquilo que os franceses chamam de *droit des affaires*. No plano internacional, o GATT fornecia a moldura interestatal para promoção do **droit des affaires por meio da expansão do mercado através do livre comércio**. Desde os primeiros momentos, o GATT contou com o apoio dos Estados Unidos como o grande patrocinador das virtudes da economia de mercado (grifou-se)⁶⁰.

Portanto, uma *collective rationale* começou a ser construída a partir da aprovação do GATT, transportando ao novo sistema jurídico multilateral a responsabilidade pela regulamentação do comércio internacional. O alicerce teórico-econômico seria o livre

⁵⁷ São elementos constitutivos de uma organização internacional: associação voluntária de Estados, personalidade jurídica, objetivos, órgãos permanentes, ordenamento jurídico e um tratado constitutivo.

⁵⁸ Genebra, 1947, aprovação do GATT; Annecy, 1949, corte de tarifas; Torquay, 1951, corte de tarifas; Genebra, 1956, corte de tarifas; Genebra (Rodada Dillon), 1960/61, corte de tarifas; Genebra (Rodada Kennedy), 1964/67 – tarifas e código anti-*dumping*; Genebra (Rodada Tóquio), 1973/79, barreiras tarifárias, não tarifárias e acordos pró-nações em desenvolvimento; Genebra (Rodada Uruguai), 1986/94, barreiras tarifárias, não tarifárias e inclusão dos serviços no acordo multilateral de bens.

⁵⁹ Thorstensen, 2000, p. 30.

⁶⁰ Lafer, 1998, p. 21.

comércio, e as questões sobre desenvolvimento de países mais pobres ficaram esquecidos, assim como a Carta de Havana e a OIC.

O GATT 1947, analisando-se agora somente o sistema normativo, foi o resultado de emendas elaboradas em reuniões realizadas na cidade de Genebra. Na primeira reunião em Genebra, as negociações trataram de reduções tarifárias e definição dos princípios norteadores do sistema multilateral do comércio, disponibilizando-se ao tema subsídios somente os artigos VI e XVI.

Em outra reunião em Genebra, em 1955, definiu-se um protocolo, resultando numa emenda ao preâmbulo e às partes II e III do GATT 1947 e, em 1964, também nesta cidade, foi inserida a parte IV, sobre comércio e desenvolvimento⁶¹.

Todavia, antes de analisar a regulamentação dos subsídios por este Acordo, apresenta-se uma visão geral dos objetivos e princípios que alicerçaram o primeiro acordo multilateral e que fizeram parte das emendas ocorridas no GATT 1947, com a inserção da parte IV.

2.3.1 Os Princípios e o Tratamento aos Países em Desenvolvimento segundo o GATT 1947

Inicialmente, o GATT foi estruturado sob dois princípios básicos e norteadores de todas as relações comerciais: (i) o princípio da nação mais favorecida, no qual ficou determinado que qualquer vantagem que se concedesse a um país em particular deveria ser estendido a todos os países que faziam parte do GATT, e (ii) o princípio do tratamento

⁶¹ Almeida, 1999, p. 305-306.

nacional, que impedia que se onerasse um produto importado no interior de um país, discriminando-o diante dos produtos nacionais⁶².

Com as alterações e acréscimos ocorridos em 1955 e 1964, totalizaram-se trinta e oito artigos divididos entre quatro partes e nove anexos, e na última parte foram determinados os princípios e objetivos fundamentais que deveriam nortear o desenvolvimento das relações comerciais e elevar os níveis de vida, essencialmente, da população dos países menos desenvolvidos, já que reconheceram expressamente a desigualdade na qualidade de vida entre esses países e os que se classificaram como desenvolvidos⁶³.

Os países em desenvolvimento iniciaram o período pós-guerra na mesma situação econômica descrita no século XIX, continuando a manter a sua pauta exportadora em matérias-primas e produtos agrícolas, cuja demanda apresentava-se cada vez mais com taxa relativamente baixa de crescimento, resultando numa queda contínua de suas participações nas relações comerciais mundiais⁶⁴.

Entretanto, o reconhecimento expresso pela emenda do GATT 1947, em 1964, com a inserção da parte IV, da situação econômica desigual entre os países, foi consequência da pressão que os países em desenvolvimento estariam impondo aos países industrializados, principalmente os EUA, em vista da ameaça do desenvolvimento do comunismo na Europa Oriental.

A possibilidade de aproximação comercial entre os países comunistas e os países em desenvolvimento na Guerra Fria era um grande poder de negociação que esses possuíam no momento de negociar acordos comerciais multilaterais. Se no século XIX os Estados que estavam à margem do desenvolvimento industrial tinham pouca ou nenhuma voz nas

⁶² Respectivamente, artigos I e II do GATT 1947.

⁶³ Artigo XXXVI do GATT 1947.

⁶⁴ Sodersten, 1979, p. 122.

relações internacionais, já não se podia dizer a mesma coisa no século XX, com o grande poder de que os países em desenvolvimento descobriram ter, mediante a hipotética aproximação com o comunismo⁶⁵.

Entretanto, como numa grande encenação teatral e com o fim de acalmar os ânimos, os Membros reconheceram, ainda no parágrafo primeiro do artigo XXXVI, inserido na nova parte IV do GATT 1947, a importância das exportações para os países menos desenvolvidos, no sentido de que representam um papel fundamental para seu crescimento econômico, no contexto das trocas nas relações comerciais entre os Estados.

Ficou estabelecido que o instrumento apto a assegurar a “rápida elevação dos padrões de vida”⁶⁶ dos países menos desenvolvidos se daria por meio de ações individuais ou coletivas dos seus membros, que proporcionariam o desenvolvimento econômico necessário para eliminar as desigualdades entre os Estados.

Diante disso, foram traçados, nos parágrafos seguintes do mesmo artigo, objetivos a serem alcançados, entre eles assegurar acesso mais favorável aos mercados mundiais, de forma que os produtos primários provenientes dos países em desenvolvimento pudessem ser exportados em maior quantidade, com “medidas destinadas a estabilizar e melhorar as condições dos mercados mundiais para esses produtos, inclusive medidas destinadas a atingir preços estáveis, eqüitativos e remuneradores”⁶⁷.

Em contrapartida, além da preocupação de acesso dos produtos primários aos mercados mundiais, como forma de obter recursos para o desenvolvimento econômico interno, observa-se que também foi objetivo do GATT 1947, pelo menos na teoria, incentivar a diversificação da estrutura das economias dos países em desenvolvimento,

⁶⁵ Blough, 1974, p. 146. No mesmo sentido esclarece Singer, 1975, p. 150.

⁶⁶ Artigo XXXVI, § 1º, alínea d, do GATT 1947.

⁶⁷ Artigo XXXVI, § 4º, do GATT 1947.

“evitando a dependência na exportação de produtos primários”⁶⁸, pela exportação de produtos manufaturados.

A intenção de ajudar os países em desenvolvimento parecia tão concreta que, inclusive, houve a previsão expressa de que a assistência financeira a ser oferecida por instituições internacionais seria um dos mecanismos para estimular a elaboração e exportação de produtos manufaturados. O fundamento para a ajuda internacional a ser concedida por instituições foi determinado com o seguinte teor: “para que possam contribuir com a máxima eficácia no sentido de aliviar os encargos que as Partes Contratantes menos desenvolvidas são obrigadas a suportar face ao seu desenvolvimento econômico”⁶⁹.

Assim sendo, a perspectiva dos países em desenvolvimento em poder implementar políticas para incentivar suas produções e exportações, inclusive com a colaboração financeira de instituições internacionais, redirecionando sua produção para a venda de bens manufaturados, libertando-se da dependência das exportações de produtos agrícolas, parecia ser um bom acordo para que os países em desenvolvimento não se aproximassem dos países comunistas naquele momento histórico.

Importante citar os dois últimos parágrafos que encerram os princípios e objetivos que foram traçados pelos Membros, pois se verifica neles o reconhecimento dos países ricos das dificuldades dos países pobres, inclusive não exigindo reciprocidade aos compromissos assumidos:

8 – As Partes Contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir ou suprimir tarifas ou remover barreiras ao comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas.

⁶⁸ Artigo XXXVI, § 5º, do GATT 1947.

⁶⁹ Artigo XXXVI, § 6º, do GATT 1947.

9 – A adoção de medidas destinadas a cumprir estes princípios e objetivos será objeto de um esforço consciente e decidido pelas Partes Contratantes, quer individual, quer coletivamente⁷⁰.

Esses dois artigos seriam fundamentais se tivessem deixado de ser normas gerais, limitando-se a apresentar objetivos e princípios, e apresentassem programas efetivos que estimulassem economicamente os países menos desenvolvidos e determinassem sanções pelo não cumprimento de seu conteúdo.

A utilidade desses artigos é reconhecer expressamente que os países em desenvolvimento precisam de um tratamento diferenciado nas relações econômicas internacionais, ou seja, que é preciso tratar de forma desigual os que não estão em situação de igualdade.

Quando os países desenvolvidos se propuseram a regulamentar multilateralmente o comércio internacional, a partir de 1947, e reconheceram a situação econômica dos países em desenvolvimento, e ainda atestaram a existência dessa divisão socioeconômica existente entre os Membros nesse acordo, a ausência de êxito em diminuir essas desigualdades não foi propiciada pela falta de percepção desta realidade, conforme expressado juridicamente.

Inclusive, fica claro que os maiores sacrifícios deveriam ficar ao encargo dos países ricos, que desoneraram de responsabilidade os países menos desenvolvidos que necessitassem proteger seus mercados internos⁷¹.

Como crítica substancial ao sistema jurídico do GATT está a debilidade de somente reconhecer a desigualdade econômica entre os Estados mediante a apresentação de objetivos e princípios. Outras grandes falhas também foram a não-exigibilidade de que todos os Membros se obrigassem a todas as normas – GATT *à la carte* –, fragmentando as

⁷⁰ Artigo XXXVI, §§ 8º e 9º, do GATT 1947.

⁷¹ Artigo XXXVI, § 8º, do GATT 1947.

obrigações de cada participante, bem como a possibilidade de não cumprir o acordado por ter norma interna anterior ao acordo em questão, conhecida como *grandfather clause*⁷².

Segundo Sacerdoti, o GATT produziu perdedores, entre eles os pequenos exportadores industrializados, os produtores agrícolas e os consumidores, pois

O GATT, de qualquer modo, serviu bem aos interesses das partes contratantes e, em particular, dos maiores atores comerciais até recentemente, não obstante estes limites e, talvez, também graças a esses. Os verdadeiros atores do jogo eram poucos; enquanto os países em via de desenvolvimento desempenhavam um papel marginal e se satisfaziam com o “tratamento especial diferenciado” que puderam obter, os Estados Unidos e a Comunidade Européia podiam facilmente recorrer a ações unilaterais em áreas cruciais. A finalidade era proteger o seu mercado através do uso não controlado e, também, do abuso de vários instrumentos não transparentes (anti-*dumping*, regras de origem), ou forçando a abertura da economia externa, graças à ameaça de fechar o seu vasto mercado interno aos exportadores dos países em questão [...]⁷³.

Salientando os princípios neoliberais e reconhecendo os ganhadores com o sistema do GATT, Pimentel comenta que,

[...] logicamente, a orientação para o livre comércio favoreceu a situação privilegiada dos países mais industrializados em detrimento dos países subdesenvolvidos. Sendo necessário lembrar que o princípio fundamental tem sido contrariado reiteradamente pelos membros industrializados que protegem seus mercados, por diferentes motivos, cujos efeitos resultam na restrição do acesso por parte dos países menos desenvolvidos⁷⁴.

Entre as muitas críticas ao sistema jurídico do GATT, além da sua limitação de origem, de não ser organização internacional, evidenciou-se a debilidade intrínseca de regras, de natureza programática, mais do que prescritiva, consideradas extremamente vagas, bem como a formulação do sistema arbitral, que não possuía mecanismo de sanção e

⁷² Sacerdoti, 1998, p. 54.

⁷³ Sacerdoti, 1998, p. 55.

⁷⁴ Pimentel, 1999, p. 167.

era subordinado a uma decisão política feita pelos Membros em conjunto denominado “princípio do consenso”, o que acabava por estimular sanções unilaterais das partes⁷⁵.

Também é o caso dos subsídios, que são regulamentados somente no artigo XVI, cujas sanções já estão inseridas no artigo VI, conforme será observado no próximo item, que se detém na análise da sua regulamentação pelo GATT 1947, especificamente. Assim é o objetivo dos itens subseqüentes apresentar o desenvolvimento normativo dos subsídios pelas rodadas posteriores.

2.3.2 A Regulamentação dos Subsídios nas Rodadas de Genebra

O objetivo principal da Rodada de Genebra em 1947 foi regulamentar a obrigação dos Estados em reduzir tarifas alfandegárias para o crescimento do comércio internacional. A partir daí foram delimitados os princípios sobre comércio multilateral.

O tratamento jurídico dos subsídios também foi recepcionado pelo GATT 1947, que, no artigo VI, parágrafo terceiro, regulamentou tudo que diria respeito à política de subsídios, inclusive a imposição de “direitos especiais” pelo não-cumprimento desse parágrafo.

Segundo esse parágrafo, o subsídio seria concedido “[...] direta ou indiretamente, à manufatura, produção ou exportação desse produto no país de origem ou de exportação, inclusive qualquer subsídio especial para o transporte de um produto determinado”. Os

⁷⁵ Sacerdoti, 1998, p. 50. Algumas considerações complementares podem ser feitas quantos aos aspectos formais das regras inseridas no GATT 1947: (i) a começar pela redação, que foi tão destituída de lógica que é possível encontrar já no artigo IV regulamentação relativa a filmes cinematográficos, tema extremamente específico, enquanto *dumping* ou medidas compensatórias, assuntos muito mais genéricos e importantes para o comércio mundial, são tratados posteriormente; (ii) a mesma impressão se tem quando se verifica que as disposições que tratam da publicação e aplicação dos regulamentos internos relativos ao comércio poderiam estar inseridas no contexto da parte III do Acordo, que trata, na parte final, dos compromissos dos Estados em cumprir o Acordo; (iii) por último, outro exemplo entre os muitos que poderiam ser citados, é possível verificar que a redação do GATT 1947 permitiu que se definisse uma punição antes mesmo que tivesse sido determinada uma prática comercial proibida.

termos “prêmio” e “subvenção” foram considerados sinônimos de subsídios, e os destinatários seriam produtores ou exportadores.

As medidas compensatórias, ou “direito de compensação”, foram definidas como “[...] um direito especial cobrado com o fim de neutralizar qualquer prêmio ou subvenção concedida direta ou indiretamente à manufatura, produção ou exportação de qualquer mercadoria”⁷⁶.

Esse “direito especial” poderia ser autorizado quando os subsídios concedidos ao produto estrangeiro causassem, ou mesmo ameaçassem causar prejuízos ao produtor nacional ou à indústria nascente. Todos os subsídios, concedidos pelos Estados Membros que se destinavam tanto à produção doméstica quanto à exportação e que causassem ou ameaçassem causar dano ao país importador, distorcendo o mercado interno comprovadamente, estariam sujeitos a medidas compensatórias que deveriam ser aplicadas na forma da ajuda governamental concedida⁷⁷.

O dano se traduziria numa ameaça ou ocorrência concreta de “[...] um prejuízo importante a uma produção nacional estabelecida, ou que retardou sensivelmente a criação de um ramo da produção nacional”⁷⁸ ou, ainda, que causou ou ameaçou causar “[...] prejuízo importante a uma produção de uma outra parte que exporte o produto em questão para o território da parte importadora”⁷⁹.

A medida prevista para a prática de subsídios que provocassem danos ao Estado importador foi regulamentada no mesmo parágrafo dos direitos a serem aplicados para o *dumping*. Esse tratamento jurídico comum que foi concedido ocorreu porque tanto subsídios quanto *dumping* conduzem a resultados comuns na prática, ou seja, a discriminação de preços entre mercados nacionais, apesar da origem ser distinta. *Dumping* tem origem em

⁷⁶ Artigo VI, § 3º, parte final, do GATT 1947.

⁷⁷ Artigo VI § 6º.

⁷⁸ Artigo VI, § 6º, do GATT 1947.

⁷⁹ Artigo VI, § 6º, alínea b, parte final, do GATT 47.

uma atividade privada, enquanto subsídio é consequência de uma atividade governamental, tem uma origem pública⁸⁰.

Em resumo, não há no GATT 1947 nenhuma outra referência aos subsídios, como é possível observar na descrição dos parágrafos acima. Não foi especificado (i) como calcular o dano, (ii) nem quais órgãos do governo poderiam ser agentes concedentes do benefício e (iii) quais as formas ou tipos de ajuda governamental específicas poderiam ser consideradas subsídios.

Sobre os aspectos formais, vale fazer um adendo sobre a forma como foi redigido o GATT 1947, no que diz respeito aos subsídios, eis que houve muita desorganização na redação do assunto. Primeiro, porque se tratou de regular e definir os direitos compensatórios para, então, tratar das categorias genéricas dos subsídios, sem definir ou explicar o que são subsídios⁸¹.

Já em 1955, o artigo XVI sofreu uma emenda na Sessão de Revisão, o que ocasionou duas mudanças essenciais quanto à delimitação de que tipos de subsídios estariam sujeitos às medidas compensatórias.

Em primeiro lugar, convencionou-se que somente seria totalmente proibida a concessão de recursos governamentais a empresas que exportassem produtos elaborados; e, em segundo lugar, tratou-se de determinar que ajudas governamentais a produtos primários que se destinassem à exportação somente seriam proibidas se as exportações resultassem em uma soma superior a uma parte equitativa do comércio mundial. Entretanto, não ficou definido, claramente, o que viria a ser esta “parte equitativa do comércio mundial”, o que não poderia deixar de ocasionar várias divergências de interpretação⁸².

⁸⁰ López e La Cruz, 1993, p. 34.

⁸¹ Artigos em anexo.

⁸² López e La Cruz, 1993, p. 37.

A obrigação de cada Estado de notificar os parceiros da iniciativa ou da manutenção de subsídios aos seus produtos que se destinassem à exportação ou à produção também foi uma novidade. O objetivo seria para que cada Estado pudesse demonstrar as circunstâncias que tornariam uma política de subsídios necessária, já que a finalidade do GATT 1947 seria evitar a intervenção estatal nas relações comerciais, pois “[...] pode provocar perturbações injustificadas nos seus interesses comerciais normais e impor obstáculos à realização dos objetivos do presente Acordo”⁸³.

As notificações serviriam ainda para que os Estados pudessem questionar a concessão dos subsídios pelo país que empregasse tal política, com fundamento de que a utilização de ajuda governamental neutralizava os objetivos e as vantagens resultantes dos princípios que regeriam o GATT 1947⁸⁴.

Stanbrook e Bentley comentam que os Estados pactuantes, na sua grande maioria, optaram por não reconhecer nem cumprir a obrigação de notificar os demais Membros de toda política governamental de ajudar as exportações ou que reduzissem as importações, eis que estariam expostos a sofrer medidas compensatórias muito mais facilmente por parte dos parceiros comerciais⁸⁵.

Um ponto muito importante que levou à pouca aplicabilidade dos artigos VI e XVI foi o fato de que o artigo VI condenava os subsídios à fabricação, produção ou exportação de um produto primário ou elaborado, mesmo subsídios à produção interna, e os que se destinassem à exportação, desde que ficasse comprovado o dano causado no mercado importador.

Em contrapartida, o novo parágrafo terceiro do artigo XVI só condenava o subsídio à exportação dos produtos primários quando o exportador tivesse uma parte mais do que

⁸³ Parágrafo segundo do artigo XVI do GATT 1947.

⁸⁴ López e La Cruz, 1993, p. 38.

⁸⁵ Stanbrook e Bentley, 1996, p. 5.

razoável do comércio mundial. Já quanto aos produtos elaborados, todo subsídio que se destinasse à exportação era condenável, independentemente da exportação representar uma fatia plausível do mercado externo ou de causar danos.

Como nem todos os Membros precisaram obrigar-se às emendas realizadas, em 1955 criou-se uma insegurança jurídica em função da dificuldade de interpretação dos artigos e de se verificar se o Acordo original ou a emenda estariam em vigor para cada Estado que pudesse estar envolvido em um problema com subsídios, assim como suposto país adversário⁸⁶.

Muitas críticas podem ser feitas à primeira tentativa de regulamentar o tema de subsídios pelo GATT 1947. A regulamentação em si careceu de esclarecimentos elementares, como, por exemplo, apresentar as características básicas capazes de identificar quando estaria se tratando de subsídio doméstico e de subsídio destinado à exportação, ou delimitar a quantidade de prejuízo considerado necessário para impor medidas compensatórias. Também não houve a identificação das formas como poderiam se manifestar as ajudas governamentais ou que órgão poderia ser identificado como governo.

Em resumo, para o GATT 1947, todo e qualquer subsídio à produção ou exportação poderia ser proibido havendo a comprovação de dano. Já o protocolo assinado em Genebra em 1955, que modificou as partes II e III do Acordo Geral, alterou o artigo XVI, permitindo os subsídios à produção de matérias-primas ou produtos elaborados, desde que não causassem danos a um país exportador. Proibiu subsídios à exportação de produtos manufaturados e permitiu subsídios à exportação de matérias-primas, se essa exportação não ultrapassasse uma parte eqüitativa do comércio mundial, mas não deu condições de

⁸⁶ Stanbrook e Bentley, 1996, p. 5. Só houve a aceitação generalizada do GATT 1947 e da emenda aprovada em 1955, no ano 1969. No entanto, países como Áustria, Inglaterra e EUA impuseram reservas ao artigo que tratava da exportação de produtos elaborados, conforme citam López e La Cruz (1993, p. 37).

delimitar a margem do dano para classificar esta proibição, por não definir o que seria uma parte eqüitativa do comércio mundial.

Uma deficiência ainda maior era o fato de que não havia a obrigação de todos os contratantes do GATT 1947 de aceitarem a revisão ocorrida em 1955, e muitos Estados não reconheceram essa emenda.

Se o objetivo principal da reunião ocorrida, em 1955, era o de se elaborar um protocolo para melhorar as primeiras normas sobre subsídios, apresentando elementos para interpretar e emendar várias lacunas deixadas no GATT 1947, ocorreu o pior. Além de não resolver o desafio inicial, o protocolo entrou em vigor com os mesmos problemas de interpretação que o acordo original e acabou por regular o tema de forma antagônica.

Não bastassem os problemas entre os Membros quanto à interpretação e aplicabilidade das normas internacionais sobre comércio, as normas internas dos EUA, por exemplo, eram divergentes do GATT 1947.

A Lei Aduaneira de 1930 dos EUA não exigia a comprovação de prejuízo para a aplicação de medidas compensatórias, como exigia o GATT 1947. Somente era preciso a comprovação de que o produto importado recebia subsídios para que se aplicasse uma medida.

Como a legislação norte-americana era anterior ao GATT 1947, era essa norma que prevalecia por própria previsão legislativa do GATT 1947, que reconhecia a chamada *grandfather clause*⁸⁷. De acordo com a “cláusula do avô”, autorizava-se que os artigos III até XXII não seriam aplicados na medida em que fossem incompatíveis com as legislações nacionais que estivessem entrado em vigor anteriormente.

Diante dessa brecha concedida pelo GATT 1947, os EUA impunham uma grande quantidade de medidas compensatórias, já que não precisavam comprovar o prejuízo

⁸⁷ Inciso 1, § b, do protocolo de aplicação provisória do GATT 1947.

causado pelas importações subsidiadas e, como não podia deixar de ser, países que também possuíam legislação anterior, como Austrália, Bélgica, Canadá, França, Luxemburgo, Países Baixos e Inglaterra, seguiram o exemplo dos norte-americanos⁸⁸.

Pelos problemas internos da própria legislação do GATT 1947 e de sua emenda, a aplicação das normas sobre subsídios sofreu ainda um desgaste externo, ocasionado pelos EUA, o que aumentou o desrespeito por essa norma⁸⁹.

Na verdade, o objetivo maior do GATT 1947 era regulamentar, entre todos os parceiros, a redução das alíquotas das tarifas de importação. As regras que tratariam de subsídios, medidas compensatórias e *dumping* foram apreciadas de forma secundária⁹⁰.

2.3.3 A Regulamentação na Rodada Kennedy

Em 1964, iniciou-se a Rodada Kennedy e, apesar da maioria dos Estados defender o Liberalismo econômico e estar ciente dos problemas teóricos em torno da utilização de subsídios, o já comentado “equilíbrio geral”, a realidade demonstraria no decorrer dessa Rodada – que durou três anos – que os interesses particulares prevaleceriam sobre o discurso liberal.

Como não poderia deixar de ser, os EUA não abririam mão de sua legislação interna – que considerava os subsídios como uma prática desleal do comércio⁹¹ – e não condicionavam a aplicação de medidas compensatórias à comprovação de prejuízo, já que o Acordo Geral até então lhe tinha dado respaldo com a *grandfather clause*, assim como era

⁸⁸ López e La Cruz, 1993, p. 40.

⁸⁹ López e La Cruz, 1993, p. 41.

⁹⁰ López e La Cruz, 1993, p. 30.

⁹¹ Ver capítulo 1.

radical no entendimento de que qualquer tipo de subsídio prejudicaria o comércio internacional⁹².

Em contrapartida, a Comunidade Econômica Européia (CEE), em sentido oposto, advogava que nem todo tipo de subsídio ocasionava problemas nas relações comerciais internacionais, ao contrário, “[...] especialmente naqueles casos em que os subsídios se concedem para remediar os desequilíbrios regionais, e sempre que tais subsídios não sejam subsídios à exportação”, e também pleiteava que os subsídios agrícolas não fossem absorvidos pelo artigo XVI⁹³.

Portanto, as divergências de interesse entre estes pólos políticos fortes nas relações econômicas internacionais – EUA e a CEE – e cujas dissensões não foram resolvidas, restaram em motivos suficientes durante a Rodada Kennedy para impedir que houvesse um desenvolvimento legislativo das regras sobre subsídios.

2.3.4 A Regulamentação na Rodada Tóquio

Somente na Rodada Tóquio, que se iniciou em 1973 e se findou em 1979, é que foi elaborado um código para tratar especificamente do tema subsídios. Precisaram os EUA ceder à pressão européia, reconhecendo a comprovação de prejuízo para aplicação de uma medida compensatória, e a CEE se comprometer em conceder menos recursos às suas produções internas destinadas à exportação.

Entretanto, entre fazer emendas ao GATT 1947 e elaborar um novo código, a opção foi por uma nova legislação, diante da dificuldade em obter o número de votos necessários a favor das futuras mudanças.

⁹² López e La Cruz, 1993, p. 53.

⁹³ López e La Cruz, 1993, p. 53.

No próprio GATT 1947, ficou estabelecido que para modificar sua legislação seria necessário obter unanimidade para os artigos I e II, ou maioria de 2/3 dos votos dos Membros nos demais artigos. Como em ambas as situações seria quase impossível qualquer alteração legislativa, houve a opção pelo sistema de criação de acordos distintos para disciplinar as matérias de maior interesse⁹⁴.

Explicam López e La Cruz que “[...] as partes contratantes recorreram ao sistema de Códigos, em negociação de Acordos separados ao GATT, mas reconheciam que os Códigos se incluíam no sistema do GATT e que eram de aplicação entre as partes contratantes que os assinavam”⁹⁵.

A norma destinada a tratar dos subsídios denominou-se de “Acordo sobre a interpretação e aplicação dos artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio”, porém se tornou conhecido como Código de Subsídios e Medidas Compensatórias.

O objetivo do Código era o de regulamentar a aplicação das regras inseridas nos artigos supracitados, assim como eliminar as divergências de interpretação reconhecidas durante os 26 anos em que esteve em vigor o GATT 1947, cujos problemas foram identificados previamente, em estudo realizado em 1958⁹⁶.

Como o Código de Subsídios se propôs a melhor regulamentar os artigos do GATT 1947, acabou seguindo o mesmo roteiro de apresentação das regras deste. Portanto, primeiro tratou dos direitos compensatórios e procedimento para a respectiva imposição, para então tratar da caracterização do dano e apresentar, por fim, os tipos de subsídios permitidos ou proibidos.

⁹⁴ López e La Cruz, 1993, p. 42.

⁹⁵ López e La Cruz, 1993, p. 42.

⁹⁶ López e La Cruz, 1993, p. 42.

A primeira importante modificação foi o tratamento jurídico diferenciado aos subsídios que se destinassem à produção dos que se destinavam à exportação. Ficou esclarecido que, mesmo o subsídio à produção interna⁹⁷ sendo permitido, seria possível solicitar consultas para comprovar se estaria prejudicando a produção nacional de outro Membro⁹⁸.

Quanto aos subsídios à exportação, continuou sendo determinado que seriam proibidos os que incidissem sobre produtos manufaturados⁹⁹. Inclusive, foi elaborado um anexo com lista ilustrativa de tipos de políticas governamentais à exportação que não poderiam ser concedidos.

Para a exportação de produtos primários, confirmou-se a regra do GATT 1947, ou seja, permitidas desde que o exportador não detivesse uma parcela mais do que equitativa do comércio exportador mundial do produto em questão, inclusive com o esclarecimento do que se pretendia com essa expressão, ou seja, “[...] levando-se em conta as parcelas dos Membros no comércio do produto em questão durante um período prévio representativo, e quaisquer fatores especiais que possam ter afetado ou estar afetando o comércio de tal produto”¹⁰⁰.

Ficou estabelecido um procedimento¹⁰¹ próprio para que os Estados realizassem consultas entre si, sobre suas políticas internas de subsídios, e sempre que se sentissem prejudicados, por qualquer tipo de ajuda governamental, solicitassem informações com o

⁹⁷ O § 3º do artigo 11 do Código de Subsídios de 1979 apresentou exemplos de formas possíveis de subsídios à produção: “– financiamentos governamentais de empresas comerciais, inclusive donativos, empréstimos ou garantias; – fornecimentos governamentais, ou fornecimentos com financiamento governamental, de serviços, canais de distribuição, e outros serviços ou facilidades operacionais ou de apoio; – financiamentos governamentais de programas de pesquisa e desenvolvimento; – incentivos fiscais; – subscrições ou provisões de capital por governos”.

⁹⁸ Artigos 10, 11 e 12, § 3º, do Código de Subsídios de 1979.

⁹⁹ Artigo 9º do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰⁰ Artigo 10, § 1º do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰¹ Artigo 12 do Código de Subsídios de 1979.

fim de “[...] esclarecer os fatos da situação e chegar a uma solução mutuamente aceitável”¹⁰², com prazos constituídos pelo Código.

Uma importante novidade no artigo que tratou de procedimentos internos para realização de consultas entre os Membros foi a previsão de confidencialidade, ou seja, não tornar públicas as informações que teriam o objetivo de esclarecer os fatos que dissessem respeito à prática, ou não, de subsídios pelas partes envolvidas no litígio.

Qualquer informação que tivesse natureza confidencial não poderia ser divulgada sem a permissão da parte envolvida. Porém, o Código estabeleceu a possibilidade para a parte apresentar um resumo não confidencial de informações confidenciais, a não ser que o resumo inviabilizasse o teor das informações nele contidas¹⁰³.

Inclusive, admitiu-se a discricionariedade das autoridades investigadoras em permitir a manutenção do caráter confidencial das informações a serem prestadas, e, “[...] se a parte que solicita a manutenção da confidencialidade não se dispuser a divulgar a informação, tais autoridades poderão não levar em consideração a referida informação, a menos que lhes possa ser demonstrado satisfatoriamente que tal informação é correta”¹⁰⁴.

Caso as negociações diretas entre as autoridades dos governos envolvidos não conseguissem resolver o problema dos subsídios praticados por um deles, o litígio deveria ser resolvido com o mecanismo de solução de conflitos, coordenado pelo Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, ambos inovações do Código de Subsídios.

No mecanismo de solução de controvérsias foram elaborados trâmites para resolver as controvérsias entre os Membros. Deveria-se recorrer à conciliação prévia entre as partes, à intervenção do Comitê para apresentar seus bons ofícios ou estabelecer um grupo especial de peritos – *panel* – para emitir parecer. Se restassem infrutíferos os meios diplomáticos para solucionar o litígio, o Painel deveria ser instaurado, para as partes apresentarem suas

¹⁰² Artigo 12, § 5º, parte final, do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰³ Artigo 2º, § 6º, do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰⁴ Artigo 2º, §§ 6º e 7º, do Código de Subsídios de 1979.

defesas. Havendo comprovação do dano ou prejuízo sofrido, estaria autorizado o ganhador a aplicar medidas compensatórias¹⁰⁵.

Como ficou definido no GATT 1947 que, para a aplicação de direitos compensatórios, deveria ser apresentada a prova do dano concreto, ameaça de dano ou retardamento do estabelecimento de uma indústria doméstica, o Código de Subsídios tratou de determinar os meios para apuração deste.

A comprovação do dano ou prejuízo sofrido compreenderia não só o efeito do volume do produto subsidiado no mercado importador sobre os preços dos seus produtos similares nacionais, como o impacto sobre os próprios produtores domésticos¹⁰⁶.

O impacto do produto importado subsidiado sobre o produtor nacional, deveria envolver uma análise dos números dos prejuízos sofridos pelo setor ou empresa atingida pelo subsídio, assim como dados econômicos relevantes e índices que digam respeito à situação da indústria, conforme vários exemplos fornecidos no Código:

- (i) declínios efetivos e potenciais na produção, vendas, participação no mercado, lucros, produtividade, retorno de investimentos e utilização de capacidade instalada;
- (ii) fatores que estejam afetando os preços internos;
- (iii) efeitos negativos efetivos e potenciais sobre o fluxo de caixa, estoques, nível de emprego, salários, crescimento, capacidade de levantar capital ou de investir;
- (iv) e, em se tratando do setor agrícola, se houve aumento de encargos para programas governamentais de apoio [...] ¹⁰⁷.

Para melhor identificar o dano, delimitou-se, ainda, o que deveria se entender como indústria doméstica, ou seja,

[...] um conjunto de produtores domésticos de produtos similares, ou daqueles dentre eles cuja produção coletivamente constitua a principal parte do total da produção doméstica de tais produtos, exceto quando

¹⁰⁵ Artigos 16, 17 e 18 do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰⁶ Artigo 6º, § 1º, do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰⁷ Artigo 6º, § 3º, do Código de Subsídios. A parte final do próprio artigo alerta que a lista de fatores e índices não é exaustiva.

houver produtores ligados aos exportadores ou importadores, ou sendo eles próprios importadores do produto alegadamente subsidiado, caso em que “indústria doméstica” poderá ser interpretada como referente ao restante dos produtores¹⁰⁸.

Depois de o dano ser efetivamente apurado, em virtude de importação de produto subsidiado, e provado que houve um vínculo causal entre o dano e o subsídio, a autoridade competente do Estado prejudicado estaria autorizada a impor direitos compensatórios, conforme determinou o Código de Subsídios.

Para o cálculo dos direitos compensatórios deveriam ser respeitados como limite os valores totais da importação subsidiada, conforme já previsto no GATT 1947. Entretanto, poderia ser um direito menor quando este fosse suficiente para neutralizar o dano à indústria doméstica¹⁰⁹.

Também foi uma inovação do Código de Subsídios a imposição de direitos compensatórios provisórios, desde que houvesse a exigência de caução ou depósito em espécie, no valor do subsídio, como forma de garantia.

Nesse caso, o cálculo seria feito provisoriamente, quando a autoridade governamental do Estado prejudicado entendesse que seria necessário aplicar medida provisória, diante da verificação preliminar (i) da existência de um subsídio e (ii) de provas suficientes de dano, evitando a ocorrência de maiores prejuízos durante o período em que ocorressem as investigações¹¹⁰.

Por fim, cabe salientar que foi inserido no Código artigo prevendo que toda ajuda governamental concedida por países em desenvolvimento à produção ou exportação, e que tivesse como objetivo incentivar a consecução uma política social e econômica, não seria considerada ilegal, desde que não prejudicasse a produção nacional de outro Membro¹¹¹.

¹⁰⁸ Artigo 6º, § 5º, do Código de Subsídios de 1979.

¹⁰⁹ Artigo 4º, § 1º, do Código de Subsídios de 1979.

¹¹⁰ Artigo 5º, § 1º, do Código de Subsídios de 1979.

¹¹¹ Artigo 14, § 2º, do Código de Subsídios de 1979.

Esses países deveriam notificar a existência do subsídio proibido e assumir o compromisso de não mais subsidiar ou reduzir subsídios à exportação, “[...] quando a utilização de tais subsídios à exportação for inconsistente com suas necessidades em matéria de competitividade e desenvolvimento”¹¹².

Apesar de as tentativas de interpretação dos artigos, como a determinação do que seja “parte eqüitativa do comércio mundial”, identificarem os meios para apuração dos danos e concederem um tratamento diferenciado entre subsídio à produção e à exportação, na tentativa de aperfeiçoar a legislação sobre subsídios do GATT 1947, os objetivos da Rodada Tóquio não atingiram êxito.

Como inovações, o Código trouxe a regulamentação de um mecanismo de solução de conflitos, elaborado com a previsão de três fases consecutivas, entre a negociação direta entre as partes, a mediação e a formação de um painel. Também poderia ser considerada uma novidade a imposição de medidas compensatórias provisórias, mediante caução.

Com certeza, o maior erro dessa Rodada foi o fato de que não havia novamente a obrigatoriedade dos Estados de se comprometerem com todos os acordos, podendo-se optar pelos códigos que mais interessassem às partes, o que ficou denominado de GATT *à la carte*¹¹³.

Como não foi o Código de Subsídios da Rodada Tóquio obrigatório a todos os membros, já que as regras discutidas na Rodada foram elaboradas em forma de Códigos para cada tema, permitiu-se a escolha discricionária de quais seriam mais convenientes às partes.

¹¹² Artigo 14, § 5º, do Código de Subsídios.

¹¹³ Petersmann, 1997, p. 47.

2.3.5 A Rodada Uruguai

Antes de analisar as normas sobre política econômica de subsídios e seu impacto para os países em desenvolvimento, faz-se uma incursão mais detalhada sobre a Rodada Uruguai, porque foi nessa rodada que foi criada a OMC e se elaborou todo o sistema jurídico sobre o comércio internacional em vigor.

Em 1986, iniciou-se a Rodada Uruguai, em Punta del Este, a que envolveu a maior quantidade de temas a serem regulamentados e também a mais longa de todas as rodadas, pois só terminou no ano de 1994.

A complexidade em que se emoldurou o comércio internacional no final dos anos 1970 e início da década de 1980 e o resultado da grande redução¹¹⁴ das alíquotas tarifárias para o comércio de produtos durante todas as rodadas comerciais do GATT realizadas até então geraram uma quantidade ainda maior de barreiras não-tarifárias ao livre comércio, principalmente o uso de medidas anti-*dumping* e medidas compensatórias¹¹⁵.

Como visto no capítulo anterior, as barreiras não-tarifárias tornaram-se instrumentos poderosos nas relações comerciais internacionais. Não só medidas de defesa comercial como anti-*dumping*, salvaguardas e medidas compensatórias, mas também utilização de normas técnicas e sanitárias, consideradas protecionismo regulatório, continuam sendo as medidas mais “elaboradas” pelos Estados de acordo com os interesses das suas empresas.

Portanto, um ponto era inquestionável: a consciência da maioria dos Estados de que as barreiras não-tarifárias haviam se tornado um grande problema nas relações comerciais internacionais¹¹⁶.

¹¹⁴ A tarifa média para o comércio entre produtos, aplicada pelos Estados, era de 40% em 1947, quando se iniciou a primeira Rodada, chegando a uma média de 5% com a Rodada Uruguai (Thorstensen, 1999, p. 30).

¹¹⁵ Almeida, 1999, p. 178-179.

¹¹⁶ López e La Cruz, 1993, p. 41.

Para se ter uma idéia, Prado apresentou um estudo no início da década de 1990 em que se revelou o aumento de utilização de barreiras não-tarifárias como instrumentos protecionistas:

[...] entre 1980 e 1990 as BNT (barreiras não-tarifárias) cresceram continuamente, sendo que em 1990, 17,5% do comércio mundial de todas as origens era coberto por medidas não-tarifárias. Para os países em desenvolvimento essa porcentagem era muito maior, representando cerca de 23% do comércio em 1990 (Tussie, 1994). Essas medidas são ainda fortemente concentradas na exportação de manufaturados intensivos em mão-de-obra, o que implica que grandes segmentos do comércio internacional estão excluídos da liberalização ocorrida nesse período¹¹⁷.

Os principais atores comerciais encenavam uma verdadeira guerra comercial. De um lado, era possível encontrar os EUA e a Comunidade Econômica Européia contra países latino-americanos e países asiáticos e, muitas vezes, EUA contra a própria Comunidade Européia e Japão – cada um desses países com suas próprias armas, ou seja, através de mecanismos disponíveis inseridos nas políticas comerciais internas para barrar ou punir os concorrentes estrangeiros¹¹⁸.

Havia muitos temas sensíveis para serem discutidos e regulamentados, aptos a gerar grandes problemas, bem como uma nítida divisão entre muitos argumentos protecionistas e neoliberais. Um dos exemplos foi o comércio de produtos agrícolas, que não estavam submetidos ao Código de Subsídios de 1979 e cuja ajuda governamental para a produção e a exportação desses produtos, em regra, não era proibida¹¹⁹.

Por outro lado, o comércio de mercadorias correspondia, em 1990, a 81% do comércio mundial, restando 19% para o comércio de serviços. Considerada o mercado de maior interesse para os países desenvolvidos, a área de serviços precisava ser liberada já que

¹¹⁷ Prado, 1998, p. 61.

¹¹⁸ Thorstensen, 1999, p. 26.

¹¹⁹ Thorstensen, 1999, p. 27. Outro exemplo, ainda, é a área têxtil, cujo comércio ficou engessado em regras severas de exportação, conforme ressalva a autora.

dominavam setores como telecomunicações, serviços financeiros, transportes e seguros. Conseqüentemente, como os países em desenvolvimento não detinham o mesmo domínio na área de serviços, uma situação de desequilíbrio iria ser a conseqüência da liberalização desse tema, inclusive vinha sendo a preocupação tanto do Brasil quanto da Índia¹²⁰.

Almeida, ao descrever o ambiente que iria a influenciar a nova pauta de negociações comerciais a ser discutida na Rodada Uruguai, focaliza a visão dos EUA com as normas ainda vigentes, bem como os seus interesses em uma nova pauta de temas a serem regulados: “ele teria sido fragilizado, segundo essa visão, por um ‘excesso de concessões’ aos países em desenvolvimento e por lacunas que deixavam fora de seu alcance os setores mais dinâmicos das trocas internacionais: serviços, propriedade intelectual e investimentos”¹²¹.

Como resultado, os interesses norte-americanos, canadenses, japoneses e dos membros da União Européia acabaram gerando uma extensa lista de temas que foram regulamentados. Envolveram desde as matérias já abordadas no GATT 1947 até a inserção de novos assuntos como propriedade intelectual, investimentos, serviços e outros mais sensíveis, como os têxteis e a agricultura.

Esses temas foram subdivididos em três grupos de trabalho, acesso a mercados, serviços e temas institucionais como a criação da OMC, e um mecanismo de solução de controvérsias, que acabaram levando quase oito anos para que se chegasse à Ata Final da Rodada, que se encerrou, formalmente, em Marraqueche, em 1994¹²².

Terminada a Rodada e ante a importância de institucionalizar-se definitivamente a organização, que nesse período já contava com mais de 100 países, foi criada a OMC com todo um complexo sistema jurídico. A Ata Final tinha quase 500 páginas, que

¹²⁰ Almeida, 1999, p. 179.

¹²¹ Almeida, 1999, p. 178.

¹²² Almeida, 1999, p. 181.

correspondiam a todo o conjunto de normas elaboradas durante a Rodada Uruguai, incluindo, inclusive, o Acordo Constitutivo da OMC e mais quatro anexos¹²³.

Nesse contexto, aparentemente, a *collective rationale* estaria se moldando, ou seja, o resultado da Rodada Uruguai teria sido importante não só pela criação da OMC, com personalidade jurídica internacional¹²⁴, mas porque um novo sistema jurídico estaria sendo colocado em funcionamento. Esse sistema estava vinculado a uma estrutura orgânica complexa, bem como a um sistema arbitral para solucionar conflitos, sem as limitações do mecanismo anterior, oriundo de uma prolongada situação jurídica de caráter provisório, que foi o GATT.

A Ata final foi elaborada com os seguintes anexos:

Anexo 1

Anexo 1A – Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens:

- 12 acordos sobre comércio de bens;
- 7 entendimentos;
- Protocolo de Marraqueche;

Anexo 1B – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços;

Anexo 1C – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio;

Anexo 2 – Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias;

Anexo 3 – Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais;

Anexo 4 – Acordos Comerciais Plurilaterais.

Com exceção do Anexo 1 A, todos os outros anexos são considerados partes integrantes do Acordo Constitutivo da OMC. E o GATT 1994 é o termo utilizado para definir o sistema jurídico em vigor na OMC sobre bens, incluindo toda a estrutura jurídica anterior, que acabou sendo denominada como GATT 1947, compreendendo, inclusive, doze

¹²³ Decreto nº. 1355 de 30.12.94 (D.O.U., 31 dez. 1994), que promulgou a Ata no Brasil.

¹²⁴ Cf. artigo VIII, parágrafo 1º do Acordo Constitutivo.

acordos, sete entendimentos e o Protocolo de Marraqueche, como o sistema jurídico elaborado durante a Rodada Uruguai sobre bens¹²⁵.

Das primeiras novidades trazidas pelo novo sistema jurídico da OMC, destaca-se a impossibilidade de os Estados se comprometerem somente com os assuntos que lhes interessam como ocorreu na Rodada Tóquio, bem como a proibição de suscitar o impedimento de cumprir as normas por incompatibilidade de norma interna anterior¹²⁶.

Somente para os acordos compreendidos no Anexo 4, conhecidos como acordos plurilaterais sobre o comércio, sobre aeronaves civis, compras governamentais, produtos lácteos e carne bovina é que foi concedida a opção dos Estados em assiná-los¹²⁷.

Quanto aos acordos considerados obrigatórios aos membros da OMC, houve a reestruturação de todos os temas já anteriormente regulados e um “aprofundamento *ratione materiae*”¹²⁸, mediante a regulamentação de novos assuntos envolvendo o comércio internacional, entre eles serviços, propriedade intelectual, investimentos relacionados ao comércio, têxteis e agricultura.

Foi elaborado um novo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)¹²⁹, inovando e modificando, em grande medida, o Código elaborado em 1979, que foi aprovado pelos participantes como parte integrante do GATT 1994, inserido no Anexo 1A¹³⁰.

O resultado da legislação sobre subsídios foi uma “queda-de-braço”, principalmente entre os EUA e a União Européia, pois os norte-americanos consideram todo e qualquer subsídio como uma prática desleal de comércio, enquanto os europeus e países em

¹²⁵ Artigo II, parágrafo 4º, do Acordo Constitutivo da OMC e artigo I do GATT 1994.

¹²⁶ Sistema jurídico unificado ou *single undertaking*, conforme artigo II, parágrafo 2º, do Acordo Constitutivo da OMC.

¹²⁷ Artigo II, parágrafo 3º, do Acordo Constitutivo da OMC.

¹²⁸ Expressão utilizada por Lafer (1998, p. 23).

¹²⁹ Texto em anexo.

¹³⁰ Artigo II do Acordo Constitutivo da OMC: “O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1994, conforme se estipula no Anexo 1A (denominado a seguir “GATT 1994”) é juridicamente distinto do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio com data de 30 de outubro de 1947, anexo à Ata Final adotada por ocasião do encerramento do segundo período de sessões da Comissão Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, posteriormente retificado, emendado ou modificado (denominado a seguir “GATT 1947”)”.

desenvolvimento reconhecem na ajuda estatal uma forma legítima de política industrial.

Barral comenta que:

[...] essas diferenças tornaram-se manifestas não somente durante as negociações, mas também através da prática jurisprudencial interna estadunidense e de seu protagonismo na aplicação de medidas compensatórias contra a concessão de subsídios por países exportadores. Assim, entre 1979 e 1988, os Estados Unidos iniciaram 371 ações anti-subsídios, contra 58 do resto dos países do mundo. Daí Messerlin afirmar que “[para] os Estados Unidos, o Código [do GATT] é um instrumento para controlar subsídios. Para o resto do mundo, é um instrumento para controlar as medidas compensatórias americanas”¹³¹.

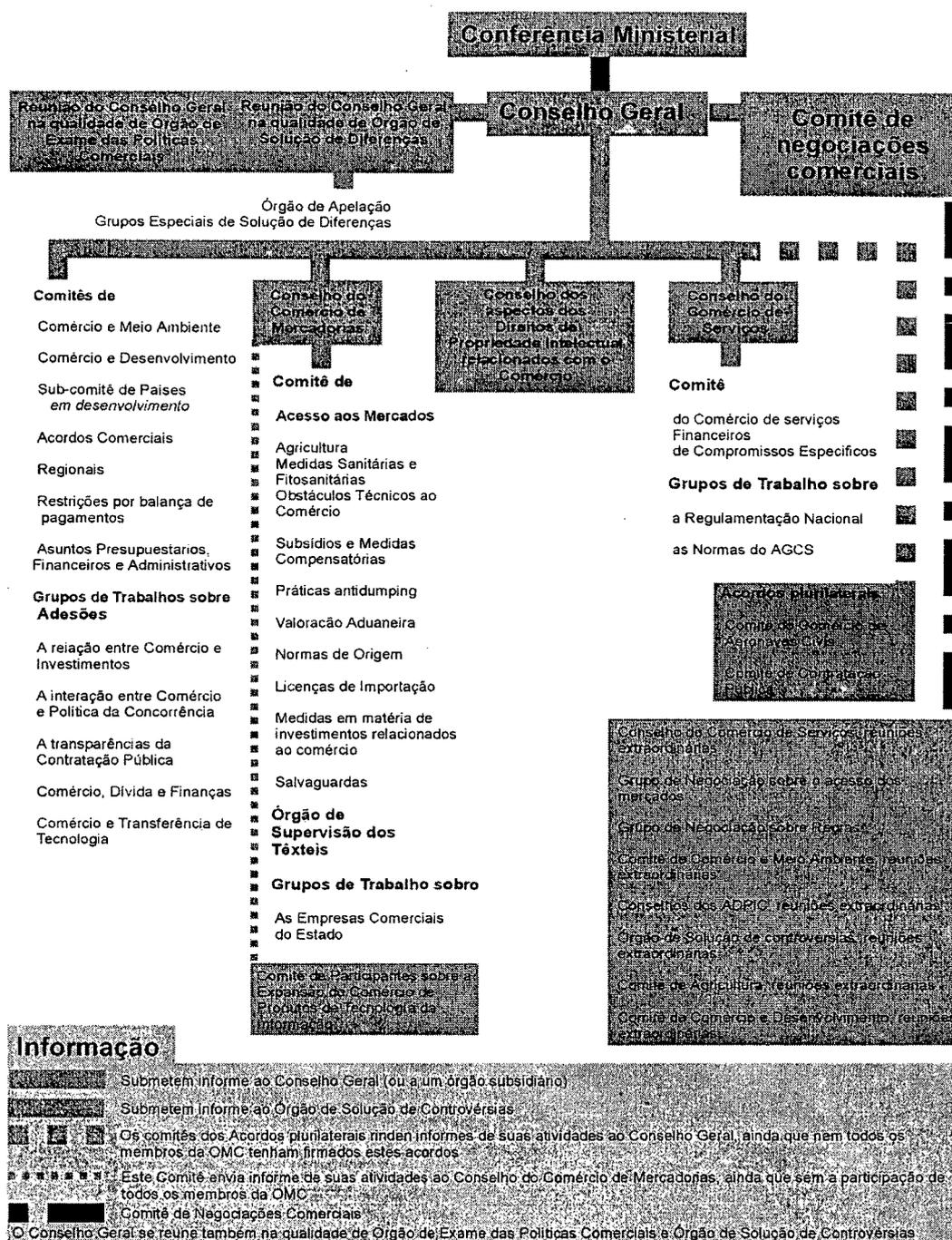
Analisando ainda o divisor de águas entre o GATT e a OMC que foi a Rodada Uruguai, a transformação do “foro de negociações” para uma organização internacional permitiu a elaboração de uma estrutura orgânica para melhor atingir os objetivos da nova organização, cujo mandato expressa as seguintes funções: (i) facilitação, aplicação, administração do Acordo Constitutivo bem como os objetivos dos demais acordos em anexo, (ii) foro para negociações entre os Membros dos temas regulados e para ulteriores negociações, (iii) administração do Entendimento sobre Solução de Controvérsias e do Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais¹³².

O novo sistema de solução de controvérsias e o órgão de revisão de políticas comerciais, supracitados, fazem parte da complexa estrutura institucional da OMC, que compreende também os seguintes órgãos¹³³:

¹³¹ Barral, 1999, p. 143.

¹³² Artigo III do Acordo Constitutivo da OMC. Também está prevista a função de cooperação com o FMI e o BIRD.

¹³³ Ao comparar a estrutura para solucionar conflitos do GATT com o novo sistema da OMC, Barral, sintetiza os problemas do sistema anterior: “A grande inovação da OMC se substancia no Órgão de Solução de Controvérsias, que constitui um sistema decisório mais eficaz que o existente no âmbito do GATT. O sistema de solução de controvérsias do GATT não previa prazos fixos, era facilmente obstruído e o funcionamento dos painéis era demorado, com a elaboração de relatórios que muitas vezes não eram aprovados pelo Conselho do GATT ou eram obstruídos pelo Estado vencido, uma vez que as decisões só poderiam ser implementadas por consenso” (2000, p. 27). Para obter detalhes sobre o entendimento de solução de controvérsias, ver Prazeres (2000, p. 41). Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org2_s.htm>. Acesso em: 15 abr. 2002.



A complexidade e a amplitude da estrutura orgânica da OMC se justificam não só em função da *ratione materiae*, mas também da *ratione personae*, eis que a Organização conta atualmente com 144 Membros, para atingir o objetivo de liberação comercial em todos os temas e situações que podem causar desvio do livre comércio.

Os objetivos a serem atingidos pela OMC são ambiciosos, entre eles (i) a elevação dos níveis de vida, (ii) o pleno emprego, (iii) o desenvolvimento sustentável, (iv) a proteção e preservação do meio ambiente e (v) esforços positivos para que os países em desenvolvimento, especialmente os de menor desenvolvimento relativo, supram as necessidades de seu desenvolvimento econômico¹³⁴.

Entretanto, segundo a OMC, o único meio viável para atingir tais objetivos se dá através da liberalização comercial, que continua a ser a ideologia que os Estados Membros se propõem a seguir, assim como se tornou a justificativa para a existência da Organização, conforme ficou delimitado no preâmbulo do Acordo Constitutivo:

[...] desejosos de contribuir para a consecução desses objetivos mediante a celebração de acordos destinados a obter, na base da reciprocidade e de vantagens mútuas, a redução substancial das tarifas aduaneiras e dos demais obstáculos ao comércio assim como a eliminação do tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais, resolvidas, por conseguinte, a desenvolver um sistema multilateral de comércio integrado, mais viável e duradouro que compreenda o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, os resultados dos esforços anteriores de “liberalização do comércio” e os resultados integrais das Negociações Comerciais Multilaterais da Rodada Uruguai¹³⁵.

Conforme se depreende, somente se conquistará a elevação dos níveis de vida e pleno emprego, se houver livre comércio, e só será possível livre comércio se houver cooperação entre os Estados, que, por sua vez, precisam de uma organização internacional – a OMC – para elaborar e orquestrar um sistema jurídico unificado que os Estados se comprometam a cumprir.

E para que os princípios liberais do comércio internacional possam ser alcançados, os Estados têm a responsabilidade de implementar as normas internacionais em seus

¹³⁴ Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC.

¹³⁵ Segundo resume Cherem (2001, p. 11), quanto aos produtos, devem ser observadas as seguintes regras gerais: “[...] a única forma de proteção comercial deve ser através de tarifas aduaneiras; sendo proibido o uso de quotas e restrições quantitativas, a tarifa não pode ser discriminatória e após atravessar fronteiras, o produto importado não pode ser tratado de forma diferenciada do nacional”.

sistemas jurídicos nacionais, além de poder sofrer sanções internacionais pelo não-cumprimento das obrigações assumidas.

Para evitar que as normas não sejam cumpridas, foi elaborado, com base no princípio da transparência, um sistema “preventivo” sob dois alicerces: (i) notificações periódicas das políticas implementadas, que os Membros devem fazer à OMC, e (ii) o exame dessas políticas que estão sendo desenvolvidas pelos Membros¹³⁶.

Para a fiscalização das políticas comerciais dos Estados foi elaborado o Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais (MEPC) e criado o Órgão de Exame de Políticas Comerciais (OEPC)¹³⁷.

O objetivo do OEPC é examinar, segundo o desenvolvimento das políticas comerciais que os Estados se comprometeram a cumprir, se estes estão de acordo com as normas aprovadas na OMC, atendendo aos seguintes objetivos: (i) aumentar a transparência e o entendimento das políticas e práticas comerciais dos países mediante uma vigilância periódica; (ii) melhorar a qualidade dos debates públicos e intergovernamentais sobre as distintas questões; e (iii) permitir uma avaliação multilateral dos efeitos das políticas no sistema do comércio mundial¹³⁸.

Observando a estrutura normativa e orgânica, é possível afirmar que se consolidou uma organização apta a responder pela administração do comércio internacional. Aparentemente, as diferenças de paradigmas teórico-econômicos estariam solucionadas pela OMC, diante do extenso sistema jurídico e bem elaborado sistema institucional dessa organização que optou pelo livre comércio.

¹³⁶ Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm>. Acesso em: 23 mar. 2002.

¹³⁷ Artigo IV, parágrafo 4º, do Acordo Constitutivo e Anexo 3. Todos os Membros da OMC devem se sujeitar aos exames de suas políticas comerciais periodicamente, e os Membros que possuem maior participação no comércio internacional serão fiscalizados com uma frequência maior. Dessa forma, EUA, Japão, Canadá e a União Européia são examinados há cada dois anos. Os 16 países seguintes em participação, o prazo é há cada quatro anos e os demais países devem ser fiscalizados num período de seis anos, conforme letra C, (ii) do MEPC.

¹³⁸ Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm>. Acesso em: 23 mar. 2002.

2.4 O ASMC E A FISCALIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS

Conforme já salientado, os subsídios aos produtos industrializados foram regulados em acordo específico que ficou conhecido como ASMC. Obrigatório a todos os Membros, o ASMC traz um conjunto de normas, distribuídas em 32 artigos e sete anexos, que se propõe a regulamentar totalmente essa forma de política governamental de subsídios, impondo os limites à discricionariedade dos Estados em utilizá-la¹³⁹.

Quanto aos produtos agrícolas, receberam um tratamento diferenciado num acordo específico, que é o Acordo sobre Agricultura, que também faz parte do Anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC. O ASMC é utilizado complementarmente ao Acordo sobre Agricultura quando as normas sobre subsídios desse acordo são violadas e há a necessidade de implementação de medidas compensatórias. Também pode ser utilizado como fonte de interpretação de termos utilizados pelo Acordo sobre Agricultura¹⁴⁰.

Para Thorstensen, os subsídios aos produtos agrícolas foram o tema mais difícil dentre os assuntos negociados na Rodada Uruguai. Entre os pontos positivos salienta que “[...] reduziu os subsídios às exportações; reduziu os apoios domésticos aos produtores; converteu as barreiras não-tarifárias em tarifárias equivalentes, consolidou todas as tarifas e reduziu-as; e, abriu acesso a quotas mínimas para produtos que antes estavam bloqueados através de proteção”. Como resultado negativo ressaltou o seguinte problema:

[...] o método utilizado para a transformação de medidas não tarifárias em tarifárias equivalentes, ou tarifificação [...]. Trabalhos divulgados posteriormente pela UNCTAD e pela OMC, no entanto, demonstram que a transformação da tarifificação em tarifas *ad valorem* elevaram a margem de proteção a níveis elevadíssimos, praticamente impedindo a exportação de produtos agrícolas fora das quotas com tarifas reduzidas. Exemplos de

¹³⁹ Já se poderia adiantar que o texto do ASMC apresentou uma redação com uma seqüência bem mais lógica ao desenvolver, ordenadamente, a definição de subsídio, os tipos condenáveis e os permitidos, as medidas impostas para compensar ajuda governamental proibida assim como todo o trâmite dos procedimentos de investigação e um importante espaço para tratar do Comitê de Subsídios, sua composição e funções.

¹⁴⁰ Cf. artigo 3º do ASMC e World Trade Organization, 1999, p. 31.

tarifas com níveis de 250% podem ser encontrados na CE, nos EUA, no Canadá e no Japão (UNCTAD/WTO/96)¹⁴¹.

Finalizando a análise sobre o Acordo sobre Agricultura, com exagerado otimismo, Thorstensen comenta que “Uma das críticas feitas ao Acordo é de que, na verdade, ele acabou legalizando, em nível do GATT, as políticas agrícolas protecionistas e subsidiadas dos países desenvolvidos, principalmente CE e EUA. Mas, o primeiro passo foi dado e os próximos significarão maiores avanços”¹⁴².

Ao destacar o que Thorstensen afirma com certo otimismo, é possível lembrar o que Caubet adverte com muita propriedade:

O espantoso aumento das trocas comerciais internacionais, após o fim da segunda guerra “mundial” (1939-1945) e com o advento do reino do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), passou a integrar de tal maneira a nossa cultura, que sequer costumamos pensar o significado global do fenômeno, em termos de impactos determinantes das condições sociais, da qualidade de vida e de outros parâmetros essenciais. O comércio não é considerado pelo que pode representar como meio de realizar algo, e sim como um valor em si, uma referência absoluta com conotações positivas ou negativas a partir do próprio fenômeno [...]¹⁴³.

Portanto, essas seriam as considerações sobre comércio de produtos agrícolas, regulado pelo acordo específico sobre o tema que é Acordo sobre Agricultura, que apesar de polêmico, não é objeto de estudo do presente trabalho.

Quanto ao ASMC, que envolve o tratamento que deve ser concedido aos produtos industrializados, o objetivo é impor normas que proíbam subsídios que possam distorcer o comércio internacional ou estejam destinados concretamente a afetar as relações econômicas internacionais, conforme interpretação do OSC¹⁴⁴.

¹⁴¹ Thorstensen, 2000, p. 65-66 e 73.

¹⁴² Thorstensen, 2000, p. 74.

¹⁴³ Caubet, 2001, p. 153.

¹⁴⁴ *Brasil – Programa de Financiación de Las Exportaciones para Aeronaves*. WT/DS46/R, § 7.26.

O ASMC concedeu um tratamento jurídico detalhado aos subsídios industriais, evitando erros das normas anteriores do GATT. A própria delimitação do conceito de subsídios, que não havia sido apresentado até então, já vem determinada no primeiro parágrafo do artigo 1º do ASMC.

Para o ASMC, a definição de subsídio compreende dois elementos jurídicos fundamentais, já apresentados na contextualização doutrinária do capítulo anterior. O primeiro é a ajuda vinculada ao agente concedente, que é o governo. O segundo elemento é a vantagem creditada à ajuda concedida. Portanto, sintetiza-se a existência do subsídio na identificação conjunta de dois termos: ajuda governamental e vantagem.

Para que a ajuda governamental resulte em uma vantagem, ela deve se apresentar de variadas formas, ou seja, mediante uma contribuição que se constitua em receitas do Estado, considerada um subsídio de prestação por Stober, ou mesmo através da sustentação de preços, denominado pelo autor como subsídio de dispensa ¹⁴⁵.

O ASMC apresenta uma classificação de subsídios, dividindo-os em categorias: proibidos, recorríveis e não-recorríveis. São proibidas as ajudas governamentais à exportação e à produção de bens primários ou elaborados quando concedidos à empresa ou setor, chamados de subsídios específicos, e que constituam uma vantagem devidamente comprovada a quem os recebe. Como exemplo de subsídios à exportação proibidos, foi elaborada uma lista ilustrativa em anexo ao ASMC¹⁴⁶.

São considerados recorríveis os subsídios à produção ou exportação que causem danos à indústria doméstica de um país exportador do mesmo produto. Não-acionáveis são os subsídios, mesmos os específicos a setor ou empresa, desde que se destinem à assistência à pesquisa, à região menos desenvolvida de um país ou, ainda, à adaptação de normas

¹⁴⁵ Artigo 1º do ASMC.

¹⁴⁶ Artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 8º do ASMC e Anexo I.

ambientais, desde que haja a notificação dessas formas de ajuda ao Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC¹⁴⁷.

Os Membros continuam com a capacidade de fazer consultas entre si e, reconhecendo-se a prática de subsídios, após resultar infrutíferas as negociações diretas, podem recorrer-se ao mecanismo de solução de controvérsias até se instalar um painel, com possibilidade de recurso¹⁴⁸. Ao vencedor, como já previsto desde o GATT 1947, cabe a imposição de medidas compensatórias, inclusive resguardar seus direitos através de medidas provisórias¹⁴⁹.

De todas as normas elaboradas desde 1947, o ASMC é o acordo mais detalhado de todos, em que é possível identificar a preocupação de trazer definições aos mais variados temas.

Já na parte final do ASMC foi delimitada a parte VIII para disciplinar um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, com uma classificação de quais são os países considerados de menor potencial relativo, assim como os Membros considerados em desenvolvimento¹⁵⁰.

Na elaboração do ASMC houve a previsão de um comitê, órgão denominado de Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, criado especificamente para velar pelo cumprimento, correta interpretação e fiscalização do ASMC. Também possui a tarefa de verificar a correta implementação de medidas compensatórias pelos Estados, quando ganhadores de litígio conforme determinação do OSC¹⁵¹.

¹⁴⁷ Artigos 24 e 25 do ASMC.

¹⁴⁸ Artigo 4º do ASMC.

¹⁴⁹ Artigos 17 e 19 do ASMC.

¹⁵⁰ Artigo 27 do ASMC.

¹⁵¹ No Acordo Constitutivo da OMC foram criados três comitês: Comércio e Desenvolvimento, Restrições por Motivos de Balança de Pagamentos, Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos, sendo prevista a possibilidade de criação de novos comitês, com funções que forem consideradas apropriadas, conforme artigo VI, parágrafo 7º.

No caso de dúvida que um Estado tenha sobre as políticas de subsídios implementadas por outro Membro, poderá solicitar ao Grupo Permanente de Especialistas (GPE), órgão subsidiário do Comitê, para emitir parecer sobre a consonância do procedimento com o determinado pelo ASMC¹⁵².

Para o Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, composto por cada um dos Membros, é atribuída a função específica de controlar as políticas de subsídios à elaboração ou exportação de produtos industriais, cujas políticas devem ser informadas ao Comitê a cada dois anos, que deverá vistoriá-las. Se nesse período houver qualquer mudança, esse órgão deve ser notificado até 30 de junho de cada ano, com as seguintes informações¹⁵³:

- (i) forma do subsídio (i. e., doação, empréstimo, isenção fiscal, etc.);
- (ii) subsídio por unidade ou, quando não seja possível, o montante anual total previsto orçamentariamente para o subsídio (com indicação, se possível, do subsídio médio por unidade no ano anterior);
- (iii) objetivo da política e/ou finalidade do subsídio;
- (iv) duração do subsídio e/ou quaisquer outros prazos ligados a eles;
- (v) dados estatísticos que permitam avaliação dos efeitos do subsídio sobre o comércio.

Conforme comenta Lafer, “A promoção das normas da OMC passa por mecanismos e processos voltados para a construção da confiança mútua”, que deve ser construída com base na publicidade de todos os atos de todos os membros, segundo determina o princípio da transparência¹⁵⁴.

Através da obrigatoriedade das notificações das políticas de subsídios dos Estados, que se constituem em um comportamento transparente e de boa-fé, bem como a sujeição ao mecanismo de revisão dessas políticas comerciais, *erga omnes*, é que se tende a construir a

¹⁵² Artigo 24 do ASMC.

¹⁵³ Artigo 25 do ASMC. Na Rodada Tóquio, já havia sido criado um Comitê sobre Medidas Compensatórias, cujos trabalhos em andamento foram absorvidos pelo atual Comitê.

¹⁵⁴ Lafer, 1998, p. 27. Trata-se das *confidence building measures*, denominação utilizada pela doutrina norte-americana (p. 26).

confiança mútua ou *confidence building measures* dos Membros no sistema jurídico da OMC. Segundo Lafer,

A “segurança de expectativas” é fundamental para o “estado de direito” e para a *rule of law*. É por este motivo que Kant sublinhou a “qualidade formal da publicidade” como “a fórmula transcendental do direito público”. A publicidade expõe *erga omnes* políticas públicas jurídicas à luz de uma visível e assim não restrita ou secreta avaliação de sua razoabilidade. Reforça assim uma perspectiva democrática de ordem econômica internacional, uma vez que numa democracia o público, por ser do interesse de todos, é concebido ao mesmo tempo como sendo aquilo que é comum e visível¹⁵⁵.

Assumir compromissos internacionais e permitir que toda uma estrutura de fiscalização seja desenvolvida, confiando que todos os outros Membros terão de proceder da mesma forma, representa consolidar os objetivos do ASMC. Em resumo, Lafer intercede em favor das *confidence building measures*, afirmando que:

[...] buscam tranquilizar outros Estados de que um Estado específico cumprirá suas obrigações. Algumas destas medidas representam somente uma obrigação de comportamento, tais como a transparência que reduz a possibilidade da avaliação incorreta das atividades de um Estado. Outras dão um passo adiante e são executáveis em função da aplicação das normas de organização da OMC, tais como as relativas à solução de controvérsias. Ambas fortalecem uma visão grociana da ordem econômica internacional¹⁵⁶.

Feitas considerações gerais sobre o ASMC e sobre o Comitê, e antes de apresentar as interpretações dos significados de cada elemento constitutivo do subsídio por esse sistema jurídico no próximo capítulo, faz-se necessário ressaltar alguns pontos fundamentais do desenvolvimento histórico dos aspectos jurídicos dos subsídios para que as informações destacadas possam servir de base à inserção analítica do tema.

¹⁵⁵ Lafer, 1998, p. 27-28.

¹⁵⁶ Lafer, 1998, p. 32.

Dentre os pontos a destacar, importante lembrar a Revolução Industrial como marco ao desenvolvimento da prática dos subsídios pelos países que pretendiam seguir o exemplo dos britânicos. Mostrou-se como os Estados naquele momento histórico, em que se vislumbrava um país em destaque pelo domínio do poder industrial, necessitando alcançar o mesmo avanço, precisaram dispor de políticas industriais para poder incentivar indústrias nascentes.

Mesmo no século XX, os Estados que contemporaneamente se encontravam em situação econômica privilegiada, sendo denominados países desenvolvidos, como EUA, Alemanha, França e Japão, apesar de defenderem o livre comércio, utilizaram políticas de subsídios para incentivar suas produções e exportações e para novas conquistas no comércio internacional.

O surgimento do GATT e a sujeição dos Estados ao sistema legislativo e coercitivo implementados bem como o tratamento coletivo de assuntos comerciais que foi se desenvolvendo resultaram num complexo sistema a regular as relações comerciais internacionais. Esse sistema foi influenciado então pelos países que se tornaram desenvolvidos, que defenderam o livre comércio como regra às relações internacionais.

Tanto é assim que só foram implementadas normas de interesse dos países em desenvolvimento quando a Guerra Fria ameaçou os interesses dos países ricos, através da aproximação entre os comunistas e os países em desenvolvimento.

Somente aí surgiu a parte IV do GATT 1947, em 1964, que inseriu uma série de princípios e objetivos, reconhecendo a situação desigual na qual encontravam-se economicamente os países em desenvolvimento. Infelizmente, esses princípios deveriam estar destacados já na primeira parte do texto normativo, para serem os norteadores das regras do GATT 1947, eis que a “[...] ação imediata dos princípios consiste, em primeiro

lugar, em funcionarem como critério de interpretação e de integração, pois são eles que dão coerência geral ao sistema”¹⁵⁷.

Se os interesses dos países ricos não fossem homogêneos, daí mesmo que as normas não funcionariam ou mesmo nem chegariam a ser criadas, como ocorreu na Rodada Kennedy, em que se pretendeu elaborar um código sobre subsídios e não foi possível concretizar o objetivo, porque países desenvolvidos como os EUA e os países europeus representados pela CEE não chegaram a um acordo.

Quanto à Rodada Uruguai, cujas normas estão em vigor, indiscutivelmente avanços legislativos, sob os aspectos institucional e formal, foram alcançados. A elaboração de uma nova norma sobre subsídios, a criação de um Comitê para analisar e fiscalizar especificamente as políticas de subsídios dos Estados, assim como a própria institucionalização de um órgão de solução de controvérsias, com procedimentos e recurso delimitados, são exemplos positivos da Rodada.

Contemporaneamente, atendendo a *collective rationale* da OMC, o desenvolvimento das regras multilaterais sobre concessão de subsídios demonstra que ajuda governamental é uma atividade discricionária do Estado. Porém, como possui limites impostos por normas do ASMC e, ante o princípio da legalidade, da boa-fé nas relações internacionais e com base nas *confidence building measures*, todos devem usufruir das vantagens do comércio internacional.

No próximo capítulo deste trabalho, é possível identificar as iniquidades das normas sobre subsídios, após a análise das categorias de subsídios reguladas no ASMC e o tratamento concedido aos países em desenvolvimento.

¹⁵⁷ Miranda, 1985, p. 16.

3 A REGULAMENTAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PELO ASMC

Como se pôde observar no capítulo anterior, durante o transcorrer da regulamentação dos subsídios pelo GATT, confrontaram-se interesses entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Já a *collective rationale* instaurada pela OMC para regular essa forma de intervenção estatal na economia consolidou-se mediante (i) a regulamentação da política de subsídios, (ii) a possibilidade de fiscalização pelo Comitê e (iii) a imposição de medidas compensatórias, com o objetivo de neutralizar tal confronto.

Antes de determinar quais as práticas consideradas proibidas, o ASMC esclarece que serão consideradas subsídios as políticas econômicas que se caracterizem em dois elementos fundamentais: as ajudas governamentais e as vantagens para o destinatário. Apesar de parecer ser simples identificar esses critérios e enquadrá-los nas normas em vigor, as análises sobre a interpretação do ASMC demonstram que, se uma das intenções foi elaborar uma nova legislação sobre subsídios mais detalhada e esclarecedora, ainda não se atingiu essa meta.

O objetivo do presente capítulo é apresentar as normas em vigor sobre subsídios segundo o ASMC, decifrando os preceitos que são responsáveis para delimitar as políticas governamentais dos Estados, que podem ou não ser implementadas, principalmente observando se tais políticas podem ser utilizadas pelos países em desenvolvimento para alcançar crescimento econômico e desenvolvimento social.

Especificamente, acompanha-se o desenvolvimento jurisprudencial dos casos resolvidos pelo OSC, e analisam-se as alternativas para as divergências de interpretação

sobre as categorias de subsídios reguladas pelo ASMC, que levaram os Estados a se vincular juridicamente em torno da estrutura orgânica e normativa da OMC desde 1995.

3.1 CONCEITO DE SUBSÍDIO

Para os Membros da OMC, houve uma padronização da definição de subsídios, conforme delimitado pelo ASMC, não se permitindo que as legislações nacionais regulem a matéria sem ter como parâmetro o que foi determinado no Acordo.

Conforme se verificará, a incorporação de bens e serviços como objeto regulamentação dos subsídios, além da entrega, perdão ou isenção de receitas públicas, faz com que o âmbito de aplicação do ASMC seja muito maior, engessando quase totalmente a discricionariedade estatal em conceder ajudas. Qualquer ato que não seja permitido por essa norma internacional poderá gerar responsabilidade e, conseqüentemente, medidas compensatórias.

Feitas essas primeiras considerações, depreende-se no ASMC que:

1. Para fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:
 - (a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado, a partir daqui, "governo"), i.e.,
 - (i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo, garantias de empréstimos);
 - (ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais);
 - (iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados à infra-estrutura geral, ou quando adquira bens;
 - (iv) quando o governo faça pagamentos a um sistema de fundo, ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções

- descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira, de nenhum modo significativo, da prática habitualmente seguida pelos governos; ou
- (v) (a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994; e
 - (vi) (b) com isso se confira uma vantagem¹.

Antes da análise pormenorizada das categorias de subsídios que os Estados podem ou não utilizar como fomento econômico, já é importante destacar dois elementos inseridos no conceito de subsídios: (i) a ajuda governamental e (ii) a vantagem conquistada pelo destinatário. Esses são os componentes essenciais para identificar juridicamente, segundo o ASMC, se um produto está sendo subsidiado. Como a ajuda governamental está envolvida por uma série de formas em que pode se manifestar, além de ser preciso identificar como se obtém ou como se caracteriza uma vantagem, faz-se necessário esclarecer cada um dos tópicos apresentados nesse artigo.

3.1.1 Ajuda Governamental

A primeira questão a ser analisada é sobre quem pode ser designado como sujeito apto a conceder uma contribuição financeira, cujo montante se constitua numa vantagem ao beneficiário, para que se possa identificar tal ato como sendo subsídio ou auxílio governamental.

O ASMC define, genericamente, como sujeito ativo o Estado, que mediante seu governo é o responsável pela implementação de políticas públicas, questão essa que já havia sido esclarecida desde o primeiro capítulo e que é inquestionável em qualquer contexto, seja econômico, doutrinário ou jurídico. Entretanto, o ASMC amplia a possibilidade de ser enquadrado como entidade concedente um órgão público.

¹ Artigo 1º, § 1º.

Segundo decisão do OSC, entre direitos e deveres a que se sujeita sua população, o Estado tem a faculdade de regular, fiscalizar, controlar e restringir condutas, ou delegar poderes, caracterizando seu caráter público, assim como a própria autoridade que lhe foi concedida pelos seus cidadãos, o que faz de seu ato administrativo um ato discricionário².

Para atingir seus fins, o Estado é dotado de uma estrutura administrativa que compõe a Administração direta, cujos órgãos realizam serviços integrados devidamente delineados pela Constituição, e de uma Administração indireta, que compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

Quanto à identificação do Estado como sujeito ativo, quando estiver utilizando sua própria estrutura administrativa para executar determinada política, não há o que possa gerar divergência de entendimento. Entretanto, dúvidas podem surgir quando o sujeito é órgão público ou quando houver delegação de poderes a um órgão privado.

Numa decisão envolvendo o Canadá e a Nova Zelândia, no entanto, foi analisada a situação dos órgãos públicos. Ficou determinado que as entidades dotadas de personalidade jurídica própria incluem-se como sujeitos ativos porque realizam funções de caráter público, por meio de poderes outorgados pelo Estado, e estão sob seu controle administrativo³.

Essa personalidade jurídica não se confunde, no entanto, com a capacidade jurídica e de agir do Estado no plano internacional. Essas entidades internas dotadas de personalidade, normalmente, são criadas por lei específica, fazendo parte da administração pública indireta. São também chamadas de órgãos públicos independentes, como as autarquias e as fundações⁴.

Esses órgãos representam os poderes do Estado, com competências expressamente delimitadas, estão aptos a serem reconhecidos como extensões da administração e podem

² Canadá – *Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos* WT/DS103/AB/R, § 97.

³ Canadá – *Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos* WT/DS103/AB/R, § 97.

⁴ Medauar, 1999, p. 75-76.

ser incluídos como entidades concedentes de ajuda pública⁵, conforme se depreende da interpretação do ASMC. O exercício de suas respectivas competências está delimitado por previsão legislativa específica, em resposta ao poder discricionário do Estado, de modo que se somem à composição estrutural do mesmo e a respeitem.

Assim sendo, admite-se a possibilidade de que, internamente, o Estado possa dividir com seus órgãos a competência de conceder ajudas públicas ao setor privado toda vez que esteja sendo delegado um poder originariamente seu, inclusive a órgãos que não sejam independentes, mas autônomos e até mesmo que não detenham nenhuma dessas qualidades.

Já as entidades paraestatais, com personalidade jurídica de direito privado, encontram-se em situação peculiar por possuírem os mais diversificados vínculos com o Estado⁶. Algumas realizam funções típicas da Administração Pública, outras estão subordinadas ou vinculadas e sujeitas ao controle e supervisão; ainda há as que apenas colaboram atendendo ao interesse coletivo, que podem ser consideradas agentes governamentais, em última instância⁷.

Ainda nesse caso decidido pelo OSC, entre o Canadá e a Nova Zelândia, uma das questões mais discutidas foi se as juntas provinciais⁸ de comercialização de leite canadense poderiam ser enquadradas como órgão governamental, já que eram compostas por produtores de produtos lácteos e tinham como objetivo regular a produção para a sua comercialização⁹.

⁵ Conforme adverte Medauar (1999, p. 75), “Para alguns autores, essas entidades com personalidade jurídica privada formariam um tipo denominado de paraestatais”, referindo-se às sociedades de economia mista e às fundações.

⁶ São exemplos os conselhos profissionais, fundações privadas, organizações sociais, serviços sociais autônomos, (cf. Medauar, 1999, p. 104-111).

⁷ Medauar, 1999, p. 104.

⁸ Legislação federal canadense define “junta” como “[...] *un organismo establecido conforme a las leyes de una provincia con el fin de regular la producción para la comercialización, o la comercialización intraprovincial, de cualquier producto lácteo*”, cf. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos*. WT/DS103/R, § 2.16.

⁹ *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos*. WT/DS103/R.

Foi confirmado, em grau de apelação, a decisão do Painel determinando que, toda vez que um órgão exerce poderes com caráter público, outorgados pelo Estado, para exercer funções direcionadas a determinada camada da população, com certo grau de discricionariedade para exercer, regular, fiscalizar, controlar ou restringir direitos assim como obrigações, estará desempenhando esse papel por delegação, mas originariamente do Estado¹⁰.

Nesse caso, não só a delegação dos poderes às juntas caracteriza-nas como órgão público, mas as faculdades que lhes foram concedidas e as funções realizadas para o exercício dessas faculdades. Quanto à origem das suas faculdades ou atribuições, estiveram alicerçadas por legislação federal e provincial, e suas funções consubstanciaram-se no caráter público dessas faculdades¹¹.

Não basta, portanto, a delegação de poderes para caracterizar um ente como órgão público; faz-se necessário identificar dois elementos fundamentais: a origem e o caráter público das funções atribuídas.

Diante desse contexto, é possível inserir também como sujeito ativo apto a conceder um subsídio todo órgão público que integra direta ou indiretamente um governo, que o representa nas diversas esferas da Administração e mediante competências próprias.

Num Estado federal, como o Brasil, Canadá ou Alemanha, por exemplo, as unidades da administração direta estadual possuem autonomia administrativa e política atribuídas pelas Constituições federais. No mesmo sentido, as entidades locais, os municípios ou províncias são considerados como administração direta municipal e estão aptos a conceder os benefícios e serem enquadrados na normativa do ASMC.

Tanto os estados como os municípios são gestores públicos das competências estipuladas por uma regulamentação constitucional e, conforme esta delimita, estão

¹⁰ *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos.* WT/DS103/AB/R, § 96.

¹¹ *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos.* WT/DS103/AB/R, § 99.

habilitados a desenvolver todas as classes de atividades, incluindo a possibilidade de incentivar sua economia local.

O Brasil processou duas vezes o Canadá por este estar subsidiando a exportação de aeronaves regionais, indicando sete tipos de apoios governamentais no primeiro caso e dois tipos de políticas de subsídios no segundo. Em ambos os processos havia a acusação não só contra o Estado canadense, mas, também contra Québec, devido ao programa conhecido como *Investissement Québec*. Nas defesas apresentadas pelos canadenses, muitos argumentos foram defendidos, todavia não foi alegado em nenhum momento que Québec não seria sujeito no processo por ser uma província ou que poderia implementar políticas de subsídios por não ter assinado o ASMC¹².

O que se pode concluir é que o ASMC trouxe expressamente o reconhecimento de que a concessão de subsídios pode se dar por órgãos do Estado. A caracterização de determinado órgão como sujeito deve levar em conta a origem e o caráter público das funções atribuídas. As competências delegadas podem ser exercidas com elevado grau de discricionariedade, cujas faculdades mesmo assim são do governo, que, em última instância, mantém sob seu controle¹³.

Mais um forte argumento, além da delegação (origem) de poderes estatais para exercer, regular, fiscalizar, controlar ou restringir direitos, assim como obrigações (de caráter público) a um órgão que estará sob seu controle, mesmo possuindo certa discricionariedade, é que a transferência de recursos proporcionada pelo outorgante ao beneficiário só é possível através de intervenção governamental¹⁴.

Além de o Estado, as entidades da administração indireta e as entidades paraestatais enquadrarem-se como outorgantes de subsídios, órgãos privados podem ser reconhecidos

¹² *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles. WT/DS70/R e Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles. WT/DS222/R.*

¹³ *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos. WT/DS103/AB/R, § 101.*

¹⁴ *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos. WT/DS113/RW, § 6.39.*

como sujeitos ativos perante o ASMC, quando o governo “[...] *encomende* a uma entidade privada uma ou várias das funções descritas nos incisos (i) a (iii) *supra* que normalmente seria incumbência do governo, ou *ordene* que as leve a cabo [...]”¹⁵.

Quanto à entidade privada, o que irá caracterizá-la como sujeito ativo ou agente concedente da ajuda é o ato de delegação de funções públicas destinadas a subsidiar empresas ou produções.

Entretanto, são exatamente os tipos de funções realizadas pelos órgãos privados que acabam gerando dúvidas se estariam inseridos nas delegações de atribuições concedidas pelo Estado.

O Canadá e os EUA enfrentaram-se em um litígio resolvido pelo OSC, em que foi analisada a questão da delegação. Entre outros assuntos, foi discutido se as limitações às exportações para aumentar as vendas internas, impostas pelo governo estadunidense, (i) poderiam ser enquadradas como uma categoria de contribuição financeira, e (ii) se esta prática teria uma conotação de ação afirmativa e explícita de delegação ou comando, ou seja, um ato de *encomenda* ou *ordem*, e (iii) se os produtores individuais que sofreram a limitação dos seus produtos à exportação seriam “entidades privadas”¹⁶.

Sobre a questão da delegação de atribuições e a caracterização dos produtores como entidades privadas, o entendimento foi o de que, como fator dominante, deve ficar clara a intenção do governo de “delegar”, como ação afirmativa e explícita a uma entidade privada, as funções que lhe são próprias e delimitadas nos itens (i) a (iii) do parágrafo em questão,

¹⁵ Texto autêntico, em espanhol, foram utilizados “encomiendar” e “ordenar”, conforme se pode observar *supra*. Em versão oficial no Brasil, foram substituídas por “confiar” e “instruir”, respectivamente.

¹⁶ *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*. WT/DS194/R.

diante da natureza, e não quanto aos efeitos¹⁷ e resultados dessas ações para as empresas afetadas¹⁸.

Portanto, essa entidade privada deve levar a cabo suas tarefas, através de uma atitude afirmativa, substituindo uma função que seria originariamente do governo. Para tanto, devem estar presentes três elementos que constituirão os parâmetros para identificar o ato de delegação, segundo as fundamentações do Painel, ao analisar os argumentos das partes:

(i) uma ação explícita e afirmativa de delegação ou de mando; (ii) dirigida a um destinatário explícito; e (iii) cujo objeto é levar a cabo uma tarefa ou obrigação particular. Dito de outra maneira, o significado corrente dos verbos “encomendar” e “ordenar” compreende estes elementos: *algo* se delega necessariamente, e se delega necessariamente *a alguém*; com base no mesmo princípio, *alguém* recebe necessariamente uma ordem, e recebe necessariamente uma ordem *de fazer algo*. Não cremos, portanto, que possa dizer que se encomendou ou ordenou algo se não concorrem os três elementos¹⁹.

Importante considerar, ainda sobre o tema, o alerta do Painel sobre a grande diferença que há num ato de governo de delegar funções a entidades estatais, paraestatais ou privadas e o ato do governo de intervenção.

O ato de intervenção pode se dar por variados motivos, entre eles políticos ou econômicos, e de maneiras diferentes, ocasionando resultados não previstos ou diversos do planejado. No ato de delegação, cumpre-se uma tarefa ou obrigação particular. Assim, ambas se diferenciam porque a intervenção governamental não se restringe a uma obrigação isolada, identificada num ato de encomendar ou ordenar²⁰.

¹⁷ Entende-se como efeitos “[...] *un aumento efectivo del suministro nacional del producto objeto de limitación, como resultado de una limitación de las exportaciones*”. *Estados Unidos – Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*. WT/DES194/R, § 8.41.

¹⁸ *Estados Unidos – Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*. WT/DS194/R, § 8.35.

¹⁹ *Estados Unidos – Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*. WT/DS194/R, § 8.29.

²⁰ *Estados Unidos – Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*. WT/DS194/R, § 8.33.

Concluiu-se que “[...] a distinção que fazemos entre encomendar e ordenar e a intervenção de um governo que pode ou não surtir efeito determinado num mercado particular em momento preciso não é simplesmente semântica”²¹.

O órgão privado enquadrar-se-á como agente ativo a conceder uma contribuição financeira, quando ficar identificada a natureza de seus atos como equivalentes àquelas que são originariamente atribuições do governo delimitadas nos itens (i) a (iv).

Portanto, depreende-se que, por autorização governamental, o setor privado pode se assumir como entidade concedente dos subsídios ao beneficiário, desde que esteja realizando funções específicas, cuja natureza dos atos sejam originariamente do governo.

Esclarecido quem pode oferecer a ajuda, ou seja, o Estado e, por delegação de poderes, as entidades públicas assim como as entidades privadas, pretende-se, então, verificar quais seriam os tipos de ajudas reconhecidas pelo ASMC.

3.1.1.1 Contribuição financeira

O ASMC delimita a ajuda governamental ou subsídio, genericamente, em duas classes: (i) a contribuição financeira e (ii) receita ou sustentação de preços.

A contribuição financeira engloba quatro categorias distintas de atividade governamental, que se identificam pela (i) transferência ou potencial de transferência direta de fundos e obrigações; (ii) perdão de dívidas públicas ou a dispensa do seu recolhimento; assim como pode ser considerada uma categoria de contribuição financeira a (iii) aquisição de bens ou o fornecimento de bens ou serviços, mesmo que tenham objetivo maior do que

²¹ Nesse caso, o Canadá perdeu porque as limitações à exportação não foram consideradas contribuições financeiras pelo Painel. *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenções las limitaciones de las exportaciones*. WT/DS194/R, § 9.1.

infra-estrutura geral; e, como quarto tipo de contribuição, (iv) o pagamento a um sistema de fundos²².

Analisando os antecedentes das negociações do ASMC, quando houve discussões sobre a delimitação do termo “subsídio”, foi preciso delimitar o sentido da expressão “contribuição financeira” e “benefício”, que são os dois elementos jurídicos fundamentais envolvidos na definição de subsídio.

A expressão “contribuição financeira” foi objeto de muitas discussões durante as negociações, e a grande maioria dos Membros concordou que somente poderiam ser absorvidas pelas regras do ASMC, e sujeitas às medidas compensatórias, ajudas governamentais que tratassem de contribuição financeira²³.

O objetivo de inserir a expressão “contribuição financeira” na definição de subsídios do ASMC, em primeiro lugar, foi o de impedir que qualquer medida governamental que acabe gerando um benefício pudesse ser entendida como subsídio²⁴.

Sendo ponto pacífico que contribuição financeira seria um dos elementos jurídicos do termo subsídio, foi preciso, então, chegar a um consenso do significado preciso do termo. Variou desde “um ônus para o erário público”, ou um “custo para o governo” até se incluíram as transferências governamentais, inclusive por delegação aos agentes não governamentais²⁵.

Ao final de um dos documentos elaborados por especialistas da Secretaria da OMC, solicitados pelo Grupo de Negociadores responsáveis pela elaboração do ASMC, depreende-se que

²² Artigo 1º, § 1º, (a) (1).

²³ *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenções las limitaciones de las exportaciones.* WT/DS194/R, § 8.64.

²⁴ *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenções las limitaciones de las exportaciones.* WT/DS194/R, § 8.65.

²⁵ *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenções las limitaciones de las exportaciones.* WT/DS194/R, § 8.69.

Há práticas que comportam uma transferência direta de recursos (por exemplo, as doações e os empréstimos); há as que supõem transferências diretas potenciais ou obrigações (por exemplo, as garantias de empréstimo); outras consistem em não receber ou não arrecadar ingressos (incentivos fiscais, como as bonificações fiscais sobre as inversões em favor de determinadas indústrias). Essas práticas parecem ser simplesmente exemplos concretos do princípio geral sugerido pelo Grupo Especial no informe que reconhece o Novo Suplemento dos IBDD, a saber, que existem subsídios **quando o Estado exerce sua faculdade de recolher encargos e gastar recursos, seja diretamente ou mediante a delegação de sua faculdade impositiva**²⁶ (grifou-se).

Portanto, a natureza das ações governamentais que podem ser consideradas como contribuições financeiras deve se manifestar da seguinte forma: (i) transferência ou potencial transferência de fundos, (ii) não-recolhimento de receitas ou perdão das mesmas, ou (iii) fornecimento de produtos ou serviços.

No litígio entre o Canadá e os EUA, sobre medidas que tratam como subsídios as limitações às exportações, ao se analisar a definição de contribuição financeira, avaliou-se que

Com base nos incisos i) a iii), um governo que atua por sua conta efetua essa transferência fornecendo diretamente algo de valor – dinheiro, produtos ou serviços – a uma entidade privada. O inciso iv) garante às mesmas classes de transferências *governamentais* de recursos econômicos, quando se efetuam mediante a delegação explícita dessas funções a uma entidade privada, cuja prática não difira das funções do governo²⁷.

Com a análise do Painel sobre a definição de contribuição financeira, conclui-se que a contribuição compreende ou dinheiro, ou produto ou serviços, concedida pelo governo ou órgãos públicos, ou, ainda, quando delega a órgão privado a atribuição de transferir dinheiro, produtos ou serviços em seu nome.

As legislações ou regulamentos governamentais limitantes da quantidade das exportações, estabelecendo certas circunstâncias para que estas sejam autorizadas, ou ainda

²⁶ OMC, *Subvenciones y medidas compensatorias – Nota de la Secretaria*. MTN.GNG/NG10/W/4, sección 4.1.A.

²⁷ *Estados Unidos – Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*. WT/DS194/R, § 8.73.

impondo algum ônus ou impostos ao exportador, conforme entendimento do Painel atendendo ao previsto no ASMC, não são considerados contribuições financeiras²⁸.

Portanto, com a lide entre os dois países, concluiu-se que limitações às exportações não poderiam constituir contribuição financeira na categoria de fornecimento de bens encomendado ou ordenado pelo governo, conforme determinam os incisos (iii) e (iv) do parágrafo primeiro a) 1) do artigo primeiro.

Somente a ação governamental que compreenda o não-recolhimento de encargos, os subsídios de dispensa ou o gasto dos recursos dos cofres públicos para incentivar a produção ou a exportação, subsídios de prestação, pode ser chamada de subsídios.

No caso *supra*, qualquer medida para impedir ou dificultar a exportação que estimule o produto a permanecer no mercado e com isso aumente a oferta interna, barateando o produto que será aproveitado como componente de outro produto que será exportado, não pode ser considerada subsídio.

3.1.1.2 Receita e sustentação de preços

Ocorre ajuda governamental ao produtor, por meio de concessão de recurso público ou receita, quando o governo complementa a diferença entre a expectativa de preço de um produto e o valor recebido como pagamento efetivo. Já a sustentação de preços pode ser identificada quando o governo compra bens a um preço maior do que é oferecido no mercado mundial, com o fim de manter o preço de seus produtos nacionais²⁹. Trata-se, pois, de alguma forma de apoio ou proteção à renda do produtor ou ao preço do produto nacional em questão.

²⁸ *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenções as limitaciones de las exportaciones.* WT/DS194/R, § 8.75.

²⁹ Stanbrook e Bentley, 1996, p. 88.

Na letra “(a) (2)” do parágrafo primeiro do artigo que define subsídio, há a referência que a receita e a sustentação de preços devem ser interpretadas de acordo com Artigo XVI do GATT 1994, ou seja, “[...] que tenham diretamente ou indiretamente por efeito elevar as exportações de um produto qualquer do território da referida parte contratante ou de reduzir as importações do mesmo no seu território [...]”.

Depreende-se que as formas em que um subsídio pode se apresentar são muito amplas. Tanto o oferecimento de recursos financeiros ou bens em espécie, a renúncia aos créditos oriundos dos tributos quanto a sustentação de preços são considerados ajudas governamentais.

3.1.2 Vantagem

A definição de um subsídio regulado pelo ASMC absorve uma extensa determinação de tipos de fundos, bens e serviços públicos que representam o objeto da ajuda governamental, desde que inseridos no âmbito das competências materiais da entidade concedente.

Em resumo, o objeto do subsídio compreende desde a entrega de fundos públicos, o perdão de receitas ou mesmo quando estas deixam de ser recolhidas, até a aquisição ou fornecimento de bens e o fornecimento de serviços pelo governo, desde que o fornecimento de bens e serviços não se destine à infra-estrutura geral.

Também será considerado subsídio a ajuda que ocorra com proteção de rendas e sustentação de preços, com o objetivo de elevar a exportação ou de reduzir a importação de um determinado produto, além da que se expresse em forma de receita.

Estando, dessa forma, determinada a entidade reconhecida como o agente ativo a conceder a ajuda, assim como delimitadas todas as possíveis formas de ajudas em que

poderia se manifestar o subsídio, o item seguinte, para caracterizá-lo plenamente, deve ser a identificação de um benefício ou vantagem³⁰ ao destinatário. Entretanto, não ficou definido em nenhum momento pelo ASMC o que venha a ser uma vantagem ou os critérios para identificá-la.

Para o ASMC, subsídio e benefício já não podem mais ser vistos como sinônimos, conforme foi apresentado no primeiro capítulo, ao verificar o significado genérico do termo em dicionários. Na realidade, “benefício” e “vantagem” são palavras com o mesmo significado, que representam uma parte do conceito de subsídio.

Para a identificação de um subsídio fica claro, expressamente no ASMC, que deve ser levado em conta os custos para o governo da ajuda que se materializa com as contribuições, mas deve ser evidenciada a vantagem conquistada pelo destinatário. Assim, a parte que se sentir lesada, prejudicada por um subsídio, não poderá apenas apresentar provas que houve contribuição do governo, mas também que esta gerou um benefício para a empresa ou setor³¹.

Se um setor industrial pode fazer empréstimos no mercado com juros de 10%, mas o governo faz empréstimos especiais a esse setor a um custo de 8%, captando anteriormente o montante com custo de 6%, conclui-se que houve um benefício para o setor industrial, mas não houve um custo para o governo. De fato, o empréstimo gerou uma alocação dos recursos para determinadas empresas, que não estavam à disposição no mercado³².

Podem existir altos custos ou mesmo nem existir custos para aquisição da contribuição financeira que é repassada à empresa ou setor, mas é fundamental comprovar a vantagem do destinatário para que fique demonstrado o dano e, em última instância, a distorção do mercado internacional que o subsídio pode causar.

³⁰ Artigo 1º, §1º, letra “(b)”.

³¹ Jackson, 1997, p. 295.

³² Exemplo apresentado por Jackson (1997, p. 295).

A discussão sobre a abrangência dos termos “benefício” ou “vantagem” foi travada no caso anteriormente citado envolvendo o Brasil e o Canadá, iniciado nas consultas em 10 de março de 1997, em que o Brasil acusou o governo canadense, ou suas províncias, de subsidiar a exportação de aeronaves civis produzidas pela empresa Bombardier³³.

Nesse processo, um dos pontos em que não houve consenso entre os litigantes foi a interpretação do termo “benefício”, o que levou o Painel a interpretar como sendo uma vantagem concedida pelo governo. Observou-se que o beneficiário não teria obtido o benefício se se tratasse de condições normais de mercado, pois não estaria disponível. É o que se pode observar:

Por todas as razões expostas, repelimos a interpretação do termo “benefício” do parágrafo 1 b) do artigo 1 do Acordo SMC proposta pelo Canadá e baseada no “custo líquido para o governo”. Em consequência, prescindindo do caso de supostas formas “de apoio dos ingressos ou dos preços” no sentido do inciso 2) do parágrafo 1 a) do artigo 1, consideramos que uma “contribuição financeira” de um governo ou de qualquer organismo público confere um “benefício” e constitui por ele um subsídio no sentido do artigo 1 do Acordo SMC, quando com ela se outorga ao receptor uma vantagem com respeito aos critérios comerciais aplicáveis, é dizer quando se facilita em condições mais vantajosas que as que haveriam estado ao alcance do receptor no mercado³⁴.

É, na comparação entre uma situação de livre mercado e outra onde há uma política governamental, que se pode obter o resultado da última, uma vantagem concreta. Quando um Membro implementa uma política, há uma oposição à neutralidade nas relações comerciais em virtude do resultado de qualquer ato administrativo direto ou indireto. Esse ato representa uma intervenção na economia de um país, de forma geral, ou de um setor econômico ou empresa em particular, o que acaba colocando, financeiramente, o destinatário numa situação privilegiada.

³³ *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*. WT/DS70/R.

³⁴ Decisão confirmada pelo Órgão de Apelação. *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*. WT/DS70/R, § 9.120.

A elasticidade do conceito legal de subsídio leva a formular, na verdade, um conceito extenso, cuja amplitude do objeto estudado necessita de cautela, eis que contribuição financeira e benefício são conceitos jurídicos distintos. Entretanto, só analisando conjuntamente a presença desses dois fatores é possível identificar a existência de um subsídio³⁵.

3.2 SUBSÍDIO À PRODUÇÃO E À EXPORTAÇÃO

O ASMC, ao definir subsídio no artigo primeiro, faz referência à definição determinada pelo artigo XVI do GATT 1994, que vem complementar o âmbito de compreensão do conceito ao dividir os destinatários em dois grupos: (i) empresas ou setores que recebem o subsídio para incentivar a produção doméstica e (ii) beneficiários que recebem o incentivo para a exportação de seus produtos.

Antes de analisar as categorias de ajuda governamental reguladas pelo ASMC, é preciso fazer um esclarecimento de caráter mais econômico do que jurídico sobre a diferença entre um subsídio que se destine à produção e um que se destine à exportação, já que, mais adiante, essa diferença será crucial para identificar um subsídio proibido.

É subsídio à produção aquele concedido pelo governo que se destine ao financiamento da fabricação dos produtos a serem comercializados mediante o custeamento de fase de elaboração do produto. Pode ocorrer com a disponibilização de recursos como doações, empréstimos e aportes de capital para aquisição de insumos, matérias-primas e outros recursos para a produção, ou com potenciais transferências diretas de fundos ou

³⁵ *Estados Unidos – Medidas que tratam como subvenções las limitaciones de las exportaciones. WT/DS194/R, § 5.17.*

obrigações, através de garantias de empréstimos, fornecimento de bens e serviços ou incentivos fiscais³⁶.

Duas outras formas de o governo subsidiar a produção também podem ocorrer sem ser na fase de fabricação do produto. A primeira, mediante a sustentação dos preços, com a compra dos bens a um preço maior do que é oferecido no mercado mundial, com o fim de manter o preço dos produtos nacionais. Na segunda hipótese, com apoio à receita, quando se complementa a diferença entre a expectativa de preço de um produto e o valor recebido como pagamento efetivo³⁷.

Os subsídios à produção estão entre os maiores problemas comerciais internacionais, pois revelam uma linha divisória entre a soberania nacional e a interdependência internacional junto aos mercados consumidores interligados pelo grande fluxo comercial que ocorre entre fronteiras³⁸.

Ao relatar as controvérsias entre o Canadá e os EUA, antes da formação do bloco econômico conhecido como *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), Gaisford e MacLachlan comentam que esses países mantiveram disputas comerciais diante das posições antagônicas defendidas por cada um³⁹.

Horlick salienta que o Canadá, historicamente, defendia o direito de subsidiar suas produções nacionais, com o firme argumento de que se tratava de uma questão de soberania nacional. Enquanto isso, os EUA desde o início do século têm sido defensores do livre comércio, com o argumento de que não subsidiavam suas produções domésticas, apesar de as evidências apontarem o contrário⁴⁰.

Nesse exemplo, delinea-se o conflito entre dois países ricos e parceiros comerciais, que se posicionam diferentemente quanto aos subsídios. Os EUA tinham, diante da

³⁶ Artigo 1º, §1º, letra (a) (1) (i), (ii) e (iii).

³⁷ Ver comentários *supra*.

³⁸ Gaisford e McLachlan, 1990, p. 55.

³⁹ Gaisford e McLachlan, 1990, p. 56.

⁴⁰ *Apud* Gaisford e McLachlan, 1990, p. 56.

legislação nacional, a possibilidade de impor uma grande quantidade de sanções comerciais; por outro lado, nem todos os subsídios canadenses à produção estavam provocando distorções no mercado exportador norte-americano.

Entretanto, um campo de equilíbrio, ou *level playing field*, foi estabelecido pela Rodada Uruguai, delimitando que somente os produtos domésticos subsidiados e causadores de danos ao mercado concorrente é que serão punidos. Mas a preocupação de Gaisford e MacLachlan refere-se à dificuldade em se valorar uma sanção quando o subsídio é destinado à produção, mas “de fato” se direcionar à exportação, o que não ficou resolvido pelo ASMC⁴¹.

Quanto aos subsídios à exportação, dividem-se em duas etapas distintas, conhecidas como fases pré-embarque e pós-embarque⁴².

Na fase pré-embarque, o subsídio é destinado à produção, possibilitando a aquisição de insumos, matérias-primas e de outros recursos, cujo financiamento governamental tem como objetivo estimular a venda do produto no mercado internacional, onde há uma antecipação financeira mais vantajosa do que poderia ser encontrada no mercado⁴³.

Na fase pós-embarque, há ajuda de crédito para a exportação, após a elaboração do produto que será exportado. Nesse caso, pode ocorrer a dilação de prazo ou condições mais favoráveis de pagamento após o embarque da mercadoria. O exportador deve aguardar o recebimento do pagamento parcelado ou mesmo poderá receber o crédito à vista do agente financiador. Transferirá, então, a este o direito ao pagamento, que será feito pelo importador, sempre em situações que gerarão resultados mais vantajosos ao exportador, em função da intermediação e conseqüente ajuda do governo⁴⁴.

⁴¹ Gaisford e MacLachlan, 1990, p. 75.

⁴² SENAI – DF, 2000, p. 109.

⁴³ SENAI – DF, 2000, p. 109.

⁴⁴ SENAI – DF, 2000, p. 114-120.

Quanto aos subsídios à exportação, foi elaborada uma lista ilustrativa com várias situações em que os subsídios estão subordinados de direito ou de fato ao desempenho exportador, descritas no Anexo 1 do ASMC, e que são exemplos de práticas consideradas proibidas⁴⁵.

Os tributos com alíquotas mais favoráveis do que as exigidas no mercado interno para o transporte interno e de fretes são subsídios concedidos na fase pré-embarque à exportação⁴⁶, por exemplo. Já a criação de programas governamentais de seguro à exportação cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas são exemplos de subsídios outorgados na fase pós-embarque⁴⁷.

3.3 SUBSÍDIO DE DIREITO E SUBSÍDIO DE FATO

Outra questão que precisa ser elucidada, antes da análise das categorias, diz respeito ao subsídio de direito e ao subsídio de fato, concedidos ao exportador, cuja divisão não estava prevista no Código de Subsídios da Rodada Tóquio.

Essas expressões foram inseridas no ASMC, no artigo 3º, onde se depreende que são subsídios proibidos quando “[...] vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições [...]”.

Para explicar o sentido do que compreenderia o termo “de fato”, em nota de rodapé foi feito um comentário ao artigo 3º, delimitando que será subsídio “de fato” quando “[...] os fatos demonstrarem que a concessão de um subsídio, ainda que não esteja vinculada de

⁴⁵ Artigo 3º, § 1º letra (a) do ASMC.

⁴⁶ Anexo I, letra (c) do ASMC.

⁴⁷ Anexo I, letra (j) do ASMC.

direito ao desempenho exportador, está de fato vinculada a exportações ou a ganhos com exportações, reais ou previstos [...]”⁴⁸.

Quanto ao subsídio de fato, a interpretação do âmbito de aplicação desse tipo de subsídio foi realizada pelo Painel em um dos casos envolvendo o Canadá e o Brasil, onde o governo brasileiro questionou vários programas de apoio às exportações, realizados pela empresa de aeronaves regionais canadense, entre eles o programa conhecido como *Technology Partnerships Canadá* (TPC)⁴⁹.

Entre várias discussões, o Brasil argumentou que o TPC tinha como objetivo fazer investimentos reembolsáveis, com certo grau de privilégios. As aeronaves fabricadas pela empresa Bombardier enquadravam-se no tipo de investimento destinado ao mercado exportador de produtos com alto valor agregado, e que só seriam restituíveis caso houvesse retorno com certo grau de rentabilidade. Sustentou-se que esse tipo de entrega de fundos, em condições mais favoráveis a uma empresa em particular que dirige sua produção para o mercado internacional, constituiria um benefício proibido pelo ASMC.

Um dos pontos polêmicos, portanto, sob responsabilidade do Painel foi verificar se a assistência concedida pelo TPC à Bombardier estaria vinculada aos resultados externos, por estar de fato vinculada às exportações ou aos ingressos de exportações previstos.

Foi necessário analisar o sentido das expressões “vinculadas de fato ao desempenho exportador” e “de fato vinculada a exportações ou a ganhos com exportações, reais ou previstos”. Ambos os litigantes concordaram que o sentido da expressão “estar vinculada a” significa “[...] que uma das *condições* para conceder o subsídio seja a *expectativa* de que dessa forma se realizarão exportações”⁵⁰.

⁴⁸ Artigo 3º, §1º, letra (a), nota n. 4.

⁴⁹ *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*. WT/DS70/R, § 9.331.

⁵⁰ *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*. WT/DS70/R, § 9.339.

Houve divergência quanto à subordinação ou orientação da concessão do subsídio previsto no TPC ao desempenho exportador ou ingresso de exportações previstas, que, segundo o Brasil, foi a característica dominante que desencadeou a ilicitude do programa canadense, conforme comprovado em provas fáticas.

O argumento brasileiro foi acatado pelo Painel, que decidiu:

Expressando esta noção de forma mais concreta, consideramos que as provas fáticas apresentadas devem demonstrar que se não tivessem havido expectativas de que se realizariam vendas de exportação (quer dizer, “exportações” ou “ingressos de exportação”) “como consequência” do subsídio, esta não se teria outorgado. Em nossa opinião, isto implica em vínculo firme e direto entre a concessão do subsídio e a criação ou geração de vendas de exportação. Quer dizer, consideramos que o critério “a não ser por” se refere em primeiro lugar às vendas de exportações previstas. Portanto, quanto mais fácil um subsídio à venda de um produto no mercado de exportação, maior será a possibilidade de que os fatos possam demonstrar que esse subsídio não se teria outorgado a não ser pelas exportações ou ingressos de exportações previstos. Entretanto, se um subsídio não afeta em grande medida as vendas de exportação, há menos possibilidade de que os fatos demonstrem que o subsídio não teria sido concedido a não ser pelas exportações ou os ingressos de exportações previstos. À luz do exposto *supra*, seria menos provável que os subsídios destinados puramente à investigação ou a fins gerais, como a melhora da eficácia ou a adoção de novas tecnologias, se ajustariam ao critério “a não ser por” que os subsídios mediante aos quais se ajuda diretamente às empresas a comercializar produtos concretos no mercado “de exportação”⁵¹.

Em conclusão, é subsídio de fato quando houver a comprovação de que um Membro esteja direcionando subsídios e vinculando-os ao desempenho exportador de determinada empresa, e só o concederá mediante a comercialização de produtos no comércio internacional prevista previamente.

Em um outro litígio iniciado pelos EUA contra a Austrália, devido a supostos subsídios concedidos aos produtores e exportadores australianos de couro para automóveis,

⁵¹ *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*. WT/DS70/R, § 9.339.

a questão dos subsídios subordinados de fato ao desempenho exportador da empresa beneficiária foi novamente analisada pelo OSC⁵².

Nesse caso, um dos subsídios questionados foi realizado por meio de três pagamentos realizados com base num contrato de doação de 30 milhões de dólares, de acordo com as exportações projetadas em função de determinados critérios vinculados aos resultados. Havia no contrato a cláusula do máximo empenho, que determinava os objetivos em matéria de resultados globais. Além disso, o segundo e o terceiro pagamentos estavam vinculados aos resultados das exportações ocorridas no transcorrer do primeiro pagamento⁵³.

Para compor a decisão, os painelistas trataram de analisar previamente os itens que serviriam para determinar o que compreenderia os “objetivos em matéria de resultados globais”. Para esse caso foi observada a natureza tributária das exportações, as atividades da empresa e o tamanho do mercado australiano, fatores vinculados aos resultados em matérias de vendas. Tendo em conta esses fatores, mais os objetivos das vendas consignadas no contrato de doação, o Painel entendeu que estaria caracterizado que os resultados previstos das exportações vinculavam-se de fato à concessão dos subsídios⁵⁴.

Neste mesmo caso supracitado, entre Austrália e EUA, também foi discutido determinado subsídio que seria vinculado de direito ao desempenho exportador. O Painel não chegou a analisar o mérito dessa questão em virtude de os EUA não ter apresentado seus argumentos no decorrer do processo ou as provas contra a Austrália, após ter recebido

⁵² *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R.

⁵³ *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R, § 9.71.

⁵⁴ *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R, § 9.71.

as cópias dos contratos de doação e de empréstimo, o que fez com que os painelistas entendessem que a falta de defesa se traduzisse em abandono dessa hipótese⁵⁵.

Entretanto, no primeiro momento em que foram apresentados os argumentos que fundamentaram a reclamação estadunidense, estava incluída a acusação do subsídio de direito vinculado ao desempenho exportador utilizado com base em determinado programa de apoio às exportações pela Austrália. As Partes apresentaram seus pontos de vista sobre o entendimento do que seria a vinculação “de direito”⁵⁶.

O argumento estadunidense diferenciava subsídio “de direito” e “de fato” diante dos resultados explícitos que as exportações apresentassem no primeiro caso e implicitamente quando se tratasse de “de fato”. Ao se defender dessa alegação, a Austrália argumentou que, “[...] se o propósito tivesse sido formular uma distinção entre ‘explícito’ e ‘implícito’, quer dizer, entre ‘expressamente’ e algum critério sobre os efeitos no comércio, como parecem sugerir os Estados Unidos, o texto assim o teria dito”⁵⁷.

Já para a Austrália, a diferença estava na previsão em lei ou regulamento para os subsídios de “direito” e previsão em ato administrativo para o caso de situação fática. No momento da réplica oferecida pelos EUA, alegaram que “[...] Não existe nenhuma diferença efetiva entre uma disposição governamental incluída em uma lei, em um regulamento ou em um documento emitido por um funcionário governamental devidamente autorizado em função de um instrumento administrativo ou ordem executiva”⁵⁸.

Dessa forma, como não houve decisão do Painel para esclarecer essa divergência de interpretação, e como os EUA deixaram de lado a questão do subsídio vinculado “de

⁵⁵ *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R, § 9.49.

⁵⁶ *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R, § 7.

⁵⁷ *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R, § 7.134.

⁵⁸ *Australia – Subvenciones concedidas a los productores y exportadores de cuero para automóviles.* WT/DS126/R, § 7.125.

direito” ao resultado da exportação, presume-se que o argumento australiano tenha sido o mais coerente. Assim, quanto à delimitação do que venha ser subsídio “de direito”, deve-se ter em mente que é um subsídio respaldado por uma previsão legislativa para identificá-lo. Não depende de fatos ou desempenhos que necessitam ser comprovados como no subsídio de fato.

Na lista ilustrativa de subsídios à exportação, que compreende o Anexo I do ASMC, a previsão legal de alíquota mais favorável de tarifa para transporte interno e fretes para as exportações do que concedida aos produtos que serão vendidos no mercado interno é considerada subsídio de direito ao desempenho exportador⁵⁹.

Outros exemplos são as isenções de impostos diretos ou impostos sociais pagos por empresas industriais ou comerciais, assim como as isenções de impostos indiretos sobre a produção e distribuição de produtos exportados⁶⁰.

3.4 A QUESTÃO DA ESPECIFICIDADE

Para que os subsídios sejam considerados proibidos, além da contribuição ou apoio do Estado e da identificação de uma vantagem para quem recebe, faz-se necessário que os subsídios sejam específicos⁶¹ a uma empresa e produção, ou setor de empresas e produções em particular. É o que determina o parágrafo 2º do artigo 1º do ASMC: “Um subsídio, tal como definido no parágrafo 1, apenas estará sujeito às disposições da PARTE II ou às

⁵⁹ Anexo I, letra (c).

⁶⁰ Anexo I, letras (e) e (g).

⁶¹ Artigo 2º.

disposições das PARTES III ou V se o mesmo for específico, de acordo com as disposições do Artigo 2^o⁶².

A absorção deste elemento na determinação da proibição de um subsídio foi inspirada na legislação estadunidense, provavelmente a única legislação que incorporou a questão da especificidade desde 1979 e que utiliza o termo como um teste para a implementação de medidas compensatórias, inclusive elemento já consolidado pela jurisprudência administrativa e judicial daquele país⁶³.

A explicação para o *specificity test* ter sido absorvido pelo ASMC é difícil de ser dada. Entretanto, Jackson cita, para justificar a escolha por este requisito, o argumento econômico, no sentido de que, se o subsídio é colocado à disposição de toda a sociedade, não haverá distorção do mercado, ou tais distorções seriam mínimas. Como exemplo da praticidade da utilização desse teste, as atividades gerais que englobam infra-estrutura, como polícia, estradas, escolas e saúde estão eliminadas do conjunto de subsídios acionáveis⁶⁴.

Ainda, há o problema da especificidade de direito e de fato, conforme salienta Jackson, eis que um subsídio pode ser formulado pelo governo, dando a impressão de que estará disponível a todos e, no entanto, será acessível apenas a algum setor. Por exemplo, o governo mexicano pode oferecer juridicamente a todos os comerciantes a oportunidade de comprar amônia a um preço bem mais barato que o praticado no mercado mundial, porém essa oferta só é interessante ao produtor de fertilizantes⁶⁵.

⁶² A parte II trata dos subsídios proibidos, na parte III são regulados os subsídios recorríveis e, na parte V, são regulamentadas as medidas compensatórias.

⁶³ Jackson (1997, p. 296) cita que “*The U.S. 1979 law defines subsidy this way: ‘The following domestic subsidies, if provided or required by government action to a specific enterprise or industry, or group of enterprises or industries, whether publicly or privately owned’ [...]*”. Nesse sentido, ver também Capítulo 1, em que Samalea comenta sobre a legislação norte-americana e a questão da especificidade.

⁶⁴ Jackson, 1997, p. 296.

⁶⁵ Jackson (1997, p. 297) cita também o exemplo tributário, em que “[...] *in the income tax law an accelerated depreciation privilege could be offered to all who can take advantage of it, but in fact it will likely benefit those firms that use more capital goods than other firms (such as service firms) that do not. Yet, it seems generally understood that such a tax measure would be ‘non-specific’, and therefore not ‘actionable’*”.

Para delimitar a especificidade de um subsídio, devem ser levados em conta alguns critérios. Entre eles, é imprescindível verificar se foi limitado, explicitamente, o acesso ao subsídio somente a algumas empresas por legislação ou pelo governo.

Será a análise dos critérios e das condições em que se concedeu o subsídio que proporcionará a identificação da especificidade, e esses critérios e condições serão objetivos quando estiverem respaldados pela neutralidade, “[...] isto é, que não favorecem determinadas empresas em detrimento de outras e que são de natureza econômica e de aplicação horizontal, tais como número de empregados ou dimensão da empresa”⁶⁶.

Serão considerados critérios objetivos os que tratem de direito de acesso automático aos interessados, delimitada a quantidade de subsídios a serem oferecidos, em que todas as informações e regulamentações venham esclarecidas em legislação específica ou qualquer outro documento oficial que permita qualquer verificação⁶⁷.

Se mesmo assim houver indícios de especificidade, será possível identificar e comprovar essa situação⁶⁸ por meio de outros fatores, como, por exemplo, a parcialidade com que a autoridade exerceu seu poder discricionário na concessão do subsídio, a escolha reiterada de um programa de subsídios por número limitado de empresas ou uma grande quantidade de contribuições a algumas empresas, desproporcional ao concedido a outras⁶⁹.

Ávila, ao analisar alguns casos decididos pelo OSC envolvendo o ASMC, concluiu que a especificidade não chegou a ser tema central das discussões, mas “[...] a questão está envolvida sempre, não através do artigo 2, mas sim por força dos artigos 1 e 3 do acordo”, que são os artigos que definem o que é um subsídio e quando ele é proibido⁷⁰.

⁶⁶ Artigo 2º, letra (b), nota 2.

⁶⁷ Artigo 2º, §1º, letra (b).

⁶⁸ “Qualquer determinação de especificidade ao abrigo do disposto neste Artigo deverá estar claramente fundamentada em provas positivas” é o que determina o parágrafo 4º do artigo 2º.

⁶⁹ Artigo 2º, §1º, letra (c).

⁷⁰ Ávila, 1999, p. 11.

Em resumo, será a aplicação do *specificity test* na análise de cada caso em concreto que permitirá identificar o que acontece na realidade do mercado e a presença ou não do subsídio recorrível. Cada caso deverá ser guiado por princípios econômicos e administrativos, acima relatados, que permitirão identificar a presença da especificidade.

Observada a importância do critério da especificidade, analisar-se-ão as três categorias de subsídios que foram classificados como subsídios proibidos, recorríveis e irrecorríveis pelo ASMC⁷¹.

3.5 CATEGORIAS DE SUBSÍDIOS

O ASMC foi elaborado com a finalidade de disciplinar multilateralmente os subsídios que resultam numa distorção do comércio mundial. Para tanto, alguns tipos de subsídios foram considerados como prejudiciais ao comércio mundial, e tratou-se de proibi-los: os subsídios destinados à exportação⁷², os subsídios dirigidos ao produto nacional, com o fim de torná-lo mais atrativo que o produto importado⁷³ e os subsídios à produção que causem danos aos interesses de outro Membro⁷⁴.

Assim como houve a preocupação em tentar apresentar um conceito mais abrangente do termo “subsídio”, o mesmo ocorreu no momento de determinar as categorias de ajuda governamental que seriam proibidas, ou os casos em que poderiam ser permitidas pelo ASMC.

⁷¹ Os subsídios recorríveis e irrecorríveis também são traduzidos como subsídios acionáveis e não-acionáveis, respectivamente. Segundo informa Stewart (1993, p. 855), tornou-se usual na OMC identificar as categorias de subsídios de acordo com a linguagem dos sinais: subsídios vermelhos, amarelos e verdes, desde a Rodada Tóquio.

⁷² Artigo 3º, § 1º, letra (a).

⁷³ Artigo 3º, § 1º, letra (b).

⁷⁴ Artigo 5º.

3.5.1 Subsídios Proibidos

São considerados subsídios proibidos todas as ajudas governamentais que concedam benefícios e que apresentem as seguintes características:

- (a) subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I;
- (b) subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições.

São proibidos, portanto, todos os subsídios direcionados às exportações ou que privilegiem os produtos nacionais que concorrem com produtos importados. Essas duas situações, além de serem proibidas, estão automaticamente enquadradas como subsídio específico⁷⁵.

Em anexo ao ASMC foi apresentada uma lista ilustrativa de subsídios proibidos. Tal lista não impede que outras políticas governamentais possam ser enquadradas como subsídios. Fazendo uma crítica a essa situação que também foi identificada no Código de Subsídios da Rodada Tóquio, Balassa defende que se deveria optar por uma lista definitiva, porque a lista ilustrativa gera incertezas na aplicação da norma. Como alternativa, poder-se-ia atualizar a lista conforme a conveniência determinasse⁷⁶.

Um dos exemplos de subsídio à exportação apresentados na lista ilustrativa foi amplamente discutido no litígio envolvendo o Brasil e o Canadá, em que o governo brasileiro concedeu subsídios à exportação por meio do Programa de Apoio às Exportações (PROEX), em que arcava com parte dos custos do exportador de aeronaves regionais brasileiras no momento da obtenção de crédito à exportação.

⁷⁵ Artigo 2º, § 3º. Quanto à vinculação ao desempenho exportador, de direito e de fato, já foi tratado em item anterior.

⁷⁶ Balassa, 1989, p. 64.

Na alínea k da lista ilustrativa está descrita a seguinte situação:

A concessão pelo governo (ou por instituições especiais controladas pelas autoridades do governo e/ou agindo sob seu comando) de créditos à exportação a taxas inferiores àquelas pelas quais o governo obtém os recursos utilizados para estabelecer tais créditos (ou que teriam de pagar se tomassem emprestado nos mercados financeiros internacionais recursos com a mesma maturação, nas mesmas condições creditícias e na mesma moeda do crédito à exportação), ou o pagamento pelo governo da totalidade ou de parte dos custos em que incorrem exportadores ou instituições financeiras quando obtêm créditos, na medida em que sejam utilizados para **garantir vantagem de monta nas condições dos créditos à exportação**. (grifou-se).

O Brasil reconheceu, desde as primeiras comunicações prestadas, que subsidiava as exportações de aeronaves através do PROEX, mas que, entre outros argumentos, estaria protegido pela própria lista ilustrativa, porque os subsídios concedidos não “garantiam vantagem de monta” ao exportador.

Segundo a argumentação brasileira, para se calcular uma vantagem, seria necessário “comparar as condições dos créditos à exportação da transação que são potencialmente competitivas”⁷⁷, ou seja, os créditos à exportação que são oferecidos aos exportadores do mesmo produto de outros países.

A decisão do Painel foi a de que não se poderia levar em consideração, para se concluir se houve vantagem, a comparação com exportadores do mesmo produto, mas, sim, “quando o pagamento deu lugar à disponibilidade de créditos à exportação em condições mais favoráveis que as condições que em outro caso se houvessem facilitado no mercado ao comprador com respeito à transação em questão”⁷⁸.

Prevaleceu, contudo, o entendimento de que o parâmetro para se identificar a vantagem está alicerçado na verificação de que a ajuda governamental permite condições mais favoráveis do que se encontraria disponível no mercado.

⁷⁷ *Brasil – Programa de Financiación de las Exportaciones para Aeronaves*. WT/DS46/R, § 7.19.

⁷⁸ *Brasil – Programa de Financiación de las Exportaciones para Aeronaves*. WT/DS46/R, § 7.23.

Para ilustrar mais uma situação que foi objeto de análise pelo OSC envolvendo subsídios proibidos, descreve-se um dos sete programas do já citado litígio entre o Brasil e o Canadá levados à OMC, com a acusação de infringirem o ASMC.

Trata-se do programa denominado de *Cuenta del Canadá*, em que os recursos dessa conta são utilizados para prestar apoio aos exportadores canadenses. O Brasil entende que esse apoio está vinculado ao desempenho das exportações, o que acaba violando os parágrafos 1 a) e 2 do artigo 3º do ASMC. As formas de ajuda desse programa ocorrem mediante doações, empréstimos sem juros, empréstimos a juros mais baixos, garantias, entre outras formas⁷⁹.

Para comprovar as alegações, o Brasil apresentou um documento publicado na imprensa em que um executivo da Bombardier reconheceu ter utilizado esse programa em condições de financiamento consideradas próximas às oferecidas no mercado, o que já caracteriza uma vantagem. Segundo a acusação, houve uma transferência direta de fundos, o que também caracterizaria uma contribuição financeira, prevista no artigo 1º do ASMC⁸⁰.

A conclusão do Painel sobre este caso foi:

Chegamos à conclusão de que o financiamento de dívidas em questão por parte da Conta do Canadá adota a forma de créditos à exportação e que, segundo o que expressou o Canadá, se concedeu “para a exportação de mercadorias”. Em nossa opinião, os créditos à exportação concedidos “a fim de apoiar e desenvolver, direta ou indiretamente, o comércio de exportação do Canadá” estão expressamente vinculados, de direito, aos resultados de exportação⁸¹.

São considerados proibidos os subsídios que distorcem o comércio internacional. Todo o subsídio à exportação é considerado nocivo, assim como o que se destina à produção, para que seja preferido em detrimento de produtos estrangeiros.

⁷⁹ Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles. WT/DS70/R, § 9.214.

⁸⁰ Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles. WT/DS70/R, § 9.220.

⁸¹ Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles. WT/DS70/R, § 9.230.

3.5.2 Subsídios Recorríveis

Existem determinadas políticas governamentais que são implementadas mediante subsídios à produção nacional e, por mais que estejam submetidas à jurisdição de um Membro, acabam resultando em danos à indústria ou aos interesses de outro.

Esses subsídios não são automaticamente proibidos, como os que se destinam à exportação ou os que privilegiam a produção nacional em substituição às importações, mas, se forem identificados alguns elementos que os caracterizam, estarão incluídos no rol dos subsídios regulados e proibidos pelo ASMC⁸².

Os subsídios recorríveis, acionáveis ou “amarelos” podem ser identificados em três situações distintas conforme descreve o ASMC:

Nenhum Membro deverá causar, por meio da aplicação de qualquer subsídio mencionado nos parágrafos 1 e 2 do Artigo 1, efeitos danosos aos interesses de outros Membros, isto é:

- (a) dano à indústria nacional de outro Membro;
- (b) anulação ou prejuízo de vantagens resultantes, para outros Membros, direta ou indiretamente, do GATT 1994, em especial as vantagens de concessões consolidadas sob o Artigo II do GATT 1994;
- (c) grave dano aos interesses de outro Membro⁸³.

A primeira hipótese na qual se verifica a possibilidade de identificar um subsídio recorrível refere-se aos danos que possa causar à indústria nacional. Numa época que se depara com uma forte interdependência econômica, com os países determinando, diferentemente, quando uma indústria é nacional, tratou-se de definir o sentido em que é utilizado o termo no ASMC:

⁸² Segundo comenta Jackson (1997, p. 292), “*It should not be surprising that most subsidies will fall under this yellow or amber category. In this case, ‘no Member should cause, through the use of any subsidy [...] adverse effects to the interests of other Members’ [...]*”.

⁸³ Artigo 5º.

Para as finalidades deste Acordo e com exceção do previsto no parágrafo 2, o termo “indústria nacional” será entendido como o conjunto dos produtores nacionais do produto similar ou como aqueles dentre eles cuja produção conjunta constitua a maior parte da produção nacional total desses produtos, salvo quando os produtores estiverem vinculados aos exportadores ou importadores ou forem eles próprios importadores do produto alegadamente subsidiado ou de produto similar proveniente de outros países, caso em que o termo “indústria nacional” poderá ser entendido como referente aos demais produtores⁸⁴.

A definição de indústria nacional compreende dois elementos importantes: conjunto de produtores nacionais e produção de produtos similares.

Quanto ao que se possa entender como produto similar, *like product* ou *produit similaire*, ficou definido como sendo um “[...] produto idêntico, isto é, igual em todos os aspectos ao produto em consideração, ou, na ausência de tal produto, outro produto que, embora não igual em todos os aspectos, tenha características muito parecidas àquelas do produto em consideração”⁸⁵.

Dessa forma, para a compreensão de um subsídio que pode se tornar recorrível, é importante entender os elementos constituintes para identificar uma indústria nacional bem como o que seja um produto similar.

Em todas essas situações de subsídio à produção recorrível, há a necessidade de o país prejudicado comprovar o efeito danoso ou gravemente danoso causado pela política econômica de determinado Membro, para que possa ser enquadrado como recorrível, e o país prejudicado possa impor medidas compensatórias. O próximo elemento a ser compreendido, dessa forma, é o efeito danoso.

⁸⁴ Artigo 16, §1º. A citação faz referência ao §2º deste artigo, que reconhece a hipótese do território nacional estar dividido em mercados competitivos formados por indústrias independentes se “[...] (a) os produtores no interior de cada um desses mercados vendem toda ou quase toda sua produção no interior desse mesmo mercado; e (b) a demanda desse mercado não é suprida, em grau significativo, por produtores localizados em outro ponto do território. Em tais circunstâncias, caso as importações subsidiadas estejam concentradas num mercado isolado como o descrito acima e caso estejam causando dano aos produtores de toda ou quase toda a produção daquele mercado isolado, poder-se-á determinar a existência de dano ainda que a maior parte da produção nacional total não tenha sido prejudicada”.

⁸⁵ Artigo 15, § 1º, nota 46.

Perante o ASMC, o termo “dano” ficou definido “[...] como dano importante causado a uma produção nacional, ameaça de dano importante a uma produção nacional ou significativo atraso no estabelecimento de tal produção [...]”⁸⁶.

Os parâmetros para identificá-lo e interpretá-lo numa investigação devem estar centrados no exame de dois elementos: “(i) do volume das importações subsidiadas e de seu efeito sobre os preços dos produtos similares no mercado nacional; e (ii) o conseqüente impacto dessas importações sobre os produtos nacionais de tais produtos”⁸⁷.

Para a prova do dano, em primeiro lugar, deve ser comprovado que houve um aumento significativo nas importações subsidiadas, utilizando-se da comparação com dados sobre a produção ou o consumo no Estado prejudicado. Em segundo lugar, para o cálculo do dano, devem ser avaliados os efeitos que determinado volume de importações causou aos preços dos produtos nacionais, verificando se ocorreram vendas dos importados a preços mais baixos do que os similares nacionais, se houve depressão dos preços dos similares ou impossibilidade de aumentá-los⁸⁸.

Para a avaliação dessas situações, dados econômicos relevantes podem servir de prova, relacionados com o estado da produção e preços internos, analisando-se os reais ou potenciais efeitos negativos:

- a) da produtividade;
- b) das vendas;
- c) participação no mercado;
- d) lucros;
- e) retorno de investimentos;
- f) utilização da capacidade;
- g) fluxo de caixa;
- h) estoques;
- i) emprego;
- j) salários;
- k) crescimento;

⁸⁶ Artigo 15, nota 45.

⁸⁷ Artigo 15, §1º.

⁸⁸ Artigo 15, § 2º.

l) capacidade de levantar capital ou investimentos⁸⁹.

No entanto, paralelamente, também deverão ser investigados outros fatores que prejudiquem a produção nacional, mas que não estão sendo motivados pelos produtos importados, como, por exemplo, os volumes e os preços de importações não-subsidiadas do produto em causa, concentração da demanda ou mudanças nos padrões de consumo, práticas comerciais restritivas e competição de produtores estrangeiros e nacionais, desenvolvimento de novas tecnologias, desempenho exportador e produtividade da indústria nacional⁹⁰.

Portanto, para a identificação de um subsídio acionável, haverá três hipóteses de dano ou *injury test*: (i) dano à indústria, (ii) grave dano aos interesses do signatário e (iii) neutralização ou prejuízo de uma vantagem.

Jackson faz uma interessante defesa quanto à importância do cálculo do dano, apresentando-o como um tipo de *mediating principle* entre os interesses antagônicos dos Membros. Saliencia que a verificação do dano é crucial para equilibrar as intenções ou justificativas para a implementação de políticas comerciais ou respostas a essas políticas pelos prejudicados⁹¹.

Se, por um lado, os governos possuem razões legítimas para implementar uma política de subsídios, de forma contrária, outros Estados têm motivos para se preocupar com produtos importados subsidiados que prejudicam a produção de suas empresas nacionais. Por conseguinte, trata-se de equilibrar essas posições, cuja ajuda para resolver um problema dessa envergadura possa vir da verificação do dano causado⁹².

⁸⁹ Artigo 15, § 4º.

⁹⁰ Artigo 15, § 5º.

⁹¹ Jackson, 1997, p. 294.

⁹² Jackson, 1997, p. 294.

Quanto ao efeito, gravemente danoso aos interesses de outro Membro, provocado pelo subsídio, previsto na letra (c) do artigo 5º do ASMC, foram indicadas três hipóteses⁹³ em que se poderá identificá-lo em virtude de um benefício concedido por uma política governamental.

Na primeira situação apresentada, o subsídio total deve ultrapassar 5% do valor do produto para caracterizar um grave dano, cujo cálculo deve ser feito *ad valorem*, conforme orientação concedida no Anexo IV do ASMC, levando-se em conta o custo para o governo e não a vantagem proporcionada, e não se somarão ao subsídio total os valores designados aos subsídios irrecorríveis ou não-acionáveis⁹⁴.

Para efetuar o cálculo, deve-se obter o valor total das vendas da empresa beneficiada nos últimos 12 meses, anteriores ao recebimento da ajuda. Se a ajuda concedida for através de mecanismo tributário, dever-se-á levar em conta o valor total das vendas dessa empresa no período do exercício fiscal em que se beneficiou⁹⁵.

Quando o subsídio incidir diretamente em um produto ou na sua venda e não na empresa como um todo, o cálculo terá como base somente as vendas desse produto nos últimos 12 meses anteriores à ajuda⁹⁶.

Caso a concessão da ajuda seja para o desenvolvimento de um produto novo ou para a construção de instalações destinadas a fabricar esses produtos, num lapso temporal de um ano, será grave o dano quando a taxa global⁹⁷ de subsídios exceder 15% dos fundos globais investidos⁹⁸.

⁹³ Artigo 6º, § 1º.

⁹⁴ Anexo IV, §§ 1º e 8º.

⁹⁵ Anexo IV, § 2º e nota 64.

⁹⁶ Anexo IV, § 3º.

⁹⁷ Segundo o § 6º do Anexo IV, “[...] para determinar a taxa global de subsídio em determinado ano, serão agregados os subsídios concedidos sob diferentes programas e por diferentes autoridades no território de um Membro”.

⁹⁸ Anexo IV, § 4º.

Houve a preocupação com o detalhe de ressaltar como calcular o efeito de um grave dano concedido a uma empresa num país com altos índices de inflação, e ficou determinado que, nesses casos, deverá ser observada a inflação acumulada nos 12 meses que precedem o mês em que o subsídio tenha sido concedido⁹⁹.

Outra hipótese em que se poderá identificar o efeito gravemente danoso de um benefício concedido por uma política governamental refere-se aos subsídios que se destinam a cobrir prejuízos operacionais sofridos por uma empresa. Nesse caso, não será considerado como recorrível quando se tratar de uma ação que objetive evitar graves problemas sociais, permitindo que a empresa possa se recuperar e desenvolver soluções de longo prazo, devendo ser uma medida isolada e que não seja passível de repetição¹⁰⁰.

Por último, ocorrerá grave dano quando for identificado o perdão de dívida existente com o governo ou este resolver fazer uma doação para cobrir o reembolso de dívidas. Em nota, ficou determinado que não será considerado grave dano se não estiver ocorrendo o reembolso de financiamento baseado em desempenho de vendas quando estas não estiverem dentro do patamar previsto. Entretanto, essa possibilidade só poderá ser aproveitada para empresas que produzem aeronaves civis¹⁰¹.

Para a ameaça de grave dano, a prova deve ser com elementos concretos que demonstrem que ocorrerá um dano grave caso não sejam tomadas as medidas cabíveis, com base nos mesmos elementos citados para a comprovação da ocorrência efetiva de grave dano nas importações que já foram subsidiadas¹⁰².

⁹⁹ Anexo IV, § 5º.

¹⁰⁰ Artigo 6º, § 1º, letras (b) e (c).

¹⁰¹ Artigo 6º, § 1º, letra (d) e nota n.16.

¹⁰² Artigo 15, § 7º.

3.5.3 Subsídios Irrecorríveis

Há políticas governamentais que não foram condenadas pelos Membros, conforme ficou regulado pelo ASMC. São os chamados subsídios “verdes”, irrecorríveis ou não-acionáveis, que, desde que não sejam específicos a uma empresa ou setor, podem ser utilizados pelos Membros da OMC¹⁰³.

Mesmo as ajudas governamentais que gerem benefícios específicos à determinada empresa ou setor são consideradas não-acionáveis se objetivarem assistência à pesquisa¹⁰⁴, auxílio à determinada região mais desamparada no interior de um Membro e assistência excepcional às empresas para que possam se adaptar às exigências ambientais¹⁰⁵.

Conforme salienta Miranda, é preciso estar atento porque nesse caso há duas subdivisões, ou seja, são irrecorríveis os subsídios que não são específicos à empresa ou setor e os subsídios que, mesmo sendo específicos, podem ser implementados como políticas industriais¹⁰⁶.

Todo programa de subsídio não-acionável, de caráter específico, a ser implantado por um Estado, que objetive assistência à pesquisa, ao desenvolvimento regional ou à adaptação de normas ambientais deve ser previamente notificado, a fim de que os demais Membros possam verificar se a aplicação dos mecanismos é enquadrável nessas situações permitidas e se estão sendo cumpridas as determinações que autorizem tal prática¹⁰⁷.

No capítulo primeiro foi apresentado o argumento das externalidades tecnológicas como justificativa para o desenvolvimento de política de subsídio, o que foi defendido por economistas a partir da década de 1980 para os países desenvolvidos. Já no ASMC, somente três alternativas em que um subsídio à produção pode ser implementado, mesmo que seja

¹⁰³ Artigo 8º, § 1º, letra (a).

¹⁰⁴ Artigo 8º, § 2º, letra (a).

¹⁰⁵ Artigo 8º, § 3º.

¹⁰⁶ Miranda, 2001, p. 56.

¹⁰⁷ Artigo 8º, § 3º.

específico, foram permitidas. Uma delas é exatamente a que trata do incentivo à pesquisa e que vem ao encontro da preocupação dos países desenvolvidos com as externalidades tecnológicas. O ASMC reconheceu uma alternativa que representa os interesses das empresas com produtos de alto desenvolvimento tecnológico, que tendem a ter muitos custos com pesquisa e precisam de ajuda do governo.

Entretanto, apesar de ser do interesse dos países desenvolvidos que esse tipo de ajuda seja permitido, as políticas que se destinam à assistência à pesquisa são muito importantes também para os países em desenvolvimento, cujo desempenho tecnológico é muito inferior ao dos países desenvolvidos.

3.5.3.1 Assistência à pesquisa

Os destinatários do subsídio à pesquisa tanto podem ser empresas, estabelecimentos de pesquisa ou de ensino superior. Só não podem ser destinatários os estabelecimentos de altos estudos ou de pesquisa avançada que realizem projetos independentes, eis que deve haver um vínculo contratual entre o destinatário e o governo¹⁰⁸.

O montante da ajuda governamental deve se restringir no máximo a 75% dos custos da pesquisa industrial ou a 50% dos custos das atividades pré-competitivas de desenvolvimento.

Pesquisa industrial é definida pelo ASMC como sendo a “[...] busca planejada ou investigação destinada à descoberta de novos conhecimentos que sejam úteis no desenvolvimento de novos produtos, processo ou serviços, ou no acréscimo de significativas melhorias em produtos, processo ou serviços existentes”¹⁰⁹.

Já o termo atividade pré-competitiva de desenvolvimento compreende:

¹⁰⁸ Artigo 8º, § 2º, nota 26.

¹⁰⁹ Artigo 8º, § 2º, nota 28.

[...] a transposição de descobertas realizadas pela pesquisa industrial a planos, projetos ou desenhos de produtos, processos ou serviços novos, modificados ou aperfeiçoados, destinados ou não à venda ou uso, inclusive a criação de protótipo insusceptível de uso comercial. Poderá incluir, ainda, a formulação conceitual e o desenho de alternativas a produtos, processos ou serviços e a demonstração inicial ou projetos pilotos, desde que tais projetos não possam ser convertidos ou usados em atividades industriais ou exploração comercial. Ele não inclui alterações rotineiras ou periódicas de produtos existentes, linhas de produção, processos, serviços ou outras atividades produtivas em curso, ainda que essas alterações possam representar aperfeiçoamentos¹¹⁰.

Todavia, definidos os destinatários e os objetivos da pesquisa, cabe salientar que os gastos acima referidos devem se restringir a despesas com pesquisadores e técnicos, com instrumentos, equipamentos, espaço físico e construções, despesas para aquisição de resultados de pesquisa, conhecimentos técnicos ou patentes, por exemplo, e outros gastos gerais adicionais ou com materiais, suprimentos e demais despesas correntes¹¹¹.

3.5.3.2 Assistência a uma região economicamente desfavorecida

Uma segunda possibilidade de implementação de política governamental de subsídios em que não se está incorrendo em ofensa ao ASMC manifesta-se mediante a implementação de políticas no quadro geral de desenvolvimento regional, internamente coerente e aplicável de forma geral, com o objetivo de eliminar ou reduzir desigualdades regionais¹¹².

A região a ser beneficiada deve constituir uma área geográfica contínua e amplamente identificada, com administração e economias próprias. Não devem, porém, ser concedidas ajudas a pontos geograficamente isolados que representem pouca importância

¹¹⁰ Artigo 8º, § 2º, nota 29.

¹¹¹ Artigo 8º, § 2º, letra (a).

¹¹² Artigo 8º, § 2º, letra (b).

para o desenvolvimento regional, assim como os subsídios não podem ser específicos à empresa ou setor da região beneficiada¹¹³.

Para definir se uma região encontra-se numa situação economicamente desfavorecida, os critérios envolvem fatores como renda *per capita*, renda familiar *per capita*, ou produto nacional bruto *per capita*, e o fator escolhido não poderá ultrapassar 85% da média do território a ser auxiliado; outro fator pode ser a taxa de desemprego, cujo índice será de 110% da média desse território¹¹⁴.

Os critérios devem vir definidos em legislação ou documento oficial que permita a consulta e não poderão favorecer determinadas regiões, somente “[...] eliminar ou reduzir disparidades regionais no quadro de uma política regional de desenvolvimento”¹¹⁵.

3.5.3.3 Adaptação às normas ambientais

Por fim, é considerado irrecorrível o subsídio destinado a incentivar as empresas a se adequarem às normas ambientais, adaptando instalações existentes há dois anos antes da promulgação da legislação ambiental.

O ASMC consolida uma série de obrigações que os Estados devem cumprir para se beneficiarem desse subsídio verde:

- (i) seja excepcional e não recorrente;
- (ii) seja limitada a vinte por cento do custo da adaptação;
- (iii) não cubra custos de reposição e operação do investimento, que devem recair inteiramente sobre as empresas;

¹¹³ Artigo 8º, § 2º, letra (b), nota 31.

¹¹⁴ Artigo 8º, § 2º, letra (b), item (iii)

¹¹⁵ Artigo 8º, § 2º, letra (b), item (ii), nota 32.

- (iv) esteja diretamente vinculada e seja proporcional à redução de danos e de poluição prevista pela empresa e que não cubra nenhuma economia de custos eventualmente verificada; e
- (v) seja disponível para todas as firmas que possam adotar o novo equipamento e/ou os novos processos produtivos¹¹⁶.

Tratar de subsídios na Rodada Uruguai foi uma tarefa árdua entre os Membros, e colocar na pauta de discussões políticas de subsídios permitidos que tivessem propostas ambientais foi uma tarefa ainda mais difícil¹¹⁷.

No início das discussões do tema, pretendia-se aprovar que todas as políticas governamentais de subsídios destinadas a propostas ambientais deveriam ser consideradas como permitidas. Somente no último momento é que o México conseguiu incluir e aprovar que a assistência para promover a aquisição de equipamentos para adaptação de normas ambientais de redução de poluição fosse considerada como subsídio verde¹¹⁸.

É desnecessária a exigência de o subsídio estar disponível a todas as empresas que possam adotar o novo equipamento, exigência conhecida como *general availability requirement* prevista no item (v) do artigo supracitado. Se os subsídios verdes podem ser específicos, e a adaptação às normas ambientais é um exemplo, não há motivo para a exigência de ser *general availability requirement*. Essa situação foi considerada uma incongruência do artigo 8º¹¹⁹.

Outra análise importante feita aos subsídios, para as empresas se adaptarem às exigências ambientais, refere-se ao limite de 20% dos subsídios que podem ser concedidos à empresa para que esta possa reestruturar suas instalações. O que Kim questiona, analisando o tema, é de onde surgiram os parâmetros para determinar que a quantia de 20% seria adequada para um subsídio com esse objetivo.

¹¹⁶ Artigo 8º, § 2º, letra (c).

¹¹⁷ Kim, 1999, p. 168.

¹¹⁸ Kim, 1999, p. 168.

¹¹⁹ Kim, 1999, p. 172.

A proposta desse valor foi oriunda da Comunidade Européia em 1989, com base em um programa de ajuda do governo para o desenvolvimento ambiental da Comunidade, sem, entretanto, desde aquela época, ficar claro o porquê desse limite e não, por exemplo, 10% ou 30%. Kim comenta, ainda, que alguns economistas defendem o montante de 20% porque seria esse o limite para evitar uma distorção no mercado¹²⁰.

Kim apresentou a sugestão de que, em novas negociações multilaterais sobre o tema, deva-se incluir na lista de subsídios verdes os subsídios utilizados como ferramentas de políticas ambientais, como as ajudas governamentais destinadas a empresas que planejem o reflorestamento de suas áreas, por exemplo. É o que o autor chama de *subsidy for positive externalities*¹²¹.

Inserir esse tipo de regulamentação em futuras revisões do ASMC seria como criar uma nova categoria de subsídio com o objetivo não de evitar as distorções do mercado, mas utilizá-lo como um instrumento de política regulatória e acrescentar uma nova categoria, já conhecida economicamente como *regulatory subsidy*¹²².

Deve ser feito o alerta, entretanto, de que, se na utilização de quaisquer dos subsídios verdes um Membro ocasionar graves efeitos danosos na indústria nacional de outro signatário, conseguindo esse Estado prejudicado comprovar os danos de difícil reparação, a OMC poderá recomendar ao outorgante do subsídio que modifique sua política industrial

¹²⁰ Kim, 1999, p. 173.

¹²¹ Kim (1999, p. 169) comenta que “*As production activities generate negative externalities in most cases, discussions on subsidies as an environmental policy tool inevitably concentrate on subsidies that deal with negative externalities. However, there are cases when production activities generate positive externalities, such as the growth of forests that absorb greenhouse gases. In this respect, subsidy to capture an external benefit has very important practical implications in dealing with climate change*”. A sugestão do autor é a de que os subsídios poderiam ser concedidos mediante o pagamento direto de fundos, concessões ou incentivos fiscais, investimentos governamentais nas indústrias de silvicultura, ou empréstimos a taxas de juros preferenciais. Além disso, o incentivo ao reflorestamento corrige as distorções ambientais provocadas pelo mercado e se os benefícios forem em quantidade limitada não causarão distorções no mercado, apenas provocarão *positive externalities*.

¹²² Termo utilizado por Jackson (1997, p. 296) que explica: “[...] to attack as a subsidy the failure of a foreign government to provide certain levels of regulation (such as environmental protection, or labor standards)”.

até serem eliminados os efeitos. Caso não se obedeça às recomendações, poderá ser autorizada a imposição de sanções pelo reclamante¹²³.

Nas disposições finais do ASMC, ficou determinado que os subsídios irrecorríveis (verdes), previstos no artigo 8º, seriam de aplicação provisória por um período de cinco anos, a partir da entrada em vigor do Acordo constitutivo da OMC.

Em consequência, no máximo até 180 dias antes do fim desse período, o Comitê¹²⁴ deveria reexaminar a regulamentação dessas políticas de subsídios “[...] para determinar se as mesmas deverão ser prorrogadas, quer como se encontram hoje redigidas, quer sob nova redação”¹²⁵.

Ocorre que o tempo previsto para a revisão do artigo foi ultrapassado sem que o Comitê tenha analisado a aplicação do artigo 31. Algumas interpretações, contudo, podem ser geradas a partir dessa omissão: ou os subsídios verdes não existem mais porque não houve o reexame, ou a prorrogação se deu automaticamente com a permanência da redação original.

Não só os subsídios verdes foram inseridos no ASMC como sendo de aplicação provisória, conforme se observou acima, como também foram colocados no rol dos artigos que deveriam ser revistos em cinco anos (no parágrafo 1º do artigo 6º – que trata de definir o que seja um efeito gravemente danoso – e no artigo 9º – que se refere aos procedimentos para consultas entre as partes e os recursos autorizados ao Estado que se sentir gravemente prejudicado por uma política governamental de outro Membro, permitida pelo ASMC).

Caso haja o entendimento da OMC de que estão sem aplicação as permissões para os subsídios destinados à pesquisa, desenvolvimento regional e adaptação às normas ambientais, conforme previsto no artigo 31 – que trata das hipóteses de aplicação provisória

¹²³ Artigo 9º.

¹²⁴ Sobre este órgão ver capítulo II.

¹²⁵ Artigo 31.

– há a obrigatoriedade de se ter uma interpretação homogênea também para o efeito gravemente danoso e aos procedimentos disponíveis à disposição da parte prejudicada.

Portanto, há duas hipóteses de interpretação. Poderia-se entender que estariam todos os três artigos revogados porque não houve o reexame deles, ou os artigos permaneceriam em vigor na forma como redigido originariamente, porque não houve a possibilidade de se discutir e elaborar uma nova redação.

Todavia, tendo em vista os objetivos das regras do ASMC, que visam manter uma regulamentação que apenas evite distorções no comércio internacional, proibindo subsídios à exportação ou subsídios à produção que causam danos ao comércio internacional, as três únicas hipóteses liberadas pelo acordo não se incluíam nessas situações.

Em princípio, poder-se-ia entender que, atendendo a uma interpretação teleológica do ASMC e destes artigos específicos, o mais ponderado seria aguardar a manifestação do Comitê sobre o assunto e manter as normas em vigor, da forma como estão. A perspectiva de aplicação provisória deveria ser poder revisar, mas não eliminar definitivamente as situações de subsídios irrecorríveis.

3.6 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Foi na oitava parte do ASMC que se tratou de reconhecer a situação econômica inferior dos países em desenvolvimento, concedendo-se um tratamento diferenciado, onde ficou determinado que “Os membros reconhecem que subsídios podem desempenhar papel

importante em programas de desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento
Membros”¹²⁶.

A primeira dúvida que suscita o artigo é quais países devem ser considerados “países em desenvolvimento”, pois não há na OMC relação ou critérios para definir uma classificação importante como essa. Contudo, o entendimento da Organização é de que há uma propensão natural entre os próprios países signatários em se autodefinirem como “em desenvolvimento ou não”. Adverte-se, outrossim, que na própria estrutura da OMC há órgãos que não aceitam, automaticamente, que sejam aproximadamente 100 países que se encaixem nessa classificação¹²⁷.

No ASMC, todavia, há várias citações sobre Estados que possuem uma situação econômica ainda mais inferior que os países em desenvolvimento em geral e que são considerados “países com menor potencial relativo”, ou também chamados “países de menor desenvolvimento relativo”¹²⁸.

Atualmente, a OMC tratou de adotar a classificação e nomenclatura da Organização das Nações Unidas (ONU) para esses países, que utiliza o termo “países menos adiantados (PMA)”, em substituição tácita aos que seriam anteriormente classificados como “países de menor potencial relativo”, num rol que compreende 49 países, dos quais 30 são membros da OMC¹²⁹.

¹²⁶ Artigo 27.

¹²⁷ Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org7_s.htm>. Acesso em: 13 dez. 2001.

¹²⁸ Segundo o Anexo VII do ASMC, são países em desenvolvimento: “(a) os países de menor desenvolvimento relativo, como tal designados pelas Nações Unidas e que sejam membros da OMC; (b) Cada um dos seguintes países em desenvolvimento membros da OMC estará sujeito às disposições aplicáveis aos demais países em desenvolvimento Membros de acordo como o parágrafo 2(b) do Artigo 27º quando seu PNB *per capita* tenha atingido US\$ 1.000.00 anuais: Bolívia, Camarões, Congo, Côte d’Ivoire, Egito, Filipinas, Gana, Guatemala, Guiana, Índia, Indonésia, Quênia, Marrocos, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka e Zimbábue”. Honduras, como membro inicial da OMC e por enquadrar-se na situação *supra*, PNB - US\$ 1.000.00, deveria ter sido inserida na lista. O reconhecimento desta omissão ocorreu oficialmente na reunião extraordinária do Conselho Geral, em outubro de 2000, conforme WT/GC/M/59.

¹²⁹ São considerados PMA os seguintes membros da OMC: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Fasso, Burundi, Chade, Congo (República Democrática do Djibuti), Gâmbia, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Ilhas Salomão, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanma, Níger, República Centro-Africana, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org7_s.htm>. Acesso em: 13 dez. 2001.

Feito esse esclarecimento inicial, o reconhecimento pelos Membros de que é importante a implementação de políticas econômicas para países em desenvolvimento foi um reconhecimento “provisório”, ou seja, a utilização dos subsídios só é possível por um período máximo de oito anos, desde a entrada em vigor do ASMC.

Os subsídios que são considerados proibidos pelo ASMC destinados à exportação poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento por um período de oito anos, e os PMA, contemplados no Anexo VII do ASMC, podem utilizá-los sem que tenha sido delimitado o período da permissão, desde que estejam em consonância com as necessidades de desenvolvimento desses países¹³⁰.

Todavia, os países em desenvolvimento devem se comprometer, progressivamente, a eliminar durante esse período o nível de ajuda e, em hipótese alguma, podem aumentar a quantidade de subsídios utilizados durante esse período. Caso precisem, podem manter os subsídios por mais tempo, mas, para isso, deverão iniciar consultas ao Comitê um ano antes de terminar esse período, o qual avaliará a possibilidade ou não de o país continuar utilizando subsídios à exportação¹³¹.

No caso de um país em desenvolvimento atingir competitividade exportadora – o que ocorre quando as exportações alcançam a proporção de pelo menos 3,25% do comércio mundial do produto durante dois anos consecutivos –, deverão eliminar os subsídios à exportação no prazo de dois anos. Já os PMA deverão eliminá-lo gradualmente num período de oito anos. A aquisição dessa competitividade seria reconhecida ou por notificação do próprio país exportador ou com base em análise realizada pela OMC¹³².

Na disputa com o Canadá, o Brasil poderia ter utilizado na defesa da utilização de subsídio proibido, no caso do PROEX, o fato de ser beneficiário desse tratamento diferenciado, por ser um país em desenvolvimento e por estar dentro do lapso temporal

¹³⁰ Artigo 27, §§ 2º e 4º.

¹³¹ Artigo 27, §§ 2º e 4º.

¹³² Artigo 27, §§ 5º e 6º.

permitido. Entretanto, ocorreu que o Brasil havia aumentado a quantidade de subsídios no programa de apoio às exportações das aeronaves da Embraer. E, nesse sentido, após analisar os gastos efetivos com o PROEX, pronunciou-se o Painel:

[...] concluimos que o Brasil, em 1997, aumentou o nível de seus subsídios à exportação acima do nível registrado em 1994, independentemente de que os dados se expressem em dólares nominais ou em dólares constantes. O aumento correspondente a 1998 foi inclusive mais importante que o correspondente a 1997, ainda que reflita unicamente os dados correspondentes aos primeiros dez meses desse ano. Pelas razões expostas, concluimos que o Brasil aumentou o nível de seus subsídios à exportação no sentido do parágrafo 4 do artigo 27 do Acordo SMC¹³³.

Portanto, caso não tivesse ocorrido esse fato, mediante o aumento dos gastos efetivos com o PROEX, já que, como país em desenvolvimento, poderia utilizar esses subsídios, desde que não aumentasse a quantidade em 1998, apenas mantendo o patamar de 1994, não haveria como o Painel concluir pela vitória do Canadá, numa causa que lhe garantiu a implementação de uma retaliação ao comércio exterior brasileiro de US\$ 1,4 bilhão.

Os países em desenvolvimento também têm tratamento diferenciado quanto aos subsídios proibidos, desde que se refiram a um conjunto de políticas que se destinem à substituição das importações, e que poderiam ser utilizados por um período de cinco anos, privilégio atualmente extinto; e para os PMA, por um período de oito anos. Essa situação justificava-se, economicamente, também sob o argumento da indústria nascente, conforme visto no capítulo primeiro.

Todavia, os prazos permitidos para aplicação de subsídios proibidos, que já eram reduzidos, esgotaram-se ou estão se esgotando, nos casos em que se permitiu a utilização de subsídios proibidos por oito anos. Conseqüentemente, o tratamento especial será extinto, o que torna esta questão fundamental para o tema “subsídios” em futuras negociações, para

¹³³ *Brasil – Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves. WT/DS46/R, § 7.75.*

revisão do ASMC ou aprovação de um novo acordo, porque a atual conjuntura econômica aumentará os riscos de desequilíbrios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento¹³⁴.

Quanto aos subsídios “amarelos” ou recorríveis, os países em desenvolvimento podem utilizá-los, desde que se destinem ou estejam diretamente ligados aos programas de privatização e tratem especificamente de perdão direto de dívidas ou de cobrir custos sociais, inclusive abstenção de ingressos de receitas governamentais e outras transferências de passivos¹³⁵.

Como se vê, o tratamento diferenciado é uma medida paliativa e temporária e não há mais nenhuma outra situação em que um subsídio proibido ou recorrível possa ser utilizado, restando aos países em desenvolvimento a implementação de políticas econômicas que estejam disponíveis a todas as empresas ou setores da sociedade, e isso requer uma grande quantidade de recursos.

Por conseguinte, é exatamente a escassez de recursos à disposição dos países em desenvolvimento que impede implementar políticas genéricas de subsídios e faz com que se recorra a determinadas políticas de subsídios para áreas específicas de produção ou empresas, assim como a escolha por subsidiar a exportação, cujos resultados refletem positivamente na balança de pagamentos¹³⁶.

3.7 A COLLECTIVE RATIONALE E O ASMC

Foi possível visualizar no capítulo anterior o desenvolvimento normativo disciplinando a atuação dos Estados na implementação de políticas de subsídios e a sofisticação dos próprios participantes desses acordos em criar mecanismos inovadores de

¹³⁴ Cherem, Subsídios, p. 415-416.

¹³⁵ Artigo 27, § 13.

¹³⁶ Cherem, 2002, p. 248.

subsídios para burlar essas mesmas regras. Também pôde-se observar durante o transcorrer da regulamentação dos subsídios pelo GATT que se confrontaram interesses entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

A criação da OMC gera a expectativa de que, coletivamente, os Estados possam organizar e regulamentar o comércio mundial, tendo como premissa básica a responsabilidade em proteger o crescimento econômico e o desenvolvimento social nos países, buscando principalmente a elevação dos níveis de vida dos países em desenvolvimento.

Analisando o tratamento jurídico concedido aos subsídios por essa *collective rationale*, é possível encontrar pontos positivos – no sentido formal da avaliação – a partir da evolução legislativa conquistada pelo ASMC. Formalmente, comparando as normas que o antecederam desde a primeira regulamentação multilateral dos subsídios pelo GATT em 1947, houve um aprimoramento legislativo sobre o assunto.

Entretanto, pontos negativos também podem ser destacados, pois podem gerar o agravamento da situação econômica dos países em desenvolvimento, ao restringirem quase que completamente a possibilidade de fomento da economia pelos governos. Ao impedir que se elaborem políticas de desenvolvimento tecnológico, fundamentais para que esses países possam se tornar menos dependentes de exportações de produtos agrícolas, menos chances haverá de se equilibrar as respectivas balanças de pagamentos.

Entre os pontos positivos, mas formais, está a apresentação da definição do termo “subsídio”, considerada uma necessidade evidente e imperiosa, por si só, já pode ser considerada um avanço do ASMC, bem como a exigência da identificação de uma vantagem ou benefício para completar a definição do termo.

A delimitação formal de três categorias de subsídios, nas quais os Membros podem identificar, manter ou eliminar as ajudas governamentais, sob pena de medidas

compensatórias, e a utilização do teste da especificidade para identificar os subsídios condenáveis são uma novidade, já que as regras anteriores não tinham esclarecido esses pontos obscuros. O próprio detalhamento dos elementos que irão determinar o dano provocado por um subsídio e que servirá de base para que o país prejudicado requeira seus direitos também foi importante inovação legislativa.

Ainda sobre o aspecto formal, alguns pontos negativos podem também ser citados, como a dificuldade na interpretação do extenso texto normativo, devido à complexidade da redação dos artigos, em que muitas vezes os temas foram apresentados sem seqüência lógica, bem como a quantidade de detalhes apresentados sem definições precisas. Inclusive, esses obstáculos foram identificados na leitura dos casos, como também relatados por Miranda¹³⁷.

Em contrapartida, analisando o conteúdo normativo, apesar da elaboração mais específica sobre o tema, mais ônus aos países em desenvolvimento as normas trataram de acrescentar: tudo o que foi conquistado em 1964, com a parte IV que foi anexada ao GATT 1947, em que os países desenvolvidos não esperavam reciprocidade com relação aos compromissos assumidos pelos países menos desenvolvidos, onde havia a preocupação expressa em “assegurar a rápida elevação dos padrões de vida, mediante ações que proporcionariam o desenvolvimento econômico para eliminar as desigualdades entre os Estados, com medidas para atingir preços estáveis, eqüitativos e remuneradores, principalmente **evitando-se a dependência na exportação de produtos primários, substituindo-a pela exportação de produtos manufaturados**”, acabou tendo seu efeito neutralizado, ou seja, entrando em conflito com as regras mais importantes do ASMC. As normas do ASMC não só não recepcionam os compromissos do GATT, como impedem que os países possam alcança-los.

¹³⁷ Miranda, 2001, p. 168.

Comparando o ASMC com as legislações anteriores, pode-se afirmar que ele é muito mais rigoroso. Ao apresentar as categorias de subsídios, deixou claro que todo e qualquer produto subsidiado que se destine à exportação é proibido, inclusive produtos primários, enquanto em legislação anterior havia somente uma limitação. No mesmo sentido, não havia proibição para subsidiar a produção doméstica. Atualmente, se ficar comprovado que este procedimento tem por objetivo a substituição às importações e se também ficar comprovado o dano causado ao importador, respeitados determinados parâmetros definidos pelo ASMC, são proibidos os subsídios.

Além disso, passou-se a utilizar o critério da especialidade, segundo o qual todo subsídio que for específico, ou seja, que não estiver à disposição de todos é proibido. Nessa lista, todo subsídio à exportação é específico, assim como todo subsídio à produção nacional que se direcione a determinada empresa ou setor. Com a utilização desse critério, se um Membro não tiver recursos suficientes para colocar à disposição de todas as empresas o subsídio e tiver que selecionar algum setor, por exemplo, que é o caso dos países em desenvolvimento, estará sempre infringindo o ASMC.

Além dessas duas questões antagônicas, ou seja, das conquistas do GATT 1947, e de que a normalização do ASMC, cinquenta anos mais tarde, é muito mais restritiva do que as normas anteriores, que são questões fáceis de serem visualizadas, há outras tão ou mais graves, que não são identificadas com tanta nitidez e demonstram as contradições do ASMC.

A primeira situação revela-se vinculada ao tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento. Está expressamente determinado no artigo 27 que os Membros reconhecem que subsídios são importantes em programas de desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento.

Contudo, no transcorrer do mesmo artigo, são apresentadas as restritas hipóteses em que se autoriza a utilização de subsídios que estariam proibidos aos países desenvolvidos. Esses subsídios às exportações, que em determinadas situações poderiam ser utilizados pelos países em desenvolvimento, tratamento considerado diferenciado por um período de cinco anos, já estão proibidos. Os PMA ainda podem utilizá-los até o final de 2002.

A segunda situação, tão grave quanto a primeira, refere-se aos subsídios irrecorríveis, ou permitidos, que foram considerados de aplicação provisória, e estão atualmente a depender de reavaliação do Comitê. Várias reuniões já ocorreram depois do ano de 2000, que seria o momento para o reexame do funcionamento desses subsídios, e nada foi decidido sobre o assunto¹³⁸. Esses subsídios são fundamentais para os países em desenvolvimento, na atual conjuntura econômica. Primeiro porque podem ser específicos a determinado setor ou empresa e também porque permitem a implementação de programas de subsídios a regiões desfavorecidas, à adaptação às normas ambientais e à assistência à pesquisa, que são todos importantes para impulsionar o crescimento industrial desses países.

Destaca-se a necessidade de tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, mas, paradoxalmente, no transcorrer do ordenamento jurídico em questão, vão se criando tantas exceções e tantas restrições que a regra tem seus efeitos neutralizados.

O ASMC demonstra ser uma norma imprecisa e ambígua, que gera um perfil pouco nítido à norma como um todo, diante das exceções que foram se apresentando na normalização do tema. Faz desaparecer o tratamento privilegiado que os países em desenvolvimento precisam continuar a receber, inserido no primeiro parágrafo do artigo 27, se comparado com os parágrafos subsequentes, bem como com as categorias permitidas ou proibidas.

¹³⁸ Conforme análise dos documentos: WT/L/424; WT/MIN(01)/DEC/W/1; G/SCM/W/471/Rev.1.

Analisando o desenvolvimento jurídico dos subsídios pelo GATT/OMC, Bénitah salienta que os sistemas normativos tanto de um quanto de outro entram em contradição em seus próprios princípios fundamentais. Afirma que no GATT/OMC pode ser identificado o que ele chama de *modèle managérial*, ou seja, “um conjunto de práticas que sacrificam, em graus diversos, os vários princípios fundamentais à base do sistema legal do qual eles emanam”¹³⁹.

Wijkman também já fazia críticas ao GATT, ao afirmar que a estrutura jurídica era extremamente contraditória e que, se por um lado, havia os princípios fundamentais, por outro, era possível identificar inúmeras exceções a esses princípios¹⁴⁰.

Inclusive, Bénitah identifica no ASMC, assim como em outras normas tanto do GATT quanto da OMC, a capacidade de sempre haver exceções aos princípios e considera essa situação como sendo uma “zona cinzenta”, no sentido de que ela permite explorar o caráter maleável das normas, tanto quanto a ambigüidade e imprecisão que elas geram. Explica também que uma norma classificada de “zona cinzenta” se diferencia de uma medida ilegal porque na “zona cinzenta” há o apoio em algum argumento jurídico para justificar parcialmente uma medida¹⁴¹.

As poucas regras do ASMC que concedem ou concediam privilégios aos países em desenvolvimento, bem como os subsídios irrecorríveis – que também são essenciais para esses membros –, resquícios dos princípios da parte IV do GATT 1947, precisam ser reincorporadas pela OMC, diante do quadro econômico mundial presente, conforme emoldurado no Capítulo 1.

Como um dos objetivos do Comitê é a reavaliação dos subsídios irrecorríveis, a lógica seria que fossem devidamente revisados, prorrogados e ampliados para fazer jus ao

¹³⁹ Bénitah (1998, p. 317)

¹⁴⁰ Wijkman (1986, p. 38).

¹⁴¹ Bénitah (1998, p. 317).

que ficou descrito no artigo 27, em que se reconhece que subsídios podem desempenhar papel importante em programas de desenvolvimento econômico de países membros em desenvolvimento.

O Comitê poderá manter ou até mesmo ampliar as políticas de comércio internacional, e, como adverte Kim, muitos esforços precisam ser feitos e “[...] o Acordo SMC pode aumentar ou pode interromper tais esforços”¹⁴².

Toda a contradição encontrada no ASMC gera uma inquietude jurídica, assim como no sistema institucional e jurídico que a OMC se propõe a administrar, porque a Organização só se consolida com a confiança mútua das partes, na transparência de todo o sistema e no reconhecimento de que os países em desenvolvimento precisam de um tratamento diferenciado.

Diante da verdadeira guerra de subsídios para produtos agrícolas que distancia o livre comércio teórico da prática comercial dos países desenvolvidos, impedir que os países em desenvolvimento implementem políticas industriais para alavancar o desenvolvimento tecnológico de suas empresas ou possam investir em regiões menos desfavorecidas, por exemplo, ou subsidiar determinados setores de sua produção, representa uma clara injustiça não só econômica, mas também social, e reflete a incapacidade de uma *collective rationale* dos Membros da OMC sobre o tema.

¹⁴² Kim, 1999, p. 175.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de diferentes recursos naturais entre os Estados é a base para entender o motivo das relações de trocas entre si e as possíveis vantagens do comércio internacional. Entretanto, no transcorrer do tempo, atores sociais começaram a descobrir a possibilidade de exercer maior influência e obter maiores benefícios nessas relações comerciais.

No século XVIII, a racionalidade do indivíduo defendida por Smith, em oposição ao Estado Absolutista, não foi suficiente para transformar as relações internacionais num ambiente saudável e equilibrado pelos interesses individuais, eis que a Revolução Industrial começou a refletir a difusão desigual do sistema industrial que estava se iniciando.

Já no século XX, Keynes propõe como liame a dirigir o comércio internacional a racionalidade do Estado Moderno, regulando e intervindo nas relações de trocas internacionais. É nesse período que também há aceitação teórica de que a concorrência entre as empresas não é perfeita, e, influenciadas por diversos interesses, surgem justificativas acadêmicas para a intervenção do Estado na economia.

Mas é a difusão desigual da tecnologia entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos um dos motivos a ampliar o distanciamento entre ambos. Em contrapartida, o argumento das políticas comerciais estratégicas, normalmente exercidas pelas políticas de subsídios, tem servido de base para justificar a intervenção estatal, auxiliando as empresas nacionais tanto na produção como na exportação de bens.

Apesar disso, já desde o final do século XVIII, os Estados vinham se utilizando de acordos internacionais para tentar regulamentar ou coibir a prática de subsídios, sempre

prevalecendo nas entrelinhas dos acordos os interesses dos países mais ricos. A partir da década de 1940, a economia começa a ser administrada multilateralmente pelo GATT/OMC, diante do insucesso do indivíduo e do Estado em fazê-lo, discricionariamente.

O ASMC é a tentativa mais aprimorada, da *collective rationale*, de regular a prática de subsídios a produtos industrializados, inclusive com a criação de um Comitê para fiscalizar o cumprimento do acordo pelos seus Estados. Todavia, apesar das desigualdades econômicas e sociais entre seus Membros, sob a égide do livre comércio e dos interesses dos países ricos.

Num primeiro momento, antes do presente estudo, parecia óbvio com a leitura do artigo do ASMC de que havia um reconhecimento pelos Membros, de que as políticas de subsídios poderiam ser um instrumento importante em programas de desenvolvimento econômico para os países em desenvolvimento.

No entanto, o estudo das categorias de subsídios permitidos, proibidos ou acionáveis leva a concluir que o ASMC é a norma mais restritiva sobre o tema elaborada até então. Inclusive compromissos assumidos no GATT/1947 acabaram sendo neutralizados pelos artigos do ASMC.

Não há mais o reconhecimento por esse acordo de que os subsídios possam ser importantes como política de incentivo aos países em desenvolvimento, cuja investigação realizada permite concluir que:

a) se na legislação do GATT 1947 havia apenas uma limitação aos subsídios à exportação, atualmente toda política governamental que se destine à exportação é proibida. Inclusive, a permissão para que países em desenvolvimento pudessem utilizar os subsídios à exportação por um prazo de cinco anos já se extinguiu; só os PMA ainda podem utilizá-los até o final de 2002;

b) no mesmo sentido, não havia proibição anterior para subsidiar a produção doméstica. Pelo ASMC, se ficar comprovado que esse procedimento tem por objetivo a substituição às importações e também se ficar comprovado o dano causado ao país importador, serão proibidos os subsídios;

c) todo subsídio que for específico, ou seja, que não estiver à disposição de todos, será proibido. Assim, diante da situação econômica dos países em desenvolvimento, qualquer subsídio será específico diante da impossibilidade de disponibilizar indistintamente a todas as suas empresas qualquer forma de ajuda;

d) quanto aos subsídios permitidos, das três situações em que se pode implementar ajuda governamental, a que trata de assistência à pesquisa e a que se refere a adaptação às normas ambientais relacionam-se com as políticas comerciais estratégicas (argumento das externalidades tecnológicas e a análise *Brander-Spenser*) defendidas por alguns economistas para os países desenvolvidos;

e) a terceira categoria de subsídio permitido, que se refere à ajuda para as regiões menos favorecidas, é a única forma que não é de interesse imediato dos países desenvolvidos;

f) todas as três únicas situações permitidas, mesmo sendo defendidas por argumentos econômicos favoráveis aos países desenvolvidos, são importantes para os países em desenvolvimento. A assistência à pesquisa é fundamental para os países em desenvolvimento diante da difusão desigual da tecnologia;

g) a situação para os países em desenvolvimento é extremamente grave, porque as três únicas possibilidades de implementação de subsídios são temporárias e estão a depender de reavaliação do Comitê, que poderá mantê-las ou excluí-las.

Diante destas conclusões que o trabalho permitiu chegar, após a evolução descritiva dos três capítulos, algumas propostas podem ser apresentadas como alternativas ao contexto

jurídico atual para a política de subsídios aos produtos industrializados e que são um importante mecanismo para que os países deixem de ser tão dependentes da exportação de produtos agrícolas.

Para que a *collective rationale* efetivamente se instaure entre os Membros da OMC, conforme define a autora no primeiro capítulo, é preciso que as normas reflitam uma capacidade de organização e regulamentação do comércio mundial pelos Membros da OMC, tendo como premissa básica a responsabilidade em proteger o crescimento econômico e o desenvolvimento social nos países, buscando principalmente a elevação dos níveis de vida dos países em desenvolvimento.

Portanto, é preciso que o ASMC represente ou incorpore em suas entrelinhas essa *collective rationale*, permitindo na prática que os países em desenvolvimento possam implementar políticas de subsídios para incentivar seus bens a serem produzidos com avanços tecnológicos como os produtos industrializados dos países ricos.

Como o ASMC está em processo de reformulação cabe aos países em desenvolvimento lutar “coletivamente” para que possam se utilizar desse instrumento de incentivo as suas empresas, eis que sozinhas não conseguirão sobreviver num mercado competitivo e dominado por grandes empresas, oligopólios ou monopólios.

Somente a “racionalidade” do Estado em intervir na sua economia e, mais do que isso, auxiliando os setores estratégicos que possam permitir a evolução tecnológica exigida pela economia mundial é que será possível alcançar o desenvolvimento social dos países em desenvolvimento.

Faz-se necessário aproveitar o atual momento dessa reformulação legislativa do ASMC para que os interesses dos países em desenvolvimento sejam efetivamente incorporados no acordo. É preciso que esses países se manifestem através de uma verdadeira *collective rationale*, ou seja, apresentem uma proposta unificada defendendo seus interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. R. de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ÁVILA, C. A questão do “subsídio específico” frente às novas regras da OMC. *Revista de Direito Econômico Internacional – RDEI*, n. 6. Florianópolis: UFSC, 1999. Disponível em: <<http://www.cj.ufsc.br/iri>>. Acesso em: 12 abr. 2000.

BALASSA, B. Subsidies and Countervailing Measures: Economic Considerations. *Journal of World Trade*. Geneva: Kluwer Law International, v. 23, n. 2, p. 65-79, 1989.

BARRAL, W. *A regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai*: impacto para os processos de integração. 1999. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. De Bretton Woods a Seattle. In: Barral, W. (Org.). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 19-39.

BÉNITAH, M. *Fondements juridiques du traitement des subventions dans les systèmes GATT & OMC*. Genève: Droz, 1998.

BLOUGH, R. *Comércio internacional e desenvolvimento*. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1974.

BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, 31 dez. 1994.

BRONCKERS, M.; QUICK, R. What is a Countervailable Subsidy Under EEC Trade Law? *Journal of World Trade*, Geneva: Kluwer Law International, v. 23, n. 6, p. 5-31, 1989.

CAMPOS, A. *Comércio internacional e importação*. São Paulo: Aduaneiras, 1990.

CAUBET, C. G. O comércio acima de tudo (e o meio ambiente fora da lei). *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 52, p. 151-172, 2001.

CHEREM, G. S. Hermenêutica constitucional como instrumento de transformação das relações econômicas internacionais brasileiras. *Revista da FEBE*. Brusque: Fundação Educacional de Brusque, n. 6, p. 7-23, 2001.

_____. Subsídios. In: Barral, W. (Org.). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, p. 233-249, 2002.

CRUZ, P. M. *Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo*. Florianópolis: Diploma Legal, 2001.

DICIONÁRIO MULTILINGUE DE ECONOMIA E GESTÃO. Lisboa: Verbo, 1995.

GAISFORD, J. D.; MCLACHLAN, Donald L. Domestic Subsidies and Countervail: The Treacherous Ground of the Level Playing Field. *Journal of World Trade*, Geneva: Kluwer Law International, v. 24, n. 4, p. 56-77, 1990.

GALBRAITH, J. K. *O novo estado industrial*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

GARCIA, J. P. *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1999.

GIANOTTI, J. A. *Marx, vida & obra*. Porto Alegre: L&PM, 2000.

GUEDES, J. M. M. M.; PINHEIRO, S. M. *Anti-dumping, subsídios e medidas compensatórias*. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

HAGUENAUER, L.; FERRAZ, J. C.; KUPFER, D. S. Competição e Internacionalização na Indústria Brasileira. In: Baumann, R.(org.). *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBBET, p. 195-218, 1996.

HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

INSTITUTE of International Business Law and Practice. *DUMPING: A comparative Approach*. Paris: ICC Publishing, 1995.

KEYNES, J. M. *Economia*. Organizador [da coletânea] Tamás Szmercsányi. Tradução de Mirian Moreira Leite. São Paulo: Ática, 1978.

KENNEDY, P. M. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KIM, H. J. Reflections on the Green Light Subsidy for Environmental Purposes. *Journal of World Trade*, Geneva: Kluwer Law International, v. 33, n. 3, p. 19-43, 1999.

KRUGMAN, P. *El internacionalismo <moderno>: La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Barcelona: Crítica, 1997.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. *Economía internacional: Teoría y Política*. 4. ed. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

LAFER, C. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LANG, T.; HINES, C. *O novo protecionismo: protegendo o futuro contra o comércio livre*. Lisboa: Piaget, 1994.

LAROUSSE CULTURAL. *Grande dicionário Larousse Cultural da língua portuguesa*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LOBO, R. J. H. *História econômica geral e do Brasil*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1977.

LÓPEZ, C.; LA CRUZ, J. R. *El Control Jurisdiccional sobre Dumping y Subvención*. Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, p. 18-99, 1993.

MAIA, J. M. *Economia internacional e comércio exterior*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Tradução de Maria Jose Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MERCADANTE, A. A. (Coord.). *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)*. Instrumentos Básicos. Tomo I. São Paulo: IDIRI, 1988.

MERRIAM-WEBSTER. *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*. 10th ed. Springfield: Merriam-Webster, 1993.

MICHAELIS. *Moderno Dicionário Inglês-Português Português-Inglês*. WEISZFLOG, W. (Ed.). São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MIRANDA, J. *Princípios gerais de Direito Constitucional Moderno*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, v. 1/16, 1985.

MIRANDA, R. C. S. *Antidumping, subsídios e medidas compensatórias a partir da OMC: um estudo acerca da sua utilização indiscriminada como meio imperfeito de defesa comercial*. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

OLIVEIRA, H. *Direito e negócios internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Brasil – Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves*. WT/DS/46R, 14 abr. 1999. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Brasil – Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves*. WT/DS/46/AB/R. 2 ago. 1999. (Informe del Órgano de Apelación).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*. WT/DS70/R, 14 abr. 1999. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles.* WT/DS70/AB/R. 14 ago. 1999. (Informe del Órgano de Apelación).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a de productos lácteos.* WT/DS103/R. 17 mayo 1999. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a de productos lácteos.* WT/DS113/R. 17 mayo 1999. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a de productos lácteos.* WT/DS103/RW. 11 jul. 2001. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a de productos lácteos.* WT/DS113/RW. 11 jul. 2001. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a de productos lácteos.* WT/DS103/AB/R. 13 oct. 1999. (Informe del Órgano de Apelación).

_____. *Canadá – Medidas que afectan a la importación de leche y a de productos lácteos.* WT/DS113/AB/R. 13 oct. 1999. (Informe del Órgano de Apelación).

_____. *Estados Unidos – Medidas que Tratan como Subvenciones Las Limitaciones de Las Exportaciones.* WT/DS194/R. 29 jun. 2001. (Informe del Grupo Especial).

_____. *Subvenciones y medidas compensatorias.* MTN.GNG/NG10/W/4. 14 jul. 1986. (Nota de la Secretaria).

_____. *Subvenciones y medidas compensatorias.* WT/GC/M/59. 11 oct. 2000. (Nota de la Secretaria).

_____. *Subvenciones y medidas compensatorias.* G/S/SMC/W/471/Rev.1. 7 ago. 2000. (Nota de la Secretaria).

_____. *Subvenciones y medidas compensatorias.* WT/L/424. 14 ago. 2000. (Nota de la Secretaria).

_____. *Subvenciones y medidas compensatorias.* WT/MIN(01)/DEC/W/1. 8 mayo 2000. (Nota de la Secretaria).

OXFORD UNIVERSITY PRESS. *The New Oxford Dictionary.* New York: Oxford University Press, 1998.

PASSOS, C. R. M; NOGAMI, O. *Princípios de economia.* 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

PETERSMANN, E. U. *The GATT/WTO Dispute Settlement System.* London: Kluwer Law International, 1997.

PIMENTEL, L. O. *Direito industrial: as funções do Direito de Patentes.* Porto Alegre: Síntese, 1999.

- PIRES, A. R. *Práticas abusivas no comércio internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- PRADO, L. C. et al. *A nova economia internacional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- PRAZERES, T. L. O Sistema de Solução de Controvérsias. In: BARRAL, W. (Org.). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 41-67.
- ROSSETTI, J. P. *Introdução à economia*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ROSSI, C. Os números do horror. *Folha de S. Paulo*. 24 mar. 2002, p. A2.
- SAMALEA, G. V. *La intervención administrativa sobre el comercio exterior en Estados Unidos*. Granada: Comares, 1999.
- SACERDOTI, G. A Transformação do GATT na Organização Mundial do Comércio. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta. *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo: LTr, 1998. p. 50-69.
- SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 2000.
- SENAI – DF. *Capacitação de agentes de comércio exterior*. Brasília, 2000. (Apostila).
- SIMONSEN, R. C. *História econômica do Brasil: 1500/1820*. 8. ed. São Paulo: Nacional, 1978.
- SINGER, P. *Curso de introdução à economia política*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense/Universitária, 1987.
- SMITH, A. *Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações*. Tradução e Seleção Norberto de Paula Lima. 6. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986.
- SÖDERSTEN, B. *Economia internacional*. Tradução de Flávio Wanderley Lara. Rio de Janeiro: Interciência, 1979.
- STANBROOK, C.; BENTLEY, P. *Dumping and Subsidies*. 3. ed. London: Kluwer Law International, 1996.
- STOBER, R. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- THORSTENSEN, V. *OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*. São Paulo: Aduaneiras, 1999.
- TREBILCOCK, M. J. Competition Policy and Trade Policy. *Journal of World Trade*, Geneva: Kluwer Law International, v. 30, n. 4, p. 71-106, 1996.

VAZ, I. *Direito econômico das propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

VELASCO, L. M. de. *Mercado, planificación Y democracia*. Madrid: Utopías/Nuestra Bandeira, 1997.

WIJKMAN, M. Informal Systemic Change in the GATT. *World Economy*, v. 9, Mar. 1986.

WOLKMER, A. C. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1990.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *The World Trade Organization: Trading into the Future*. 2. ed. Geneva: WTO Publications, 1999.

_____. *Preparations for the 1999 Ministerial Conference*. JOB(99)/5868/Rev.01, 19 Oct. 1999.

ANEXO

ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

Os membros, por meio deste instrumento, acordam:

PARTE 1 : DISPOSIÇÕES GERAIS

ARTIGO 1

Definição de Subsídio

1. Para os fins desde Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:

(a)(1) haja contribuição financeira por governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado, a partir daqui, "governo"), i.e.

(i) quando a prática do governo implica transferência direta de fundos (por exemplo), doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo, garantias de empréstimos):

(ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais)¹:

(iii) quando o Governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infra-estrutura geral, ou quando adquira bens:

(iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundo, ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira, ed nenhum modo significativo, da prática habitualmente seguida pelos governos:

(a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do CATT 1994:

(b) com isso se confira uma vantagem

2. Um subsídio, tal como definido no parágrafo i, apenas estará sujeito as disposições da PARTE II ou às disposições das PARTES III ou V se o mesmo for específico, de acordo com as disposições do Artigo 2.

¹ De acordo com as disposições do Artigo XVI do GAT 1994 (nota do Artigo XVI) e de acordo com os anexos I a III deste Acordo, não serão consideradas como subsídios as isenções, em favor de produtos destinados à exportação, de impostos ou taxas habitualmente aplicados sobre o produto similar quando destinado ao consumo interno, nem a remissão de tais impostos ou taxas em valor que não exceda os totais devidos ou abonados.

ARTIGO 2

Especificidade

1. Com vistas a determinar se um subsídio, tal como definido no parágrafo 1 do Artigo 1, destina-se especificamente a uma empresa ou produção (denominadas neste acordo de "determinadas empresas") dentro da jurisdição da autoridade outorgante, serão aplicados os seguintes princípios:

(a) o subsídio será considerado específico quando a autoridade outorgante ou a legislação pela qual essa autoridade deve reger-se explicitamente limitar o acesso ao subsídio a apenas determinadas empresas:

(b) não ocorrerá especificidades quando a autoridade outorgante ou a legislação pela qual essa autoridade deve reger-se estabelecer condições ou critérios objetivos² que disponham sobre o direito seja automático e que as condições e critérios sejam estritamente respeitados. As condições e critérios deverão ser claramente estipulados em lei, regulamento ou qualquer outro documento oficial, de tal forma que se possa preceder a verificação.

(c) se, apesar de haver aparência de não-especificidade resultantes da aplicação dos princípios estabelecidos nos subparágrafos (a) e (b), houver razões para acreditar-se que o subsídio em consideração seja de fato específico, poder-se-ão considerar outros fatores como: uso predominante de um programa de subsídios por números limitados de empresas; concessão de parcela desproporcionalmente grande de subsídio a determinadas empresas apenas e o modo pelo qual a autoridade outorgante exerceu seu poder discricionário na decisão de conceder um subsídio³. Na aplicação deste subparágrafo será levada em conta a diversidade das atividades econômicas dentro da jurisdição da autoridade outorgante; bem como o período de tempo durante o qual o programa de subsídio esteve em vigor.

2. Será considerado específico o subsídio que seja limitado a determinadas empresas localizadas dentro de uma região geográfica situada no interior da jurisdição da autoridade outorgante. Fica entendido que não se considerará subsídio específico, para os propósitos do presente Acordo, o estabelecimento ou a alteração de taxas geralmente aplicáveis por todo e qualquer nível de governo com competência para fazê-lo

3. Quaisquer subsídios compreendidos nas disposições do Artigo 3 serão considerados específicos.

4. Qualquer determinação da especificidade ao abrigo do disposto neste Artigo deverá estar claramente fundamentada em provas positivas.

PARTE II: SUBSÍDIOS PROIBIDOS

ARTIGO 3

² A expressão "condições ou critérios objetivos". tal como usada neste Acordo, significa condições ou critérios neutros, isto é, que não favorecem determinadas empresas em detrimento de outras e que são de natureza econômica e de aplicação horizontal, tais como número de empregados ou dimensão da empresa.

³ A esse respeito, deverão ser levadas em consideração informações sobre a frequência com e sejam recusados ou aprovados pedidos de subsídios e sobre os motivos que levaram a tais decisões.

Proibição

1. Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios conforme definidos no Artigo 1:

(a) subsídios vinculados de fato ou de direito⁴, ao desempenho exportador quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições inclusive aqueles indicados a títulos de exemplo no Anexo I⁵;

(b) subsídios vinculados, de fato ou de direito, ao uso preferencial de produtos em detrimento de produtos estrangeiros quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições.

2. O Membro deste Acordo não concederá ou não manterá os subsídios mencionados no parágrafo 1.

ARTIGO 4

Recursos

1. Sempre que um membro tenha motivos para crer que um subsídio proibido esteja sendo concedido ou mantido por outro Membro, poderá o primeiro pedir a realização de consultas ao segundo.

2. A solicitação de consultas sob o disposto do parágrafo 1 dever incluir relações das provas disponíveis relativas à existência e natureza do subsídio em questão .

3. Ao receber solicitação de consulta sob o disposto ao parágrafo 1. Membro que se acredita conceda ou mantenha o subsidio em apreço dever entabular consultas o mais rapidamente possível. O propósito das consultas será esclarecer os fatos em causa e chegar a solução mutuamente aceitável.

4. Se não se chegar a solução mutuamente aceitável no prazo de 30 dias⁶ a contar a partir do pedido de consultas, qualquer Membro delas participante poderá elevar o assunto ao Órgão de Solução de controvérsias (OSC) para imediato estabelecimento de grupo especial, a menos que o OSC decida por consenso pelo não estabelecimento do grupo especial.

5. Uma vez estabelecido, o grupo especial poderá solicitar assistência do Grupo Permanente de Especialistas⁷ (GPE) com vistas a determinar se a medida em apreço é um subsídio proibido. Caso lhe seja solicitado, o GPE deverá imediatamente analisar as provas para determinar a existência e a natureza da medida em causa e deverá oferecer ao Membro que aplica ou mantém a medida a oportunidade de demonstrar que a mesma não é um subsídio proibido. O GPE deverá apresentar suas conclusões ao grupo especial dentro do

⁴ Esta norma será satisfeita quando os fatos demonstrarem que a concessão de um subsídio, ainda que não esteja vinculada de direito ao desempenho exportador, está de fato vinculada a exportações ou a ganhos com exportações, reais ou previstos. O simples ato de que subsídios sejam concedidos a empresas exportadoras não deverá, por si só, ser considerado como subsídio à exportação no sentido definido neste Artigo.

⁵ Aquelas medidas que estejam indicadas no Anexo 1 como não caracterizadoras de subsidios à exportação não serão proibidas por este Artigo ou nenhum outro deste Acordo.

⁶ Quaisquer prazos mencionados neste Acordo poderão ser estendidos por acordo entre as partes.

⁷ Estabelecido no Artigo 24.

prazo por este último estabelecido. As conclusões do GPE sobre a medida em causa e ou não um subsídio proibido deverá ser aceita pelos grupos especial sem modificação.

6. O grupo especial apresentará seu relatório final a partes litigantes. O relatório deverá ser circulado entre todos os Membros dentro de 90 dias a contar da composição do grupo especial e do estabelecimento de seus termos da referência.

7. Se a medida em análise for considerada subsídio proibido, o grupo especial deverá recomendar ao Membro outorgante que a retire sem demora. A esse respeito, o grupo especial deverá especificar em sua recomendação o prazo em que a medida deverá ser retirada.

8. Dentro de 30 dias da divulgação do relatório do grupo especial a todos os Membros, deverá o mesmo ser adotado pelo OSC, a menos que uma das partes litigantes notifique o OSC sobre sua decisão de apelar ou que o OSC decida por consenso não adotar o relatório.

9. Quando ocorrer apelação de relatório do grupo especial, o órgão de Apelação deverá exarar sua decisão no prazo de 30 dias contados a partir da data em que a parte litigante tiver formalmente comunicado sua intenção de apelar. Caso o Órgão de Apelação não puder apresentar relatório dentro de 30 dias, deverá informar o OSC, por escrito, das razões pelas quais prevê o atraso e estimar o prazo dentro do qual apresentará o relatório. Em nenhuma hipótese os procedimentos excederão 60 dias. O relatório da apelação deverá ser adotado pelo OSC e aceito incondicionalmente pelas partes litigantes, a menos que o OSC decida por consenso não adotá-lo no prazo de até 30 dias após a circulação do relatório entre Membros⁸.

10. Na hipótese de a recomendação do OSC não ser cumprida dentro do prazo especificado pelo grupo especial, que se começará a contar a partir da data de adoção do relatório do grupo em especial ou do relatório do Órgão de Apelação, o OSC autorizará o Membro reclamante a adotar as contramedidas apropriadas⁹, a menos que o OSC decida por consenso rejeitar o pedido.

11. Na hipótese de uma parte litigante requerer arbitragem à luz do parágrafo 6 do Artigo 22 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), o árbitro determinará se são apropriadas as contramedidas¹⁰.

12. Para os litígios pelo disposto neste Artigo, serão reduzidos a metade os prazos aplicáveis em obediência ao disposto no ESC acerca dos procedimentos de tais litígios, com exceção daqueles prazos especificamente previstos neste Artigo.

ARTIGO 5

Efeitos Danosos

⁸ Na hipótese de não estar prevista reunião regular do OSC neste período, deverá realizar-se reunião expressamente para este fim.

⁹ Essa expressão não se destina a autorizar contramedidas desproporcionais com base no fato de que os subsídios de que eram essas disposições são proibidos.

¹⁰ Essa expressão não se destina a autorizar contramedidas desproporcionais com base no fato de que os subsídios de que tratam essas disposições são proibidos.

Nenhum Membro deverá causar, por meio da aplicação de qualquer subsídio mencionado nos parágrafos 1 e 2 da Artigo 1, efeitos danosos aos interesses de outros Membros, isto é:

- (a) dano à indústria nacional de outro Membro¹¹;
- (b) anulação ou prejuízo de vantagens resultantes, para outros Membros, direta ou indiretamente, do GATT 1994, em especial as vantagens de concessões consolidadas sob o Artigo II do GATT 1994¹²;
- (c) grave dano aos interesses de outro Membro¹³.

Este Artigo não se aplica aos subsídios mantidos para produtos agrícolas, conforme o disposto no Artigo 13 do acordo sobre Agricultura.

Artigo 6

Grave Dano

1. Ocorrerá grave dano no sentido do parágrafo (c) do Artigo 5 dando:

- (a) o subsídio total, calculando *ad valorem*¹⁴, ultrapassar 5 por cento¹⁵;
- (b) os subsídios destinarem-se a cobrir prejuízos operacionais incorridos por uma indústria;
- (c) os subsídios destinarem-se a cobrir prejuízos operacionais incorridos por uma empresa, salvo se se tratar de medida isolada, não recorrente, que não possa ser repetida para aquela empresa e que seja concedida apenas para dar-lhe o tempo necessário para desenvolver soluções de longo prazo e evitar graves problemas sociais;
- (d) ocorra perdão de dívida, isto é, perdão de dívida existente com o governo, ou ocorra doação para cobrir o reembolso de dívidas¹⁶.

2. Em que pese o disposto no parágrafo 1, não ocorrerá grave dano se o outorgante do subsídio demonstrar que o mesmo não produziu nenhum efeito enumerados no parágrafo 3.

3. Ocorrerá grave dano no sentido do parágrafo (c) do Artigo 5 sempre ocorrer um a combinação de vários dos seguintes efeitos;

- (a) deslocar ou impedir a importação de produto similar produzido por outro Membro no mercado do Membro outorgante do subsídio;

¹¹ O termo "dano à indústria nacional" é aqui usado no mesmo sentido em que se encontra na Parte V.

¹² O termo "anulação ou prejuízo" é usado neste Acordo no mesmo sentido em que se encontra nas disposições pertinentes do GATT 1994 e a existência de tais anulação ou prejuízo será estabelecida de acordo com a prática da aplicação destas disposições.

¹³ O termo "grave dano aos interesses de outro Membro" é usado neste acordo no mesmo sentido em que se encontra no parágrafo 1 do Artigo XVI do GATT 1994, e inclui ameaça de grave dano.

¹⁴ O valor total de subsídio *ad valorem* será calculado de acordo com o disposto no Anexo IV.

¹⁵ Como se prevê que as aeronaves civis serão objeto de regras limite previsto neste subparágrafo não se aplica a aeronaves civis.

¹⁶ Os Membros reconhecem que não constitui grave dano no sentido deste subparágrafo a circunstância em que financiamentos baseados em desempenho de vendas dentro de um programa e produção de aeronaves civis não estejam sendo plenamente reembolsados em razão de as vendas reais serem inferiores às vendas previstas.

- (b) deslocar ou impedir a exportação de produto similar produzido por um Membro do mercado de terceiro país;
- (c) provocar significativa redução do preço do produto subsidiado em relação em relação ao preço do produto similar de outro Membro no mesmo mercado, ou significativa contenção de aumento de preços ou perda de vendas no mesmo mercado;
- (d) aumentar a participação no mercado mundial de determinado produto primário ou de base¹⁷ subsidiado pelo Membro outorgante, quando se compara com a participação média que o Membro detinha no período e três anos anteriores e quando tal aumento se mantém como firme tendência durante algum tempo após a concessão dos subsídios.

4. Para as finalidades do parágrafo 3(b), o deslocamento ou procedimento de exportações deverão incluir todos os casos em que, se demonstre ter havido modificação das participações proporcionais do mercado em prejuízos do produto familiar não subsidiado (durante período de tempo suficiente para demonstrar tendências claras de evolução do mercado no que diz respeito do produto em causa, período esse que , em circunstâncias normais, deverá ser de pelo menos um ano). “Modificação nas participações proporcionais do mercado” incluirá qualquer das seguintes situações; (a) aumento da participação proporcional do produto subsidiado no mercado; (b) a participação proporcional do produto subsidiado no mercado permanece constante em circunstâncias nas quais ela teria, na ausência declinado; (c) a participação do produto subsidiado no mercado em ritmo mais lento de que teria ocorrido na ausência do subsídio.

5. Para as finalidades do Parágrafo 3(c), a redução incluirá os casos nos quais tal tenha sido demonstrada por meio de preços de produtos subsidiados com os preços de produtos não subsidiados oferecidos no mesmo mercado. A comparação opera-se no mesmo nível de comércio e em momentos comparáveis em conta todo e qualquer outro fator que possa afetar preparação de preços. Se essa comparação direta não possível, porém preços inferiores poderá ser demonstrada com base em valores de exportação.

6. Aquele Membro que alega existir grave dano em seu mercado deverá, reservadas as disposições no parágrafo 3 do Anexo V, facultar às partes em litígio disciplinado pelo Artigo 7, assim como ao grupo especial estabelecido segundo o disposto no parágrafo 4 do Artigo 7, todas as informações relevantes que possam ser obtidas acerca das participações das partes litigantes no mercado , bem como aquelas relativas aos preços dos produtos em causa.

7. Não ocorre deslocamento ou obstrução que resulte em grave dano, à luz do parágrafo 3 sempre que uma das seguintes circunstâncias exista¹⁸ durante o período em questão:

- (a) proibição ou restrição das exportação do produto similar por parte do Membro reclamante, ou das importações por terceiro país a partir do Membro reclamante;

¹⁷ A menos que outras regras acordadas multilateralmente se apliquem ao comércio do produto primário ou de base em causa.

¹⁸ O fato de que determinadas circunstâncias sejam mencionadas neste parágrafo não lhes confere, por si só, qualquer juridicidade em termos quer do GATT 1994, quer deste Acordo. Tais circunstâncias não devem ocorrer isoladamente, de forma esporádica ou irrelevante por qualquer motivo.

- (b) decisão tomada por governo importador que opere monopólio comercial ou atividade comercial estatal do produto em causa no sentido de mudar, por razões não comerciais, a fonte de suas importações do Membro reclamante para outro país ou países;
- (c) desastres naturais, greves, interrupções de transporte ou outros eventos de força maior que afetem substancialmente a produção, as qualidades, as quantidades ou os preços do produto disponível para exportação no Membro reclamante;
- (d) existência de acordos para limitação das exportações do Membro reclamante;
- (e) redução voluntária, no Membro reclamante, da disponibilidade do produto para exportação (o que inclui, *interalia*, a situação em que empresas localizadas no Membro reclamante tenham independentemente realocado exportações do produto para novos mercados;
- (f) incapacidade de satisfazer padrões e outros requisitos do país importador.

8. Na ausência das circunstâncias a que se refere o parágrafo 7, a existência de grave dano será determinada com base na informação submetida ao grupo especial ou por ele obtida, inclusive nas informações submetidas de acordo com o disposto no Anexo V.

9. Este Artigo não se aplica aos subsídios outorgados a produtos agrícolas, tal com disposto no Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura.

ARTIGO 7

Recursos

1. Com exceção do disposto no Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura, um Membro poderá requerer consultas com outro Membro que sempre tenha motivos para acreditar que um subsídio mencionado no Artigo 1, concedido ou mantido pelo outro Membro, esteja produzindo dano, anulação ou prejuízo ou grave dano à sua indústria nacional.
2. Um requerimento de consultas formulado de acordo com o disposto no parágrafo 1 deverá incluir provas relativas a (a) a existência e a natureza do subsídio em causa, e (b) o dano causado à indústria nacional, ou anulação ou prejuízo, ou grave dano¹⁹ causado aos interesses do Membro que solicita a consulta.
3. Quando se solicitem consultas ao abrigo do parágrafo 1, o Membro que se acredita concede ou mantém o subsídio em causa deverá iniciá-las o mais rapidamente possível. O propósito das consultas será esclarecer os fatos do caso e chegar a uma solução mutuamente satisfatória.
4. Se as consultas não conduzirem a uma solução mutuamente satisfatória no prazo de 60 dias²⁰, qualquer Membro participante de tais consultas poderá submeter a matéria as OSC para estabelecer de grupo especial, a menos que o OSC decida por consenso não estabelecer

¹⁹ Quando a solicitação se refira a subsídio que se considere causa de grave dano segundo o disposto no parágrafo do Artigo 6, as provas de existência do grave dano poderão limitar-se aquelas de que se disponha com vistas a estabelecer se foram ou não satisfeitas as condições daquele parágrafo.

²⁰ Quaisquer prazos mencionados neste Artigo poderão ser estendidos por mútuo acordo.

grupo especial. A composição do grupo especial e seus termos de referência deverão ser determinados no prazo de 15 dias a partir data de seu estabelecimento.

5. O grupo especial analisará a matéria e submeterá seu relatório final as partes em litígio. O relatório será circulado entre todos os Membros no prazo de 120 dias a contar da data de composição do grupo especial e de estabelecimento de seus termos de referência.

6. No prazo de 30 dias a contar da divulgação do relatório de grupo especial para todos os Membros, será este adotado pelo OSC²¹, a menos que uma das partes em litígio notifique formalmente o OSC de sua decisão de apelar, ou que o OSC decida por consenso não adotar o relatório.

7. Quando haja apelação de relatório de grupo especial, Órgão de Apelação emitira sua decisão no prazo de 60 dias a contar da data em que a parte litigante comunicar sua decisão de apelar. Caso o Órgão de Apelação deverá disso informar o OSC, por escrito, esclarecendo as razões para o atraso previsto, bem como estimativa do prazo em que poderá apresentar o relatório. Em nenhuma hipótese o procedimento excederá 90 dias. O relatório da Apelação será adotado pelo OSC e incondicionalmente aceito pelas partes litigantes, a menos que o OSC, por consenso, no prazo de 20 dias contados a partir de sua divulgação para os Membros, decida não adotá-lo²².

8. Sempre que seja adotado relatório de grupo especial ou órgão de Apelação em que se determine que de um subsídio resultaram efeitos danosos aos interesses de outro Membro no sentido definido no Artigo 5, o Membro outorgante ou mantenedor do subsídio deverá tomar as medidas adequadas para remover os efeitos danosos ou eliminar o subsídio

9. No caso do Membro não tomar as medidas adequadas para remover os efeitos danosos ou eliminar o subsídio no prazo de 6 meses a contar da data em que o OSC adotar o relatório do grupo especial ou do Órgão de Apelação, e na eventualidade de ausência de acordo sobre compensação, o OSC autorizará o Membro reclamante a tomar contramedidas, proporcionais ao grau e à natureza dos efeitos danosos que se tenham verificado, a menos que o OSC decida por consenso rejeitar o pedido.

10. No caso de uma parte litigante pedir arbitragem ao abrigo do parágrafo 6 do Artigo 22 do ESC, o árbitro determinará se as contramedidas são proporcionais ao grau e à natureza dos efeitos danosos que se tenham verificado.

PARTE IV: SUBSÍDIOS IRRECORRÍVEIS

ARTIGO 8

Identificação de Subsídio Irrecorríveis

1. Será considerados irrecorríveis os seguintes subsídios²³:

²¹ Se não estiver marcada nenhuma reunião do OSC nesse período, será marcada reunião para essa finalidade.

²² Se não estiver marcada nenhuma reunião do OSC nesse período, será marcada reunião para essa finalidade.

²³ É reconhecido que os Membros concedem ampla assistência governamental com variadas finalidades e que o simples fato de que essa assistência possa não merecer tratamento irrecorrível a luz das disposições deste Artigo não restringe por si só a capacidade de os Membros fornecerem tal assistência.

- (a) os que não específicos do Artigo 2:
- (b) os que são específicos no sentido do Artigo 2, mas que preenchem todas as condições enumeradas nos parágrafos 2(a), 2(b), e 2(c) abaixo.

2. A despeito do disposto nas PARTES III E V, os seguintes subsídios serão considerados irrecorríveis:

- (a) assistência para atividades de pesquisa realizadas por empresas ou estabelecimentos de pesquisa ou da educação superior vinculados por relação contratual, se^{24 25 26}:

a assistência cobre²⁷ no máximo de 75 por cento dos custos da pesquisa industrial²⁸ ou de 50 por cento dos custos das atividades pré-competitivas de desenvolvimento^{29 30}; e desde que tal assistência seja limitada exclusivamente a:

- (i) despesas de pessoal (pesquisadores, técnicos e outro pessoal de apoio empregado exclusivamente na atividade de pesquisa);
- (ii) despesas com instrumentos, equipamentos, terra e construções destinados exclusiva e permanentemente à atividade de pesquisa (exceto quando tenham sido arredondados em base comercial);
- (iii) despesas com consultorias e serviços equivalentes usados exclusivamente na atividade de pesquisa, incluindo-se aí a aquisição de resultados de pesquisa, de conhecimento técnicos, patentes etc.

²⁴ Como se prevê que as aeronaves civis serão disciplinadas por regras multilaterais específicas, o disposto neste parágrafo não se aplica a tais produtos.

²⁵ No máximo até 18 meses após a entrada em vigor do acordo Constitutivo da OMC, o Comitê para Subsídios e Medidas Compensatórias (a que este Acordo se refere como "Comitê"), criado no Artigo 24, procederá à revisão da aplicação do subparágrafo 2 (a) com vistas a realizar todas as modificações necessárias ao aperfeiçoamento destas disposições. Ao analisar as possíveis alterações, o Comitê reverá cuidadosamente as definições das categorias estabelecidas neste sub-parágrafo à luz da experiência dos Membros na aplicação de programas de pesquisa e do trabalho desenvolvido em outras instituições internacionais pertinentes.

²⁶ O disposto neste Artigo não se aplica às atividades de pesquisa avançada realizadas independentemente por estabelecimentos de altos estudos ou de pesquisa avançada. O termo "pesquisa avançada" significa a ampliação de conhecimento científico e técnico mais abrangente, não ligada a alie novos industriais e comerciais.

²⁷ Os níveis permitidos de assistência irrecorrível mencionados neste subparágrafo serão estabelecidos com referência ao total de gastos computáveis efetuados durante o curso de um projeto.

²⁸ O termo "pesquisa industrial" significa busca planejada ou investigação destinada à descoberta de novos conhecimentos que sejam úteis no desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços, ou no acréscimo de significativas melhorias em produtos, processos ou serviços existentes.

²⁹ O termo "atividade pré-competitiva de desenvolvimento" significa a transposição de descobertas realizadas pelo pesquisa industrial a planos, projetos ou desenhos de produtos, processos ou serviços novos, modificados ou aperfeiçoados, destinados ou não à venda ou uso. inclusive a criação de protótipo insusceptível de uso comercial. Poderá incluir, ainda, a formulação conceitual e o desenho de alternativas a produtos, processos ou serviços e a demonstração inicial ou projetos-piloto, desde que tais projetos não possam ser convertidos ou usados em atividades industriais ou exploração comercial. Ele não inclui alterações rotineiras ou periódicas de produtos existentes, linhas de produção, processos, serviços ou outras atividades produtivas em curso, ainda que essas alterações possam representar aperfeiçoamentos.

³⁰ No caso de programas que abarcam pesquisa industrial e atividades pré-competitivas de desenvolvimento, o nível aceitável de assistência irrecorrível não deverá exceder a média simples dos níveis aceitáveis de assistência irrecorrível aplicáveis a cada uma das duas categorias acima, calculados com base em todos os custos computáveis estabelecidos nos itens de (i) a (v) deste sub-parágrafo.

(iv) despesas gerais adicionais em que se incorra diretamente em conseqüências das atividades de pesquisa;

(v) outras despesas correntes (como as de materiais, suprimentos e assemelhados) em que se incorra diretamente em conseqüência das atividades de pesquisas

(b) assistências a uma relação economicamente desfavorecida dentro do território de um Membro, concedida no quadro geral do desenvolvimento regional³¹, e que seja inespecífica (no sentido do Artigo 2) no âmbito das regiões elegíveis, desde que;

(i) cada região economicamente desfavorecida constitua área geográfica continua claramente identificada, com identidade econômica e administrativa definível;

(ii) seja a região considerada economicamente desfavorecida a partir de critérios neutros e objetivos³², que demonstrem serem suas dificuldades originárias de outros fatores além de circunstâncias temporárias.; tais critérios serão claramente expressos em lei, regulamento ou outro documento oficial, da forma a permitir-lhe a verificação;

(iii) os critérios incluirão medida do desenvolvimento econômico baseada em pelo menos um dos seguintes fatores;

- renda *per capita*, ou renda familiar *per capita*, ou Produto Nacional Bruto *per capita*, que não deverá ultrapassar 85 por cento da média do território em causa;

- taxa desemprego, que deverá ser pelo menos 110 por cento da média do território em causa;

apurados por um período de três anos: tal medida, porém, poderá resultar de uma composição de diferentes fatores e poderá incluir outros não indicados acima.

(c) assistência para promover a adaptação de instalações existentes³³ a novas exigências ambientalistas impostas por lei e/ou regulamentos, de que resultem maiores obrigações ou carga financeira sobre as empresas, desde que tal assistência:

(i) seja excepcional e não-recorrente: e

(ii) seja limitada a 20 por cento do custo da adaptação; e

³¹ "Quadro geral de desenvolvimento regional" significa que programas regionais de subsídios formam parte integrante de uma política de desenvolvimento regional internamente coerente e aplicável de forma geral, e que os subsídios regionais para o desenvolvimento não são concedidos a pontos geograficamente isolados sem nenhuma ou quase nenhuma importância para o desenvolvimento de uma região.

³² "Critérios neutros e objetivos" significam critérios que não favoreçam certas regiões além do que seja necessário para eliminar ou reduzir disparidades regionais no quadro de uma política regional de desenvolvimento. Nesse sentido, programas regionais de subsídios deverão incluir tetos para os montantes de assistência a ser concedido a cada projeto subsidiado. Tais tetos deverão ser diferenciados de acordo com os diferentes níveis de desenvolvimento de cada região assistida e deverão ser expressos em termos de custos de investimento ou de criação de empregos. Dentro de cada teto, a distribuição da assistência será suficientemente ampla e equânime de molde a evitar que a concessão de um subsídio se faça predominantemente a favor de determinadas empresas, conforme o disposto no Artigo 2, ou que lhes seja atribuída parcela desproporcionalmente grande do subsídio.

³³ O termo "instalações existentes" significa instalações que tenham estado em uso por pelo menos 2 anos no momento em que as novas exigências ambientalistas sejam estabelecidas.

- (iii) não cubra custos de reposição e operação do investimento, que devem recair inteiramente sobre as empresas;
- (iv) esteja diretamente vinculada e seja proporcional à redução de danos e de poluição prevista pela empresa e que não cubra nenhuma economia de custos eventualmente verificada; e
- (v) seja disponível para todas as firmas que possam adotar o novo equipamento e/ou ou novos processos produtivos.

3. Um programa de subsídios para o qual seja invocado o disposto no parágrafo 2 deverá ser objeto de notificação antecipada sobre sua aplicação, dirigida ao Comitê, de acordo com o disposto na PARTE VII. Tais notificações deverão ser suficientemente precisas para permitir aos demais Membros avaliar a compatibilidade do Programa com as condições e os critérios previstos nas disposições pertinentes do parágrafo 2. Os Membros fornecerão igualmente ao Comitê atualizações anuais de tais notificações, apresentando, em particular, informações sobre despesas globais com cada programa e sobre quaisquer notificações introduzidas no programa. Os demais Membros Terão o direito de solicitar informações acerca de casos individuais de concessão de subsídio no âmbito de um programa objeto de notificação³⁴.

4. A pedido de um Membro, o secretariado examinará notificação realizada ao abrigo do parágrafo 3 e, se necessário, requererá informação adicional ao Membro outorgante do subsídio a respeito do programa da notificação, que está em exame. O Secretariado relatará suas conclusões ao Comitê. O Comitê, se lhe for solicitado examinará imediatamente as conclusões do Secretariado (ou, se o exame do Secretariado não tiver sido solicitado, a própria notificação) vistas e determinar se as condições estabelecidas a determinar se as condições estabelecidas no parágrafo deixaram de ser satisfeitas. Os procedimentos estabelecidos neste parágrafo deverão estar finalizados no máximo até a primeira sessão regular do Comitê que se siga à notificação do programa de subsídio, desde que pelo menos 2 meses as tenham passado entre a notificação e a sessão regular do Comitê. O processo de exame descrito neste parágrafo aplicar-se-á igualmente, caso solicitado, na ocorrência de notificações substâncias introduzidas no programa objeto da notificação, que se verifique nas atualizações anuais a que se refere o parágrafo 3.

5. A pedido de um Membro, a decisão do Comitê a que se alude o parágrafo 4, ou a ausência de tal decisão pelo Comitê, bem como a violação, casos individuais, das condições estabelecidas no programa objeto de notificação serão submetidas a arbitragem mandatória. O Órgão arbitral apresentará suas conclusões em 120 dias a contar da data em que a matéria lhe tiver sido apresentada. Salvo se disposto diversamente neste parágrafo, o ESC será aplicado às arbitragens realizadas de acordo com o disposto neste parágrafo.

ARTIGO 9

Consultas e Recursos Autorizados

³⁴ Fica entendido que nada nesta disposição sobre notificação requer fornecimento de informação confidencial, inclusive de informação comercial confidencial.

1. Se no curso da implementação de um programa a que se refere o parágrafo 2 do Artigo 8, e não obstante o fato de que o programa é compatível com os critérios estabelecidos naquele parágrafo, um Membro tem motivo para crer que o dito programa provocou sérios efeitos danosos sobre sua indústria nacional, de difícil separação, poderá o Membro requerer consultas com o Membro que concede ou mantém o subsídio.
2. Ao ser-lhe formulado pedido de consultas ao abrigo do parágrafo 1, o Membro que concede ou mantém o programa de subsídios iniciará as consultas tão logo possível. A finalidade das consultas será esclarecer os fatos do caso e chegar a solução mutualmente satisfatória.
3. Se, no prazo de 60 dias a contar do pedido de consultas formulado ao abrigo do parágrafo 2, solução mutualmente satisfatória não tiver sido alcançada, o Membro reclamante poderá apresentar o assunto ao Comitê.
4. Sempre que um assunto for apresentado ao comitê, este deverá imediatamente examinar os fatos em tela e as provas dos efeitos a que se refere o parágrafo 1. Se o Comitê que tais efeitos existem, ele poderá recomendar ao Membro outorgante do subsídio que modifique o programa de tal forma que os efeitos sejam eliminados. O Comitê apresentará suas conclusões no prazo de 120 dias a contar da data em que o assunto lhe tiver sido apresentado ao abrigo do parágrafo 3. Na hipótese a recomendação não ser seguida dentro de 6 meses, o Comitê autorizará o Membro reclamante a tomar as contramedidas apropriadas na proporção adequada à natureza e ao grau dos efeitos verificados.

PARTE 5: MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

ARTIGO 10

Aplicação do Artigo VI do GATT 1994³⁵

Os Membros tomarão todas as precauções para assegurar que a imposição de uma medida compensatória³⁶ sobre qualquer produto do território de um Membro introduzido no território de outro Membro se fará de acordo com o disposto no Artigo VI do GATT 1994 e nos termos deste Acordo. Só se poderão impor medidas compensatórias após investigações iniciadas³⁷ e conduzidas de acordo com o disposto neste Acordo e no Acordo sobre Agricultura.

³⁵ O disposto nas PARTES II ou III poderá ser invocado simultaneamente com o disposto na PARTE V, no tocante aos efeitos de um subsídio em particular sobre o mercado nacional do Membro importador, porém, apenas uma forma de compensação ou uma medida compensatória, se forem preenchidos os requisitos da PARTE V, ou uma contramedida no abrigo dos Artigos 4 ou 7 poderá ser aplicada. O disposto nas PARTES III e V não poderá ser invocado em relação a medidas que se considerem incontestáveis à luz do disposto na PARTE IV poderão ser investigadas, não obstante, as medidas a que se refere o parágrafo 1 (a) do Artigo 8, com vistas a determinar se são específicas no sentido previsto no Artigo 2. Adicionalmente, no atraso do subsídio a que alude o parágrafo 2 do Artigo 8, concedido no âmbito de um programa que tão tenha sido notificado de acordo com o disposto no parágrafo 3 do Artigo 8, o disposto na PARTE III ou V poderá ser invocado, mas tal subsídio será tratado como irrecorrível se determinar que atende aos critérios estabelecidos no parágrafo 2 do Artigo 8.

³⁶ O termo "medida compensatória" será compreendido como direito especial percebido com a finalidade de contrabalançar qualquer subsídio concedido direta ou indiretamente ao fabrico, à produção ou à exportação de qualquer mercadoria, tal como previsto no parágrafo 3 do Artigo VI do GATT 1994.

³⁷ O termo "iniciadas" tal como usado daqui para diante, significa o ato procedimental pelo qual um Membro inicia formalmente uma investigação, conforme o disposto no Artigo 11.

ARTIGO 11

Início e Procedimento de Investigação

1. Com exceção do disposto no parágrafo 6, uma investigação para determinar a existência, o grau e o efeito de qualquer subsídio será iniciada a partir de petição escrita apresentada pela indústria nacional ou em seu nome.

2. uma petição em termos do parágrafo 1 incluirá provas suficientes da existência de (a) subsídio e, se possível, seu valor; (b) dano no sentido do Artigo VI do GATT 1994, tal como interpretado por este acordo; e (c) não poderá ser considerada suficiente para preencher os requisitos deste parágrafo. A petição conterá, no nível que se possa razoavelmente esperar do reclamante, informações sobre os seguintes pontos:

(a) identidade do reclamante e descrição do volume e do valor da produção nacional do produto similar a cargo do reclamante. No caso de se tratar de petição escrita em nome da indústria nacional, dela constará identificação da indústria em nome da qual se está apresentando a petição por meio de lista de todos os produtores conhecidos do produto similar (ou associações de produtores nacionais do produto similar) e, na medida do possível, descrição do volume e dos valores da produção nacional do produto similar a cargo de tais produtores:

(b) descrição completa do produto alegadamente subsidiado, o nome do país ou dos países de origem ou exportadores em causa, identidade de cada um dos exportadores ou produtores estrangeiros conhecidos e lista das pessoas conhecidas que importam o produto em causa;

(c) provas que demonstrarem a existência, o volume e a natureza do subsídio em questão;

(d) provas que demonstrarem sejam os alegados danos à indústria nacional causados pelas importações subsidiadas como resultado dos subsídios; essas provas incluem informações sobre a evolução do volume das importações alegadamente subsidiadas, sobre o efeito dessas importações sobre os preços do produto similar no mercado nacional e o conseqüente impacto das importações sobre a indústria nacional, tal como demonstrado por fatores relevantes e indícios que tenham relação com o estado da indústria nacional, tais como aqueles arrolados nos parágrafos 2 e 4 do Artigo 15.

3. As autoridades examinarão a exatidão e a adequação das provas apresentadas na petição com vistas a determinar se as mesmas são suficientes para justificar o início de uma investigação.

4. Não se iniciará investigação ao abrigo do disposto no parágrafo 1 a menos que as autoridades tenham determinado, com base no exame do grau de apoio ou rejeição à petição expresso³⁸ pelos produtores nacionais do produto similar que a petição foi apresentada pela indústria nacional ou em seu nome³⁹. considerar-se-á como “feita pela indústria nacional ou em seu nome” a petição apoiada por aqueles produtores nacionais cuja produção conjunta

³⁸ No caso de indústrias fragmentadas, que envolvam número excepcionalmente alto de produtores, as autoridades poderão determinar a apoio ou a oposição por meio de técnicas de amostragem estatísticas válidas.

³⁹ Os Membros têm consciência de que, no território de determinados Membros, empregados das produtores nacionais do produto similar representantes desses empregados podem formular ou apoiar petições para estabelecimento de investigação à luz do parágrafo 1.

represente mais de 50 cento da produção total do produto similar produzido por aquela parcela da indústria nacional que expressa quer apoio, quer rejeição à petição. Não se iniciará investigação, porém, quando os produtores nacionais que expressam apoio à petição representem menos de 25 por cento da produção total do produto similar produzido pela indústria nacional.

5. A menos que se tenham tomado a decisão de iniciar uma investigação, as autoridades evitarão toda publicidade em torno da petição de início de investigação.

6. Se, em circunstância especiais, sem ter recebido petição por escrito preparada pela indústria nacional, ou em seu nome, em que seja solicitado início de investigação, as autoridades competentes decidem iniciar investigações, deverão elas levar adiante a iniciativa somente se dispuserem de provas suficientes de existência de subsídio, dano e nexos causal, tal como descrito no parágrafo 2, que justifique o início de investigação.

7. As provas de existência tanto do subsídio quanto do dano serão consideradas simultaneamente (a) na decisão sobre se se deve iniciar ou não na investigação: e (b) posteriormente, no curso da investigação, começando em data não posterior aquela em que se possa iniciar a aplicação de medidas provisórias, de acordo com o disposto nesse acordo com o disposto neste Acordo.

8. Nos casos em que os produtos não são importados diretamente do país de origem, mas ao contrário, são exportados para o Membro importador a partir de terceiros país intermediário, o disposto neste acordo será integralmente aplicável, e a transação, ou transações, para os efeitos deste Acordo, será tida como realizada entre o país de origem e o Membro importador.

9. A petição ao abrigo do parágrafo 1 será rejeitada, e a investigação será imediatamente encerrada tão logo as autoridades pertinentes estejam convencidas do que não existem provas suficientes quer de concessão de subsídio, quer de dano, que justifiquem dar andamento ao caso. Será imediatamente encerrado o caso em que o valor do subsídio seja de *minimis*, ou em que o volume de importações subsidiadas, real ou potencial, ou o dano sejam desprezíveis. Para as finalidades deste parágrafo, considerar-se-á de *minimis* o montante de subsídio inferior a 1 por cento *ad valores*.

10. A investigação será concluída no prazo de um ano, exceto em circunstâncias especiais, e nunca em prazo superior a 18 meses após seu início.

ARTIGO 12

Provas

1. Os Membros interessados a todas as partes interessadas numa investigação sobre medidas compensatórias serão postos a par das informações requeridas pelas autoridades e terão ampla oportunidade de apresentar por escrito todas as provas que considerem importantes para a investigação em causa.

2. (a) Os exportadores, produtores estrangeiros ou Membro interessados que recebam questionários relativos a uma investigação sobre medidas compensatórias terão pelo menos 30

dias para respondê-los⁴⁰. Serão levados em consideração os pedidos de dilatação deveria ser autorizada sempre que praticável

(b) Reservados os pedidos de proteção de informação confidencial ou parte interessada serão postas imediatamente à disposição dos outros Membros interessados ou partes interessadas que estejam participando da investigação.

(c) Tão logo tenha iniciada uma investigação, as autoridades encaminharão aos exportadores conhecidos⁴¹ e as autoridades do Membro exportador a íntegra do texto da petição escrita que tenham recebido ao abrigo do parágrafo 1 do Artigo 11 e a tornarão disponível, a pedido para outras partes interessadas envolvidas. Será levada em consideração a necessidade de proteção e informação confidencial, tal como disposto no parágrafo 5.

3. Os Membros interessados e as partes interessadas também terão o direito de apresentar informações orais, desde que se justifiquem sempre que uma informação for apresentada oralmente, será, em seguida, requerido aos Membros interessados e às partes interessadas que reduzam tal apresentação à forma escrita. Qualquer decisão das autoridades investigadoras será tomada exclusivamente com base em informações e argumentos constantes de sua documentação escrita, posta à disposição dos Membros interessados e das partes interessadas que participem da investigação, não se perdendo de vista a necessidade de salvaguardar informações confidenciais.

4. Sempre que praticável, as autoridades propiciarão antecipadamente oportunidade para que os Membros interessados e as partes interessadas examinem toda informação pertinente à apresentação de seus casos, desde não seja confidencial, conforme definido no parágrafo 5, e que seja utilizada pelas autoridades na investigação sobre medidas compensatórias, e para que, com base nela, preparem suas apresentações.

5. Qualquer informação que, por sua natureza, seja confidencial (por exemplo, aquela cuja revelação daria significativa vantagem a um competidor ou causaria grave dano aquele que a forneceu ou aquele de quem o informante a obteve), ou seja fornecida sob sigilo pelas partes de uma investigação, deverá, desde que plenamente justificada, por ser tratada como tal pelas autoridades. Tal informação não poderá ser revelada sem autorização específica da parte que a forneceu⁴².

(a) As autoridades requererão aqueles Membros interessados ou aquelas partes interessadas que forneçam informações confidenciais que apresentam resumos ostensivos das mesmas. Tais resumos serão suficientemente pormenorizados de forma a permitir entendimento razoável da substância da informação fornecida sob sigilo. Em circunstâncias excepcionais, os Membros ou partes poderão indicar que as informações não podem ser resumidas. em tais circunstâncias, será apresentada declaração dos motivos pelos quais o resumo não é possível.

⁴⁰ Como princípio geral, a data limite para as exportações serão datadas a partir da data de recebimento da questionário, que, para esse propósito, será considerado como recebida uma semana após a data em que tiver sido enviado ao requerido ou transmitida ao representante diplomático apropriado do Membro exportador, ou, no caso de território alfandegário individual Membro da OMC, ao representante oficial do território exportador.

⁴¹ Fica entendido que, quando o número de exportadores envolvidos for particularmente alto, a íntegra do texto da petição deverá ser fornecida apenas às autoridades do membro exportador ou às associações comerciais pertinentes, as quais distribuirão cópias aos exportadores envolvidos.

⁴² Os Membros têm consciência de que no território de alguns Membros, poderá ser necessária revelar uma informação em cumprimento a decisão cautelar exarada em termos muito específicos.

(b) Se as autoridades considerarem insuficientemente justificado o pedido de confidencialidade e se o fornecedor da informação não se dispuser nem a revelá-la nem a autorizar sua revelação sob forma original ou resumida, as autoridades poderão desconsiderar tal informação, a menos que se possa demonstrar satisfatoriamente, por meio de fontes adequadas, que tal informação é correta⁴³.

6. exceto nas circunstâncias previstas no parágrafo 9, as autoridades, no curso da investigação, certificar-se-ão da exatidão das formações apresentadas pelos Membros interessados e pelas partes interessadas sobre as quais basearão suas conclusões

7. Se necessário, as autoridades investigadoras poderão realizar investigações no território de outros Membros, desde que tenham sido notificado com antecedência o Membro em questão e caso esse Membro não objete à investigação. Além disso, as autoridades investigadoras poderão realizar investigações nas instalações de uma empresa e poderão examinar registros de uma empresa se (a) a empresa está de acordo; e (b) o Membro em questão tiver sido notificado e não puser objeção. Os procedimentos estabelecidos no Anexo VI aplicar-se-ão às investigações realizadas em instalações de empresas. Sob reserva de solicitação de confidencialidade, as autoridades colocarão à disposição os resultados de qualquer investigação dessa natureza, ou revelarão tais resultados, de acordo com o desporto parágrafo 10, às empresas a que os mesmos se referem poderão torná-los disponíveis aos petionários.

8. Da circunstância em que um Membro interessado ou uma parte interessada recuse acesso à informação necessária, ou, alternativamente, não a forneça dentro do prazo razoável ou sensivelmente bloqueie a investigação, poderão resultar determinações, preliminares ou finais, afirmativas ou negativas, com base apenas nos fatos disponíveis.

9. Antes da determinação final, as autoridades informarão todos os Membro interessados e todas as partes interessadas sobre os fatos essenciais levados em consideração que formam a base sobre a qual será tomada a decisão de aplicar ou não medidas definitivas. Tal informação deverá facultar-se com antecedência suficiente para que as partes possam defender seus interesses.

10. Para os propósitos deste Acordo, as “partes interessadas” incluirão:

(a) exportador, produtor estrangeiro ou importador de produto objeto de investigação, ou associação comercial ou empresarial cujos Membros em sua maioria sejam produtores, exportadores ou importadores de tal produto; e

(b) produtor do produto similar no Membro importador ou associação comercial ou empresarial cujos Membros em sua maioria produzam o produto similar no território do Membro importador.

Essa lista não impedirá que os Membros autorizem a inclusão de outras partes, nacionais ou estrangeiras, além das mencionadas acima, como partes interessadas.

11. As autoridades darão oportunidade a que usuários industriais do produto sob investigação e representantes de organizações de consumidores, caso o produto seja habitualmente

⁴³ Os Membros acordam em que pedidos de confidencialidade não deverão ser arbitrariamente recusados. Acordam ainda, em que a autoridade investigadora só poderá requerer suspensão de confidencialidade quando se trate de informação relevante para os procedimentos.

comercializado no varejo, aporem informações importantes para a investigação no que diz respeito à existência do subsídio, do dano e do nexa causal.

12. As autoridades tomarão na devida conta quaisquer dificuldades experimentadas pelas partes interessadas, em especial as pequenas empresas, no tocante ao fornecimento das informações solicitadas e darão toda a assistência cabível.

13. Os procedimentos estabelecidos acima não têm por finalidade impedir ação rápida das autoridades de um Membro no sentido de iniciar investigação, formular conclusões preliminares ou finais, positivas ou negativas, ou aplicar medidas provisórias ou definitivas segundo as disposições pertinentes deste Acordo.

ARTIGO 13

Consultas

1. Tão logo possível após a aceitação de petição ao abrigo do Artigo 11, e sempre, em qualquer caso, antes do início de uma investigação serão convidados para consultas com o objetivo de esclarecer a situação relativamente às matérias referidas na parágrafo 2 do Artigo 11 e de obter-se solução mutualmente satisfatória⁴⁴.
2. Além disso, durante todo o período da investigação, será oferecida aos Membros cujos produtos são objeto da investigação razoável oportunidade de prosseguir as consultas, com vistas a esclarecer os fatos do caso e a chegar a solução mutualmente satisfatória.
3. Sem prejuízo da obrigação de propiciar oportunidades razoáveis para consultas, estas disposições relativas as consultas não se destinam a impedir ação rápida das autoridades de um Membro no sentido de iniciar investigação, formular conclusões preliminares ou finais, afirmativas ou negativas, ou aplicar medidas provisórias ou definitivas de acordo com disposto neste Acordo.
4. O Membro que tencione iniciar investigação tenham acesso a provas ostensivas, entre as quais os resumos ostensivos de dados confidenciais que sejam utilizados para iniciar ou conduzir a investigação.

ARTIGO 14

Calculo do valor de um Subsídio em termos da Vantagem Percebida pelo Beneficiário

1. Para as finalidades beneficiário de acordo com o parágrafo 1 do Artigo 1 deverá estar previsto em legislação nacional ou em regulamentação complementar do Membro em questão, e sua aplicação a qualquer caso particular será transparente e claramente explicada. Além disso, qualquer método dessa natureza deverá ser compatível com as seguintes diretrizes:

- (a) não se considera que aporte de capital social constitua vantagem, a menos que se possa considerar que a decisão de investir seja incompatível com as práticas de investimento habituais (inclusive para o aporte ed capital de risco) de investidores privados no território daquele Membro;
- (b) não se considerará que empréstimo do governo constitua vantagem, a menos que haja diferença entre o montante que a empresa recebedora do empréstimo deva pagar pelo empréstimo e o montante que essa empresa pagaria por empréstimo comercial equivalente que poderia normalmente obter no mercado. Nesse caso, a vantagem a diferença entre esses dois montantes;

⁴⁴ É particularmente importante, de acordo com o disposto neste parágrafo, que não se chegue a qualquer conclusiva afirmativa, preliminar ou definitiva, sem que se tenham oferecido razoáveis oportunidades para consultas. Tais consultas poderão fornecer a base para o procedimento previsto nas disposições das PARTES II, III ou X.

(c) Não se considerará que garantia creditícia fornecida pelo governo constitua vantagem, a empresa recebedora da garantia paga pelo empréstimo assim garantido e o montante que a empresa pagaria no empréstimo comercial sem garantia do governo. Nesse caso, constitui vantagens a diferença entre esses dois montantes, calculada de molde a levar em conta quaisquer diferenças por taxas ou comissões;

(d) Não se considerará que o fornecimento de bens ou serviços a compra de mercadorias pelo governo constitua vantagens, a menos que o fornecimento seja realizado por valor inferior ao da remuneração adequada, ou que a compra seja realizada por valor superior ao da remuneração adequada. A adequação da remuneração será determinada em relação as condições mercadológicas vigentes para a mercadoria ou o serviço ou a compra de mercadorias pelo governo constitua vantagem, a menos que o fornecimento seja realizado por valor inferior ao da remuneração adequada. A adequação da remuneração será adequada em relação as condições em causa no país de fornecimento ou compra (aí incluídos preço, qualidade, disponibilidade, comerciabilidade, transporte e outras condições de compra ou venda).

ARTIGO 15

*Determinação de Danos*⁴⁵

1. A determinação de dano para as finalidades do Artigo VI do GATT 1994 será baseada em provas positivas e compreenderá exame objetivo (a) do volume das importações subsidiadas e de seu efeito sobre os preços dos produtos similares⁴⁶ no mercado nacional; e (b) o conseqüente impacto dessas importações sobre os produtores nacionais de tais produtos.

2. No tocante ao volume de importações subsidiadas, as autoridades investigadoras verificarão se ocorrer aumento significativo nas importações subsidiadas, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, em comparação com a produção ou o consumo no Membro importador. Com relação ao efeito das importações subsidiadas sobre os preços, consideravelmente inferior aos do produto similar do Membro importador, ou se o efeito de tais importações verifica-se pela significativa depressão dos preços, ou pelo impedimento de que os mesmos subam significativamente, como teria ocorrido na ausência dos produtos subsidiados. Nenhum desses fatores tomados isoladamente ou em grupo bastara necessariamente para permitir orientação decisiva.

Quando importações de um produto de mais de um país forem simultaneamente objeto de investigação sobre direitos compensatórios, as autoridades investigadoras só poderão examinar. Os efeitos dessas importações determinarem (a) que o montante do subsídio estabelecido em relação as importações de cada país é maior do que de *minimis*, tal como definido no parágrafo 9 do Artigo II, e que o volume de importações de cada país não é

⁴⁵ A luz deste Acordo, o termo "dano" salvo indicação em contrário, será entendido como dano importante causado a uma produção nacional, ameaça de dano importante a uma produção nacional ou significativo atraso no estabelecimento de tal produção, e será interpretado de acordo com o disposto neste artigo.

⁴⁶ Ao longo deste acordo, o termo produto similar (*like product product seminaire*) será interpretado como produto idêntico, isto é, igual em todos os aspectos ao produto em consideração, ou, na ausência de tal produto, outro produto que, embora não igual em todos os aspectos, tenha características muito parecidas àquelas do produto em consideração.

desprezível; (b) que o exame cumulativo dos efeitos das importações é adequado à luz das condições de competição entre produtos importados e similares nacionais.

4. O exame do impacto das importações subsidiadas sobre a produção nacional incluirá avaliação de todos os fatores e índices econômicos relevantes, relacionados com o estado da produção, inclusive redução real ou potencial da produção, vendas participação no mercado, lucros, produtividade, retorno de investimentos ou utilização da capacidade; fatores que afetam os preços internos; efeitos negativos reais ou potenciais sobre fluxo de caixa, estoques, empregos, salários, crescimento, capacidade e levantar capital investimentos e, quando se trate de agricultura, se houve sobrecarga nos programas governamentais de apoio. Essa lista não é exaustiva, nem poderá um desses fatores, ou um conjunto eles, fornecer orientação decisiva.

5. Deverá ser demonstrado que as importações subsidiadas estão por via de seus efeitos⁴⁷, causando dano no sentido definido neste acordo. A demonstração de relação causal entre as importações subsidiadas e o dano causado a produção nacional basear-se-á no exame das provas pertinentes apresentadas as autoridades. As autoridades examinarão também todo e qualquer outro fator conhecido, além importações subsidiadas, que esteja simultaneamente causando dano à produção nacional, e os danos causados por esses outros fatores não deverá ser atribuído as importações subsidiadas. Fatores que poderão ser importantes nesse sentido, são *inter alia*, os volumes e os preços de importações não subsidiadas do produto em causa, contratação da demanda ou mudanças nos padrões de consumo, práticas comerciais restritivas e competição de produtos estrangeiros e nacionais, desenvolvimento de novas tecnologias, desempenho exportador e produtividade da indústria nacional.

6. O efeito das importações subsidiadas será examinada com a relação à produção nacional do produto similar quando aos danos disponíveis permitam identificar isoladamente aquela produção, com base em critérios tais como processos produtivo, vendas de produtores e seus lucros. Se a identificação isolada da produção não é possível, os efeitos das importações subsidiadas serão examinadas pela análise do mais próximo grupo ou gama de produtos que inclua o produto similar, para o qual se possam obter as informações necessárias.

7. A determinação da ameaça de grave dano será feita com base em fatos e não apenas em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas. A alteração das circunstâncias que criaria situações em que o subsídio causaria dano precisa ser claramente previsível e iminente. Na determinação da existência da ameaça de grave dano, as autoridades investigadoras considerarão os seguintes fatores, entre outros;

- (a) natureza do subsídio ou subsídios em causa e os efeitos sobre o comércio que provavelmente deles resultarão;
- (b) notável aumento das importações subsidiadas pelo mercado nacional que indique probabilidade de aumento significativo das importações;
- (c) suficiente capacidade ociosa do exportador, ou iminente crescimento significativo dessa capacidade, que indique a possibilidade de significativo aumento de exportações subsidiadas ao mercado do Membro importador, levando-se em consideração a capacidade de outros mercados de exportação absorverem o possível aumento de exportações;

⁴⁷ Conforme o disposto nos parágrafos 2 e 4.

- (d) se as importações estão entrando a preços que causarão significativo efeito depressor ou supressor sobre os preços nacionais e que levarão provavelmente ao aumento da demanda por importações adicionais; e
- (e) os estoques do produto que está sendo investigado.

Nenhum dos fatores acima poderá, necessariamente, por si só, oferecer orientação decisiva, mas a totalidade dos fatores considerados deverá ser capaz de levar à conclusão de que exportações subsidiadas adicionais são iminentes e, a menos que se tomem medidas de proteção ocorrerá grave dano.

8. Nos casos em que exista ameaça de dano causado por importações subsidiadas, a aplicação de medidas compensatórias será examinada e decidida com especial cuidado.

ARTIGO 16

Definição de Indústria Nacional

1. Para as finalidades deste Acordo e com exceção do previsto no parágrafo 2, o termo “indústria nacional” será entendido como conjunto dos produtores nacionais do produto similar ou como aqueles dentre eles cuja produção conjunta constitua a maior parte da produção nacional total desses produtores, salvo quando os produtores estiverem vinculados⁴⁸ aos exportadores ou importadores ou forem eles próprios importadores do produto alienadamente subsidiado ou de produto similar proveniente de outros países, caso em que o termo “indústria nacional” poderá ser entendido como referente aos demais produtores.

2. em circunstâncias excepcionais, poderá o território de um Membro, para os efeitos do produto em questão, ser considerado dividido em dois ou mais mercados competitivos, e os produtores no interior de cada mercado considerados indústria independente, se (a) os produtores no interior de cada um desses mercados vendem toda ou quase toda sua produção no interior desse mesmo mercado não é suprida, em grau significativo, por produtores localizados em outro ponto do território. Em tais circunstâncias, caso as importações subsidiadas estejam concentradas num mercado isolado como o descrito acima a caso estejam causando dano aos produtores de toda ou quase toda a produção daquele mercado isolado, poder-se-á determinar a existência de dano ainda que a maior parte da produção nacional total não tenha sido prejudicada.

3. Quando a indústria nacional for interpretada como conjunto de produtores de uma certa área, i.e., o mercado definido no parágrafo 2 só poderão ser impostos direitos compensatórios sobre os produtos em causa destinados ao consumo final naquela mesma área. Quando o direito constitucional ao Membro importador não permitir a imposição de direitos compensatórios nessas condições, o Membro importador só poderá impor direitos compensatórios ilimitadamente se (a) aos exportadores tiver sido dada a oportunidade e cessar

⁴⁸ Para as Penalidades deste parágrafo, só se considerará que os produtores estão vinculados aos exportadores ou os importadores quando (a) um deles controla diretamente ou indiretamente o outro; ou (b) ambos são direta ou indiretamente controlados por terceira pessoa; ou (c) ambos controlam direta ou indiretamente, terceira pessoa, desde que haja razões para acreditar ou suspeitar que a relação tempo efeito levar o produtor em questão a comportar-se diferentemente de outros produtores não-vinculados. Para as finalidades deste parágrafo, considerar-se-á que um controla o outro quando o primeiro estiver em condições legais ou operacionais de restringir ou provocar ações do outro.

suas exportações subsidiadas para a área em questão ou de oferecer as garantias n Artigo 18, sempre que essas garantias não tenham sido adequadas e prontamente; e (b) tais direitos não poderem ser aplicados exclusivamente aos produtores daqueles produtores específicos que abastecem a área em questão.

4. Quando dois ou mais países tiverem atingido tal nível de integração, como o previsto no disposto no parágrafo 8(a) do Artigo XXIV do GATT 1994, que adquiram características de mercado único, a indústria contida na totalidade da área integrada será considerada como a indústria nacional mencionada nos parágrafos 1 e 2.

6. O disposto no parágrafo 6 do Artigo 15 aplicar-se-á este Artigo.

ARTIGO 17

Medidas Provisórias

1. Só poderão aplicar medidas provisórias quando;

(a) investigação tenha sido iniciada de acordo com disposto no Artigo 11, tenha-se publicado aviso sobre o e feito e aos Membros interessados e as partes interessadas tenha sido dada oportunidade adequada para fornecer informações e tecer comentários;

(b) determinação preliminar positiva de existência de subsídio e de dano à indústria nacional causado pelas importações subsidiadas tenha sido feita, e

(c) as autoridades competentes considerem tais medidas necessária par impedir que danos adicionais venham a ocorrer durante as investigações.

2. Medidas provisórias poderão assumir a forma de direitos compensatórios provisórios garantidos por depósitos em espécie ou fianças iguais ao montante do subsídio calculado provisoriamente .

3. Não se poderão aplicar medidas provisórias antes de decorridos 60 dias da data de início da investigação.

4. A aplicação de medidas provisórias será limitada ao mais curto período possível, que não poderá exceder 4 meses.

5. As disposições pertinentes do Artigo 19 serão observadas na aplicação das medidas provisórias.

ARTIGO 18

Compromissos

1. Poderão⁴⁹ ser suspensos ou encerrados os procedimentos sem imposição de medidas provisórias, ou direitos compensatórios quando se recebem ofertas de compromissos voluntários satisfatório, pelos quais;

⁴⁹ A palavra "poderão" não será interpretada como autorização a que continuem os procedimentos investigatórios simultaneamente a implementação dos compromissos, salvo o disposto no parágrafo 4.

(a) o governo do Membro exportador concorda em eliminar ou reduzir o subsídio ou tomar outras medidas relativas a seus efeitos; ou

(b) o exportador concorda em rever seus preços de tal forma que as autoridades investigadoras fiquem convencidas de que os efeitos danosos do subsídio serão eliminados. Os aumentos de preços por via de compromissos não serão maiores do que o necessário para eliminar o montante de subsídio. É desejável que os aumentos de preços sejam inferiores ao montante do subsídios, desde que sejam suficientes para eliminar o dano à indústria nacional.

2. Não deverão propor ou aceitar compromissos antes que as autoridades do Membro importador tenham chegado a uma determinação preliminar positiva quanto ao subsídio e ao dano por este causado e, no caso de compromissos dos exportadores, tenham obtido o consentimento do Membro exportador.

3. Compromissos oferecidos não tem de ser aceitos as autoridades do Membro importador considerem irrealista sua aceitação: quando, por exemplo, os exportadores tais ou potenciais são exclusivamente numerosos ou por outros motivos, entre os quais princípios de política. Caso isso aconteça e sempre que praticável, as autoridades consideraram inadequadas oferta de compromisso e, na medida do possível, permitirão ao portador oportunidade de tecer comentário sobre o assunto.

4. Uma vez aceito um compromisso, a investigação de subsídio e dano deverá ser completa se o Membro exportador assim desejar ou se o Membro importador assim o decidir. Assim nesse caso, se chega a uma determinação negativa de subsídio ou dano, o compromisso tornar-se-á automaticamente nulo, exceto nos casos em que tal determinação seja devida, em grande média, à existência do compromisso. Nesse caso, as autoridades competentes poderão requer a manutenção do compromisso por um período razoável de tempo compatível com o disposto neste acordo. Na hipótese de se chegar a uma determinação afirmativa de subsídio e dano, compromissos será mantido de forma coerente com seus próprios termos e as disposições desse acordo.

5. Compromissos poderão ser sugeridos pelas autoridades do acordo. na hipótese de se chegar a uma determinação afirmativa de subsídio exportador, mas nenhum exportador poderá ser forçado a aceitar tais compromissos. O fato de que governos ou exportadores não ofereçam compromissos ou recusem convite para aceitá-los não os prejudicará de forma alguma no exame do caso. As autoridades, porém, estarão livres para determinar que a ameaça de dano é mais provável caso continuem as importações subsidiadas.

6. As autoridades Membro importador poderão requerer se qualquer governo ou exportador com o qual se tenha celebrado compromisso que forneça informações periódicas relativas ao compromisso e que permita verificações de dados relevantes. No caso de violação de compromissos, as autoridades do Membro importador poderão tomar prontas medidas, ao abrigo deste Acordo e em conformidade com suas disposições, que poderão consistir na aplicação imediata de medida provisórias com base na melhor informação disponível. Em tais situações, direitos definitivos poderão ser aplicados, em conformidade com este Acordo, sobre mercadorias desalfandegadas para consumo até 90 dias antes da aplicação de tais provisórias, ressaltando que tal retroatividade não se aplicará a importações desalfandegadas antes da violação do compromisso.

ARTIGO 19

Imposição e Percepção de Direitos Compensatórios

1. Se, após esforços razoáveis para completar as consultas, um Membro chega a determinação final sobre a existência e subsídio e, por meio de seus efeitos, sobre os danos que as importações subsidiadas estão causando, o Membro poderá impor direito compensatório, de acordo com o disposto neste Artigo, a menos que o subsídio ou subsídios sejam retirados.

2. São de competência as autoridades do Membro importador as decisões sobre impor ou não direito compensatório naqueles casos em que todos os requisitos para fazê-lo tiverem preenchidos e sobre se o montante do direito compensatório deve ser igual ou menor do que a totalidade do subsídio. É desejável que a imposição seja facultativa no território de todos os Membros, que o direito seja inferior ao montante total do subsídio, caso tal direito inferior seja suficiente para eliminar o dano causado à indústria nacional, e que se tomem providências no sentido de permitir as autoridades competentes avaliar corretamente as representações feitas por partes nacionais interessadas⁵⁰ cujos interesses tenham sido prejudicados pela imposição de um direito compensatório.

3. Quando se impõe direito compensatório sobre qualquer produto, será ele aplicado, nos montantes apropriados a cada caso, de forma não discriminatória sobre as importações de dito produto a partir de todas as origens que se determine estejam subsidiando e causando dano, exceto aquelas origens que tenham renunciado ao subsídio ou cujos compromissos ao abrigo dos termos deste Acordo tenham sido aceitos. Todo exportador cujos produtos sejam submetidos a direitos compensatórios definitivos, mas que não tenha sido de fato investigado por razões outras que não uma recusa de cooperar de sua parte, terá direito a reexame imediato que permita às autoridades estabelecer prontamente montante de direito compensatório individual para aquele exportador.

4. Não se imporão⁵¹ direitos compensatórios em valor mais alto de que o dos subsídios comprovados, calculado em termos de subsídio por unidade do produto subsidiado e exportado.

ARTIGO 20

Retroatividade

1. Medidas provisórias e direitos compensatórios só poderão ser aplicados a produtos que entrem para consumo após o momento em que a decisão mencionada no parágrafo 1 do Artigo 17 e no parágrafo 1 do Artigo 19, respectivamente, tenha entrado em vigor, com exceção do disposto neste Artigo.

2. Quando se chega a uma determinação final de dano (mas não de ameaça de dano ou de retardamento sensível na instalação de uma indústria) ou, no caso de determinação final de ameaça de dano, sempre que o efeito de importações subsidiadas teria, na ausência de medidas provisórias, levado a uma determinação de dano, poder-se-ão aplicar

⁵⁰ Para as finalidades deste parágrafo, o termo "partes nacionais interessadas" incluirá consumidores e usuários industriais do produto importado objeto da investigação.

⁵¹ Tal como usado neste Acordo, o termo "impor" significa recebimento ou coleta de direito ou taxa.

retroativamente direitos compensatórios sobre em que medidas provisórias tenham eventualmente sido aplicadas.

3. Não se exigirá a diferença quando os direitos compensatórios definidos sejam superiores à quantia por depósito em espécie ou fiança. Se os direitos compensatórios forem inferiores ao montante garantido por depósito em espécie ou fiança, o valor a mais será reembolsado ou fiança liberada prontamente.

4. Com exceção do previsto no parágrafo 2, quando se determine ameaça de dano ou retardamento sensível na instalação de uma empresa (mas não tenha sido ocorrido dano efetivo), só se poderá impor direito compensatório definitivo a partir da data de determinação da ameaça de dano ou de retardamento sensível.

5. Sempre que uma determinação final for negativa, qualquer depósito em espécie feito durante o período de aplicação das medidas provisórias será reembolsado e qualquer fiança liberada prontamente.

6. poderão ser aplicados direitos compensatórios sobre importações internadas para consumo até o máximo de 90 dias antes da data de aplicação de medidas provisórias sempre que, em circunstâncias críticas, as autoridades determinem existir, para o produto subsidiado em causa, dano difícil de reparar motivado por importações volumosas, em período de tempo relativamente curto, de um produto que receba subsídios pagos ou concedidos de forma incompatível com as disposições do GATT 1994, e as deste acordo, e sempre que se considere necessário impor direitos compensatórios retroativamente sobre tais importações para impedir a reincidência daquele dano.

Artigo 21

Duração e revisão

De direitos compensatórios e compromissos

1. um direito compensatório permanecerá em vigor apenas pelo tempo e na medida necessários para contra-arrastar o subsídio causador de dano.

2. sempre que se justifique, as autoridades reverão a necessidade de continuar impondo o direito, quer por sua própria iniciativa, quer, após escoado razoável período de tempo após a imposição dos direitos compensatórios definitivos, por solicitação de qualquer das partes interessadas que apresente informação positiva comprobatória da necessidade de revisão. As partes interessadas terão o direito de requerer as autoridades que examinem se a manutenção do direito é necessária para contra-arrestar o subsídio, se o dano continuaria ou voltaria a ocorrer caso o direito fosse eliminado ou alterado, o que examinem ambas as coisas. Se, como resultado da revisão prevista neste parágrafo, as autoridades determinarem que o direito compensatório não é mais necessário, será o mesmo imediatamente extinto.

3. Em que, pese as disposições dos parágrafos 1 e 2, todo direito compensatório será extinto em data não posterior a 5 anos contados da data de sua aplicação (ou da data da revisão mais recente ao abrigo deste parágrafo ou do parágrafo 2, caso essa revisão tenha abrangido tanto o

subsídio quanto o dano), a menos que as autoridades determinem, em revisão iniciada por sua própria iniciativa antes daquela data ou em resposta a solicitação devidamente embasada, formulada pela indústria nacional, ou em seu nome, dentro de prazo razoavelmente anterior aquela data, que a extinção do direito muito provavelmente levaria à continuação ou à reincidência do subsídio e do dano⁵². O direito poderá permanecer em vigor, na dependência do resultado de tal revisão.

4. O disposto no artigo 12 com relação a provas e procedimento aplicar-se-á a qualquer revisão realizada ao abrigo deste artigo. Toda revisão será realizada rapidamente e estará normalmente concluída no prazo de 12 meses a contar da data de seu início.

5. o disposto neste artigo será aplicado, *mutatis mutandis*, aos compromissos aceitos ao abrigo do artigo 18.

Artigo 22

Aviso público e explicação das determinações

1. Quando as autoridades estiverem convencidas de que existe comprovação suficiente para justificar início de investigação de acordo com o artigo 11, notificarão o membro ou membros cujos produtos são objeto de tal investigação e outras partes interessadas que as autoridades investigadoras saibam ter interesse na matéria, e farão publicar o aviso correspondente.

2. O aviso público de início de investigação conterà, ou, alternativamente, fará constar de informe⁵³ em separado, informações adequadas sobre o seguinte:

- a) nome do(s) país(es) exportador(es) e o produto em causa;
- b) data de início da investigação
- c) descrição da prática, ou práticas, de subsídio que serão investigados;
- d) resumo dos elementos sobre os quais se baseia a alegação de dano;
- e) endereço para o qual devem ser enviadas as representações dos membros interessados ou das partes interessadas.
- f) os prazos outorgados aos membros interessados e as partes interessadas para dar a conhecer suas posições.

3. Far-se-á publicar aviso sobre qualquer determinação, preliminar ou final, afirmativa ou negativa; sobre qualquer decisão de aceitar compromisso ao abrigo do Artigo 18; sobre a extinção de tal compromisso; sobre a extinção de direito compensatório definitivo. Todo aviso dessa natureza conterà, ou far-se-á acompanhar de informação em separado que contenha,

⁵² Quando o montante do direito compensatório tenha sido imposto retroativos, se, no procedimento mais recente de fixação dessa quantia, tenha-se concluído que não se deve impor qualquer direito, tal conclusão não obrigará, em si mesma, a que as autoridades suprimam o direito definitivo.

⁵³ Sempre que, à luz do previsto neste Artigo, forneça informações e explicações por meio de informe em separado, as autoridades cuidarão para que o mesmo seja facilmente acessível ao público.

com suficiente pormenorização, as constatações e as conclusões, sobre todas as matérias de fato e de direito a que tenham chegado as autoridades investigadoras. Todo aviso ou informe dessa natureza será enviado ao Membro, ou Membros, cujos produtos sejam objeto de tal determinação ou compromisso e a outras partes de cujo interesse se tenha conhecimento.

4. a) O aviso público sobre imposição de medidas provisórias conterá, ou far-se-á acompanhar de informe em separado que contenha, explicações suficiente pormenorizadas sobre as determinações preliminares de existência de subsídio e dano e fará referência as matérias de fato e de direito que tenham conduzido a aceitação ou a rejeição dos argumentos. Sem desconsiderar o prescrito sobre proteção de informações confidenciais, o aviso ou o relatório conterão especialmente:

- (i) nome dos fornecedores ou, quando tal for impraticável, nomes dos países fornecedores envolvidos;
- (ii) descrição do produto suficiente para efeitos aduaneiros;
- (iii) valor estabelecido para o subsídio e a base sobre a qual se tenha determinado a existência do subsídio
- (iv) considerações relacionadas com a determinação de dano, conforme disposto no Artigo 15;
- (v) as razões principais que levaram à determinação.

b) o aviso público sobre conclusão ou suspensão de investigação, no caso de determinação positiva que preveja imposição de direito definitivo ou aceitação de compromisso, conterá, ou far-se-á acompanhar de informe em separado que contenha, todas as informações relacionadas com as matérias de fato e de direito e as razões que levaram à imposição de medidas definitivas ou à aceitação de compromisso, sempre levando na devida conta a necessidade de se proteger informação confidencial. Em especial, o aviso ou informe conterá a informação descrita no parágrafo 4(a), assim como as razões para aceitação ou rejeição dos argumentos ou alegações pertinentes apresentados pelos Membros interessados ou pelas partes interessadas.

c) O aviso público da extinção ou suspensão de investigação em consequência da aceitação de compromisso de acordo com artigo 1º incluirá, ou far-se-á acompanhar de informe em separado que inclua, a parte ostensiva do compromisso.

5. O disposto neste artigo será aplicado, *mutatis mutandis*, ao início e ao término das revisões, de acordo com o disposto no artigo 21, e às decisões sobre aplicações retroativa de direitos, previstas no artigo 2º.

Artigo 23

Revisão judicial

Todo membro cuja legislação nacional contenha disposição sobre direitos compensatórios manterá tribunais ou regras de procedimento judiciais, arbitrais ou administrativos com vistas

a, *inter alia*, permitir pronta revisão de atos administrativos relacionados com as determinações finais e com as revisões de determinações no sentido do artigo 21. Esses tribunais ou procedimentos serão independentes das autoridades responsáveis pela determinação ou pela revisão em causa e darão possibilidade de recorrer à revisão a todas as partes interessadas que tenham participado dos procedimentos administrativos e que tenham sido direta e individualmente afetadas pelos atos administrativos.

Parte IV: Instituições

Artigo 24

Comitê de subsídios e medidas compensatórias e outros órgãos auxiliares

1. Fica aqui estabelecido comitê de subsídios e medidas compensatórias, composto por representantes de cada um dos membros. O comitê elegerá seu próprio presidente e reunir-se-á pelo menos duas vezes por ano e sempre que o solicite um membro, de acordo com as disposições pertinentes deste acordo. O comitê desempenhará as funções a ele atribuídas por este acordo ou pelos membros e dará a estes a possibilidade de consulta sobre qualquer assunto relacionado com o funcionamento do acordo ou com a consecução de seus objetivos. Os serviços de secretaria do comitê serão prestados pela secretaria da OMC.
2. O comitê poderá estabelecer órgãos auxiliares apropriados.
3. O comitê estabelecerá grupo permanente de especialistas, composto por 5 pessoas independentes, altamente qualificados na área de subsídios e relações comerciais. Os especialistas serão eleitos pelo comitê e um deles será substituído a cada ano. O GPE poderá ser requisitado a assistir grupo especial, tal como disposto no parágrafo 5 do artigo 4. O comitê poderá, igualmente, solicitar parecer sobre existência e natureza de qualquer subsídio.
4. O GPE poderá ser consultado por qualquer Membro e emitir parecer sobre a natureza de qualquer subsídio que se proponha introduzir ou que seja mantido por aquele membro. Esses pareceres serão confidenciais e não poderão ser invocados nos procedimentos previstos no artigo 7.
5. No exercício de suas funções, o Comitê e qualquer órgão auxiliar poderão consultar qualquer fonte que considerem apropriada, ou junto a ela buscar informação. Antes, porém, de buscar informação junto à fonte situada dentro de jurisdição de um Membro, o Comitê ou órgão auxiliar informará o membro interessado.

Parte VII: Notificação e vigilância

Artigo 25 – Notificações

1. Os Membros acordam em que, sem prejuízo do disposto no parágrafo 1 do artigo XVI do GATT 1994, suas notificações sobre subsídios serão encaminhadas até 30 de junho de cada ano e estarão conformes as disposições dos parágrafos 2 a 6.
2. Os membros notificarão todo subsídio outorgado ou mantido no interior de seus territórios que corresponda à definição do parágrafo 1 do Artigo 1 e que seja específico, no sentido definido no artigo 2.
3. O conteúdo das notificações será suficientemente específico para permitir aos demais membros avaliar-lhe os efeitos comerciais e compreender o funcionamento dos programas de subsídio⁵⁴ notificados. No tocante a que precede e ser prejuízo do conteúdo e da forma do questionário sobre subsídios, os membros farão incluir em suas notificações as seguintes informações:
 - a) forma do subsídio
 - b) subsídio por unidade, ou quando não seja possível, o montante anual total previsto orçamentariamente para o subsídio;
 - c) objetivo da política e/ou finalidade do subsídio;
 - d) duração do subsídio e/ou quaisquer outros prazos ligados a ele;
 - e) dados estatísticos que permitam avaliação dos efeitos do subsídio sobre o comércio.
4. Quando a notificação deixe de tratar algum dos pontos específicos indicados no parágrafo 3, deverá ela própria conter os motivos para tal.
5. No caso de os subsídios serem concedidos a produtos ou setores específicos, as notificações deverão ser organizadas por produto ou setor.
6. Aqueles membros que considerem não existir, em seus territórios, medidas que requeiram notificação ao abrigo do parágrafo 1 do Artigo XVI do GATT 1994 e deste acordo informarão esse fato por escrito à Secretaria.
7. Os membros reconhecem que a notificação de uma medida não prejulga quer sua condição jurídicas á luz do GATT 1994 ou deste acordo, quer seus efeitos ao abrigo desta acordo.

⁵⁴ O Comitê estabelecerá Grupo de Trabalho para revisar o conteúdo e a forma do questionário previsto no BISD 9S/193-194.

Artigo 26

Vigilância

1. O Comitê examinará, em reuniões especiais trianuais, notificações novas e completas, apresentadas ao abrigo do parágrafo 1 do Artigo XVI do GATT 1994 e do parágrafo 1 do Artigo 25 deste acordo. Notificações apresentadas nos anos intermediários (notificações de atualização) serão examinadas a cada sessão regular do comitê.
2. O comitê examinará relatórios apresentados ao abrigo do parágrafo 11 do artigo 25 a cada sessão regular.

Parte VIII: Países em desenvolvimento membros

Artigo 27

Tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento membros

1. Os membros reconhecem que subsídios podem desempenhar papel importante em programas de desenvolvimento econômicos em países em desenvolvimento membros.
2. A proibição do parágrafo 1 (a) do artigo 3 não se aplicará:
 - (a) aos países em desenvolvimento membros arrolados no anexo VII;
 - (b) A outros países em desenvolvimento membros pelo período de 8 anos a partir da data de entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC, desse que obedecidas as disposições do parágrafo 4.
3. A proibição do parágrafo 1(b) do Artigo 3 não se aplicará aos países em desenvolvimento membros pelo período de 5 anos e não se aplicará aos países de menor desenvolvimento relativo membros por um período de um 8 anos a partir da data de entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC.
4. Os países em desenvolvimento membros a que se refere o parágrafo 2(b), eliminarão seus subsídios a exportação no período de 8 anos, preferivelmente de maneira progressiva. Os países em desenvolvimento membros não elevarão, porém, o nível de subsídios à exportação⁵⁵ e, sempre que a concessão de subsídios à exportação seja incompatível com suas necessidades de desenvolvimento, eliminá-los-ão em prazo inferior aquele previsto neste parágrafo. Caso estime necessário conceder tais subsídios além do prazo de 8 anos, um país em desenvolvimento membro, até no máximo um ano antes do final desse prazo, iniciará consultas com o comitê, que determinará se a prorrogação desse período se justifica, o país em desenvolvimento membro manterá consultas anuais com o comitê para determinar a necessidade de manutenção dos subsídios. Se o comitê não chega a tal conclusão, o país em desenvolvimento membro eliminará os subsídios à exportação remanescentes no prazo de 2 anos a contar do fim do último período autorizado.

⁵⁵ No caso do país em desenvolvimento membro que não esteja concedendo subsídios à exportação na data de entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC, este parágrafo será aplicado em relação ao nível de subsídios à exportação concedidos em 1986.

5. O país em desenvolvimento membro que tiver atingido competitividade exportadora em determinado produto eliminará os subsídios a exportação para aquele produto no prazo de 2 anos. Não obstante, no caso dos países em desenvolvimento membros mencionados no Anexo VII, que tenham atingido competitividade exportadora em um ou mais produtos, o subsídio a exportação sobre tais produtos será gradualmente eliminado no período de 8 anos.
6. Ocorre competitividade exportadora em um produto quando as exportações desse produto oriundas do país em desenvolvimento membro atinjam proporção de pelo menos 3,25 por cento do comércio mundial daquele produto durante 2 anos civis consecutivos. Competitividade exportadora incidirá quer com base em notificação feita pelo próprio país em desenvolvimento membro no sentido de ter atingido competitividade exportadora; quer com base em avaliação realizada pela secretaria a pedido de qualquer membro. Para os fins deste parágrafo, define-se um produto por sua posição no sistema de harmonizado da Descrição e codificação de mercadorias. O comitê reverá a operação desta disposição 5 anos após a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC.
7. O disposto no artigo 4 não se aplicará a países em desenvolvimento membros quando os subsídios a exportação estiverem em conformidade com o disposto nos parágrafos 2 a 5. Em tais casos, a disposição aplicável será o Artigo 7.
8. Não se presumirá, nos termos do parágrafo 1 do artigo 6, que subsídio concedido por país em desenvolvimento membro produza sério dano, tal como definido neste acordo. Tal sério dano, quando aplicável ao abrigo do parágrafo 9, será demonstrado por meio de provas positivas, de acordo com as disposições dos parágrafos 3 a 8 do artigo 6.
9. Com relação aos subsídios acionáveis concedidos ou mantidos por país em desenvolvimento membro para além daqueles a que se refere o parágrafo do artigo e não se poderá autorizar nem empreender ação ao amparo do artigo 7, a menos que se determine existir anulação ou prejuízo de concessões tarifárias ou outras obrigações previstas no GATT 1994, como consequência de tal subsídio, de forma a deslocar ou impedir importações de produto similar de outro membro para o mercado do país em desenvolvimento outorgante membro, ou a menos que ocorra dano à indústria nacional no mercado de membro importador.
10. Toda ação investigatória sobre direitos compensatórios acerca de produto originário de país em desenvolvimento membro será terminada tão logo as autoridades competentes determinem que:
 - (a) o nível global de subsídios concedidos sobre o produto em questão não excede 2 por cento de seu valor calculado em base unitária; ou
 - (b) o volume de importações subsidiadas representa menos de 4 por cento das importações de produto similar pelo membro importador, a menos que as importações oriundas de países em desenvolvimento membros cujas participações percentuais individuais não excedam 4 por cento representem, agregadamente, mais de 9 por cento das importações totais do produto similar pelo membro importador.

11. Para aqueles países em desenvolvimento membros situados no âmbito do parágrafo 2(b) que tenham eliminado subsídios à exportação antes do acordo constitutivo da OMC, e também para os países em desenvolvimento membros a que se refere o Anexo VII, o valor mencionado no parágrafo 10(a) será de 3 por cento e não de 2 por cento. Esta disposição aplicar-se-á a partir da data em que se notificar a eliminação do subsídio a exportação ao comitê e por todo o tempo em que subsídios a exportação não sejam concedidos pelo país em desenvolvimento membro que notifica. Esta disposição expirará 8 anos após a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC.

12. O disposto nos parágrafos 10 e 11 regulará qualquer determinação relativa a de minimizar ao amparo do parágrafo do artigo 15.

13. O disposto na PARTE III não se aplicará ao perdão direto de dívidas nem aos subsídios destinados a cobrir custos sociais, qualquer que seja sua forma, inclusive abstenção de ingressos governamentais e outras transferências de passivos, sempre que tais subsídios sejam concedidos no âmbito de programa de privatização, ou seja, a este diretamente ligados, no país em desenvolvimento membro.

14. a pedido de qualquer membro interessado, o comitê examinará subsídio à exportação específico concedido por país em desenvolvimento membros com vistas a determinar se tal concessão está conforme a suas necessidades de desenvolvimento.

15. A pedido de qualquer país em desenvolvimento membro interessado, o comitê examinará direito compensatório específico para determinar se o mesmo é compatível com aquelas disposições dos parágrafos 10 e 11 que sejam aplicáveis ao país em desenvolvimento membro em questão.

Parte IX: Disposições transitórias

Artigo 28

Programas em Vigor

1. Os programas de subsídios que tenham sido estabelecidos no território de qualquer membro anteriormente à data em que tal membro tenha assinado o acordo constitutivo da OMC e que sejam incompatíveis com o disposto neste acordo serão:

(a) notificados ao Comitê em prazo na superior a 90 dias após a data de entrada em vigor, para aquele membro, do acordo constitutivo da OMC; e

(b) conformados às disposições deste acordo com no prazo de 3 anos a contar da data de entrada em vigor, para aquele membro, do acordo constitutivo da OMC e, até então, não estarão sujeitos ao disposto na PARTE II.

2. Nenhum membro estenderá a vigência de qualquer programa de tal natureza, nem poderá tal programa ser renovado após sua expiração.

Artigo 29

Transformação em Economia de Mercado

1. Aqueles membros que se encontrarem em transição de uma economia centralmente planificada para uma economia de mercado e livre expressa poderão aplicar programas e medidas necessárias para tal transformação.
2. Para esse membros, os programas de subsídios que se enquadrem no âmbito do artigo 3 e que sejam notificados de acordo com o parágrafo 3 serão eliminados ou feitos conformar-se com o artigo 3 no período de 7 anos a partir da data de entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC. Nesse caso, o artigo 4 não se aplicará. Além disso, durante o período.
 - (a) os programas de subsídio no âmbito do parágrafo 1 (d) do artigo 6 não serão acionáveis ao abrigo do artigo 7;
 - (b) em relação a outros subsídios acionáveis, será aplicável o disposto no parágrafo 9 do artigo 27.
3. Os programas de subsídios no âmbito do artigo 3 serão notificados ao comitê o mais imediatamente possível após a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC. Notificações posteriores acerca de tais subsídios poderão ser efetuadas até 2 anos após a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC.
4. Em circunstâncias excepcionais, os membros a que se refere o parágrafo 1 poderão ser autorizados pelo comitê a desviar-se dos programas, medidas e prazos notificados, desde que tais desvios sejam considerados necessários ao processo de transição.

Parte X: Solução de controvérsias

Artigo 30

As disposições dos artigos XXII e XXIII do GATT 1994, tal como desenvolvidas e aplicadas no entendimento sobre solução de controvérsias serão aplicáveis a consultas e solução de controvérsias serão aplicáveis a consultas e solução de controvérsias ao abrigo deste acordo, salvo onde especificamente se disponha de outra forma.

Parte XI: Disposições finais

Artigo 31

Aplicação provisória

O disposto no parágrafo 1 do artigo 6 e as disposições do artigo 8 e do artigo 9 serão aplicadas por período de 5 anos a contar a partir da data de entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC. No máximo até 180 dias antes do fim desse período, o comitê reexaminará o funcionamento dessas disposições para determinar se as mesmas deverão ser prorrogadas, quer como se encontram hoje redigidas, quer sob nova redação.

Artigo 32:

Outras disposições finais

1. Não se pode tomar qualquer medida específica contra subsídio de outro membro senão de acordo com o disposto no GATT 1994, tal como interpretado por este acordo.⁵⁶
2. Não se poderão formular reservas acerca de qualquer das disposições deste acordo sem o consentimento dos outros membros.
3. De acordo com o parágrafo 4, as disposições deste acordo serão aplicadas a investigações re visões de medidas existentes que sejam iniciadas de acordo com petições formuladas tanto na data quanto depois da data de entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC para determinado membro.
4. Para as finalidades do parágrafo 3 do artigo 21, medidas compensatórias em vigor considerar-se-ão impostas em data não posterior à de entrada em vigor, para determinado membro, do acordo constitutivo da OMC, salvo nos casos em que a legislação nacional de um membro em vigor naquela data já incluía disposição do mesmo tipo daquela contida no parágrafo em causa.
5. Os membros tomarão as devidas providências, de natureza geral ou específica, para garantir até a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC para aquele membro, a conformidade de suas leis, regulamentos e procedimentos administrativos com as disposições deste acordo tal como deverão ser aplicadas ao membro em questão.
6. Os membros informarão ao Comitê toda e qualquer modificação introduzida em suas leis e regulamentos, que sejam relevantes para este acordo, assim como modificações na aplicação de tais leis e regulamentos.
7. O comitê reverá anualmente a implementação e a operação deste acordo, levando em consideração seus objetivos. O comitê informará anualmente o conselho de comércio de bens sobre as alterações havidas no período coberto por tais revisões.
8. Os anexos deste acordo formam parte integrante do mesmo.

Anexo I

Lista ilustrativa de subsídios à exportação

- (a) A concessão pelos governos de subsídios diretos à empresa ou à produção, fazendo-os depender do desempenho exportador.

⁵⁶ Este parágrafo não tem por objetivo impedir medidas ao abrigo de outras disposições pertinentes do GATT 1994, conforme o caso.

- (b) Esquema de retenção de divisas ou quaisquer práticas similares que envolvam bônus às exportações.
- (c) Tarifas de transporte interno e de fretes para as exportações, proporcionadas ou impostas pelos governos, mais favoráveis do que as aplicadas aos despachos internos.
- (d) O fornecimento pelo governo ou por entidade governamentais, direta ou indiretamente, por meio de programas impostos pelas autoridades, de produtos ou serviços, importados ou nacionais, para uso na produção de bens destinados à exportação em condições mais favoráveis do que as do fornecimento dos produtos ou serviços similares ou diretamente competitivos para uso na produção de bens destinados ao consumo doméstico, se tais termos ou condições são mais favoráveis do que aqueles comercialmente disponíveis⁵⁷ nos mercados mundiais para seus exportadores.
- (e) Isenção, remissão ou diferimento, total ou parcial, concedido especificamente em função de exportação, de impostos diretos⁵⁸ ou impostos sociais pagos ou pagáveis por empresas industriais ou comerciais⁵⁹.
- (f) A concessão, no cálculo da base sobre a qual impostos diretos são aplicados, de deduções especiais diretamente relacionadas com as exportações ou com o desempenho exportador, superiores aquelas concedidas a produção para consumo interno.

⁵⁷ O termo "comercialmente disponíveis" que dizer que a escolha entre produtos nacionais ou importados é livre e depende apenas de considerações comerciais.

⁵⁸ Para as finalidades do presente Acordo: O termo "impostos diretos" significa impostos sobre salários, lucros, juros, rendas, direitos de autor e todas as outras formas de ganho, além de impostos sobre a propriedade de bens imóveis; o termo "direitos de importação" significa tarifas aduaneiras, direitos aduaneiros e outros tributos que não tenham sido enumerados nesta nota e que sejam aplicados à importação; O termo "impostos indiretos" significa tributos sobre vendas, consumo, volume de negócio, valor acrescido, guias, selo, transmissões, estoques e equipamentos, ajustes fiscais na fronteira e todos os impostos além dos que se denominam impostos diretos e direitos de importação; Por "impostos indiretos sobre etapas anteriores" entendem-se aqueles tributos aplicados sobre bens ou serviços usados direta ou indiretamente no fabrico de um produto; Por "impostos indiretos cumulativos" entende-se os tributos que se aplicam em etapas sucessivas, sem que existam mecanismos que permitam descontar posteriormente o imposto, caso os bens ou serviços sujeitos a impostos utilizados numa etapa da produção sejam utilizados em etapa posterior da mesma; "Remissão" de impostos compreende reembolso ou redução dos impostos; "Remissão ou devolução" compreende isenção ou diferimento total ou parcial dos direitos de importação.

⁵⁹ Os Membros reconhecem que o diferimento poderá não constituir subsídio à exportação quando, por exemplo, são percebidos os juros adequados. Os Membros reafirmam o princípio segundo o qual os preços de bens pratica. Os em transações entre empresas exportadoras e compradores estrangeiros controlados pelas primeiras, ou ambos sob o mesmo controle, devem, para fins tributários, ser os mesmos que se praticariam entre empresas independentes umas das outras em condições de livre concorrência. Qualquer Membro pode chamar a atenção de outro para práticas administrativas ou Outras que contradigam esse princípio e que resultem em expressiva economia em impostos diretos aplicáveis a transações de exportação. Em tais circunstâncias, os Membros tentarão normalmente resolver suas diferenças pelas vias previstas em tratados bilaterais existentes em matéria fiscal ou por meio de outros mecanismos internacionais específicos, sem prejuízo dos direitos e das obrigações que para os Membros derivam do GATT 1994 entre os quais, o direito de consulta criado no período precedente. O parágrafo (e) não tem por finalidade impedir um Membro de tomar medidas para evitar dupla tributação sobre ganhos de fonte situada no estrangeiro por suas empresas ou pelas empresas de outro Membro.

- (g) A isenção ou remissão de impostos indiretos sobre a produção e a distribuição de produtos exportados, além daqueles aplicados sobre a produção e a distribuição de produto similar vendido para consumo interno.
- (h) A isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos sobre etapas anteriores de bens ou serviços utilizados no fabrico de produtos exportados além da isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos equivalentes sobre etapas anteriores de bens ou serviços utilizados no fabrico de produto similar destinado ao mercado interno (levando-se em devida conta os desperdícios)⁶⁰. Este item será interpretado de acordo com as diretrizes sobre consumo de insumos no processo de produção contidas no anexo II.
- (i) A remissão ou devolução de direitos de importação além daquelas praticadas sobre insumos importados que sejam consumidos no fabrico do produto exportado, desde que porém em casos especiais, uma empresa possa utilizar certa quantidade de insumos nacionais como substitutivo equivalente aos insumos importados, com as mesmas características e com a mesma qualidade com vista a beneficiar-se desta disposição se tanto a importação quanto a exportação ocorrem dentro de prazo razoável, não superior a 2 anos.
- (j) A criação pelo governo de programas de garantias de crédito a exportação ou programas de seguros ou garantias contra aumentos no custo de produtos exportados ou programas de proteção contra riscos de flutuação nas taxas de câmbio, cujos prêmios sejam insuficientes para cobrir os custos de longo prazo e as perdas dos programas.
- (k) A concessão pelo governo de créditos a exportação à taxas inferiores aquelas pelas quais o governo obtém os recursos utilizados para estabelecer tais créditos ou o pagamento pelo governo da totalidade ou de parte dos custos em que incorrem exportadores ou instituições financeiras quando obtém créditos, na medida em que sejam utilizados para garantir vantagem de monta nas condições dos créditos à exportação.
- (l) Qualquer outra despesa para o orçamento público que constitua subsídio no sentido do Artigo XVI do GATT 1994.

Anexo II

*Diretrizes sobre os insumos consumidos no processo produtivo*⁶¹

I

1. Os sistemas de redução de impostos indiretos podem permitir a isenção, remissão ou o diferimento de impostos indiretos cumulativos sobre etapas anteriores aplicados sobre insumos consumidos no fabrico do produto de exportação. Da mesma forma, os sistemas de devolução podem permitir a remissão ou a devolução de direitos de importação aplicados sobre insumos que são consumidos no fabrico do produto exportado.

⁶⁰ O parágrafo (h) não se aplica a sistemas de impostos sobre valor acrescido nem aos ajustes fiscais de fronteira que se estabeleçam em substituição àquele sistema; o problema de excessiva remissão de imposto sobre valor acrescido é tratado exclusivamente no parágrafo (g).

⁶¹ Insumos consumidos no processo produtivo são insumos incorporados fisicamente, energia, combustíveis e óleos, utilizados no processo produtivo e catalisadores que são consumidos ao longo do processo de obtenção do produto exportado.

2. A lista ilustrativa de subsídios a exportação no anexo I deste acordo faz referência ao termo “insumos que são consumidos no fabrico do produto exportado” nos parágrafos (h) e (i). Em conformidade com o parágrafo (h), sistemas de redução de impostos indiretos podem constituir subsídio à exportação na medida em que resultem em isenção, remissão ou diferimento de impostos indiretos cumulativos sobre etapas anteriores além do valor de Texas equivalentes efetivamente aplicadas a insumos que sejam destinados ao fabrico de produtos para exportação.

II

Ao examinar se os insumos são consumidos no fabrico do produto exportado, no âmbito de investigação sobre direitos compensatórios realizada o abrigo deste acordo, as autoridades investigadoras procederão da seguinte maneira:

1. quando se eleger que um sistema de redução de impostos indiretos ou um sistema de devolução implica subsídio por motivo de redução ou devolução excessiva de impostos indiretos ou direitos de importação aplicados sobre insumos utilizados no fabrico do produto exportado, as autoridades investigadoras deverão determinar, em primeiro lugar, se o governo do membro exportador estabeleceu e aplica sistema ou procedimento que defina quais insumos são consumidos no fabrico do produto exportado e em quais quantidades. As autoridades investigadoras poderão considerar necessário realizar, de acordo com o parágrafo 6 do artigo 12, algumas provas práticas com vistas a verificar informações e a certificar-se de que o sistema ou procedimento está sendo efetivamente aplicado.
2. Quando inexistir tal sistema ou procedimento, ou quando não for razoável, ou quando, embora existente e razoável, não seja aplicado ou não seja aplicado de forma eficaz, será necessário que o membro exportador realize exame ulterior, baseado nos insumos reais em questão, para determinar se foi feito pagamento excessivo. Se as autoridades investigadoras consideram necessário, nova investigação será realizada, ao abrigo do parágrafo 1.
3. As autoridades investigadoras tratarão como fisicamente incorporados nos insumos utilizados no processo produtivo e fisicamente presentes no produto exportado. Os membros notam que não é necessário que o insumo esteja presente no produto final sob a mesma forma em que entrou no processo produtivo.
4. na determinação da quantidade de um insumo específico que o consumido no fabrico do produto exportado, o devido desconto para o desperdício normal” deverá ser levado em consideração e tido como consumido no fabrico do produto exportado. O termo desperdício refere-se aquela porção de determinado insumo que não se destina a uma função independente no processo produtivo, que não é consumida no fabrico do produto exportado e que não é recuperada, usada ou vendida pelo mesmo fabricante.
5. Ao determinar se o desconto pelo desperdício reclamado é o normal, a autoridade investigadora levará em consideração o processo produtivo, a experiência média da indústria no país exportador e outros fatores técnicos, conforme seja pertinente. A autoridade investigadora terá em mente que uma questão importante refere-se ao fato de as autoridades do membro exportador terem ou não calculado razoavelmente o volume de desperdício, sempre que se tenha a intenção de incluir tal volume na redução ou na remissão dos impostos ou direitos.

Anexo III

Diretrizes para determinar se os sistemas de devolução constituem subsídio a exportação nos casos de substituição

I

Sistemas de devolução podem permitir reembolso ou devolução de direitos de importação sobre insumos consumidos no fabrico de outro produto quando a exportação *deste último contenha insumos nacionais com a mesma qualidade e características daqueles* importados que substituem. De acordo com o parágrafo (i) da lista ilustrativa de subsídios à exportação do anexo I, os sistemas de devolução por substituição podem constituir subsídio à exportação na medida em que resultem em excesso de devolução de direitos de importação inicialmente aplicados sobre os insumos importados com relação aos quais se esteja pedindo a devolução.

II

No exame de um sistema de devolução em casos de substituição no contexto de investigação sobre direitos compensatórios de acordo com este acordo, as autoridades investigatórias deverão proceder da seguinte forma:

1. O parágrafo (i) da lista ilustrativa estabelece que no fabrico de um produto destinado a exportação, poderão ser utilizados insumos do interno em substituição a insumos importados, desde que sejam em igual quantidade e que os insumos nacionais tenham a mesma qualidade e características dos insumos importados que estão substituindo. A existência de sistema ou procedimento de verificação é importante, porque permite ao governo do membro exportador garantir e demonstrar que a quantidade de insumos sobre os quais se está pedindo devolução não excede a quantidade de produtos similares exportados, sob qualquer forma e que na está ocorrendo devolução de direitos de importação, além daqueles originalmente aplicados sobre os insumos importados em causa.
2. Quando se alegar que um sistema de devolução por substituição implica subsídio as autoridades investigadoras deverão, primeiramente, buscar determinar se o governo do membro exportador prevê e aplica sistema ou procedimento de verificação. Em caso positivo, as autoridades investigadoras passarão a examinar os procedimentos de verificação para estabelecer se os mesmos são razoáveis, eficazes para alcançar s objetivos colimados e baseados em práticas comerciais geralmente aceitas no país de exportação. Na medida em que se determine que os procedimentos preenchem esses requisitos e são efetivamente aplicados, não se presumirá a existência de subsídio. Poderá vir a ser julgado necessário pelas autoridades realizar, de acordo cm o parágrafo 8 do artigo 12, alguns exames práticos para verificar informações ou para certifica-se de que os procedimentos estão efetivamente sendo aplicados.
3. Quando não houver procedimentos de verificação, ou quando os mesmos não forem razoáveis, ou ainda, quando tais procedimentos existirem e forem considerados razoáveis, mas não estejam sendo aplicados de fato ou eficazmente, poderá haver subsídio. Em tais situações será preciso que o país exportador realize novo exame com base nas transações reais em questão para determinar se foi feito pagamento excessivo. Se as autoridades

investigadoras julgarem necessário, exame adicional poderia ser realizado de acordo com o parágrafo 2.

4. Não se deverá considerar necessariamente como subsídio a existência de disposição sobre devolução por substituição que permita aos exportadores escolher determinadas remessas de importação acerca das quais peçam devolução.

5. Quando os governos paguem juros sobre as quantidades reembolsadas em razão, de seus sistemas de devolução, considerar-se-á excessiva a devolução, no sentido do parágrafo (i), no valor dos juros realmente pagos ou por pagar.

Anexo IV

Cálculo do total do subsídio ad valorem

(parágrafo 1(a) do artigo 6) ⁶²

1. Qualquer cálculo para estabelecer o montante de um subsídio para os fins do parágrafo 1(a) do artigo 6 será efetuado nos termos do custo para o governo outorgante.
2. Salve o disposto nos parágrafos anteriores, se a taxa global de subsídio excede 5 por cento do valor do produto, este valor será calculado como o valor total das vendas de empresa recebedora⁶³ no mais recente período de 12 meses sobre o qual se dispunha de informação, anterior ao período no qual o subsídio tenha sido concedido⁶⁴.
3. quando o subsídio estiver relacionado com a produção ou venda de determinado produto, valor deste será calculado como o valor total das vendas daquele produto pela firma recebedora no mais recente período de 12 meses para os quais se disponha de informação sobre as vendas, antes do período no qual o subsídio tenha sido concedido.
4. Quando a firma recebedora estiver em situação de início de operação, considerar-se-á como séria perda a taxa global de subsídio que exceda 15 por cento dos fundos globais investidos. Para as finalidades deste parágrafo, o período de início de operação não ultrapassará o primeiro ano de produção⁶⁵.
5. Quando a firma recebedora estiver localizada em país de economia inflacionária o valor do produto será calculado como o das vendas globais da firma recebedora no ano civil precedente, indexado pela taxa de inflação verificada nos 12 meses que precedem o mês em que o subsídio tenha sido concedido.
6. Para determinar a taxa global de subsídio em determinado ano, serão agregados os subsídios concedidos sob diferentes programas e por diferentes autoridades no território de um membro.

⁶² Na medida em que haja necessidade, deverá estabelecer-se entendimento entre os Membros sobre questões que não se especificam neste Anexo ou que requeiram maior esclarecimento para os fins do parágrafo 1 (a) do Artigo 6.

⁶³ A firma recebedora é aquela que se encontra no território do Membro que outorga o subsídio.

⁶⁴ No caso de subsídio relacionado com tributação, presumir-se-á que o valor do produto é o valor total das vendas da empresa recebedora no exercício fiscal em que obteve o benefício da medida relacionada com a tributação.

⁶⁵ As situações de início de produção compreendem os casos em que se tenham contraído compromissos financeiros para o desenvolvimento de produtos ou para a construção de instalações destinadas a fabricar os produtos que se beneficiam do subsídio, mesmo quando a produção não tenha ainda começado.

7. Os subsídios concedidos antes da entrada em vigor de acordo constitutivo da OMC, cujos benefícios tenham sido destinados a produção futura, serão incluídos na taxa global de subsídios.
8. Os subsídios não acionáveis à luz das disposições pertinentes deste acordo não serão incluídos no cálculo do montante de subsídio para os fins do parágrafo 1(a) do artigo 6.

Anexo V

Procedimentos para obtenção de informação relativa a grave dano

1. Todo membro cooperará na obtenção de provas para exames por grupo especial nos procedimentos previstos nos parágrafos 4 a 6 do artigo 7. As partes envolvidas em uma controvérsia e qualquer terceiros país membro envolvido notificarão ao OSC, tão logo as disposições do parágrafo 4 do artigo 7 tenham sido invocadas, o organismo responsável pela administração desta disposição em seu território e os procedimentos a serem adotados para atender aos pedidos de informação.
2. Quando, de acordo com o parágrafo 4 do artigo 7, se submeta a questão ao OSC, este, iniciará os procedimentos para obter do governo membro outorgante do subsídio, aquelas informações necessárias a determinação da existência e do montante do subsídio, do valor total das vendas das firmas subsidiadas⁶⁶. Esse processo poderá incluir, quando adequado, apresentação de perguntas ao governo membro outorgante do subsídio e ao governo do membro reclamante, que permitam coligir informação, assim como esclarecer e ampliar a informação disponível as partes da controvérsia por meio dos procedimentos de notificação estabelecidos na Parte VII⁶⁷.
3. No caso de efeitos sobre mercados de terceiros países, uma parte envolvida numa controvérsia poderá, mesmo por meio de perguntas dirigidas ao governo do terceiro país membro envolvido, recolher informação necessária à análise dos efeitos danosos que não esteja de outra forma razoavelmente disponível quer junto ao membro reclamante, quer junto ao membro outorgante do subsídio. Não obstante, se uma parte de uma controvérsia empreende análise de mercado pormenorizada a suas próprias custas, a tarefa da pessoa ou empresa que realize tal análise será facilitada pelas autoridades do terceiro país membro e ser-lhe-á facilitado acesso a toda informação que não seja normalmente mantida sob sigilo pelo governo.
4. O OSC designará representante cuja função será a de facilitar o processo de coleta de informações. O único propósito do representante será o de garantir a obtenção no devido tempo, da informação necessária para facilitar a rápida realização do subsequente exame multilateral da controvérsia. Em particular, o representante poderá sugerir os meios mais eficazes de solicitar a informação necessária, assim como fomentar a cooperação entre as partes.

⁶⁶ Nos casos em que se deva demonstrar a existência de sério dano.

⁶⁷ O processo de coleta de informação pelo OSC levará em conta a necessidade de proteger-se informação que seja confidencial por sua própria natureza, ou que tenha sido fornecida sob sigilo por qualquer Membro envolvido nesse processo.

5. O processo de coleta de informação exposto nos parágrafos 2 a 4 será completado em 60 dias a contar da data na qual a matéria tenha sido submetida ao OSC, ao abrigo do parágrafo 4 do artigo 7. A informação obtida durante esse processo será submetida ao grupo especial estabelecido pelo OSC de acordo com as disposições da parte X. Deveria também incluir provas de refutação, assim como toda informação suplementar que o grupo especial considere relevante para estabelecer suas conclusões.
6. Se o membro outorgante do subsídio e/ou território país membro não cooperarem com o processo de coleta de informação, o membro reclamante apresentará seu caso de dano grave com base nas provas de que disponha, juntamente com os fatos e as circunstâncias da falta de cooperação do membro outorgante do subsídio e/ou do terceiro país membro. Quando não se possa obter informação devido a falta de cooperação do membro outorgante do subsídio e/ou do terceiro país membro, o grupo especial poderá completar o processo, se necessário, com base na melhor informação disponível.
7. Ao formular suas conclusões, o grupo especial deverá extrair inferências desfavoráveis dos casos de falta de cooperação por qualquer das partes envolvidas no processo de coleta de informação.
8. Ao determinar a utilização quer da melhor informação disponível, quer de inferências desfavoráveis, o grupo especial considerará a opinião do representante do OSC designado ao abrigo do parágrafo 4 quanto ao caráter razoável dos pedidos de informação e aos esforços dispendidos pelas partes para atender a esses pedidos de forma cooperativa e oportuna.
9. Nada no processo de coleta de informação limitará o grupo especial na busca de informação suplementar que considere necessária para a boa solução da controvérsia e que tenha sido pedida ou desenvolvida durante o processo. De maneira geral, porém, o grupo especial não deveria solicitar informação suplementar para completar o processo sempre que tal informação venha apoiar posição específica de uma das partes e que a ausência dessa informação no processo seja resultado de falta de cooperação injustificada daquela parte no processo de coleta de informação.

Anexo VI

Procedimento a ser adotado nas investigações in situ realizadas conforme o parágrafo 8 do artigo 12

1. Ao iniciar-se uma investigação, as autoridades do membro exportador e as empresas que se saiba estejam envolvidas deverão ser informadas da intenção de realizarem-se investigações *in situ*.
2. Se, em circunstâncias excepcionais, houver intenção de incluir especialistas não-governamentais na equipe investigadora, as empresas e as autoridades do membro exportador deverão disso ser informadas.
3. Deverá considerar-se prática corrente a obtenção de anuência expressa das empresas envolvidas no membro exportador antes de a visita ser definitivamente marcada.

4. Tão logo obtido o consentimento das empresas envolvidas, as autoridades investigadoras deverão notificar as autoridades do membro exportador os nomes e os endereços das empresas que serão visitadas e as datas das visitas.
5. As empresas envolvidas deverão ser informadas com suficiente antecedência da intenção de visita.
6. Visitas para explicar um questionário só deverão ser realizadas a pedido da empresa exportadora. No caso de semelhante pedido, as autoridades investigadoras deverão colocar-se à disposição da empresa; essa visita apenas poderá realizar-se quando as autoridades do membro importador tenham notificado os representantes do governo do membro em questão e quando estas últimas não objeção à visita.
7. Uma vez que o objetivo principal das investigações *in situ* é verificar informação fornecida ou obter maiores esclarecimentos, deverão as mesmas realizar-se após o recebimento das respostas aos questionários, a menos que a empresa concorde em que se proceda diversamente e que o governo do membro exportador seja informado da visita antecipada pelas autoridades investigadoras e a isso não ponha objeção, mas ainda, deverá ser procedimento corrente, anteriormente a visita, informar as empresas sobre a natureza geral da informação que se pretende verificar e sobre qualquer informação suplementar que deva ser fornecida, embora tal prática não deva coibir solicitações de mais pormenores formuladas localmente à luz das informações obtidas.
8. Sempre que possível, as respostas aos pedidos de informações ou as perguntas formuladas pelas autoridades ou empresas do membro exportador, essenciais ao bom andamento da investigação *in situ*, deverão ser fornecidas antes da realização da visita.

Anexo VII

Países em desenvolvimento membros a que se refere o parágrafo 2(a) do artigo 27

Os países em desenvolvimento Membros não sujeitos às disposições do parágrafo 1(a) do Artigo 3 por força do estipulado no parágrafo 2(a) do Artigo 27 são os seguintes:

- (a) Os países de menor desenvolvimento relativo, como tal designados pelas Nações Unidas e que sejam membros da OMC;
- (b) Cada um dos seguintes países em desenvolvimento membros da OMC estará sujeito às disposições aplicáveis aos demais países em desenvolvimento Membros de acordo com o parágrafo 2(b) do Artigo 27 quando seu PNB per capita, tenha atingido US\$ 1.000,00 anuais: Bolívia, Camarões, Congo, Cote d'Ivoire, Egito, Filipinas, Gana, Guatemala, Guiana, Índia, Indonésia, Quênia, Marrocos, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka e Zimbábue.