

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
NÍVEL MESTRADO

FLÁVIO MARCELO RODRIGUES BRUNO

**SUBSÍDIOS À AGRICULTURA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL:
TEORIA, REGULAÇÃO E PRÁTICA**

São Leopoldo

2010

FLÁVIO MARCELO RODRIGUES BRUNO

**SUBSÍDIOS À AGRICULTURA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL:
TEORIA, REGULAÇÃO E PRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS –, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Professor Orientador: Dr. André Filipe Zago de Azevedo

São Leopoldo

2010

FLÁVIO MARCELO RODRIGUES BRUNO

**SUBSÍDIOS À AGRICULTURA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL:
TEORIA, REGULAÇÃO E PRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS –, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovado em 24 de setembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giacomo Balbinotto Neto – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Angélica Massuquetti – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. Divanildo Triches – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof. Dr. André Filipe Zago de Azevedo (Orientador)

Visto e permitida à impressão.

São Leopoldo, 24 de setembro de 2010.

Prof. Dr. André Filipe Zago de Azevedo
Coordenador Executivo
Programa de Pós-Graduação em Economia

Dedico esta realização aos meus pais, Eduardo e Nilza, por toda a confiança, pelo incentivo e apoio incondicionais as minha escolhas, sobretudo pela compreensão de meus devaneios;

A Daiana, por ser a razão de todos os dias e quem, em meio aos meus delírios, não apenas esteve ao meu lado, mas me deu forças para seguir por este árduo caminho; Quando me faltavam perspectivas, resgatava no olhar dos meus entes mais queridos a vontade de doar o máximo de mim;

A minha família me fez acreditar que era possível.

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Me sinto profundamente agradecido...

A Maristela Kirst de Lima Girola, pela paciência e presteza de sempre, quem, por diversas vezes, apenas ouvia aos meus anseios com a atenção de alguém sempre disposto a me ajudar;

Ao Prof. Dr. Roberto Camps de Moraes, que demonstrou, diante das maiores adversidades, ser paciente, compreensivo e humano comigo;

Ao Prof. Dr. André Filipe Zago de Azevedo, meu orientador nesta dissertação, por ter sido tão compreensivo nos momentos de total apreensão; por ter tido a simplicidade de caminhar junto a mim, em passos cadentes mas coerentes e objetivos. Me fez voltar a crer que os desafios podem ser vencidos quando enfrentados com determinação. Ao Prof. André, pela confiança de sempre e, sobretudo, pelo enorme exercício de uma de suas mais nobres virtudes, a paciência;

Do fundo do meu coração, o meu mais sincero...

...OBRIGADO.

AGRADECIMENTOS

Foram muitos, os que me ajudaram a concluir este trabalho.

Meus agradecimentos...

A Deus, a Nossa Senhora Aparecida, a Santo Antonio de Sant'Ana Galvão e a Sán Cono. Por todas as vezes que necessitei, sempre estiveram presentes. Minhas companhias nos momentos de silêncio, quando reflexivo, me dedicava as leituras e pesquisas.

Entre tantas dificuldades, jamais me senti solitário e desamparado;

A Unisinos, minha segunda casa durante tantos anos de minha intensa vida acadêmica, não se perderá no tempo os momentos que vivi no campus da universidade, e serão eternas as amizades que ali construí. São tantos verões, que já não sei mais se fui eu que a escolhi ou se foi ela que me acolheu;

A Cordoaria São Leopoldo, empresa que possibilita financeiramente que meus desejos se tornem sonhos e que estes se transformem em realidade;

Aos colegas deste curso de Mestrado em Economia da Unisinos, por terem compartilhado comigo a caminhada rumo à conclusão desta etapa tão importante de nossas vidas, todos nós sabemos o quanto fomos importantes uns aos outros.

Em especial, a Mateus, Joel, Fábio, Marilise, Régis e Manoel, ficarão eternizadas nossas amizades;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia da Unisinos, pelo privilégio de ter feito parte de suas turmas e pela atenção e comprometimento que tiveram durante esses anos de estudos. A simplicidade, a humanidade e a paciência, revigoraram minha alma. Em especial, aos professores: André Filipe Zago de Azevedo, Divanildo Triches e Roberto Camps de Moraes, que me guiaram com segurança pelos caminhos tortuosos da Economia Internacional, desmistificando a Economia e mostrando, com cordialidade e sabedoria de um mestre, os obstáculos a serem transpostos. E as eternas professoras Angélica Massuquetti e Beatriz Terezinha Daudt Fischer, pelo constante e inesgotável aprendizado do qual pude desfrutar e pela amizade que, suplantando a formalidade acadêmica, deixou marcas que se enraizaram em mim.

Aos demais colegas, amigos e familiares que de alguma forma me deram força para jamais desistir frente um árduo caminho que hoje eu completo.

Quando fiz esta escolha, decidi entregar a minha vida a esta nova e desafiadora experiência, concluir essa etapa significa minha maior conquista como acadêmico.

Me sinto mais forte para encarar com melhor compreensão os novos caminhos a serem seguidos. Mas de tudo, a certeza de que, passados esses anos, me sinto uma pessoa melhor, e esse era o meu maior objetivo quando me entreguei ao estudo da Ciência Econômica, estudo que necessita prosseguir.

Perdoem por minhas ausências, eram necessárias para que não me perdesse neste tortuoso caminho, que o faria de novo se houvesse necessidade.

Eternamente obrigado a todos ... por tudo!

*“Há um novo paradigma sendo estabelecido,
devemos enfrentar o desafio do diálogo
interdisciplinar entre o Direito e a Economia.*

*É um anseio da sociedade, das ciências,
essencialmente, a jurídica e a econômica.”*

(Richard Posner)

*“As long as there are governments,
there will be subsidies.”*

(John Magnus)

RESUMO

O presente estudo analisou a prática de subsídios à agricultura no comércio internacional, sendo concebido nos alicerces da interdisciplinaridade do movimento de *Law and Economics*. Estruturado a partir de estudos bibliográficos e levantamentos estatísticos sobre o cenário comercial internacional, tem como principal objetivo dimensionar a prática dos subsídios enquanto instrumento econômico fundamentalmente estratégico para o setor agrícola, especialmente para os Estados Unidos e a União Europeia. A doutrina econômica afirma que o derradeiro impacto dos subsídios é provocar distorções no comércio internacional e assegura que na prática isso tem se demonstrado. Este estudo dimensiona essas afirmações, buscando compreender como a doutrina chegou a essa conclusão e por quais motivos esses efeitos são sentidos na prática do comércio internacional. Uma completa proibição dos subsídios não é desejável porque sua prática, em essência, constitui uma alternativa à busca do bem-estar social da nação. Contudo, a utilização dos subsídios, na forma como vêm sendo praticados, em especial os concedidos à agricultura, constituem-se em intervenções de cunho protecionista que provocam distorções no comércio internacional. Pode-se identificar os Estados Unidos e a União Europeia como as nações que mais se utilizam de subsídios no comércio internacional, haja vista a quantidade de casos registrados na OMC que envolvem as duas nações como parte demandada, em matéria de direitos compensatórios à prática de subsídios. Demonstrou-se que os níveis de subsídios concedidos ao setor agrícola continuam em um patamar elevado, fator que tem gerado preocupações sobre a eficiência das regras internacionais que visam regular sua prática. Foi possível identificar que houve um aumento considerável das disputas comerciais em matéria de direitos compensatórios em relação ao total de disputas comerciais que envolvem o setor agrícola. Demonstrou-se que os Estados Unidos e a União Europeia são as economias que mais se utilizam deste instrumento de política comercial para intervirem no comércio internacional, examinando-se dois casos mais notórios para estas duas economias que foram submetidos à OMC, e que envolvem a concessão de subsídios na atuação destas nações no comércio agrícola internacional.

Palavras-chave: Subsídios. Comércio internacional. Subsídios agrícolas. OMC.

ABSTRACT

This study examined the practice of agricultural subsidies in international trade, being conceived on the foundations of the movement of the interdisciplinary Law and Economics. Designed based on bibliographical studies and statistics on international trade scenario, the main objective scale the practice of subsidies as a tool primarily economic strategy for the agricultural sector, especially to the United States and the European Union. The doctrine states that the ultimate economic impact of subsidies is causing distortions in international trade and ensures that in practice it has proved. This study dimensions such statements, trying to understand how the doctrine came to this conclusion and for what reasons these effects are felt in the practice of international trade. A complete ban on subsidies is not desirable because its practice, in essence, is an alternative to seeking the welfare of the nation. However, the use of subsidies, how they are being charged, especially those given to agriculture, are formed in nature protectionist interventions that distort international trade. One can identify the United States and European Union nations as they use most of subsidies in international trade, given the amount of registered cases in the WTO involving the two nations as the defendant in respect of countervailing duties to the practice of subsidizing. It was demonstrated that the levels of subsidies to the agricultural sector remain at a high level, a factor that has raised concerns about the effectiveness of international rules aimed at regulating their practice. It was identified that there was a considerable increase of trade disputes relating to countervailing duties in relation to total trade disputes involving agricultural sector. It was demonstrated that the United States and the European Union economies they use most of this trade policy instrument to intervene in international trade, examining two most notorious cases for these two economies that have been submitted to the WTO, which involve the granting subsidies in the performance of these nations in international agricultural trade.

Palavras-chave: Subsidies. International trade. Agricultural subsidies. WTO.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução a longo prazo dos níveis de subsídios nos países desenvolvidos, 1950-2004	26
Tabela 2: Panorama dos subsídios em todo o mundo como proporção ao gasto público e ao PIB, 1998-2002	27
Tabela 3: Principais nações envolvidas em contenciosos comerciais submetidos à OMC, 2000-2009	38
Tabela 4: Principais nações envolvidas em contenciosos da OMC, em matéria de direitos compensatórios, 2000-2009.....	39
Tabela 5: Principais provedores de subsídios na forma de apoio interno, 2005-2007	89
Tabela 6: Apoio interno total e MGA como proporção do valor total da produção agrícola para alguns países-Membros da OMC, 2001	92
Tabela 7: Gastos com subsídios à exportação, 1995-2000.....	94
Tabela 8: Créditos à exportação de produtos agrícolas dos países-Membros da OCDE à longo prazo, 1998-2002	95
Tabela 9: Disputas em matéria de direitos compensatórios que envolvam questões agrícolas, 2000-2009	96
Tabela 10: Principais Membros provedores de subsídios, como proporção a quantidade de disputas comerciais sob direitos compensatórios no setor agrícola, em que figuram como parte demandada, 2000-2009	100
Tabela 11: PIB, PIB per capita e PIB do setor agrícola da União Europeia, 2005-2008	101
Tabela 12: Importação e Exportação da União Europeia, valor total e participação do agronegócio, 2005-2007.....	101
Tabela 13: Evolução do gasto da PAC com os principais programas do EAGF na União Europeia, 2003-2008	107
Tabela 14: Gasto total da PAC com o EAGF na União Europeia, 2008	108

Tabela 15: PIB, PIB per capita e PIB do setor agrícola dos Estados Unidos, 2005-2008	111
Tabela 16: Importação e Exportação norte-americana, valor total e participação do agronegócio, 2005-2007	112
Tabela 17: Subsídios à agricultura nos Estados Unidos, por diferentes programas, 2003-2006.....	115
Tabela 18: Subsídios à Agricultura norte-americana, por principais Commodities, em 2006 e acumulados entre 2001 e 2006.....	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Comparativo entre a evolução das diferenças comerciais submetidas à OMC, em diversas matérias, em relação a evolução dos contenciosos em matéria de direitos compensatórios, 2000-2009	40
Figura 2: Efeitos de uma tarifa sobre os termos de troca.....	48
Figura 3: Efeitos de um subsídio sobre os termos de troca	49
Figura 4: Efeitos dos subsídios à exportação para um país grande	52
Figura 5: Efeitos dos subsídios à exportação para um país pequeno	54
Figura 6: Comparativo entre a evolução das diferenças comerciais submetidas à OMC, para a agricultura, em relação a evolução dos contenciosos em matéria de direitos compensatórios, 2000-2009.....	97
Figura 7: Principais países-Membros da União Europeia que mais receberam subsídios, através do EAGF e do Fundo de Reestruturação do Açúcar, 2008 .	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Panorama da participação do Brasil em disputas comerciais na OMC, por ano, por envolvimento como parte e por matéria referente ao contencioso, 2000-2009	42
Quadro 2: Efeitos comparativos entre tarifas e subsídios à exportação para países grandes e pequenos	55
Quadro 3: Rodadas de negociações da OMC: número de países, impacto no comércio e temas tratados	59
Quadro 4: Calendário proposto para a eliminação gradual de todas as formas de subsídios à exportação, 2008-2013.....	124

LISTA DE SIGLAS

AsA – Acordo sobre a Agricultura

ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

CCC – *Commodity Credit Cooperation*

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Econômica Europeia

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CMOs – *Common Market Organization*

DS – *Dispute Settlement*

EAFRD – *European Agricultural Fundo f Rural Development*

EAGF – *European Agricultural Guarantee Fund*

EAGFF – *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*

ERDF – *European Regional Development Fund*

ESF – *European Social Fund*

EURATOM – *European Atomic Energy Community*

FIFG – *Financial Instrument for Fosheries Guidance*

FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

G-4 – Grupo dos 4

G-5 – Grupo dos 5

G-20 – Grupo dos 20

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GC – Grupo Cairns

GCFAP – Gasto em Consumo Final da Administração Pública

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MGA – Média Global de Apoio

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*

OIC – Organização Internacional do Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PAC – Política Agrícola Comum

PIB – Produto Interno Bruto

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SMC – Sistema Multilateral do Comércio

SSC – Sistema de Solução de Controvérsias

USDA – *United States Department of Agriculture*

WTO – ***WORLD TRADE ORGANIZATION***

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 OS SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	20
2.1 UMA DEFINIÇÃO CONCEITUAL DE SUBSÍDIOS.....	20
2.2 OS ARGUMENTOS PARA A UTILIZAÇÃO DE SUBSÍDIOS.....	24
2.3 AS PRINCIPAIS CRÍTICAS QUANTO A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS	33
2.4 OS CONTENCIOSOS NA OMC ENVOLVENDO DIREITOS COMPENSATÓRIOS	36
3 OS EFEITOS DOS SUBSÍDIOS NA TEORIA ECONÔMICA.....	45
3.1 OS EFEITOS DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO E DOS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO.....	45
3.1.1 Comparativo entre a Imposição de Tarifas e a Concessão de Subsídios	45
3.1.2 Comparativo de Subsídios à Exportação para um País Grande e um País Pequeno	51
4 A REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS JUNTO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL	56
4.1 EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL: AS RODADAS DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL DO GATT À OMC.....	56
4.2 A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO GATT À OMC.....	65
4.3 A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DO SETOR AGRÍCOLA.....	80
4.3.1 Tratamento Regulatório dos Subsídios Agrícolas na OMC	83
5 A PRÁTICA DE SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL	86
5.1 OS SUBSÍDIOS À AGRICULTURA	86
5.1.1 Subsídios Internos à Agricultura	90
5.1.2 Subsídios Agrícolas à Exportação	93

5.2 AS DISPUTAS COMERCIAIS SUBMETIDAS À OMC EM MATÉRIA DE DIREITOS COMPENSATÓRIOS À PRÁTICA DE SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL	96
5.3 A PRÁTICA DE SUBSÍDIOS À AGRICULTURA NA UNIÃO EUROPEIA E NOS ESTADOS UNIDOS.....	100
5.3.1 Política Europeia de Subsídios à Agricultura.....	100
5.3.2 Subsídios Agrícolas nos Estados Unidos	111
5.4 UMA BREVE ANÁLISE DOS PRINCIPAIS CONTENCIOSOS COMERCIAIS NA OMC, ENVOLVENDO A PRÁTICA DE SUBSÍDIOS AO SETOR AGRÍCOLA POR PARTE DOS ESTADOS UNIDOS E DA UNIÃO EUROPEIA.....	118
5.4.1 Case 1: WTO/DS265 – Subsídios da União Europeia à Exportação de Açúcar	120
5.4.2 Case 2: WTO/DS267 – Subsídios à Produção e à Exportação do Algodão Norte-Americano	122
5.5 AS PERSPECTIVAS PARA A EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	124
6 CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS	134

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre um dos mais complexos e discutidos instrumentos de política comercial, os subsídios concedidos no âmbito do comércio internacional. O subsídio é uma prática presente nas políticas econômicas dos países que, de uma forma efetiva, se inserem nas relações comerciais internacionais. O fato de que sempre existirão, enquanto existirem governos, faz dos subsídios um dos temas mais relevantes do cenário econômico mundial. Seja ele tratado como um mecanismo de segurança, como uma assumida forma de protecionismo de um país sobre determinados setores, ou uma “válvula de escape” para que os governos possam intervir na política econômica sem violar compromissos que primam pelo livre comércio entre as nações. Porém, a elevada e indiscriminada prática de subsídios no mercado mundial têm anulado o efeito positivo que sua concessão traria à determinada nação ou setor específico. A doutrina econômica afirma que o derradeiro impacto dos subsídios é distorcer o comércio internacional e assegura que na prática isso é demonstrado e verificado. Este estudo pretende dimensionar essa afirmação, buscar compreender como a doutrina chega a essa conclusão e por quais motivos esses efeitos são sentidos na prática do comércio internacional.

Para tanto, a análise é concebida nos alicerces da interdisciplinaridade da *Law and Economics*, que se explica pelo entendimento de que não há como dar uma dimensão mais próxima da realidade do comércio internacional, sem realizar uma análise do tratamento dos subsídios na literatura econômica e na sua regulação perante o principal órgão do mercado mundial – a *Organização Mundial do Comércio (OMC)*. Assim, é possível compreender melhor como as duas principais economias globais se utilizam, sob este entendimento teórico e regulatório, dos subsídios enquanto instrumento de política comercial.

A delimitação do tema em relação ao estudo dos subsídios no comércio agrícola mundial é justificada pelo fato de restar mais evidente esse efeito distorcivo da prática de subsídios no comércio agrícola internacional. O setor agrícola tem sido tratado estrategicamente, e por isso, a evolução dos

contenciosos na OMC, que envolvem a prática de subsídios à agricultura, tem demonstrado um considerável aumento. O que faz do tema – prática dos subsídios agrícolas no comércio internacional, o núcleo das principais discussões que emperram as negociações da atual Rodada Doha da OMC. Principalmente, em razão da resistência dos governos europeus e norte-americano em reduzir a carga de subsídios ao setor agrícola. Isto ocorre porque o foco deixou de ser o subsídio em si, e passou a ser a adoção de políticas estratégicas para a agricultura, considerada ativo e vantagem competitiva para os países que mais protegem seus mercados.

Para que seja possível dimensionar essas questões e levar os operadores e estudiosos das relações comerciais internacionais a refletirem sobre esse importante e estratégico instrumento de política comercial, o estudo tem como principal objetivo analisar os subsídios à agricultura no comércio internacional. Para tanto, o trabalho é desenvolvido em quatro capítulos cada um com objetivos diversos, que se complementam ao longo do estudo: I) Os subsídios no comércio internacional; II) Os subsídios na teoria econômica; III) A regulação dos subsídios no comércio internacional e; IV) A prática de subsídios no comércio agrícola internacional.

O primeiro tem a função primordial de situar o leitor sobre o que versará toda a análise realizada neste trabalho, contemplando uma definição sobre o que vem a ser subsídio, quais são os argumentos colocados para sua prática e as principais críticas que incidem sob sua concessão. Apresentando desde o início da leitura a noção de que há um aumento na prática deste instrumento de política comercial que se reflete na evolução dos contenciosos comerciais na OMC, em especial os ligados ao comércio agrícola internacional. No segundo capítulo a busca é pela forma como a teoria econômica trata dos subsídios no comércio internacional, para tanto se realiza uma inserção à evolução da Teoria do Comércio Internacional permitindo que na sequência, seja feita uma análise mais esclarecedora dos efeitos advindos da concessão dos subsídios no mercado entre nações na forma de comparação, primeiro entre tarifas à

importação e subsídios à exportação e depois, entre a incidência de subsídios à exportação para um país grande e um país pequeno.

No terceiro capítulo são tratados os aspectos institucionais e jurídicos do estudo, fazendo uma leitura sobre o processo de arquitetura do *Sistema Multilateral de Comércio (SMC)*, traçando uma linha histórica sobre o comércio internacional e o tratamento dos subsídios desde o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) à OMC. O que visa permitir uma melhor compreensão da análise realizada sobre os principais marcos regulatórios do SMC sob a prática de subsídios no comércio internacional, em especial os referentes ao setor agrícola – o *Acordo sobre a Agricultura (AsA)* e o *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)*.

O quarto e último capítulo visa o estudo sobre a concessão dos subsídios especificamente ao comércio agrícola, primeiro apresentando as duas medidas de subsídio mais utilizadas no comércio agrícola internacional. Retoma a evolução dos contenciosos comerciais na OMC que envolvem subsídios agrícolas para, na sequência, analisar as políticas empregadas pela União Europeia e pelos Estados Unidos em relação aos subsídios, em especial, os relacionados ao setor agrícola. Também trata, brevemente, dos dois casos mais recentes e notórios submetidos e decididos pela OMC, relacionados à prática de subsídios por estas duas economias, envolvendo o Brasil como principal beneficiado das decisões. O encerramento do capítulo e do estudo apresenta a principal proposição de redução e eliminação da prática de subsídios ao setor agrícola no âmbito do comércio internacional, reflexo de um estudo realizado por um importante grupo de países que têm a fundamental liderança do Brasil na adoção de políticas comerciais mais justas à agricultura, finalizando com uma abordagem de algumas perspectivas futuras para a evolução dos subsídios agrícolas no comércio internacional.

2 OS SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Inicialmente, é interessante tratar de definir o objeto principal deste estudo, apresentando o conceito trazido pela literatura e regulamentado pela *Organização Mundial do Comércio (OMC)* no que diz respeito aos subsídios. Na sequência, este capítulo inicial faz referências aos mais variados objetivos trazidos pela doutrina quanto a utilização deste instrumento de política comercial, com uma ênfase especial aos argumentos específicos relacionados ao comércio internacional. Num terceiro momento, busca-se demonstrar as principais críticas apontadas pela literatura econômica com relação a utilização de subsídios perante as relações comerciais entre as nações no âmbito do mercado mundial. Finalizando o capítulo, para uma melhor compreensão do tema analisado, se realiza um levantamento sobre a evolução dos contenciosos na OMC que envolvam direitos compensatórios às práticas de subsídios no comércio entre nações, buscando compreender que o elevado número de casos relacionados a esta matéria, evidenciam um aumento na prática de subsídios no âmbito do comércio internacional. O objetivo deste capítulo é esclarecer as razões que levam o estudo a tratar do impacto dos subsídios à agricultura no comércio mundial, com especial referência as políticas diretamente ligadas ao tema, ou seja, seu tratamento na União Europeia e nos Estados Unidos e suas dimensões para o comércio agrícola internacional.

2.1 UMA DEFINIÇÃO CONCEITUAL DE SUBSÍDIOS

Os subsídios podem ser definidos como uma forma de intervenção governamental nas atividades econômicas, fundamentalmente caracterizada, por transferências de recursos a produtores e consumidores, objetivando a garantia ou suplementação de suas rendas ou ainda, a redução dos custos de produção. Esta transferência pode ser de uma forma direta, quando se realiza por meio do aporte de recursos provenientes das receitas públicas, ou de uma forma indireta,

quando o governo através de entidades privadas realiza tais transferências (SANDRONI, 2000; CHEREM, 2003; DANTAS, 2009).

Em geral, subsídios são definidos de acordo com seus beneficiários, sua forma, seus objetivos e seus efeitos (OMC, 2006a). Garcia (1999)¹ e Sandroni (2000)² demonstram uma gama de políticas públicas que se configuram como subsídios, e são dos mais variados os critérios que a doutrina econômica internacional utiliza para defini-los. Seguindo os exemplos trazidos pelos autores, as concessões de bens e serviços como educação e transporte, sem custos ou a um custo abaixo dos valores cobrados no mercado e, algumas políticas regulatórias que acarretam transferências de um grupo ou setor para outro, são caracterizações de subsídios. De acordo com Dantas (2009, p. 3), “configuram-se também subsídios quando pagamentos potenciais são assegurados, como é o caso das garantias de crédito”. Sendo assim, com o intuito de produzir um efeito de redução de custos e riscos de determinadas atividades comerciais, produtores e consumidores, domésticos ou estrangeiros³, podem receber subsídios por meio de pagamentos diretos, concessões tarifárias ou até garantias de crédito.

Steenblik (2002) afirma que, nenhum argumento é mais alusivo para demonstrar a complexidade de se definir um conceito para o termo subsídio junto à teoria econômica do que o trazido por Houthakker (1972 *apud* STEENBLIK,

¹ Exemplifica o autor: “I) se efetuadas com a finalidade de fomento, que 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.); 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 e; V) os prêmios, recompensas e outras ajudas que se outorguem em consideração a atividades do beneficiário anteriores à concessão” (GARCIA, 1999, p. 41).

² Traz o referido autor: “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; III) despesas do governo visando à cobertura de prejuízos das empresas (públicas ou privadas) ou ainda para financiamento de investimento; 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 e; VI) concessão de benefícios pela via do orçamento público ou outros canais” (SANDRONI, 2000, p. 581).

³ A assistência oficial concedida pelos governos dos países desenvolvidos a consumidores de países em desenvolvimento constitui exemplo de subsídios concedidos a produtores ou consumidores estrangeiros.

2002, p. 7) que afirmava: “meu próprio ponto de partida foi uma tentativa de definir um conceito de subsídios. Mas, neste percurso, conclui que isto seria por demais, complexo”. Nesse sentido, Moltke (2003) ressalta que não há uma definição específica de subsídio que seja universal e aceita por todos os agentes que utilizam o termo. A definição conceitual contida no *Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC)* da OMC, assinado no final da Rodada Uruguai, constitui, atualmente, a única definição legal acordada internacionalmente⁴. Trata-se de uma definição abrangente que inclui transferências diretas de recursos, incentivos fiscais e a concessão de bens e serviços. O ASMC estabelece o conceito de subsídios específicos⁵, que podem ser à produção ou à exportação, e também duas categorias à sua prática, sendo a primeira sobre subsídios proibidos⁶ e, a segunda sobre subsídios recorríveis⁷, incidindo tanto sobre os setores da indústria como da agricultura.

Este estudo trata dos subsídios proibidos e recorríveis à agricultura, que se destinam exclusivamente a distorcer o comércio internacional no setor, e em

⁴ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 1º, §1º:

Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:

parte (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 empréstimo);

(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 a infra-estrutura geral ou quando adquira bens;

(IV) quando o governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (I) e (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

parte (a):

2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994;

e

parte (b):

com isso se confira uma vantagem.

⁵ Um subsídio exclusivamente destinado a um setor produtivo ou a determinado produtor, sendo apenas este tipo de subsídios sujeito as disciplinas estabelecidas pelo ASMC.

⁶ A transferência de recursos está sujeita à atingir metas de exportação de determinados produtos ou a utilização de produtos internos em detrimento de produtos importados.

⁷ Compreende todas as demais formas de subsídios que não os domésticos à produção e os subsídios à exportação. Cabe ao país que se julga prejudicado por sua prática, demonstrar os efeitos prejudiciais dos subsídios à sua economia.

decorrência deste efeito, tendem a prejudicar o comércio agrícola mundial para as demais economias. Se tais subsídios afetam os produtores de uma economia diretamente prejudicada por tal prática, a OMC intercederá em favor da nação em prejuízo, permitindo a adoção de medidas de retaliação no exercício dos seus direitos compensatórios à prática de subsídios.

De acordo com Sandroni (2000) e Cherem (2003), para se configurar um subsídio, deverá haver contribuição financeira por um governo e benefício concedido em sua decorrência. Em suma, ao definir conceitualmente subsídios, a teoria do comércio internacional prioriza dois elementos fundamentais: o fato de a ajuda, apoio, contribuição ou incentivo ser sempre concedido pelo governo e, que dessa intervenção advenham benefícios.

Subsídio, para Bliacheriene (2003) é uma subvenção financeira, advinda do Estado, concedida de forma específica, direta ou indireta, por ação ou omissão estatal, em seu território ou fora dele, que venha a beneficiar o setor produtivo interno, reduzindo a vantagem comparativa dos produtos estrangeiros no mercado interno ou no comércio internacional; ou ainda, aquele que beneficie setor produtivo de um terceiro país, no mercado do país beneficiário dos subsídios ou no mercado internacional. Além disso, para ser significativo, o subsídio deve causar um dano, não desprezível, no setor produtivo ou exportador do país lesado. Para Hoekman e Kostecki (1995, p. 172), de uma forma mais simplificada, “subsídios são políticas que têm impacto direto sobre o orçamento governamental e que afetam a produção de bens”.

Desta forma, viu-se que é possível definir subsídios como sendo uma concessão de incentivos, seja na forma de apoio, ajuda ou benefícios. Economicamente se configura uma política de subsídio quando estes incentivos advêm de formas intervencionistas do governo na atividade econômica, fundamentalmente caracterizadas, por transferências de recursos à produtores e consumidores, objetivando a garantia ou suplementação de suas rendas ou ainda, com o intuito de reduzir os custos de produção. O conceito de subsídio mais adequado para a análise que este trabalho se propõe a realizar, ou seja, o

entendido pela doutrina do comércio internacional, é o contido no ASMC da OMC, que trata-se de uma definição abrangente que inclui transferências diretas de recursos, incentivos fiscais e a concessão de bens e serviços, concedidas pelos governos e que emanam benefícios em razão de sua utilização.

Importante referência deve ser feita quanto a abrangência da definição de subsídio trazida no ASMC, que para Moraes (2003) não abrange todas as formas de auxílio estatal; ao contrário, se, por um lado, reconhece a importância da intervenção do Estado para reajustar as falhas na economia, por outro, deixa de abarcar comportamentos estatais protecionistas. Portanto, mesmo as normas do ASMC estando fundadas na preocupação com um comércio internacional mais justo, o conceito trazido pela regulação deixa em aberto várias outras possibilidades de práticas estatais de cunho extremamente intervencionista dentre estas, os subsídios ao setor agrícola, objeto de análise deste trabalho.

2.2 OS ARGUMENTOS PARA A UTILIZAÇÃO DE SUBSÍDIOS

Os governos recorrem aos subsídios para que se possa promover o desenvolvimento industrial, a inovação tecnológica, a concessão de apoio a setores cruciais e estratégicos da economia nacional, para a proteção do meio ambiente, para redistribuição de renda ou até para a promoção do desenvolvimento regional ou rural, dentre outros motivos (OMC, 2006a). Ressalte-se que subsídios constituem apenas um dos instrumentos possíveis para a realização de tais objetivos e cabe ao governo a escolha do instrumento mais eficiente (DANTAS, 2009). Para alguns doutrinadores, como Stolber (1992 *apud* CHEREM, 2003, p. 39), os subsídios têm por objetivo fomentar a economia, seja de regiões específicas, de setores da economia, de empresas e de projetos, e enfatiza: “desde o ponto de vista economicista e da prática econômica, os subsídios são a forma principal do fomento econômico”.

A concessão de subsídios está presente em praticamente todos os países e as políticas públicas que se utilizam da concessão de subsídios são

diversas, e os motivos mais comuns de intervenção estatal são: o encorajamento da exportação de produtos domésticos e a proteção dos mesmos contra as importações; a promoção do uso de produtos domésticos em detrimento do uso de produtos importados; o desenvolvimento de regiões com uma economia menos avançada; o suporte para indústrias em crise, concedido conforme o interesse nacional; a prevenção contra o desemprego; a manutenção dos rendimentos de grupos específicos; a provisão de serviços considerados de utilidade pública; o incentivo a novas tecnologias que possam defender o mercado doméstico contra mercados exportadores ou garantir a liderança de empresas nacionais no mercado exterior, dentre outros (ZAMPETTI, 1995 *apud* REIS, 2008).

O mais recente estudo organizado pela OMC que tratou especificamente sobre o tema dos subsídios e seus impactos no comércio internacional demonstrou que no ano de 2003, 21 países desenvolvidos gastaram quase US\$ 250 bilhões em subsídios, sendo que o total mundial no mesmo ano superou os US\$ 300 bilhões (OMC, 2006a). A relação entre a média de subsídios com o *Produto Interno Bruto (PIB)* dos países desenvolvidos entre a década de 1970 e 1980 foi superior a obtida nos anos de 1960 e 1990. Na União Europeia, na Noruega, no Canadá e no Japão esta relação diminuiu visivelmente na década de 1990 e no período de 2000 a 2004, se comparada com os níveis apresentados nas décadas de 1970 e 1980. Nos Estados Unidos, a relação entre subsídios e PIB se manteve estável ao longo dos anos. Durante todo o período de 1960 a 2004, o nível de subsídios nos Estados Unidos representou uma média de 0,5% do PIB, cifra inferior a de outros países desenvolvidos, conforme demonstra a tabela 1. Os países europeus demonstraram um nível muito mais elevado de subsídios, enquanto que o Japão ocupou uma posição intermediária entre os Estados Unidos e a União Europeia. Também se verifica que o nível de subsídios no Canadá se aproximou bastante ao da União Europeia, enquanto que os níveis na Noruega e na Suíça o superaram. Entre a década de 1990 e os anos de 2000 a 2004, os dados indicam que os níveis de subsídios permaneceram estáveis para a maioria dos países desenvolvidos, apresentando quedas em relação ao PIB para algumas das principais nações europeias, como

Alemanha (2% para 1,5%), Espanha (1,9% para 1,1%), França (1,8% para 1,3%), Itália (1,9% para 1,1%) e Reino Unido (0,8% para 0,6%).

Tabela 1: Evolução a longo prazo dos níveis de subsídios nos países desenvolvidos, 1950-2004

(porcentagens, subsídios como proporção ao PIB)

	1950-60	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-04
Alemanha	0,5	1,4	2,2	2,2	2	1,5
Áustria	---	2	2,3	2,9	2,9	3,1
Bélgica	---	2	3,3	3,5	2,1	1,5
Espanha	---	---	1,2	2,3	1,9	1,1
França	---	---	2,2	2,8	1,8	1,3
Itália	---	---	2,5	3,4	1,9	1,1
Reino Unido	1,8	1,9	2,4	1,9	0,8	0,6
Suécia	---	---	2,8	4,6	3,9	1,5
UE (12)	---	---	2,2	2,8	2	1,4
UE (15)	---	---	2,3	2,8	1,9	1,2
Noruega	4,5	3,9	5,2	4,5	3,7	2,2
Suíça	---	---	---	---	4,1	4
Austrália	---	---	1,1	1,6	1,3	1,3
Japão	0,4	0,8	1,3	1,2	0,8	0,8
Canadá	0,4	---	1,6	2,4	1,3	1,2
Estados Unidos	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4

Para 1950-60, nem sempre se apresenta o período completo. Alemanha se refere a Alemanha Ocidental até 1989.

Fonte: Organização Mundial do Comércio (2006a, p. 113)

Os dados demonstram que nos países em desenvolvimento os níveis de subsídios são inferiores aos dos países desenvolvidos. Sobre a base de dados das contas nacionais para os anos de 1998 a 2002, a relação dos subsídios e o gasto público total com o PIB nos países em desenvolvimento foi inferior a dos países desenvolvidos. Verifica-se com a tabela 2, que para uma amostra de 22

países desenvolvidos e 37 países em desenvolvimento se determinou que a relação média entre os subsídios e o PIB durante o período de 1998 a 2002 foi de 0,6% para os países em desenvolvimento, o que supõe menos da metade da percentagem correspondente a amostra dos países desenvolvidos, que equivalia a 1,45%. A diferença entre os países em desenvolvimentos e os países desenvolvidos também se acentua na constatação da relação entre os subsídios e o gasto público de 4,4% e 8,2%, respectivamente (OMC, 2006a).

Tabela 2: Panorama dos subsídios em todo o mundo como proporção ao gasto público e ao PIB, 1998-2002

(porcentagem)

	Proporção do GCFAP*	Proporção do PIB
Todos os países (69)		
Mediana	5,5	0,9
Média	6,6	1,2
Máxima	36,1	5,7
Mínima	0,2	0
Países desenvolvidos (22)		
Mediana	6,7	1,4
Média	8,2	1,5
Máxima	36,1	4,1
Mínima	0,9	0,2
Países em desenvolvimento (31)		
Mediana	3,3	0,5
Média	4,4	0,6
Máxima	21	2,6
Mínima	0,2	0

(*) Gasto em consumo final da administração pública.

Fonte: Organização Mundial do Comércio (2006a, p. 113)

Krugman e Obstfeld (2006) e, no mesmo sentido Sykes (2003), insistentemente têm advertido que os objetivos para a prática de subsídios podem ser econômicos ou podem ser delineados por interesses que não representem a extinção de distorções no comércio, ao contrário, podem aumentar ainda mais os desvios no comércio internacional. Cherem (2003)⁸ identifica seis argumentos principais para a utilização de políticas de intervenção estatal no comércio internacional, que se confundem com os objetivos mais recorrentes para a concessão de subsídios, sob o viés específico do comércio internacional.

O primeiro deles é o argumento do bem-estar social, que é tratado por Krugman e Obsfeld (2006) como o argumento dos termos de troca a favor das tarifas. Vislumbra-se o bem-estar nacional tendo como objeto a imposição de uma tributação à importação ou exportação em determinado produto ou setor. Surge da própria análise de custo-benefício da imposição de uma ‘tarifa ótima’⁹ e que encontra justificativa na possibilidade de que os benefícios de uma tarifa prevaleçam sobre os custos de sua imposição, de modo que exista um argumento a favor de uma tarifa (PRADO, 1998; CHEREM, 2003; KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). Em especial, com relação aos subsídios, Krugman e Obstfeld (2006, p. 167) elucidam sua correlação com este argumento: “um subsídio à exportação piora os termos de troca, portanto, reduz inequivocadamente, o bem-estar nacional”.

O segundo é o argumento das falhas de mercado que consiste, em linhas gerais, numa justificativa para a implementação de políticas comerciais intervencionistas que encontra amparo nas falhas do mercado nacional com a pretensão de corrigir o mau funcionamento em algum setor interno do processo produtivo, reduzindo as conseqüências das possíveis disfunções do mercado (CHEREM, 2003). Para Krugman e Obstfeld (2006), estas disfunções incluem: a

⁸ Refere a autora: “I) o argumento do bem-estar social; II) o argumento das falhas de mercado; III) o argumento das indústrias nascentes; IV) o argumento das externalidades tecnológicas; V) o argumento da análise Brander-Spencer e; VI) os argumentos neoschumpeterianos” (CHEREM, 2003, p. 59-74)

⁹ Termo “normalmente utilizado para identificar a tarifa justificada por um argumento dos termos de troca, e não a melhora da tarifa, dadas todas as considerações possíveis” (KRUGMAN e OBSTFELD, 2006, p. 167).

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 inovadoras.

Um terceiro argumento é o da indústria nascente, a justificativa para uma intervenção estatal não é apenas o fato de que as indústrias são novas ante a concorrência com outras indústrias já estabelecidas de outras nações, mas também porque podem incorrer falhas no mercado doméstico capazes de impedir que uma indústria nascente se desenvolva adequadamente como deveria (CHEREM, 2003; KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). Tanto este argumento quanto o anterior visam a correção de uma falha de mercado mediante uma política de intervenção do governo. A distinção ocorre porque no argumento da indústria nascente é especificado qual setor será alvo da política comercial, enquanto que no argumento das falhas de mercado, tal intervenção se dará em qualquer mercado (CHEREM, 2003). Vale ressaltar que: “na prática, é difícil avaliar quais indústrias realmente justificam um tratamento especial, [...]. Há indústrias nascentes que nunca ‘cresceram’ e permanecem dependentes da proteção” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006, p. 193).

Segundo se defende, empresas de alta tecnologia, cuja geração de conhecimento é o aspecto central de suas atividades, precisam de ajuda do governo para investir nos contínuos custos com pesquisas (CHEREM, 2003; KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). Este é o principal objetivo que caracteriza outro argumento em favor da intervenção estatal, o das externalidades tecnológicas. 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, tratam-se dos investimentos em *Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)*. Uma questão crucial ligada a este argumento é referente as externalidades que, segundo Mankiw (1999, p. 206), significam “um impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não

participaram da ação”. Nesse sentido, a predisposição de que empresas que não tiveram gastos com o processo tecnológico se beneficiem das novas descobertas subsidiadas pelo governo à indústria que investiu em pesquisas. Essa vantagem obtida com os esforços alheios é considerada uma externalidade positiva, ou seja, benefícios não intencionais apreendidos por terceiras empresas (CHEREM, 2003; KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

Outro argumento é advindo da ‘Análise Brander-Spencer’ para o qual, a justificativa para uma política industrial está na falha do mercado provocada pela concorrência imperfeita, e diante disso, o governo intervém com o objetivo de direcionar os subsídios para as indústrias nacionais às custas dos concorrentes estrangeiros (CHEREM, 2003; KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). A concorrência imperfeita e as externalidades tecnológicas são as justificativas para a aplicação destas políticas estratégicas, 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 (CHEREM, 2003).

Um último argumento diz respeito às análises dos autores neoschumpeterianos, que caminham de forma paralela quanto aos argumentos dos defensores de políticas comerciais estratégicas. Concordando com Nassif (2000), para os defensores dos argumentos neoschumpeterianos, o pressuposto fundamental é a inovação tecnológica¹⁰, ou seja, toda e qualquer análise se inicia com o estudo das diferentes capacitações tecnológicas e de inovações entre os países. Portanto, sempre é necessário se ter um panorama nacional do fator tecnologia, posto que as inovações tecnológicas produzem e reproduzem, simultaneamente, as diferenças absolutas e relativas entre a capacitação técnica e a produtividade do trabalho entre os países (NASSIF, 2000; CHEREM, 2003). Para Cherem (2003, p. 69), a grande preocupação é que sempre corre-se o risco de se iniciar um embate comercial, pois as políticas comerciais estratégicas são “políticas para empobrecer o vizinho, que aumentam nosso bem-estar às expensas de outros países”.

¹⁰ Entendidas aqui como “a introdução de novos processos produtivos, novos produtos, novas fontes de oferta e novas formas de organização” (NASSIF, 2000, p. 18).

É de suma relevância a abordagem de dois argumentos que se apresentam mais intimamente conectados à prática de subsídios no comércio internacional, e que são especialmente interessantes por apresentarem certo nível paradoxal em suas análises. Tratam-se dos argumentos da ‘válvula de escape’ no qual, os subsídios demonstram-se meios necessários ao bom funcionamento do comércio e; da ‘multifuncionalidade’ que torna a concessão de subsídios mais transparente colocando-a sob discussões em âmbito não econômico, isto é, social e ambiental. Contudo, os dois argumentos encobrem os mais puros interesses protecionistas.

Para Azevedo (2004, p. 9), “os subsídios têm sido aceitos como um mecanismo de segurança e uma válvula de escape para que os governos possam intervir na política comercial”. Uma válvula de escape considerada por Stewart (1993) como necessária para o apoio à determinados setores estratégicos, permitindo verdadeira assistência para o ajustamento estrutural e desenvolvimento regional, principalmente em relação aos países em desenvolvimento.

Com o avanço das políticas de integração econômica, as barreiras ao livre comércio entre países têm diminuído, levando as nações a buscarem novas formas de proteção de suas economias, e dentre as principais práticas que ensejam essa busca, a concessão de subsídios a determinados setores exerce de fato, certo nível de segurança às políticas comerciais de determinadas nações. Por conseqüência os subsídios tornam-se uma válvula de escape para que um país possa intervir em sua política econômica sem que para tanto, necessite violar compromissos comerciais assumidos, tanto no âmbito bilateral quanto multilateral do comércio internacional (REIS, 2008). Sob esta perspectiva, subsídios podem se constituir numa forma desejável de intervenção do governo, sendo muitas vezes essenciais ao funcionamento dos acordos de liberalização comercial, dotando-os de segurança (HOEKMAN; KOSTECKI, 1995; AZEVEDO, 2004).

Em relação aos objetivos específicos dos subsídios à agricultura, a OMC afirma que uma combinação dos variados argumentos tratados até o momento têm motivado os governos a intervir em seus mercados agrícolas (OMC, 2006a). Principalmente, uma combinação dos argumentos que motivam a concessão de assistências financeiras, com alguns objetivos próprios do setor. Tais objetivos podem variar entre as nações, pois nos países em desenvolvimento, as questões sobre as políticas agrícolas giram em torno de preocupações básicas, como segurança alimentar, desenvolvimento rural e estabilização das receitas de exportação. Nas nações desenvolvidas, além das preocupações básicas referidas, as práticas agrícolas ambientalmente sustentáveis têm sido alvo de políticas governamentais. Nesse sentido, tem se defendido intensamente o argumento da multifuncionalidade agrícola, para o qual a agricultura não apresenta apenas a finalidade de produção de alimentos, mas também dos denominados 'não-produtos' como: a paisagem, a biodiversidade, o emprego rural, a segurança alimentar, o bem-estar dos animais e o patrimônio cultural (OMC, 2006a).¹¹

A multifuncionalidade considera os diversos papéis desempenhados pelo setor agrícola em uma sociedade e Dantas (2009) apresenta alguns dos principais e mais comuns:

A relação entre agricultura e proteção ambiental, especificamente a sua importância para a preservação da biodiversidade e da integridade do meio ambiente; o papel da agricultura para assegurar a segurança alimentar; a contribuição do setor para o desenvolvimento rural e a viabilidade das comunidades do campo; a importância da agricultura para a preservação da herança material (paisagens) ou imaterial (tradição) de determinadas comunidades (DANTAS, 2009, p. 18).

Para Abramovay (2002) se espera da agricultura a produção de alimentos baratos e em abundância, sempre considerando o meio ambiente, a

¹¹ Este mesmo estudo da OMC, enfatiza que mais de um motivo pode ser encontrado para justificar a utilização de subsídios pelos governos, e não apenas isso, alguns fogem de um entendimento comercial. Assim, "os governos usam subsídios por diversas razões, algumas mais fáceis de entender e defender do que outras" (OMC, 2006a, p.xxxiii).

paisagem rural, o bem-estar dos animais e a saúde dos consumidores. Já para Lafer (2002) a multifuncionalidade dos subsídios à agricultura é uma tentativa de legitimar políticas protecionistas não podendo servir para restringir ou distorcer o comércio internacional, posição que também é defendida por Mesquita (2005) que considera a multifuncionalidade um pretexto para justificar a continuidade da proteção do setor por determinados países desenvolvidos.

Tal discussão elucida que políticas de concessão de subsídios criadas sob a lógica dos argumentos essencialmente econômicos e os mais intimamente ligados aos subsídios no comércio internacional, em especial ao setor agrícola, confundem-se entre políticas econômicas intrínsecas as atividades governamentais e pretextos que buscam justificar práticas protecionistas por parte de determinadas economias.

2.3 AS PRINCIPAIS CRÍTICAS QUANTO A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS

É possível identificar que os subsídios configuram um auxílio estatal, muitas vezes inconsistente com as normas do comércio internacional. Porém, pode-se afirmar que os subsídios estão sempre presentes na política das economias que participam efetivamente das relações do comércio internacional. A respeito do tema, Magnus (2004, p. 985) afirma incisivamente: “enquanto existirem governos, existirão subsídios”. O que se busca apresentar até o momento, vai de encontro com as palavras do autor, pois se percebe ser imprudente pensar que com o advento do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) e, posteriormente, da OMC, este tipo de prática desapareceria. Contrário a isso, na medida em que a crescente integração econômica tem levado as economias a reduzirem suas barreiras tarifárias, observa-se uma busca por outras formas de proteção de seus mercados internos e em prol do crescimento de suas indústrias domésticas. A utilização de subsídios configura-se numa das principais formas mesmo que, por vezes sejam aplicadas de maneira a infringir as regras do ASMC (REIS, 2008).

Em concordância com Fonseca (2004), é necessário destacar três problemas principais relacionados à concessão dos subsídios. Primeiro, o processo político para a definição dos benefícios e beneficiados caracteriza-se pelo forte exercício de influência por alguns setores da economia. Este fator desvirtua e, muitas vezes, deslegitima o processo, ensejando questionamentos quanto à importância dos setores escolhidos para alcançar o bem-estar social. Segundo, problemas relacionados à implementação dos programas, como falta de controle quanto aos resultados obtidos à luz dos objetivos para os quais foram criados. Por fim, as consequências internacionais das políticas de apoio adotadas. Ressalte-se que quanto maior o tamanho e o peso econômico de uma nação, maiores serão os efeitos internacionais dos subsídios que concedem. No mesmo sentido, Gardner (1996) aponta que dentre os problemas mais recorrentes relacionados à concessão dos subsídios, destacam-se a má utilização de recursos pelo beneficiário e a falta de transparência no processo de escolha dos setores ou empresas que receberão o apoio governamental.

Nesse contexto, como afirma Dantas (2009), os subsídios concedidos a uma determinada indústria constituem, comumente, má utilização de recursos públicos, voltada à melhora da situação econômica de um grupo específico que, em troca, recompensará o político ou seu partido. Essa dinâmica produz efeitos sobre a alocação de recursos no âmbito nacional e pode atingir proporções internacionais, conforme o tamanho do país cujo governo concede os subsídios e do setor da economia subsidiado. Subsídios distorcem preços, realocam recursos, alteram a quantidade de produtos e serviços produzidos e consumidos em uma economia, com efeitos prejudiciais para o meio ambiente.¹² Outro efeito comum é a depreciação artificial dos preços internacionais, o que prejudica sobremaneira os interesses dos competidores estrangeiros. Um nítido exemplo de distorção comercial ocasionada pelos subsídios, essa distorção justifica a regulação da prática de subsídios pela OMC (DANTAS, 2009).

¹² Subsídios agrícolas acarretam “uso excessivo de pesticidas e fertilizantes para aumentar a produção, assim como medidas dirigidas ao setor pesqueiro resultam na exploração excessiva das reservas marinhas” (DANTAS, 2009, p. 6).

Não obstante, o controle exercido pela OMC, ou ao menos, sua tentativa, enfrenta grande resistência por parte dos governos de países desenvolvidos e países em desenvolvimento que desejam manter a sua flexibilidade para implementar programas diversos. Em se tratando do controle de políticas públicas, Lafer (1998) alega que o tema ameaça a soberania dos governos nacionais. Daí a grande objeção à sua regulação internacional, especificamente pela OMC. De acordo com estudo desenvolvido pela *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, em termos absolutos, o setor agrícola tem sido o mais subsidiado pelos membros da organização, bem como, é o setor que mais sofre distorções por esta razão (OCDE, 2005).

As economias desenvolvidas detêm maior volume de recursos públicos, fator que as habilita a conceder mais subsídios, isto é, quanto maior o poder econômico da nação, maior poderá ser sua intervenção através da concessão de subsídios. Nos Estados Unidos, por exemplo, é comum haver competição na concessão de benefícios entre os estados federativos objetivando atrair investimentos. Os efeitos internacionais dos subsídios são proporcionais ao tamanho da economia do país que o concede, ou seja, políticas norte-americanas ou européias têm o potencial de ser muito mais distorcivas tanto em decorrência da dotação orçamentária dos respectivos governos, como devido ao tamanho dos seus mercados (DANTAS, 2009). Isto se demonstra na medida em que os subsídios concedidos pelos Estados-membros da OCDE têm causado dano significativo às economias dos países em desenvolvimento, os quais seriam os maiores beneficiários com a sua redução (DURAIAPPAH, 2003).

No entanto, uma completa proibição dos subsídios não é desejável, até porque, de certa forma, é possível compreender que, em sua essência, constituem uma alternativa à busca do bem-estar social da nação. E políticas com este interesse, particularmente no caso dos países em desenvolvimento, constituem papel do governo. Contudo, a utilização dos subsídios, em especial os concedidos à agricultura, constituem-se em práticas protecionistas que interferem de modo negativo, isto é, distorcivo, no comércio internacional.

2.4 OS CONTENCIOSOS NA OMC ENVOLVENDO DIREITOS COMPENSATÓRIOS

O atual cenário mundial do comércio entre nações busca a liberalização comercial e a ampla interação entre as economias, que somente serão possíveis se houver: cooperação entre os países, aplicação da regulamentação internacional e, livre acesso aos mercados. Nesse sentido, sempre existirão conflitos de interesses nacionais, sujeitos as regras comerciais reconhecidas internacionalmente, o que leva a necessidade de um mecanismo de harmonização, seja através da mediação e da conciliação, ou da tomada de decisões calcadas na regulamentação do comércio internacional (LAFER, 1998). No âmbito do comércio, a OMC se destina ao cumprimento deste papel, e para a consecução de tais objetivos, assume fundamental importância o *Sistema de Solução de Controvérsias (SSC)*¹³ da OMC, como entidade responsável pelo encaminhamento da negociação, pela tentativa de conciliação e exame das reclamações decorrentes das relações comerciais internacionais travadas entre os países-membros da OMC (2007).

Para haver equilíbrio no comércio internacional, é preciso que as regras existentes na OMC sejam compartilhadas por todos e, àqueles que se sintam prejudicados, tenham a possibilidade de recorrer a revisão do regulamento ou das ações de determinada nação que se beneficia das regras ou da falta de reconhecimento ou aplicação destas em suas ações (BECHARA; REDENSCHI,

¹³ Na estrutura do SSC, está um órgão decisório, denominado de *Órgão de Solução de Controvérsias – OSC* e dois órgãos técnicos, o *Panel* e o *Órgão de Apelação*. Os primeiros são comitês de especialistas, responsáveis pela elaboração de um parecer sobre a questão objeto da controvérsia. Neste parecer, os especialistas atestam se o país-Membro demandado descumpriu ou não as obrigações internacionais, as quais foram apontadas, pela nação reclamante, como tendo sido violadas. No segundo, é formado um colegiado, responsável pela elaboração de pareceres sobre as questões jurídicas vinculadas ao objeto da disputa. Tais pareceres têm a finalidade de rever as decisões do *Panel*, quando uma ou ambas as partes recorrem de tal decisão.

2001). O SSC¹⁴ é fruto dessa concepção, em que um conflito comercial entre nações é resolvido com base nas normas estabelecidas pela OMC, e com vistas ao aprimoramento e à liberalização do comércio internacional. Representa o instrumento utilizado pelos países-Membros da OMC quando acreditam que outras nações estão violando ou não considerando as regras que regem o comércio mundial. Assim, recorrem, na figura de reclamantes, ao SSC os países que se sentem prejudicados, buscando a suspensão das práticas consideradas prejudiciais. Em casos nos quais os prejuízos não cessam mesmo com a decisão da OMC no sentido de suspensão das ações prejudiciais, o país reclamante solicita a autorização para a adoção de retaliações comerciais que recairão sobre a nação demandada (BECHARA; REDENSCHI, 2001).

Geralmente, as controvérsias surgem quando uma nação adota uma determinada política ou prática comercial considerada como violadora dos acordos de comércio internacional regulamentados pela OMC. Como é o caso da prática de subsídios domésticos à produção e dos subsídios à exportação. Ressalte-se a existência de uma nação prejudicada, que figura como reclamante, e uma nação que seria a beneficiária de tais políticas ou práticas, que figura como parte demandada. Mas quaisquer outros países, que se julgarem interessados na disputa comercial instaurada, podem requerer a sua participação na condição de terceiros interessados na disputa, desde que comprovados os reflexos do caso sobre sua economia (OMC, 2007).

¹⁴ O SSC da OMC possui cinco fases, a primeira anterior a estruturação do SSC, a segunda ocorre no *Panel*, a terceira junto ao *Órgão de Apelação*, e a quarta e a quinta são de implementação da decisão e estão ligadas ao OSC. As fases são: I) consultas: onde o país-Membro reclamante solicita, formalmente, ao país-Membro reclamado, esclarecimento sobre a questão objeto da controvérsia. As partes iniciam uma discussão sobre o tema em disputa. O objetivo é propiciar um acordo com o objetivo de restabelecer o equilíbrio comercial anterior. II) painel: se não chegarem a um acordo, nesta fase o país reclamante solicita a emissão de um relatório contendo o parecer do OSC sobre o objeto da controvérsia. III) apelação: qualquer uma das partes pode apelar da decisão do painel, cabendo ao *Órgão de Apelação* apresentar relatório com sua decisão sobre a questão que objeto da apelação. IV) implementação: caso seja reconhecida a procedência da reclamação, o país demandado deve implementar a recomendação do OSC, alterando suas práticas ou políticas comerciais prejudiciais ao comércio entre as nações. V) retaliações: se o país demandado não adotar, em um prazo razoável, as medidas fixadas na decisão do OSC, o país-Membro reclamante pode solicitar autorização para a suspensão de concessões comerciais, isto é, na prática poderá impor medidas de retaliação comercial.

De acordo com os dados da OMC¹⁵, desde o ano de 2000 até o ano de 2009, foram submetidas ao SSC, 217 diferenças comerciais entre países-membros do órgão. Com referência a estes dados, a tabela 3 demonstra que 80% dos casos envolvem os Estados Unidos e a União Europeia como partes¹⁶ na disputas comerciais, sendo que a nação norte-americana é parte demandada em 68% de seus casos e o bloco europeu em 53% do total de casos em que é registrado como parte. A nação mais próxima destes números é o México com 11% de envolvimento direto em disputas, isto é, 24 casos, figurando como reclamante em 13 disputas, seguido por China, Canadá e Brasil com 23 disputas diretas, sendo que a nação chinesa é demandada em 17 disputas, enquanto O Brasil e o Canadá são parte demandada em 5 e reclamantes em 18. Estas quatro nações reunidas como partes diretas correspondem a 42% das 217 disputas comerciais registradas pela OMC e direcionadas ao seu SSC para a resolução dos conflitos comerciais.

Tabela 3: Principais nações envolvidas em contenciosos comerciais submetidos à OMC, 2000-2009

(porcentagem com referência ao total de casos registrados na OMC)

	Casos envolvidos	Parte reclamante	Parte demandada	%
Estados Unidos	102	33	69	47,0%
União Européia	73	34	39	33,6%
México	24	13	11	11,1%
China	23	6	17	10,6%
Canadá	23	18	5	10,6%
Brasil	23	18	5	10,6%
Total de Diferenças Comerciais submetidas ao SSC da OMC				217

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

¹⁵ Para maiores informações, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm>.

¹⁶ Valor para os casos diretos, que envolvem a nação norte-americana e o bloco europeu como parte reclamante ou como parte demandada, excluindo os casos em que atuam indiretamente, quando figuram na condição de terceiro interessado.

Do total de 217 disputas comerciais submetidas à OMC no período entre 2000 e 2009, em matéria de direitos compensatórios¹⁷ há o registro de 66 casos, isto é, os contenciosos sobre esta matéria equivalem a 30% do total de contenciosos comerciais resolvidos ou em disputa no SSC. Em matéria de direitos compensatórios, os países-Membros que mais figuram como demandados são Estados Unidos e União Europeia, que juntos, como parte demandada, equivalem a 63% do total de contenciosos, conforme demonstra a tabela 4. A nação norte-americana está envolvida em 40 disputas comerciais sobre direitos compensatórios, sendo que em 30 delas é parte demandada, e a União Europeia é reclamante em 15 de suas 27 disputas.

Tabela 4: Principais nações envolvidas em contenciosos da OMC, em matéria de direitos compensatórios, 2000-2009

(porcentagem com referência ao total de casos registrados na OMC)

	Casos envolvidos	Parte reclamante	Parte demandada	%
Estados Unidos	40	10	30	60,6%
União Europeia	27	15	12	40,9%
China	15	5	10	22,7%
Canadá	15	12	3	22,7%
República da Coreia	9	7	2	13,6%
México	8	5	3	12,1%
Total de Diferenças Comerciais submetidas ao SSC da OMC				66

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

No ano de 2000 foram registradas 34 disputas, sendo que 7 delas em matérias de direitos compensatórios, já para o ano final de 2009, registrou-se um total de 14 diferenças comerciais entre países-Membros da OMC, destas, 13 versam sobre direitos compensatórios. Entre o período inicial e o período final, houve uma queda de 41% nos contenciosos comerciais submetidos à apreciação

¹⁷ Medidas anti-subsídios, configuradas por sobretaxas aplicadas a produtos de determinada origem, que sejam exportados com outorga de subsídio no país exportador e causando prejuízo ao país importador, possui o efeito de neutralizar os subsídios.

da OMC, contudo, como demonstrado na Figura 1, houve um aumento significativo de 185% de casos em matéria de direitos compensatórios.

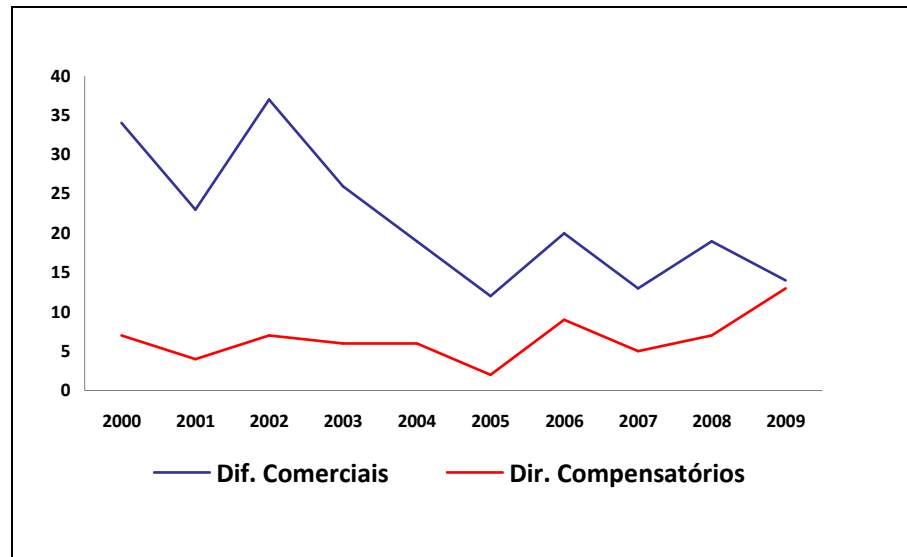


Figura 1: Comparativo entre a evolução das diferenças comerciais submetidas à OMC, em diversas matérias, em relação a evolução dos contenciosos em matéria de direitos compensatórios, 2000-2009

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

Para o período analisado, a União Europeia envolveu-se em 73 disputas, e destas, em 34 casos o bloco é parte reclamante e, figura como parte demandada em 39. Do total de casos que envolvem a União Europeia como parte direta, o equivalente a 37%, ou seja, 27 casos são referentes a direitos compensatórios, sendo que em apenas 12 deles, o bloco é parte demandada, nos outros 15 casos atua como reclamante. Os Estados Unidos envolveram-se em 102 casos. Destes, a nação atua diretamente como parte reclamante em 33 disputas, e como parte demandada em 29 casos. As disputas que envolvem direitos compensatórios somam 40 casos, e em 60,6% deles, os Estados Unidos é parte demandada, isto é, 30 disputas.¹⁸

Entre os anos de 2000 e 2009, dos 217 casos na OMC, o Brasil figura como parte direta em 23 disputas. O quadro 1 mostra que o país possui 18 registros como reclamante e em 5 disputas é demandado. Destes 23

¹⁸ Para maiores informações, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm>.

contenciosos, 69% envolvem os Estados Unidos e a União Europeia. Nas disputas contra os norte-americanos, o Brasil é reclamante em 9 contencioso para um total de 11. Envolvendo a União Europeia são 5 disputas comerciais, sendo que em 4 a nação brasileira é reclamante. Em matéria de direitos compensatórios, o Brasil é parte envolvida em 7 disputas comerciais e, em todos os casos, é parte reclamante. Há a ocorrência de um contencioso tendo o Canadá como demandado, o mesmo ocorre com a União Europeia e, em 5 casos o país demandado é os Estados Unidos. Dos 7 contenciosos em matéria de direitos compensatórios, em que o Brasil está envolvido, 3 representam um marco na atuação do país em disputas comerciais na OMC sendo que dois envolvem discussões sobre a prática de subsídios à agricultura.¹⁹

Para um total de 217 disputas, entre os anos de 2000 e 2009, cerca de 81% dos casos envolvem os Estados Unidos e a União Europeia, sendo que a nação norte-americana é parte demandada em 32% de seus casos e o bloco europeu em 18% das suas disputas, e dentre os contenciosos de maior discussão atual em matéria de direitos compensatórios, estão os que envolvem a prática de subsídios no comércio agrícola mundial, e que têm como parte reclamante o Brasil: a concessão de subsídios à produção de algodão por parte dos Estados Unidos e de subsídios à exportação de açúcar pela política agrícola da União Europeia. A OMC atua em posição contrária a prática de subsídios domésticos à produção e subsídios à exportação, e suas decisões exigem que o ASMC seja cumprido.²⁰

¹⁹ WTO/DS222 – Reclamante: Brasil; Demandado: Canadá – Direitos compensatórios à prática de subsídios à exportação de aeronaves por parte do governo canadense. O Brasil obteve, no ano de 2002, ganho de causa parcial, já que a OMC reconheceu a prática de subsídios em apenas um dos dois programas de subsídios ao setor questionados pelo Brasil.

WTO/DS266 – Reclamante: Brasil; Demandado: União Europeia – Direitos compensatórios à prática de subsídios à exportação de açúcar por parte da política agrícola europeia de apoio ao setor. No ano de 2006, a União Europeia declarou que as recomendações da OMC, no sentido de eliminação dos subsídios em discussão no contencioso, já estavam sendo empregadas. E o Brasil vem monitorando as ações do mercado açucareiro europeu em relação a tais práticas.

WTO/DS267 – Reclamante: Brasil; Demandado: Estados Unidos – Direitos compensatórios à prática de subsídios à produção de algodão. No final de 2009 a OMC reconheceu a aplicação de medidas de retaliação por parte do Brasil em exercício de seus Direitos compensatórios à prática de subsídios à produção do algodão norte-americano, uma vez que, os subsídios discutidos não cessaram por parte dos Estados Unidos, mesmo com a decisão da OMC proferida em 2005, no sentido de eliminação das políticas americanas ao setor.

²⁰ Para maiores informações sobre as decisões da OMC sobre os contenciosos WTO/DS266 e WTO/DS267, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_s/1pagesum_e/ds266sum_e.pdf>, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_s/1pagesum_e/ds267sum_e.pdf>.

Ano	DS*	Reclamante	Demandado	Matéria
2000	190	Brasil	Argentina	Medidas de salvaguarda à importações de tecidos de algodão
	197	Estados Unidos	Brasil	Medidas relativa aos preços mínimos de importação
	199	Estados Unidos	Brasil	Medidas que afetam a proteção mediante patentes
	208	Brasil	Turquia	Direito <i>antidumping</i> sobre tubos de ferro e aço
	209	Brasil	União Européia	Medidas fitossanitárias que afetam a importação de café
	216	Brasil	México	Medidas <i>antidumping</i> sobre transformadores elétricos
	217	Brasil	União Européia	Direitos compensatórios à política de subsídios (<i>Emenda Byrd</i>)
	218	Brasil	Estados Unidos	Direitos compensatórios sobre produtos de aço e carbono
	219	Brasil	União Européia	Medidas <i>antidumping</i> sobre tubos de fundição
2001	222	Brasil	Canadá	Direitos compensatórios à prática de subsídios à exportação de aeronaves
	224	Brasil	Estados Unidos	Elementos de discriminação presentes no Código de Patentes
	229	Índia	Brasil	Medidas <i>antidumping</i> sobre bolsas de jute
	239	Brasil	Estados Unidos	Medidas <i>antidumping</i> sobre silício-metal
	241	Brasil	Argentina	Medidas <i>antidumping</i> sobre frangos
2002	250	Brasil	Estados Unidos	Aplicação de impostos sobre as importações de laranja
	259	Brasil	Estados Unidos	Medidas de salvaguarda sobre importações de aço
	266	Brasil	União Européia	Direitos compensatórios à prática de subsídios à exportação de açúcar
	267	Brasil	Estados Unidos	Direitos compensatórios à prática de subsídios à produção de algodão
	269	Brasil	União Européia	Medidas fitossanitárias que afetam a importação de frango

(*) DS – *Dispute Settlement (solução de controvérsias)*

Quadro 1: Panorama da participação do Brasil em disputas comerciais na OMC, por ano, por envolvimento como parte e por matéria referente ao contencioso, 2000-2009

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

(continuação)

Ano	DS*	Reclamante	Demandado	Matéria
2005	332	União Européia	Brasil	Medidas que afetam a importação de pneumáticos
2006	355	Argentina	Brasil	Medidas <i>antidumping</i> sobre resinas
2007	365	Brasil	Estados Unidos	Direitos compensatórios à prática de subsídios à exportação agrícola
2008	382	Brasil	Estados Unidos	Direitos compensatórios à prática de subsídios à produção de laranja
Total	23	18	5	

^(*) DS – *Dispute Settlement (solução de controvérsias)*

Quadro 1: Panorama da participação do Brasil em disputas comerciais na OMC, por ano, por envolvimento como parte e por matéria referente ao contencioso, 2000-2009

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

No atual cenário econômico mundial, na emergência das discussões entre liberalismo e protecionismo, em especial evidência estão as discussões sobre a prática de subsídios no comércio internacional e as decisões da OMC sobre o tema, especialmente no âmbito da agricultura e do comércio agrícola mundial. Ademais, os dois contenciosos no SSC mais importantes, sobre o tema para este setor, envolvem o Brasil. Com isso a forte atuação no cenário econômico mundial do país, o coloca como ator de papel fundamental na consolidação da Rodada Doha. Para o diretor-geral da OMC a Rodada Doha encontra barreiras à sua conclusão justamente pelas indefinições com relação as matérias vinculadas à prática de subsídios no comércio internacional, em especial ao setor agrícola, tendo como principais forças negociadoras os Estados Unidos, a União Europeia e o *Grupo Cairns*²¹ que é liderado pelo Brasil (LAMY, 2005).

²¹ Uma organização composta por 19 nações que juntas totalizam 25% das exportações mundiais de produtos agrícolas. Formado em 1986, na cidade de Cairns, Austrália, tem por objetivo a liberalização do comércio no setor, buscando alcançar os benefícios reais e sustentáveis para o mundo em desenvolvimento. É composto por: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Paquistão, Perú, Tailândia, Uruguai. Maiores informações disponíveis em: <<http://www.cairnsgroup.org>>.

Os dados trazidos até o momento permitem a identificação dos Estados Unidos e da União Europeia como as nações que mais se utilizam de subsídios no comércio internacional, haja vista a quantidade de casos registrados na OMC, que envolvem as duas nações como parte demandada em matéria de direito compensatórios à prática de subsídios. Em matéria agrícola, ostentam a posição de nações que mais usam formas de subsídios à produção e à exportação e foram derrotadas na OMC em dois casos emblemáticos para o setor, e que envolviam o Brasil. Portanto, tanto os norte-americanos quanto o bloco europeu são os membros que mais sofrem medidas de retaliação na OMC em razão dos impactos de suas políticas de intervenção governamental protecionistas, completamente contrárias a liberalização comercial defendida pelo órgão.

3 OS EFEITOS DOS SUBSÍDIOS NA TEORIA ECONÔMICA

Durante a evolução da ciência econômica, uma alternativa para que as nações pudessem obter maior eficiência em relação aos seus fatores produtivos, era o comércio internacional. Para melhor compreensão da análise do tratamento dos subsídios junto à teoria econômica, se faz necessário tecer algumas linhas sobre os efeitos das imposições de tarifas à importação e da concessão de subsídios à exportação, realizando uma comparação entre uma prática e outra, e ao final, comparando a prática de subsídios à exportação para um país grande e para um país pequeno.

3.1 OS EFEITOS DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO E DOS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO

3.1.1 Comparativo entre a Imposição de Tarifas e a Concessão de Subsídios

As tarifas de importação²² e os subsídios à exportação²³ afetam os termos de troca das nações. Estas formas de intervencionismo governamental, por diversas vezes, têm a intenção de distribuição de renda a certas regiões do país ou busca a promoção de determinados setores da economia que são cruciais ou importantes para o bem-estar nacional. O que torna tarifas e subsídios sobre o comércio internacional peculiares é o fato de que eles criam diferenças entre os preços pelos quais os bens são comercializados no

²² Considerada a mais simples das políticas comerciais. Podendo ser específicas, onde um imposto é cobrado quando o bem é importado; ou *ad valorem*, onde são exigidos impostos como uma fração do valor dos bens importados. Em ambas as definições, sua utilização serve para aumentar o custo de envio de bens para um país, fonte de renda dos governos e, proteger determinados setores da economia doméstica (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

²³ Considerado um pagamento à um setor, uma empresa ou um indivíduo que envia um bem para o exterior. Quando o governo oferece subsídios, os exportadores tendem a exportar o bem até o ponto em que o preço doméstico excede o preço estrangeiro pelo montante do subsídio. Pode ser específico: uma soma fixa por unidade; ou pode ser *ad valorem*: uma proporção do valor exportado (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

mercado interno e no mercado mundial. O efeito das tarifas é tornar o bem mais caro internamente, já os subsídios às exportações dão, aos produtores e a determinados setores, incentivos para exportar (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

Os produtores subsidiados são incentivados a seguir produzindo maior quantidade de bens e lhes é mais benéfico exportar o bem e comercializá-lo no exterior do que dentro do país, a menos que o preço interno seja maior. Isto pode ocorrer quando os subsídios aumentam o preço dos bens exportados no país, ou quando se dá excessiva proteção no mercado externo, gerando um mercado fechado que beneficia os produtores internos de uma economia. Modificações de preços geradas por tarifas e subsídios, alteram tanto a oferta relativa como a demanda relativa mundiais, desde que o país que adote tal medida seja grande²⁴. Isso resulta em uma alteração nos termos de troca tanto do país que impõe alterações na política como do resto do mundo (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

Quando se analisa os efeitos das tarifas de importação e dos subsídios a exportação, busca-se saber como são afetadas a oferta e a demanda em função dos preços externos. Sabe-se que de maneira indireta também se vê afetada a distribuição de renda do resto das nações mundiais que recebem as importações das produções subsidiadas. Os subsídios a exportação geram estímulos a produção e assim, em função desta sobre-oferta, esta produção pode ser colocada nos mercados mundiais. Como resultado, os preços externos do produto subsidiado sofrem uma queda e isto afeta fortemente os produtores das demais economias mundiais.

A imposição de tarifas de importação e os subsídios a exportação são tratados como políticas semelhantes, porque ambas são formas de ajuda aos produtores nacionais, mas Krugman e Obstfeld (2006) afirmam que os efeitos de ambos, são opostos em termos de comércio. Para explicar esta afirmação, reporta-se ao modelo-padrão do comércio internacional onde o país *Local* impõe

²⁴ Grande, neste caso, está relacionado a sua capacidade de influenciar os preços internacionais, na medida em que apresenta uma elevada demanda e/ou oferta pelo produto.

uma tarifa sobre valor das importações de *alimentos*, o preço interno de *alimentos* relativo ao de *tecidos* aumenta. Com um aumento do preço relativo de alimentos no país *Local*, os produtores locais passam a produzir mais *alimentos* e menos *tecidos*, enquanto os consumidores passam a substituir uma parte do consumo de *alimentos* por *tecidos*, o que levará a uma maior produção relativa de *alimentos* e a uma maior demanda por *tecidos*.

A figura 2 mostra que as tarifas provocam uma redução na oferta relativa de *tecidos* deslocando OR^1 para OR^2 ao passo que aumenta a demanda relativa por *tecidos* deslocando DR^1 para DR^2 modificando o ponto de equilíbrio de 1 para 2. Claramente o preço relativo do *tecido* aumenta de $(P_T/P_A)^1$ a $(P_T/P_A)^2$ e o país *Local* melhora seus termos de troca, a custo do *Estrangeiro* (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

O efeito sobre o bem-estar do país *Local* nem sempre é inteiramente claro. Em relação aos termos de troca, pode-se afirmar que existe uma melhora em benefício da economia *Local*, mas na realidade sabe-se que uma tarifa vai impor custos ao distorcer os incentivos a produção e ao consumo na própria economia interna. Em relação aos termos de troca, Krugman e Obstfeld (2006) afirmam que os benefícios pesarão mais que as perdas devidas às distorções sempre que as tarifas sejam por curto tempo, mas na realidade as tarifas não são impostas por um curto período de tempo e isso é o que pode fazer a diferença.

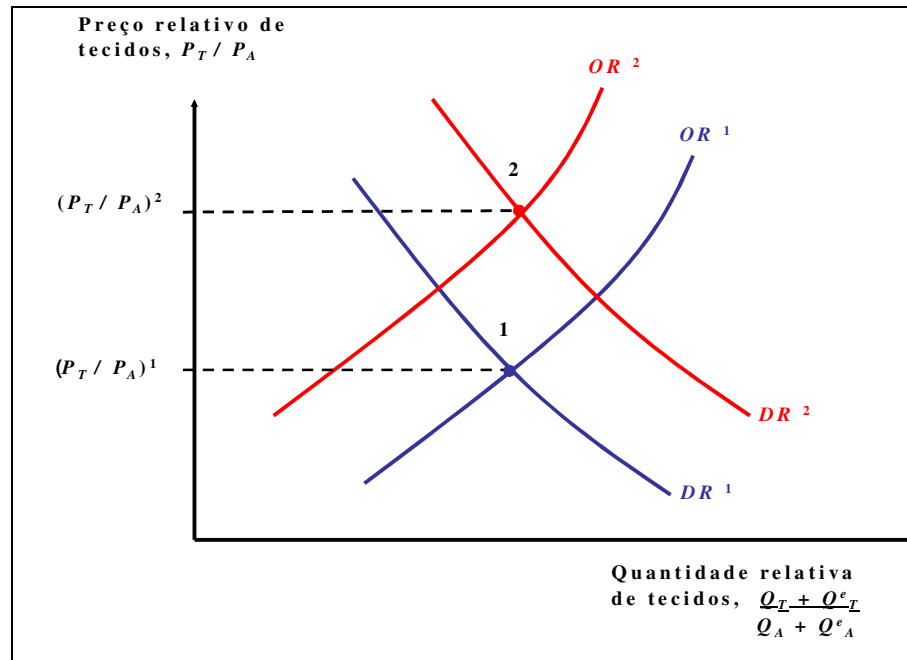


Figura 2: Efeitos de uma tarifa sobre os termos de troca

Fonte: Krugman e Obstfeld (2006)

Já se referiu que subsídios às exportações e tarifas de importação são tratados como políticas semelhantes, uma vez que, representam ajudas domésticas aos produtores nacionais, contudo seus efeitos são opostos. Retornado ao modelo-padrão do comércio, supondo que o país *Local* conceda subsídios à produção de *tecidos*. Para qualquer nível de preços mundial, este subsídio irá aumentar o preço interno de *tecidos* em relação ao de *alimentos*. Com o aumento do preço interno relativo de *tecidos* é normal que os produtores aumentem sua produção de *tecidos* e reduzam a produção de *alimentos* para poder beneficiar-se do aumento de preços. O que levará os produtores locais a produzirem mais *tecidos* e menos *alimentos*.

Com isto, observa-se na figura 3, que os subsídios exercem como um primeiro efeito, um aumento da oferta de *tecidos*. Observa-se que a curva de oferta aumenta de OR^1 para OR^2 e por sua vez, ocasiona uma diminuição na demanda relativa de *tecidos* de DR^1 para DR^2 , modificando o ponto de equilíbrio de 1 para 2. Krugman e Obstfeld (2006) indicam que desta forma no país *Local* há uma piora dos termos de troca em função da outorga de subsídios, beneficiando o país *Estrangeiro*. Com isto se observa que o país *Estrangeiro*

melhora os termos de troca a custa dos subsídios impostos pelo país *Local* para um modelo de duas economias e dois bens. O modelo supõe que o bem exportado pelo país *Local* é sempre importado pelo país *Estrangeiro*, e ademais, também supõe que a nação *Estrangeira* não outorga subsídios à exportação, nem impõe tarifas aos tecidos importados do país *Local*.

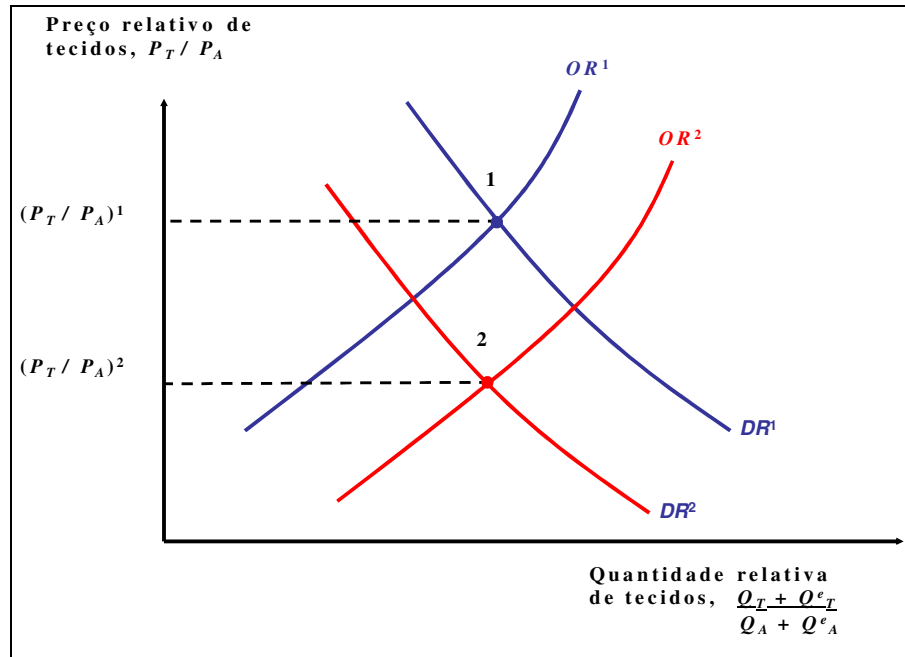


Figura 3: Efeitos de um subsídio sobre os termos de troca

Fonte: Krugman e Obstfeld (2006)

Segundo Krugman e Obstfeld (2006), em relação aos termos de troca, há efeitos opostos provocados pela imposição de tarifas de importação e pelas práticas de subsídios à exportação. A concessão de subsídios a exportação leva a uma piora dos termos de troca para o país *Local*, além de subsídios imporem custos e distorções à produção e incentivos ao comércio interno. No caso das tarifas de importação, o efeito é oposto, com uma melhora dos termos de troca, no caso de um país grande.

Tanto as tarifas quanto os subsídios apresentam efeitos indiretos em termos de trocas para ambos os países. Por este motivo, se afirma que os subsídios geram problemas em duas dimensões: de forma direta junto à distribuição de renda interna do país que outorga subsídios e; de forma indireta a

distribuição de renda de cada um dos países do resto do mundo. Para Krugman e Obstfeld (2006):

Essa análise parece mostrar que os subsídios às exportações não fazem sentido nunca. De fato, é difícil pensar em qualquer situação na qual os subsídios às exportações serviriam ao interesse nacional. O uso de subsídios às exportações como uma ferramenta de política econômica normalmente tem mais a ver com as peculiaridades da política comercial do que com a lógica econômica (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006, p. 83).

A intensidade dos efeitos da concessão de subsídios às exportações, em termos de comércio mundial, depende da porcentagem que representa o país que impõe o subsídio ou a tarifa em relação ao resto do comércio. Ou seja, não tem o mesmo impacto uma tarifa ou um subsídio imposto pelos Estados Unidos ou pela União Europeia, em comparação a mesma imposição por parte de uma economia pequena em termos de comércio mundial, como por exemplo, Burkina Faso (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

Observa-se que, quando um país subsidia as exportações de um bem, compete com as exportações de outro país, como ocorre com a União Europeia e os Estados Unidos. Os subsídios de um país devem provocar danos às exportações de outro país, gerando uma guerra de preços e subsídios, como vem ocorrendo entre estas duas importantes economias mundiais. Quando a União Europeia outorga subsídios às exportações de seus produtos agrícolas, imediatamente os Estados Unidos impõem tarifas a suas exportações, isso ocorre porque, com os subsídios que outorga a União Europeia à suas exportações agrícolas, os Estados Unidos são afetados. Neste caso, de acordo com Krugman e Obstfeld (2006), sem uma tarifa imposta, por sua vez, pelos Estados Unidos como medida de retaliação a União Europeia, os produtos agrícolas seriam mais baratos para os consumidores americanos que sairiam ganhando, mas esse ganho não seria repassado aos produtores e nem aos trabalhadores.

Poucas vezes os beneficiados são os consumidores, quase sempre os únicos que ganham com a prática de subsídios são os comerciantes de produtos agrícolas. E quem sempre perde com essa política é o próprio país, além dele; os produtores do país importador de produtos subsidiados; os trabalhadores agrícolas do país importador e; os consumidores do país que subsidia, porque pagam o preço relativamente alto e, além disso, pagam os subsídios com seus impostos (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

3.1.2 Comparativo de Subsídios à Exportação para um País Grande e um País Pequeno

Os efeitos de um subsídio à exportação para uma economia grande são ilustrados na figura 4 onde o preço mundial cai para P^e_S , enquanto o preço para o consumidor local se eleva para P_S . No país exportador, os consumidores são prejudicados, os produtores ganham e o governo perde porque deve gastar dinheiro com o subsídio. As perdas dos consumidores estão representadas pela área $a+b$, o ganho do produtor, pela área $a+b+c$, e o subsídio do governo, que representa a quantidade de exportações vezes o montante de subsídio, é representado na área $b+c+d+e+f+g$. As áreas triangulares, expostas por b e d , representam as perdas no consumo e na produção.

Os subsídios à exportação pioram os termos de troca, na medida em que baixam os preços das exportações no mercado estrangeiro de P_w para P^e_S . Isso provoca uma perda adicional dos termos de troca que está representada pela área $e+f+g$, que é igual a $P_w - P^e_S$ vezes a quantidade exportada com o subsídio. Com isso, Krugman e Obstfeld (2006) concluem que os subsídios à exportação geram custos que excedem seus benefícios.

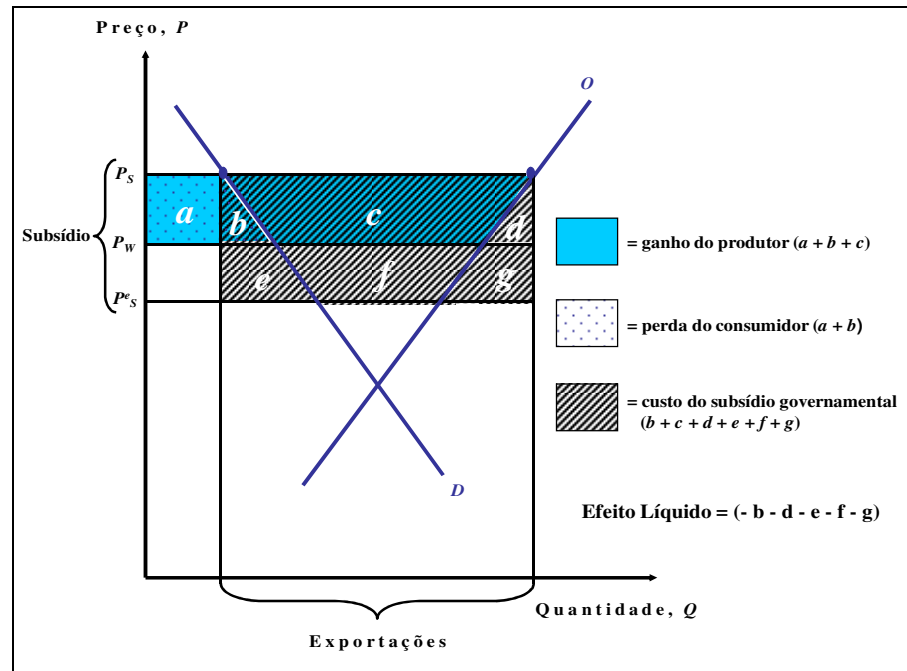


Figura 4: Efeitos dos subsídios à exportação para um país grande

Fonte: Krugman e Obstfeld (2006)

Um exemplo trazido por Krugman e Obstfeld (2006) faz uma conexão do que se analisa com o caso concreto dos subsídios às exportações outorgados pela União Europeia. Quando o bloco foi criado dois grandes efeitos políticos surgiram: se eliminaram todas as tarifas internas e se desenvolveu uma *Política Agrícola Comum (PAC)* com base num intensivo programa de subsídios, entre tantos, os subsídios à exportação. A PAC garantiria os preços altos aos produtores agrícolas. O bloco comercial, por sua vez, com altos preços agrícolas sendo praticados, para evitar a entrada massiva de importações no setor, se protegia mediante a implicação de tarifas as fronteira que neutralizavam a diferença entre os preços europeus e os preços mundiais. A PAC promoveu a produção agropecuária, elevando a União Européia de importadora de produtos agrícolas a exportadora, em um curto período de uma década. A produção aumentou em tamanho grau que cada vez mais se mostrava acima da demanda de consumo dos europeus, gerando uma sobreprodução e, por conseguinte, ocasionando graves problemas de excesso de oferta, fazendo com que a União Europeia se visse obrigada a comprar e armazenar grandes quantidades de produção de alimentos. A situação continuou de uma maneira quase ilimitada,

chegando ao ponto em que o bloco se viu obrigado a subsidiar as exportações de seus excedentes agropecuários.

É possível notar que o suporte dos agricultores não apenas está muito acima do preço de mercado mundial, mas acima do preço de equilíbrio entre a oferta e a demanda da própria União Europeia, ou seja, seu comércio interno sem importações. Os subsídios às exportações são outorgados para compensar a diferença entre o preço mundial e o preço europeu. Mas devido ao suporte de preços através de subsídios, o envio ao exterior da produção excedente, faz com que a União Europeia tenda a tornar-se oprimida no mercado mundial, aumentando, ao mesmo tempo, a necessidade de subsidiar os preços ainda mais, causando dependência dos seus produtores e caindo num jogo de distorções comerciais infinito, e que só não é apenas prejudicial para todo o mercado mundial, mas principalmente para a própria União Europeia, gerando um alto grau de dependência de apoio interno à seus mercados. Os subsídios agrícolas por parte dos governos europeus somam em torno de 36% da produção agrícola, em média, US\$ 70 bilhões por ano, o equivalente à metade do orçamento da PAC destinado a agricultura (MOTTA, 2010). Certamente que os custos destes subsídios são excessivos para os consumidores e contribuintes, custos estes que estão muito acima dos benefícios aos produtores (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

Os Estados Unidos não estão muito distantes de tomarem o mesmo caminho com relação ao modelo de apoio que tem sido realizado pela União Europeia, desviam enormemente os preços e os mercados, e os custos para o governo, para os contribuintes e para os consumidores são muito altos. Mas a diferença é que a União Europeia, mediante alterações de suas políticas agrícolas, vem buscando reduzir estes desvios de comércio mediante esforços que buscam equilibrar os apoios desvinculando-os das produções. Por sua vez, os Estados Unidos não buscam modificações em suas políticas, pelo contrário, vem aumentando cada vez mais seus níveis de apoio junto aos agricultores (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006).

A figura 5 ilustra os efeitos de uma concessão de subsídios à exportação para um país pequeno. Quando o preço das exportações aumenta de P_w para P_s , os consumidores são prejudicados, os produtores obtêm ganhos e o governo, assim como ocorre num país grande, perde porque deve gastar com o subsídio. As perdas dos consumidores estão representadas pela área $a+b$, o ganho do produtor, pela área $a+b+c$, e o subsídio do governo, que representa a quantidade de exportações vezes o montante de subsídio, é representado na área $b+c+d$. As áreas triangulares expostas por b e d , representam as perdas no consumo e na produção causados pelos subsídios.

Num país pequeno, a imposição de subsídios aumenta diretamente o preço recebido pelo produtor para cada unidade exportada, isto é, para cada unidade exportada, o produtor recebe o preço internacional mais o subsídio. Assim os produtores têm um incentivo à transferir as vendas do mercado nacional para o internacional, de forma a receberem o subsídio. O resultado final é que o subsídio à exportação acaba por reduzir a quantidade ofertada ao mercado interno e aumenta o preço internamente até o nível do preço internacional com o subsídio.

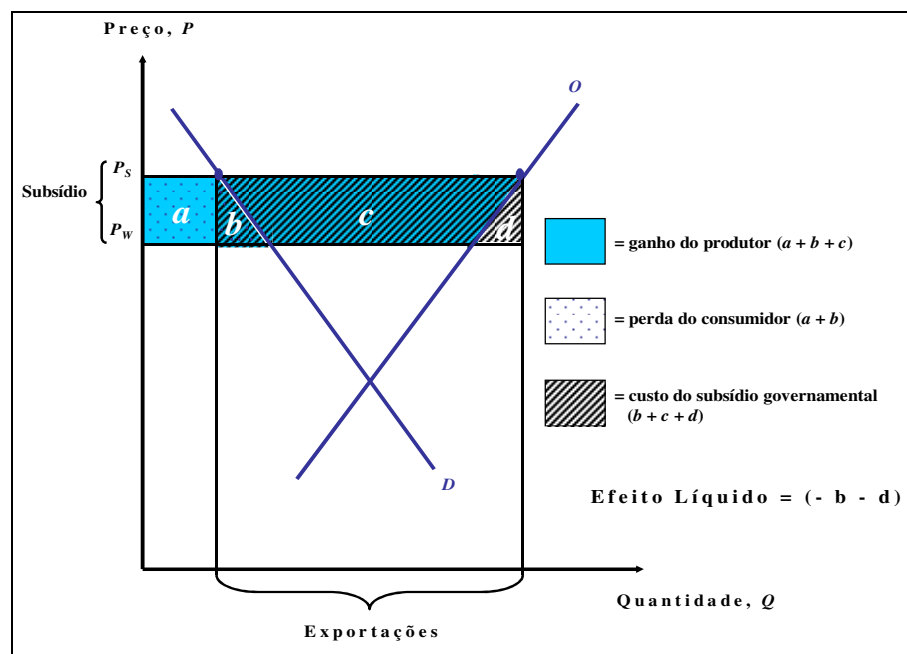


Figura 5: Efeitos dos subsídios à exportação para um país pequeno

Fonte: Krugman e Obstfeld (2006)

Nesta linha, após analisar como os subsídios são tratados na literatura atual, com efeito comparativo, é apropriado se verificar através do quadro abaixo os efeitos dos instrumentos de política de comércio mais importantes demonstrados. Os reflexos de tais efeitos são sentidos pelos consumidores, pelo governo, pelos produtores e também é possível comparar o custo de tais medidas para o bem-estar nacional.

	<u>Tarifa</u>		<u>Subsídios à exportação</u>	
	País grande	País pequeno	País grande	País pequeno
Ganho do produtor	aumenta	aumenta	aumenta	aumenta
Ganho do consumidor	diminui	diminui	diminui	diminui
Ganho do governo	aumenta	aumenta	diminui (mais)	diminui
Bem-estar nacional	ambíguo	diminui	diminui (mais)	diminui

Quadro 2: Efeitos comparativos entre tarifas e subsídios à exportação para países grandes e pequenos

Fonte: Elaboração do autor a partir de Krugman e Obstfeld (2006)

Como se pode observar, as duas políticas comerciais, imposição de tarifas e concessão de subsídios, beneficiam os produtores domésticos e diminuem os ganhos dos consumidores. A imposição de tarifas causa efeitos negativos em relação ao bem-estar nacional, contudo, no caso de melhorar os termos de troca do país que a impôs, poderiam ser ambíguos os benefícios para um país grande. Por fim, como demonstra o quadro 2, apenas os subsídios às exportações diminuem o bem-estar da nação, tanto para uma economia grande quanto para uma economia pequena, sendo que para o país grande, a perda de bem-estar é maior.

4 A REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS JUNTO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O tema tratado nesta pesquisa é um dos mais controversos desde o início do processo de arquitetura do *Sistema Multilateral de Comércio (SMC)*. Critérios regulatórios fracos e ambíguos demonstram isso. Esse problema é ressaltado no caso dos subsídios agrícolas, o que levou a regulação dessas práticas a uma evolução ao longo dos anos. O objetivo deste capítulo é justamente discutir essa evolução e apresentar as disciplinas que norteiam a concessão de subsídios agrícolas junto ao comércio internacional. Inicia-se a discussão com a evolução do que hoje compreendemos como SMC, seguindo uma evolução histórica, se traçam breves linhas acerca do comércio mundial, trazendo comentários gerais sobre as Rodadas de negociação comercial desde o GATT à OMC. Então passe-se a análise regulatória específica do tema subsídios junto a OMC, buscando especificar o setor analisado pelo trabalho, infere-se a regulação internacional do setor agrícola e ao final, o tratamento regulatório dos subsídios agrícolas na OMC.

4.1 EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL: AS RODADAS DE NEGOCIAÇÃO COMERCIAL DO GATT À OMC

Desde a sua criação, já foram realizadas oito Rodadas de negociações no âmbito do GATT, antes da atual Rodada Doha²⁵, já no âmbito da OMC. Nas Rodadas iniciais o foco do GATT era a negociação do comércio de produtos industrializados. Especificamente, nas seis primeiras Rodadas o tema predominante foi a busca por reduções tarifárias. Para Thorstensen (2001) todas as oito Rodadas do GATT são consideradas como um sucesso, quando se tem

²⁵ Visa diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, com foco no livre comércio para os países em desenvolvimento. As conversações centram-se na separação entre os países ricos, desenvolvidos, e os maiores países em desenvolvimento (representados pelo G-20). Desde sua criação, os subsídios agrícolas são o principal tema de controvérsia nas negociações. Começou em Doha (Qatar), e as negociações subsequentes tiveram lugar em: Cancún (México), Genebra (Suíça), Paris (França), Hong Kong (China), Potsdam (Alemanha) e Nova Délhi (Índia).

em mente que as médias tarifárias aplicadas aos produtos eram de 40% em 1947 e caíram para 5% em 1994, quando se finalizou a Rodada Uruguai.

As disputas comerciais envolvendo subsídios antecederam o GATT, e constituem um campo que permanece em tensão e desarmonia (JACKSON, DAVEY; SYKES JR., 2003 *apud* REIS, 2008). Sobre o tema, complementam Hoekman e Kosteci (1995), as maiores dificuldades encontravam-se na distinção do que representavam os subsídios, ou seja, entre uma atividade legítima de política econômica ou uma intervenção governamental que visa distorcer e prejudicar o comércio internacional.

Na primeira Rodada, em Genebra no ano de 1947, o mundo passava por uma crise no que se refere à conversibilidade de moedas e contas externas. Os Estados Unidos foram os únicos a fazerem grandes concessões tarifárias. Os demais países-Membros do GATT fizeram concessões mínimas (BALDWIN, 1984). O principal objetivo desta Rodada era regulamentar a obrigatoriedade das nações em reduzir tarifas alfandegárias em prol do crescimento do comércio internacional. O tratamento dos subsídios fora incorporado no GATT, que regulamentava tudo o que dizia respeito à concessão de 'subvenções' consideradas sinônimos de subsídios²⁶, inclusive relatando a imposição de 'direitos especiais' as atuais medidas compensatórias²⁷, pelo não-cumprimento do disposto no Acordo (CHEREM, 2003).

A concessão de subsídios que se destinassem, tanto a produção doméstica quanto à exportação, e que ameaçassem ou viessem a causar danos ao país importador, distorcendo comprovadamente o mercado interno, estaria

²⁶ General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, art. VI;

§3º, primeira parte:

Nenhum direito de compensação será cobrado de qualquer produto proveniente do território de uma Parte Contratante importado por outra Parte Contratante, que exceda a importância estimada da subvenção que, segundo se sabe, foi concedida direta ou indiretamente à manufatura, produção ou exportação desse produto no país de origem ou de exportação, inclusive qualquer subvenção especial para o transporte de um produto determinado.

²⁷ General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, art. VI;

§3º, parte final:

[...]. A expressão "direito de compensação" significa um direito especial cobrado com o fim de neutralizar qualquer subvenção concedida, direta ou indiretamente à manufatura, produção ou exportação de qualquer mercadoria.

sujeita às medidas compensatórias nos termos do GATT.²⁸ Asseveram López e La Cruz (1993 *apud* CHEREM, 2003) que tal regulamentação foi inserida no mesmo parágrafo do GATT que se referia aos direitos a serem aplicados para o *dumping*. Para os autores, isso ocorreu porque tanto os *dumping* quanto subsídios conduzem a resultados comuns, isto é, a distorção do comércio internacional. O que ocorre apesar da origem distinta, uma vez que, *dumping* é uma ação de iniciativa privada, enquanto os subsídios só podem ser concedidos através de uma atividade governamental, de origem pública.

A segunda Rodada, de Annecy em 1949, em outro ano de crise, não obteve avanços, deixando tudo como foi decidido em Genebra dois anos antes. O bloqueio russo à cidade de Berlim, a tomada do poder na China pelos comunistas e o primeiro teste nuclear soviético enunciavam que as questões comerciais figurariam a um segundo plano naquela conjuntura internacional (THORSTENSEN, 2001). Estes temas de segurança internacional tomaram conta do contexto da terceira Rodada de negociações, em Torquay (1951), caracterizada como um verdadeiro fracasso tendo em vista que apenas 144 artigos foram aprovados de um total de 400 levados a discussão.

A quarta Rodada, realizada em Genebra em 1955, introduziu uma novidade em relação aos subsídios, tratava-se da obrigatoriedade de cada Estado em notificar os Membros do GATT quanto a indicação de conceder ou manter subsídios aos produtos que se destinassem à exportação ou à produção. Tais notificações serviriam para que os demais Estados pudessem questionar a concessão dos subsídios, mas como salientam Stanbrook e Bentley (1996), os Estados, na sua grande maioria, optaram em não reconhecer ou cumprir a obrigação de notificação aos demais membros, uma vez que, estariam se expondo mais facilmente a sofrer medidas compensatórias. Em verdade, o objetivo maior do GATT era a regulamentação em prol da redução das tarifas de

²⁸ General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, art. VI;

§6º, (b) parte final:

As Partes Contratantes [...] autorizarão a percepção de um direito compensador nos casos em que elas constatem que uma subvenção cause ou ameace causar um prejuízo importante a uma produção de uma outra Parte Contratante que exporte o produto em questão para o território da parte importadora.

importação assim, as regras sobre os subsídios foram apreciadas de forma secundária.

Tanto na quarta como na quinta Rodada, Genebra em 1955 e Dillon em 1960, respectivamente, pode se observar pelo quadro 3 que houve um esvaziamento do número de países participantes. Na questão do comércio afetado, de acordo com os dados apresentados, percebe-se que são poucos os avanços nas negociações comerciais.

Data	Local	Nº de países	Impacto no comércio (US\$)	Temas
1947	Genebra	23	10 bilhões	Tarifas e subvenções (subsídios)
1949	Annecy	13	n.d	Tarifas
1950-1951	Torquay	38	n.d	Tarifas
1955-1956	Genebra	26	2,5 bilhões	Tarifas e notificação de subsídios
1960-1961	Dillon	26	4,9 bilhões	Tarifas
1964-1967	Kennedy	62	40 bilhões	Tarifas e <i>antidumping</i>
1973-1979	Tóquio	102	155 bilhões	Tarifas, medidas não-tarifárias, cláusula de habilitação, subsídios à exportação
1986-1993	Uruguai	123	3,7 trilhões	Tarifas, subsídios à produção e à exportação, agricultura, serviços, propriedade intelectual, medidas de investimento, novo marco regulatório, OMC
2001-atual	Doha	148	n.d	Tarifas, subsídios à agricultura, serviços, facilitação de comércio, solução de controvérsias, regras

Quadro 3: Rodadas de negociações da OMC: número de países, impacto no comércio e temas tratados

Fonte: Elaboração do autor a partir de Thorstensen, (2001); Organização Mundial do Comércio, (2009b)

A Rodada Kennedy, de 1964, significou o início de uma nova etapa no GATT. Esta foi a primeira vez que a *Comunidade Europeia (CE)* participou nas negociações como um bloco. Para Winham (1986 *apud* VALLS, 1997), a realização de uma Rodada entre parceiros com poderes de barganha mais

equilibrados é um fator positivo para o êxito das negociações. Um fator que pode fundamentar esta posição é refletido na mudança da fórmula de negociações tarifárias. Na Rodada anterior (Dillon) os países europeus haviam proposto uma redução linear das tarifas, o que só foi implementada na Rodada Kennedy. Esta mudança permitiu uma redução de 35% na tarifa média dos produtos industrializados dos países desenvolvidos (FINGER, 1986 *apud* VALLS, 1997).

Em relação aos subsídios, a Rodada Tóquio não representou significativos avanços regulatórios. Os Estados Unidos consideravam os subsídios medidas de prática desleal do comércio, sendo radical no entendimento de que qualquer concessão de subsídios seria distorciva ao comércio internacional. Em contrapartida, a *Comunidade Econômica Europeia (CEE)* defendia que nem todo o subsídio era prejudicial às relações comerciais internacionais, em especial aqueles concedidos a remediar os desequilíbrios regionais, e sempre que tais subsídios não fossem subsídios à exportação (LÓPEZ; LA CRUZ, 1993 *apud* CHEREM, 2003). Portanto, as divergências de interesses entre duas economias fortes nas relações comerciais internacionais, não resolvidas, foram motivações para que não ocorressem avanços quanto a regulamentação dos subsídios naquela ocasião.

De acordo com Valls (1997), a década de setenta caracteriza-se por importantes mudanças na economia mundial. Países em desenvolvimento tornam-se detentores das vantagens comparativas em produtos manufaturados intensivos em mão-de-obra. Além disso, houve o acirramento da concorrência entre países desenvolvidos em função do avanço das inovações tecnológicas. Em 1973 e 1974 a Crise do Petróleo interrompe o ciclo de expansão econômica do pós-guerra e desencadeia uma crise de desemprego e aceleração inflacionária. Diante deste contexto, crescem as restrições comerciais pelos países desenvolvidos e torna-se evidente a necessidade dos países em negociarem uma maior abrangência de itens, uma vez que o instrumento tarifário havia perdido grande parte de sua importância como mecanismo de proteção nos países desenvolvidos. É neste ambiente que se instaura a sétima Rodada de

negociações no âmbito do GATT, a Rodada Tóquio, que se iniciou em 1973 findando em 1979.

É na Rodada Tóquio que se elabora o primeiro ‘Código sobre Subsídios’, que tratava especificamente sobre o tema. Com os impasses entre norte-americanos e europeus em vias de resolução e diante das dificuldades em modificar o GATT, a opção foi operar uma nova regulamentação específica sobre subsídios. O objetivo do Código sobre Subsídios era regulamentar a aplicação das regras inseridas no GATT, eliminando as divergências de interpretação, propondo alterações e inovações no tratamento regulatório do tema. De acordo com Cherem (2003), a primeira modificação significativa referiu-se ao tratamento diferenciado aos subsídios destinados à produção em relação aos que se destinavam à exportação.²⁹ Fincando também esclarecido que mesmo o subsídio sendo concedido à produção interna, seria possível a solicitação de consultas com o objetivo de comprovar se tal prática estaria sendo prejudicial a produção nacional de outra nação.³⁰ Em relação aos subsídios à exportação continuaram proibidos aqueles que incidissem sobre produtos manufaturados, inclusive demonstrados através de uma lista ilustrativa de subsídios que não poderiam ser concedidos.³¹

Estabeleceu-se também que os Estados pudessem realizar consultas entre si, em relação as suas políticas internas de concessão de subsídios a fim de esclarecer e dirimir quaisquer dúvidas e alcançar uma solução mutuamente aceitável.³² Caso as negociações entre as nações não resolvessem os impasses surgidos, a instauração de um litígio se daria perante um mecanismo de solução de conflitos comerciais, coordenado pelo *Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias*, inovação do Código sobre Subsídios. Também fora inserido um artigo prevendo que todo o subsídio concedido por países em desenvolvimento à

²⁹ O §3º do art. 11 do Código sobre 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”.

³⁰ Artigos 10, 11 e 12, §3º do Código sobre Subsídios de 1979.

³¹ Artigo 12 do Código sobre Subsídios de 1979.

³² Artigo 12, §5º do Código sobre Subsídios de 1979.

produção ou exportação, e que tivesse o objetivo de incentivo à consecução de uma política social e econômica, não seria considerado ilegal, desde que não viesse a prejudicar a produção nacional de outro Membro.³³ Porém, o grande equívoco da Rodada Tóquio foi o fato de não haver obrigatoriedade dos Estados em se comprometerem com todos os acordos pactuados na Rodada, permitiu-se assim, a escolha discricionária de quais acordos seriam mais convenientes aos interesses das políticas econômicas de cada nação (CHEREM, 2003). Desta forma, os objetivos da própria Rodada e, principalmente, do Código sobre Subsídios não obtiveram êxito esperado.

Em 1982 iniciam-se tratativas para a implementação de mais uma Rodada de negociações no GATT, que veio em 1986 com a Rodada Uruguai, sendo finalizada em 1994. A demora nas negociações refletiu, principalmente, a diversidade de interesses dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento nas negociações. De um lado, os países desenvolvidos pressionavam pela inclusão de novos temas. Por outro lado, os países em desenvolvimento consideravam que esta inclusão tenderia a remeter ao segundo plano a questão da proliferação de barreiras não-tarifárias, ou seja, a ausência de aderência às regras já estabelecidas no GATT (VALLS, 1997).

De acordo com Cherem (2003), a complexidade do cenário comercial internacional da época e as reduções das barreiras tarifárias como resultado das negociações no âmbito das rodadas anteriores do GATT, eram as principais causas no aumento das políticas de barreiras não-tarifárias ao livre comércio, principalmente o uso de medidas *antidumping* e subsídios, que vinha se tornando fortes instrumentos nas relações comerciais internacionais. Eram comuns disputas comerciais envolvendo os principais atores do comércio mundial utilizando seus mais pesados mecanismos de política comercial interna para barrar ou punir os concorrentes externos (LÓPEZ; LA CRUZ, 1993 *apud* CHEREM, 2003). Permeando este debate estava implícito o questionamento do próprio papel do GATT como regulador do comércio mundial. Os temas de incondicionalidade da cláusula da nação mais favorecida, o princípio da

³³ Artigo 14, §2º do Código sobre Subsídios de 1979.

reciprocidade e o tratamento diferencial e mais favorável para os países em desenvolvimento passam a ser alvo de constantes debates.

Entre os diversos temas incluídos nas negociações estão a preservação das patentes sobre propriedade intelectual incidindo diretamente sobre as indústrias farmacêuticas, biotecnológicas e culturais, e ainda a liberalização do setor de serviços. Esses novos temas têm grande importância nos mercados dos países em desenvolvimento, ou seja, mercados estes que são considerados qualitativamente novos para os atores dos países desenvolvidos. Também houve significativos avanços nas negociações sobre as regras do GATT em matéria de subsídios, barreiras técnicas, salvaguardas, regras de origem, licenças de importação, *antidumping*, medidas fitossanitárias, valoração aduaneira, inspeção de pré-embarque e investimentos relacionados ao comércio, entre outros. Thorstensen (2001, p. 29), assevera que havia muitos temas sensíveis para serem negociados no âmbito da Rodada Uruguai, entre eles o comércio agrícola internacional, que não fora tratado no Código pra Subsídios da Rodada anterior, e cujo “apoio governamental, na forma de subsídios para a produção e exportação desses produtos, em geral, não era proibida”.

Esses temas foram subdivididos em três grupos de trabalho, acesso aos mercados, serviços e temas institucionais. No entanto, os principais temas da Rodada Uruguai foram a criação da OMC e de um mecanismo de solução de controvérsias, que consubstanciados ao tratamento sensível dos demais temas colocados em negociação, levaram a Rodada a ser encerrada quase oito anos após seu início (CHEREM, 2003). Assim, acordos da Rodada Uruguai foram concretizados em Marrakesh (Marrocos) no Encontro Ministerial de 1994, onde foi instituída a OMC em 1º de janeiro de 1995.

Os resultados da Rodada Uruguai foram importantes não somente pela criação da OMC instituída de personalidade jurídica internacional, mas também porque representavam um novo sistema jurídico que estava sendo colocado em funcionamento no cenário das relações internacionais. Entre as principais modificações, destacam-se a impossibilidade de os Estados se comprometerem

somente com os assuntos que mais eram de seu interesse, como ocorria no âmbito do GATT. Desta forma, todos os acordos multilaterais passavam a ser obrigatórios aos países-Membros da OMC. Também é de destaque a criação de um sistema arbitral de solução de conflitos, sem as limitações do sistema anterior (CHEREM, 2003).

Para as questões envolvendo os subsídios, fora elaborado um novo acordo, o ASMC, que envolve o tratamento que deve ser concedido aos produtos industrializados, tendo como objetivo, impor normas que proibam subsídios que venham a distorcer o comércio internacional e prejudicar as relações econômicas entre nações como um todo. O acordo trazia inovações e modificações significativas em relação a legislação anterior que tratava do tema, o Código sobre Subsídios da Rodada Tóquio. Obrigatória a todos os Membros da OMC, a nova regulação sobre subsídios trazia um conjunto de normas, distribuídas em 32 artigos e sete anexos, propondo-se a regulamentar totalmente essa forma de política governamental de subsídios, impondo limites à sua concessão no comércio internacional por parte dos Estados. Em relação aos subsídios à agricultura, foi criado um acordo específico, denominado *Acordo sobre a Agricultura (AsA)*. O ASMC é utilizado de forma complementar ao AsA, o que ocorre sempre que existe a necessidade de interpretação de termos utilizados pelo AsA, ou quando as normas sobre a utilização de subsídios desse acordo são violadas e há a necessidade de implementação de medidas compensatórias.

Já no âmbito da própria OMC, a Conferência Ministerial de Doha (Qatar), em 2001, conhecida como *Agenda para o Desenvolvimento*, lançou uma nova Rodada de negociações que deveria ser implementada até janeiro de 2005. Estabeleceu-se que, a Rodada Doha e o comércio internacional têm um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza. Apesar de uma agenda muito ampla, muitos acordos já foram firmados, o que demonstra uma grande evolução e uma evidente possibilidade de concretização da agenda Doha (OMC, 2009a; 2009b).

Outro resultado da Rodada de Doha é o fortalecimento da OMC no objetivo de inserir e dar maior acesso para os países em desenvolvimento no comércio mundial. Para o Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy (2005), as próximas negociações precisam firmar mecanismos de efetivação das conquistas feitas. Precisam encontrar meios de concretizar o fim dos subsídios até o ano de 2013 e formas de dar maior acesso aos países em desenvolvimento nas trocas comerciais (LAMY, 2005).

O estudo da evolução histórica da regulação sobre o comércio internacional demonstra, em sucinta forma, que a tensão entre autonomia regulatória e liberdade comercial perpassa pela evolução do SMC. Esta tensão tem origem na necessidade de persecução de interesses nacionais, o que impede a cooperação em alguns temas. Dentre esses temas, se verá na sequência deste trabalho, o destaque a regulação dos subsídios, importante instrumento de política governamental interna que em muito beneficia o setor ou a empresa que o recebe. Daí a resistência em criar regras eficazes para o seu controle, sobretudo no caso dos subsídios concedidos à exportação.

4.2 A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DO GATT À OMC

Em concordância com Dantas (2009, p. 38), o processo de liberalização multilateral do comércio, que foi iniciado sob o GATT partia do pressuposto de que as “empresas competiriam no mercado global sob as mesmas condições de concorrência”. Diante deste entendimento, nações tendem a se especializar na produção dos bens nos quais detêm maior vantagem comparativa, enquanto tendem a importar, a menores preços, bens que produzem com menor eficiência. Deste modo, como regra básica da teoria econômica, todos podem, auferir ganhos com o comércio internacional. Desta forma, o GATT surgiria como um acordo com veias contratuais que viabilizaria o incremento das trocas dos bens que cada membro produzisse com maior vantagem comparativa (DANTAS, 2009).

O reconhecimento de que práticas desleais configuram ameaça aos ganhos decorrentes da progressiva redução tarifária fundamenta a regulação dos subsídios, medidas compensatórias³⁴ e medidas *antidumping*³⁵ pelo SMC. No caso específico dos subsídios, o caráter desleal de sua utilização advém da redução dos custos dos seus beneficiários por meio da intervenção governamental direta ou indireta. Deste modo, viabiliza-se a cobrança de preços mais baixos com a participação de mercado dos produtos subsidiados crescendo à custa dos menos ou não subsidiados. Assim, os primeiros, ineficientes, prevalecem sobre produtores mais eficientes. É notável o caráter distorcivo dos subsídios e sua aptidão para anular os benefícios da liberalização do comércio (CHEREM, 2003; DANTAS, 2009).

Sob um contexto de redução tarifária, os efeitos dos subsídios concedidos pelo governo de um país transcendem os limites da soberania, levam à alocação ineficiente de recursos econômicos e afetam as condições de concorrência em nível global, no mercado do país importador, no que concede subsídio ou em terceiros mercados como bem observa Dantas (2009). Daí a necessidade de sua regulação, já que não há sentido em facilitar o ingresso de bens produzidos sob vantagens artificiais (CHEREM, 2003).

Verificou-se, numa intervenção histórica, que as disciplinas, introduzidas no SMC, centravam-se nos efeitos distorcivos dos subsídios sobre os fluxos comerciais, os quais determinariam se seriam tolerados ou disciplinados. Desta forma, na construção política do comércio internacional, reconhecia-se o papel dos subsídios como instrumentos importantes para a promoção de políticas públicas e a necessidade de preservar a habilidade dos governos nacionais de intervir na atividade econômica, sobretudo no momento de reconstrução que caracterizava o momento do pós-guerra (DANTAS, 2009).

³⁴ Podem ser adotadas por um país membro da OMC para conter os efeitos dos subsídios e restabelecer as condições de concorrência abaladas pela intervenção governamental de outro membro. As condições e os critérios para adoção de tais medidas estão previstos na Parte V do ASMC.

³⁵ Mecanismo que controla as práticas discriminatórias levadas a efeito por empresas privadas que vendem em terceiros mercados a preços inferiores aos seus custos de produção. Este mecanismo é regulado por acordo específico denominado “*Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994*”.

A análise da evolução da disciplina internacional dos subsídios tem demonstrado crescente preocupação com seus efeitos negativos, acompanhando a tendência do comércio mundial no que se refere ao crescente enfoque em “regular a regulação”, ou seja, impor limites à regulação adotada pelos países. Tal evolução visa a limitação das habilidades dos Membros da OMC em adotar práticas notoriamente distorcivas, que ataquem o equilíbrio da gestão eficiente de recursos em nível global e constituam uma ameaça, por conseguinte, aos objetivos para os quais o SMC fora criado. Daí a função promocional do regime criado para conter a concessão dos subsídios, vez que cria condições para efetivar o interesse comum em um comércio internacional livre e justo (CHEREM, 2003; DANTAS, 2009).

Para Lafer (1971 *apud* DANTAS, 2009), a inclusão de regras sobre subsídios no SMC é reconhecida por que a utilização desta medida de apoio comercial apresenta efeitos distorcivos, os quais justificariam ações para controlá-los tanto na via multilateral como na unilateral. No plano multilateral, almeja-se constranger o recurso a essas práticas na medida em que ameacem o processo de liberalização comercial e afetam os interesses dos membros do SMC, principalmente as nações em desenvolvimento. Nesse sentido, as regras criadas deveriam impulsionar alterações de conduta estatal na linha do interesse geral em reduzir os subsídios.

Em sua redação original, o artigo XVI do GATT, não proibia a concessão de subsídios, apenas previa a obrigação de notificar qualquer prática de subsídios que tivesse direta ou indiretamente o efeito de elevar as exportações do respectivo produto ou reduzir as importações de produtos similares no território do país que o concedeu.³⁶ Não se proibia nenhuma forma de subsídio, apenas se tratava de buscar demonstrar seus efeitos sobre o comércio. Se fosse

³⁶ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), art. XVI;

Seção A: Subsídios em Geral: §1º:

Se uma Parte Contratante concede ou mantém um subsídio qualquer, inclusive qualquer forma de proteção das rendas ou sustentação dos preços que tenha 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, dará conhecimento, por escrito, às Partes Contratantes, não somente da importância e da natureza desse subsídio, como dos resultados que possam ser esperados sobre as quantidades do ou dos produtos em questão por ele importados ou exportados e as circunstâncias que tornam o subsídio necessário. Em todos os casos em que fique estabelecido que um tal subsídio cause ou ameace causar um prejuízo sério aos interesses de outra Parte Contratante, a Parte Contratante que o concedeu examinará, quando solicitada, com a ou com as Partes Contratantes interessadas ou com as Partes Contratantes, a possibilidade de limitar o subsídio.

considerado que o subsídio causava prejuízo grave aos interesses de terceiros países, a parte que o concedesse teria que discutir a possibilidade de limitar sua concessão.

Observa-se que este texto original concedeu tratamento uniforme a todos os subsídios, sejam concedidos sob a forma de apoio doméstico ou de auxílio à exportação e independentemente do setor ou produto beneficiado (OMC, 2006a; DANTAS, 2009). Todos permaneciam autorizados e os membros assumiam tão-somente duas obrigações: a de notificar alguns subsídios; e a de discutir a possibilidade de limitar a concessão de subsídios caso sua prática viesse a prejudicar os interesses do outro país contratante.

O texto original do artigo XVI do GATT introduziu apenas compromissos morais no que se refere ao controle dos subsídios. Isto porque nem a obrigação de notificar tampouco a de discutir restringiram o poder dos contratantes. Ao concordar em iniciar um diálogo, o país que concedeu o subsídio já estaria satisfazendo seu compromisso em relação ao disposto pelo artigo. É interessante notar, que não há registro de qualquer redução ou reavaliação do montante de subsídios concedidos decorrente de consultas iniciadas sob este dispositivo (DESTA, 2002).

A primeira modificação deste artigo ocorreu em 1955, com a introdução de regras voltadas aos subsídios à exportação. Essa modificação era reflexo da crescente preocupação com os efeitos distorcivos dos subsídios e seus impactos sobre os interesses dos outros países envolvidos nas negociações comerciais, contrapondo os objetivos do GATT.³⁷ Tais subsídios têm a “função primordial de promover exportações, fator que ressalta o seu caráter distorcivo e dificulta a sua justificação” (DANTAS, 2009, p. 43).

³⁷ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), art. XVI;
Seção B: Disposições adicionais relativas aos subsídios e à exportação: §2º:
Se As Partes Contratantes reconhecem que a outorga, por uma Parte Contratante, de um subsídio à exportação de um produto pode ter conseqüências prejudiciais para outras Partes Contratantes, quer se trate de países importadores ou de países exportadores; que pode provocar perturbações injustificadas nos seus interesses comerciais normais e opor obstáculo à realização dos objetivos do presente Acordo.

A revisão de 1955 também introduziu distinção entre produtos não primários e produtos primários:³⁸ ao passo que os subsídios à exportação concedidos à primeira categoria de produtos foram proibidos, maior tolerância foi acordada aos que beneficiam produtos primários ou agrícolas. Neste caso, os países em negociação foram aconselhados a procurar evitar o recurso a subsídios à exportação e, caso optassem por utilizá-los, não deveriam fazê-lo de forma a obter “parte mais do que razoável” do comércio mundial de exportação do produto em discussão, à luz do histórico de sua participação neste mercado e de outros fatores especiais que pudessem afetar as condições comerciais deste produto (DANTAS, 2009). Cumpre observar que tal revisão foi marco na regulação dos subsídios por introduzir disciplinas específicas para subsídios à exportação e também tratamento diferenciado aos denominados “produtos primários” que são, em sua maioria, produtos agrícolas.³⁹

Para Desta (2002), a distinção regulatória entre subsídios concedidos aos produtos industriais e aos agrícolas é denominada como artificial, vez que visa tão-somente a acomodar sensibilidade política, sem respaldo técnico, e esta distinção artificial entre subsídios concedidos a produtos primários, aqueles nos quais os países em desenvolvimento detêm maior vantagem comparativa, e não primários assinala assimetria característica da regulação do setor agrícola desde os primórdios do SMC. Por meio desta evolução, perpetuada nas normativas subseqüentes das regras sobre subsídios, foi possível a acomodação das políticas dos países mais poderosos do GATT, particularmente dos Estados Unidos e da União Européia.⁴⁰ Conforme reconhece a OMC, em não haver

³⁸ A definição de produtos primários (denominados, na versão oficial do governo brasileiro como “de base”) compreende “qualquer produto da agricultura, das florestas ou de pesca ou como qualquer maneira esteja este produto seja sob sua forma natural ou tenha sofrido a transformação que se exige comumente na venda em quantidades importantes no mercado nacional”, cf. Nota interpretativa 2, Seção B, artigo XVI do GATT (DANTAS, 2009, p.44).

³⁹ Com base na definição contida na Nota interpretativa 2, Seção B, do artigo XVI do GATT, constata-se que produtos agrícolas inserem-se no conceito de “produtos primários”. Análise das disputas submetidas ao mecanismo de solução de controvérsias do GATT demonstra que esse conceito foi ampliado de forma a incluir produtos processados originados de produtos agrícolas, como a farinha (procedente do trigo) e o açúcar (procedente da cana ou da beterraba). Em virtude dessa ampliação, subsídios concedidos a esses produtos também se beneficiavam da exceção prevista no artigo XVI: 3. Cf. decisão nos contenciosos: França – Trigo (L/924, BISD 7S/49) e CE – Açúcar (Austrália) (BISD 26S/290; BISD 27S/69).

⁴⁰ Observa-se que os subsídios à exportação têm exercido papel central na PAC da União Europeia. Atribui-se, assim, à oposição européia a dificuldade de disciplinar os subsídios à exportação de produtos agrícolas.

qualquer respaldo econômico para o argumento de que os subsídios à exportação de produtos agrícolas seriam mais justificados do que os concedidos a bens industriais (OMC, 2006a). Ademais, concordando com o destacado por Dantas (2009, p. 46):

A Seção B, introduzida sob o título “Disposições Adicionais relativas aos Subsídios e à Exportação”, estabeleceu critério vago para configuração da ilegalidade, amparados na determinação dos efeitos. [...] No caso de bens industriais⁴¹, estabeleceu-se obrigação de interromper a concessão de subsídios diretos e indiretos que resultassem na exportação de produtos a preços inferiores aos cobrados na venda do produto similar no mercado doméstico do país onde os subsídios foram concedidos (DANTAS, 2009, p. 46).

O parágrafo específico do artigo XVI do GATT determinava as regras aplicáveis aos subsídios à exportação de produtos primários:

§3º: Em conseqüência, as Partes Contratantes deveriam se esforçar no sentido de evitar a concessão de subsídios à exportação de produtos base. Contudo, se uma Parte Contratante consegue diretamente ou indiretamente, sob uma forma qualquer, um subsídio que tenha por efeito aumentar a exportação de um produto de base originária de seu território, este subsídio não será concedido de tal maneira que a mencionada Parte Contratante detenha então uma parte mais do que razoável do comércio mundial de exportação do mesmo produto, tendo em vista a participação das Partes Contratantes no comércio deste produto durante um período de referência anterior, assim como todos os fatores especiais que possam ter afetado ou que possam afetar o comércio em questão.

Duas obrigações principais foram estabelecidas no que se refere aos produtos primários, primeiro, um compromisso moral de evitar o recurso a subsídios à exportação e segundo, uma obrigação de evitar que tais subsídios tenham o efeito de aumentar as exportações do produto em questão de forma a permitir que o país que concede o subsídio passe a deter participação mais do

⁴¹ A terminologia adotada pelo GATT foi produtos não primários, em oposição ao conceito de produtos primários.

que razoável do mercado internacional, como já fora afirmado. No entanto, os conceitos ambíguos e controversos adotados para caracterização da violação limitavam a eficácia do artigo XVI do GATT e tornaram-se foco de tensão ao longo da história da sua implementação (DANTAS, 2009).

A última alteração ao texto do referido artigo ocorreu em 1960 com a criação de uma lista ilustrativa de subsídios à exportação, desenvolvida com o objetivo de auxiliar a interpretação e a implementação de suas disposições pelos países em negociação e pelo mecanismo de solução de controvérsias do GATT. Esta alteração consolidou a ênfase conferida à regulação dos subsídios condicionados à exportação sob este Acordo, não obstante o conteúdo distorcivo dos subsídios domésticos. Daí porque as referidas 'distinções artificiais' criadas afetaram sobremaneira a própria eficácia das regras (DESTA, 2002; DANTAS, 2009).

A Rodada de Tóquio, em 1979, caracterizou-se pelo maior enfoque nas barreiras não-tarifárias ao comércio, dentre as quais o tema subsídios exerceu papel proeminente. O *Acordo sobre a Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII*⁴², conhecido como Código sobre Subsídios, representou a tentativa mais ambiciosa de reformar as regras do GATT desde a revisão de 1955. Ele selou o compromisso dos governos signatários em assegurar que subsídios não prejudicariam os interesses comerciais dos demais signatários e que medidas compensatórias não seriam utilizadas como instrumento protecionista, restringindo o fluxo do comércio internacional.

Esta Rodada assinalava também a evolução na regulação internacional dos subsídios na medida em que constituía-se num ordenamento jurídico abrangente, incluindo regras mais elaboradas sobre notificação, subsídios à exportação de produtos primários e não primários, subsídios domésticos, consultas, solução de controvérsias, disposições especiais para países em desenvolvimento e procedimentos para aplicação de medidas compensatórias.

⁴² Esses artigos versam, respectivamente, sobre: direitos *antidumping* e medidas compensatórias, subsídios e "anulação ou impedimento".

Contudo, como destaca Dantas (2009, p. 57) os subsídios não foram proibidos e o “escopo das regras oscila entre a premissa da não interferência e, na medida do possível, a da minimização dos efeitos distorcivos sobre o comércio internacional”.

É relevante o fato de que, diante das regras estabelecidas para o controle multilateral dos subsídios, o termo ‘subsídios’ não foi definido, fator que poderia ter representado avanço considerável em relação às disciplinas do GATT e facilitaria o controle das políticas nacionais (DANTAS, 2009). Contudo, a importância do Código sobre Subsídios da Rodada Tóquio como fator de evolução da normatização dos subsídios é incontestável.

No entanto, mesmo após a entrada em vigor do Código sobre Subsídios, os problemas decorrentes da concessão dos subsídios permaneceram presentes. A recessão econômica do início da década de 1980, dentre outros fatores, intensificou a demanda por apoio governamental à indústria e à agricultura (STEWART, 1993). Contenciosos surgiram e divergências quanto à interpretação de algumas disposições do Código impediam a adoção de algumas regras elaboradas pelo GATT.

O ASMC, já no âmbito da OMC, fora aclamado como o grande avanço regulatório internacional sobre subsídios, uma vez que, introduziu algumas relevantes conquistas⁴³, Ressalte-se, ademais, que o ASMC compõe-se de direitos e obrigações que aplicam-se, de forma integral, a todos os Membros da OMC. Zampetti (1995 *apud* REIS, 2008) atenta para o fato de que o ASMC

⁴³ I) define, pela primeira vez em um acordo multilateral, o termo “subsídio” e prescreve regras para o seu cálculo; II) esclarece a proibição contra subsídios à exportação, estendendo-a aos países em desenvolvimento até então excluídos desta proibição; III) desenvolve critérios para configuração dos efeitos dos subsídios sobre o comércio nas disposições sobre prejuízo grave que autorizam recurso multilateral; IV) cria categoria de subsídios não acionáveis seja pela via multilateral ou unilateral dos direitos compensatórios; e V) aprimora as regras e procedimentos que regem a condução de investigações para imposição desses direitos (COLLINS-WILLIAMS e SALEMBIER, 1996).

busca disciplinar o uso dos subsídios ditos 'específicos'⁴⁴, uma vez que, para o referido autor, somente os subsídios inseridos nos critérios de especificidade elencados caracterizam-se como prejudiciais ao comércio internacional. Neste sentido, explica Baldwin (1998) que as regras sobre as categorias de subsídios: proibidos, acionáveis ou recorríveis e não-acionáveis ou irrecorríveis; são complementares ao entendimento sobre os subsídios específicos. Explica Reis (2008) que os subsídios que se caracterizam como específicos acabam distorcendo o comércio internacional. Sendo que, quanto mais específico e direto for o subsídio, mais sua prática estará distorcendo o mercado. Se, no entanto, os subsídios mostrarem-se amplos e abertos a todos estariam contribuindo para o desenvolvimento do bem-estar social e, sendo assim, não estariam caracterizados como sendo específicos.

A regulação contida no ASMC identifica três categorias distintas de subsídios que consideram uma maior ou menor limitação à ação dos Estados no que concerne à concessão de subsídios e seus efeitos distorcivos sobre o comércio. Conforme Kaye e Kleinfeld (1994 *apud* REIS, 2008), caracterizar os subsídios em proibidos, acionáveis e não-acionáveis, determina o procedimento de solução de controvérsias que é aplicado a uma eventual disputa comercial,

⁴⁴ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 2º, §1º:

Com vistas a determinar se um subsídio, tal como definido no parágrafo 1º do Artigo 1º, destina-se especificamente a uma empresa ou produção, ou a um grupo de empresas ou produções (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 especificidade quando a autoridade outorgante, ou a legislação pela qual essa autoridade deve reger-se, estabelecer condições ou critérios objetivos que disponham sobre o direito de acesso e sobre o montante a ser concedido, desde que 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 proceder à verificação;

(c) se apesar de haver aparência de não-especificidade resultante 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 número limitado de empresas, concessão de parcela desproporcionalmente grande do subsídio a determinadas empresas apenas e o modo pelo qual a autoridade outorgante exerceu seu poder discricionário na decisão de conceder um subsídio. 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 subsídios esteve em vigor.

bem como a permissão de impor medidas compensatórias por tal concessão de subsídios.

A primeira categoria de subsídios é que a versa sobre os subsídios considerados proibidos, especificamente os condicionados à exportação e as medidas domésticas de substituição de importações. Reis (2008) chama a atenção para o problema da definição desta categoria de subsídios, que de acordo com o ASMC devem ser considerados específicos⁴⁵, o que torna a verificação desse tipo de subsídios tarefa mais complexa do que parece. Nos termos do ASMC, subsídios proibidos são aqueles ligados ao desempenho exportador ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros.⁴⁶ A OMC (2006a) explica que os subsídios proibidos se configuram quando as empresas beneficiadas com a concessão têm algum alvo específico na exportação, ou quando são utilizados os bens domésticos ao invés dos importados. Para Dantas (2009, p. 106) o ASMC “estabelece uma presunção absoluta de que tais subsídios acarretam distorções ao comércio internacional, veda sua utilização e dispensa a demonstração de seus efeitos”. Portanto, são proibidos justamente por terem o objetivo específico de distorcer o comércio internacional e causar prejuízos a outras nações.

Cabe salientar que o Anexo I do ASMC trata de uma lista ilustrativa de subsídios à exportação que tem por objetivo facilitar o entendimento acerca do que de fato está se tratando quando se fala em subsídios proibidos. Essa lista não impede que outras políticas governamentais sejam consideradas como subsídios, nesse sentido a crítica de Balassa (1989, p. 64) defendendo a criação

⁴⁵ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 2º, §3º: Quaisquer subsídios compreendidos nas disposições do artigo 3º (subsídios proibidos) serão considerados específicos.

⁴⁶ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 3º, §1º: 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 direito ao desempenho exportador, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I 5; (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;

de uma lista definitiva, porque a “lista atual gera incertezas na aplicação das normas referentes aos subsídios proibidos”.

A segunda categoria prevista no ASMC é composta pelos subsídios considerados acionáveis ou recorríveis, em se considerando os efeitos adversos que acarretam ao comércio internacional e aos interesses das demais nações. São definidos pela regulação como aqueles que causam efeito danoso à indústria nacional de outro Estado-membro, podendo ser identificados em três situações distintas descritas como efeitos adversos no ASMC.⁴⁷ Ensina Bliacheriene (2003) que subsídios acionáveis ou recorríveis são formas específicas de assistência do Estado a empresas ou setores, que estão sujeitos a contramedidas desde que comprovado que não parte do exercício da soberania do Estado em setores considerados essenciais da organização mínima social.

Cherem (2003, p. 147) afirma que perante o ASMC, dano é definido como um prejuízo “causado a uma produção nacional, ameaça de prejuízo importante a uma produção nacional ou significativo atraso no estabelecimento de tal produção. Reis (2008) trabalha a definição dos três tipos de danos causados por essa categoria de subsídios. O primeiro seria causado pela imposição de um subsídio que venha a ferir a indústria doméstica de um país importador. Neste caso, há dano quando um país concede auxílio para um produto importado por outro país, e este produto acaba causando dano à indústria nacional daquele país que o importa. O segundo tipo de dano é verificado quando os subsídios causam prejuízo a um rival na exportação de determinado produto para um mesmo país. Se um dos países subsidiar suas exportações, reduzindo assim seus preços de exportação, estará causando

⁴⁷ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 5º:

Nenhum Membro deverá causar, por meio da aplicação de qualquer subsídio mencionado nos parágrafos 1º e 2º do Artigo 1º, 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 12;
- (c) grave dano aos interesses de outro Membro.

Este Artigo não se aplica aos subsídios mantidos para produtos agrícolas, conforme o disposto no Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura.

prejuízo ao outro país concorrente ao acesso aquele mercado, o que pode ocorrer inclusive na própria indústria interna deste mercado, no caso de houver concorrência dos produtos internos com os exportados. Neste caso, os dois tipos de danos estariam configurados. O terceiro e último tipo de dano trabalho pelo referido autor diz respeito ao auxílio governamental à indústria doméstica. Configurando-se quando o país importador subsidia seu produto interno para tentar competir com os produtos exportados, gerando prejuízos ao país exportador. Sobre esta categoria de dano, Benitah (2001, p. 30 *apud* REIS, 2008, p. 85) assevera que em termos gerais, “os subsídios internos não são de maneira alguma proibidos, devendo se verificar o efeito adverso para que tal tipo de subsídio seja passível de uma reclamação”.

Os subsídios acionáveis ou recorríveis, se causadores de dano, podem ser contidos de duas formas. A primeira é verificada quando o Estado prejudicado pela imposição de subsídios ingressa com uma disputa comercial no OSC da OMC, a quem cabe a decisão sobre a ocorrência ou não do dano, que se for comprovada passa a ordenar a retirada e a proibição da utilização daquela política de concessão de subsídios que vem causando prejuízos ao comércio entre as nações, ou apenas de seus efeitos adversos. Nesta hipótese o Estado lesado não pode lançar mão de medidas de retaliação e compensatórias, o que cabe apenas na segunda hipótese de contenção de subsídios, que estabelece-se quando o prejuízo se evidencia na indústria doméstica, originando-se na importação de produtos subsidiados, porém caberá ao OSC da OMC, definir a quem pertence a razão, podendo na resolução do conflito ordenar a retirada de eventuais medidas retaliação que vinham sendo utilizadas pelo país que se julgava prejudicado (REIS, 2008; DANTAS, 2009).

Magnus (2004) explica que a reclamação de um subsídio proibido não necessita da demonstração dos efeitos ao comércio, ou dos danos causados a outro Membro. A reclamação de um subsídio acionável ou recorrível, por sua vez, requer que sejam demonstrados os prejuízos causados à relação comercial entre os países. Outra diferença que se evidencia é em relação ao que o ASMC considera efeitos adversos dos subsídios acionáveis ou recorríveis, uma vez

que, reportando-se que os subsídios proibidos, estes devem invariavelmente serem removidos. Em contrapartida, os subsídios acionáveis ou recorríveis, podem ser mantidos, desde que retirados seus efeitos adversos.⁴⁸ Contudo, Dantas (2009) chama a atenção para o fato de que o sucesso em uma disputa comercial que envolva essa categoria de subsídios depende muito da demonstração da natureza da política estatal e do sucesso em quantificá-la em relação a seus efeitos, e ainda, da demonstração exata do nexo causal entre estes dois elementos. Portanto, se depreende o elevado ônus a ser incorrido pela nação que sofre os efeitos adversos dos subsídios acionáveis ou recorríveis, o que explica a autora, a baixa incidência de controvérsias na OMC questionando programas de apoio com esteio nas políticas de subsídios enquadrados nesta categoria.

A terceira e última categoria são os denominados subsídios irrecorríveis ou não-acionáveis, e prescreve a hipótese de subsídios cuja utilização, em princípio, não pode ser questionada, por não considerar a concessão deste tipo de subsídio distorciva ao comércio. O ASMC determina que tipos de subsídios não específicos integram essa categoria, além de três outras formas de subsídios que não poderão ser acionadas, ainda que específicos.⁴⁹ Sobre essa exceção, Cherem (2003) explica que tratam-se de medidas importantes para os países em desenvolvimento, e que recaiam sobre subsídios de assistência à pesquisa, de assistência a uma região economicamente desfavorecida ou de adaptação às normas ambientais. Segundo Hoekman e Kostecki (1995) esta

⁴⁸ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 7º, §8º:

Sempre que seja adotado relatório de grupo especial ou de 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.

⁴⁹ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 8º, §2º:

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 estabelecimentos de pesquisa ou de educação superior vinculados por relação contratual se a assistência cobre até o máximo de 75 por cento dos custos da pesquisa industrial ou de 50 por cento dos custos das atividades pré-competitivas de desenvolvimento.

(b) assistência a uma região economicamente desfavorecida dentro do território de um membro, concedida no quadro geral do desenvolvimento regional e que seja inespecífica (no sentido do Artigo 2) no âmbito das regiões elegíveis.

(c) assistência para promover a adaptação de instalações existentes às novas exigências ambientalistas impostas por lei e/ou regulamentos de que resultem maiores obrigações ou carga financeira sobre as empresas

categoria de subsídios reporta-se àqueles subsídios permitidos e não contestáveis, incluindo todos os não-específicos. Portanto, referem os autores, ao contrário das outras duas categorias, os subsídios não-acionáveis ou irrecorríveis demonstram que existem subsídios que, além de ao serem puníveis, são necessários e devem ser instrumentos de determinadas políticas econômicas, desde que não venham a produzir efeitos distorcivos ao comércio internacional.

O ASMC, em suas disposições finais, determinou que essa categoria de subsídio teria uma aplicabilidade provisória por um período de cinco anos. Este prazo expirou em dezembro de 1999, atualmente estão em vigor apenas duas categorias de subsídios: os proibidos e os acionáveis ou recorríveis. A renovação da categoria de subsídios não-acionáveis ou irrecorríveis é objeto das negociações da Rodada Doha, contudo, até que haja um consenso acerca do assunto, tais subsídios seguem sem vigência e regulação no âmbito das relações internacionais. Fato relevante é que esta categoria de subsídios permitia que os Estados, explicitamente e legalmente amparado, pudessem adotar medidas protecionistas, mesmo específicas como nos caso das exceções, desde que se encaixassem no disposto pelo ASMC como sendo subsídios não-acionáveis ou irrecorríveis, ou seja, subsídios permitidos.

A regulação do ASMC inclui a obrigação aos Estados-membros de notificar a concessão de subsídios, por produto ou setor. A regulação prescreve as regras sobre as notificações e sobre o controle dos subsídios e seu objetivo era promover a transparência e o acesso as informações sobre programas de fomento à atividades dos setores beneficiados. Porém, os Membros da OMC não cumprem os requisitos estabelecidos pelo ASMC⁵⁰, e os principais problemas advindos disso são a desatualização e a incompatibilidade de dados referentes a concessão de subsídios e as políticas realmente adotadas pelos países (OMC, 2006a).

⁵⁰ Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), art. 25º, §2º:

Os Membros notificarão todo subsídio outorgado ou mantido no interior de seus territórios que corresponda à definição do parágrafo 1º do Artigo 1º e que seja específico no sentido definido no Artigo 2º.

O critério regulatório do ASMC estabelece duas vias de recurso contra o uso dos subsídios por Membros da OMC: a primeira relaciona-se à adoção de medidas multilaterais contra subsídios proibidos ou os seus efeitos adversos ao comércio; a segunda via de recurso é unilateral e autoriza a imposição de direitos compensatórios por um Membro quando sua indústria doméstica sofrer dano decorrente das importações subsidiadas. O primeiro visa conter os efeitos distorcivos verificados não apenas no mercado do Estado Membro que inicia a demanda, a exemplo da via unilateral, mas também no da outra nação que concede o subsídio ou em terceiros países. A imposição de direitos compensatórios tem a vantagem de ser um recurso rápido e mais efetivo. Por outro lado, são paliativos na medida em que não promovem a retirada do subsídio, isto é, não seriam uma solução para o problema. Já as medidas multilaterais consistem no recurso ao sistema de soluções de controvérsias da OMC (2006a).

Desde a entrada em vigor do ASMC em janeiro de 1995, várias disputas foram iniciadas contra a prática de subsídios e para rever direitos compensatórios, ambos adotados pelos Membros da OMC. Nota-se que o ASMC está entre os acordos mais sujeitos a controvérsias e é sem dúvida mais completo e elaborado do que seu antecessor (*Código sobre Subsídios da Rodada Tóquio*), expandindo, de forma significativa, as regras contidas nos artigos VI, XIV e XVI do GATT. No entanto, observa-se que o ASMC permanece em evolução e negociações para o seu aprimoramento estão em curso na Rodada Doha (HORLICK; CLARKE, 2005 *apud* OMC, 2006a).

Por fim, cabe ressaltar que o ASMC é fruto de um compromisso multilateral entre diferentes percepções quanto a necessidade de utilização de subsídios e seus impactos no comércio internacional. É reflexo das perspectivas antagônicas entre os Estados Unidos e a CE, advindas de discussões travadas no GATT na década de 1970 (NAIDIN; LEMME; GADELHA, 2006). A posição norte-americana sempre foi a de estabelecer disciplinas mais restritivas para os subsídios. Em contraste, a maioria dos outros países, cuja posição era

representada mais explicitamente pela CE⁵¹, defendia a visão de que subsídios constituem importantes e legítimos instrumentos de política econômica e social, e uma importante válvula de escape necessária para o apoio à indústria durante os períodos de recessão econômica (STEWART, 1993).

Todo esse contexto existente, implicou em lacunas conceituais e metodológicas importantes, e vários dos conceitos contidos no ASMC não foram definidos de forma clara (NAIDIN; LEMME; GADELHA, 2006), e com base no reconhecimento dessa realidade, os Membros da OMC continuam buscando esclarecer e aprimorar as regras do ASMC agora no âmbito da Rodada Doha que têm seu futuro incerto e que reflete nas discussões sobre subsídios à agricultura seu maior obstáculo.

4.3 A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DO SETOR AGRÍCOLA

Desde o estabelecimento do GATT, o setor agrícola foi sendo marginalizado do SMC por um conjunto de exceções concedidas a países como Estados Unidos, Japão e Suíça. Produtos como cereais, carnes, leite e seus derivados, café e açúcar, foram objeto de discussões tendentes ao estabelecimento de acordos para produtos primários que não eram integrantes do sistema (LAFER, 1971 *apud* DANTAS, 2009). Em função de altas taxas tarifárias e substanciais transferências de recursos fiscais, os países desenvolvidos viraram grandes produtores e passaram de importadores a substanciais exportadores de produtos do setor agrícola, sob um custo significativo em termos de subsídio e de proteção do setor nestes países e de desvio da produção e distorção do comércio nos países em desenvolvimento (DANTAS, 2009).

⁵¹ Esta posição era apoiada pelos seguintes Membros: Canadá, Países Nórdicos e México, além de outros países em desenvolvimento, como a Coreia do Sul, Índia e Brasil, que também defendiam cláusulas ainda mais flexíveis para os países em desenvolvimento.

As Rodadas iniciais de negociações comerciais realizadas sob a égide do GATT⁵² foram de pouca contribuição para a liberalização do comércio agrícola. Contudo, a situação de extravagância em relação a situação do comércio agrícola era evidente, Dantas (2009) faz menção a um relatório datado de 1958, denominado 'Relatório do Comitê Haberle' que salientava três aspectos referentes a agricultura. Documentava o uso amplo e diversificado de instrumentos de intervenção presentes nas políticas agrícolas dos países desenvolvidos, mediu a proteção ao setor agrícola e chegou a conclusão de que as taxas de proteção eram muito elevadas e, ressaltou que muitos países em desenvolvimento eram dependentes da exportação dos produtos agrícolas protegidos nos países desenvolvidos.

A Rodada Kennedy, em 1967, foi a representação mais séria que buscava regular o setor agrícola, contudo, os objetivos propostos não foram atingidos, como a redução das distorções ao comércio advindas de práticas protecionistas. Ao contrário do que vinha sendo esperado, as nações se manifestaram contrariamente ao proposto pela Rodada, pois ao final das negociações, como já referido, seria criada e adotada pela CEE a PAC nitidamente protecionista. Instaurava-se um cenário baseado em um ciclo vicioso em que políticas agrícolas protecionistas eram invocadas para justificar medidas semelhantes de intervencionismo que acabavam por gerar mais distorções no mercado internacional, o que apenas demandava novas práticas de intervenção para lidar com seus efeitos (DANTAS, 2009).

A atuação dos Estados Unidos na tentativa de bloquear a PAC europeia era limitada nos problemas internos norte-americanos que não conferiam a necessária força política para contrapor a posição da CEE. Bem ressalta Dantas (2009) que apesar de ser tema central da Rodada, nenhuma limitação aos países desenvolvidos em adotar, instrumentalizar e operacionalizar políticas agrícolas fora acordada.

⁵² Referências as quatro primeiras: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951) e Genebra (1956).

Para a Rodada Tóquio, em 1979, o *Conselho de Ministro da CEE* era taxativo, apresentava três premissas pelas quais se pautava a negociação européia: a primeira fazia referência a fundamental importância do setor agrícola por sua razão social, econômica e política o que levava a uma prevalência do intervencionismo governamental; a segunda primava por uma cristalização da PAC que não deveria ser afetada por qualquer negociação e por fim; a cooperação multilateral para uma estabilização dos mercados como pré-condição para sua liberalização (DANTAS, 2009). Alguns fatores contribuíram para o domínio europeu sobre as negociações do tema, como por exemplo, as discussões serem tomadas em um comitê específico, e não no âmbito de todos os grupos de nações, o que limitou ainda mais o poder de barganha norte-americano, bem como, a conjuntura internacional da época, que enfrentava as crises do petróleo e dos alimentos e que desviava o foco principal da Rodada.

Ao final de sete Rodadas de negociações comerciais, não se apresentaram ordens disciplinadoras eficazes quanto ao tema da agricultura. Com a fortificação da PAC européia, caracterizada pelo forte viés protecionista, a CEE se transformava em uma grande exportadora dos principais produtos do setor agrícola e as distorções junto ao comércio internacional se acentuavam cada vez mais. Os dilemas enfrentados pela Rodada Kennedy foram repetidos na Rodada Tóquio e a constatação de que a exclusão⁵³ ou o afastamento da agricultura das regras do GATT, inicialmente provocada pelos Estados Unidos, tornaram qualquer tentativa de disciplina do setor no âmbito internacional inócua. Goldstein (1993) afirma que as ambigüidades na política comercial norte-americana, que buscavam objetivos contraditórios como a proteção do mercado doméstico e a livre concorrência cooperaram para tanto. Contudo, se o afastamento da agricultura do regramento do GATT fora provocado pelas forças norte-americanas, a partir da década de 1960, a CEE tornou-se o maior obstáculo a todos os esforços para ordenar o comércio agrícola no GATT.

⁵³ Muito embora não seja uma verdade indiscutível, o fato é que as exceções e ambigüidades contidas no texto do GATT, bem como as limitações do mecanismo de solução de controvérsias então vigente tornaram o tratamento quanto ao setor completamente ineficaz.

A Rodada Uruguai finalmente estabeleceu disciplinas para regular a agricultura, mas seus resultados foram modestos em relação aos objetivos traçados e ao que se era esperado. Se acordou limitações as distorções mas pouco foi feito para eliminá-las. Concordando com Dantas (2009), uma avaliação histórica demonstra a existência de um árduo caminho percorrido para submeter a agricultura às regras do SMC. Esse caminho é contraposto a lógica do próprio SMC, voltada a promoção do bem-estar global via liberalização do comércio.

4.3.1 Tratamento Regulatório dos Subsídios Agrícolas na OMC

As disciplinas internacionais que norteiam a concessão de subsídios agrícolas são fruto das negociações na Rodada Uruguai e estão dispostas, prioritariamente no AsA, o qual estabelece um regime peculiar, integrado por um conjunto de regras destinado a promoção da progressiva liberalização do comércio agrícola mundial. Destaca-se a dinâmica das modificações ocorridas ao longo dos anos na agricultura, em especial, junto ao comércio internacional. Na década de 1970, o excesso dos subsídios e a falta de acesso aos mercados se juntavam aos problemas da escassez de alimentos, a volatilidade dos preços e a insegurança de suprimentos. No início da década de 1980, os altos preços e as mudanças nas políticas agrícolas dos Estados Unidos e das Comunidades Européias estimulam a produção e invertem a situação no setor. Na metade da década de 1980, inicia-se um acentuado declínio dos preços agrícolas, e quem mais sentiu isso foram os países desenvolvidos. Nos Estados Unidos o programa de apoio estatal aumentou consideravelmente, e os gastos com os principais programas da PAC europeia alcançaram os índices mais altos desde sua implantação (MESQUITA, 2005; DANTAS, 2009).

Toda esta situação gerou um abuso na concessão de subsídios sem precedentes, situação insustentável economicamente o que desencadeou pressões internas e externas que clamavam por reformas. Como principais atores figuravam os Estados Unidos na posição de maior exportador de produtos agrícolas e segundo maior importador, a CEE como segundo maior exportador e

maior importador. Considerado o peso político e econômico dessas nações, infere-se a sua liderança no processo negociador. Mas também merece destaque a participação de outro ator importante, o denominado *Grupo Cairns* formado por dezenove países exportadores, que se auto-intitulam 'não-subsidiadores'. Estas nações detêm cerca de um terço das exportações agrícolas mundiais e buscam a liberalização do comércio agrícola e a completa eliminação dos subsídios à agricultura. É possível afirmar que foi a atuação deste grupo que evitou que a Rodada Uruguai obtivesse os mesmos resultados que as Rodadas anteriores em relação ao setor (DELCROS, 2002; DANTAS, 2009).

O surgimento do AsA é fruto de seis anos de negociações e sérios confrontos, vem instaurar um processo de liberalização do comércio agrícola mundial por meio da adoção de conjunto de regras que disciplinam três áreas específicas – acesso a mercados, subsídios à exportação e medidas de apoio doméstico. As regras do AsA estão entre as medidas de base voltadas ao estabelecimento de um comércio justo e orientado pelos indicadores de mercado, a longo prazo, tem por objetivos a proporção de reduções progressivas e substanciais nas formas de apoio e, assim, corrigir e prevenir distorções no mercado agrícola mundial.

O AsA apresenta uma complexa estrutura, dispondo sobre os subsídios à exportação, acesso a mercados e apoio doméstico. Direitos e obrigações estão previstos em seu texto e, também, nas *Listas de Concessões* submetidas por cada Membro da OMC, nas quais são indicados os compromissos específicos de redução de subsídios assumidos. O principal advento do regime instituído após a Rodada Uruguai foi a introdução, de uma forma ordenada, do setor agrícola nas normas e disciplinas do SMC. Dentre as principais obrigações estabelecidas, Dantas (2009) destaca: os compromissos de redução de subsídios à exportação; redução das medidas de apoio doméstico; conversão das barreiras não tarifárias em tarifárias equivalentes; consolidação e redução das tarifas e; estabelecimento de quotas mínimas para produtos cujo acesso era antes bloqueado por meio de proteção.

Thorstensen (2001) entende que os subsídios ao setor agrícola foram o tema mais difícil dentre os assuntos negociados na Rodada Uruguai. Entre os pontos que considera positivos estão o fato de ter havido uma redução dos subsídios à exportação, a redução dos apoios domésticos aos produtores e o acesso mínimo a produtos que antes estavam bloqueados por medidas protecionistas. Como resultado negativo, considerou que o AsA, na verdade acabou legalizando, em nível do GATT, as políticas agrícolas protecionistas e subsidiadas dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos e da União Europeia.

Dantas (2009) observa grande assimetria entre os critérios de regulação dos subsídios adotados pelo AsA, quando comparados aos do ASMC. O primeiro introduz metodologia de controle das medidas de apoio doméstico e subsídios à exportação quando beneficiem o setor agrícola, sem detalhar procedimentos para o respectivo questionamento. O ASMC introduz regras fortes de conduta e, em casos específicos, proíbe a concessão dos subsídios. Essa assimetria só se justifica por razões políticas dada a dificuldade histórica de submeter a agricultura às regras multilaterais do comércio. A tendência parece ser a unificação dos dois diplomas, ao menos é indicativo nas negociações da Rodada Doha. Para Anderson (2004) e Mesquita (2005) as regras e os compromissos de redução dos subsídios ao setor agrícola da Rodada Uruguai significaram relativamente pouco em termos de efetiva liberalização do comércio agrícola. Ainda assim, assevera Lafer (2002) que visto sob a perspectiva das expectativas frustradas das Rodadas anteriores e das disparidades de posições que antecederam a criação da OMC, o resultado final das negociações deveria ser bem recebido, como um sinal de progresso, um verdadeiro divisor de águas na história do SMC. Marcando, porém, apenas o início do processo de reforma com vistas a uma verdadeira liberalização do comércio agrícola internacional.

5 A PRÁTICA DE SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

O último capítulo deste estudo busca ater-se a prática dos subsídios no comércio agrícola internacional, iniciando as discussões tratando dos subsídios à agricultura, especificando a incidência em duas práticas muito importantes para a análise que se propõe fazer, as medidas de apoio doméstico ou ajuda interna à agricultura e os subsídios à exportação do setor agrícola. Retoma a discussão das disputas comerciais submetidas à OMC, com especial atenção aos contenciosos no setor agrícola, sobretudo as que envolvem matéria de direitos compensatórios. Na sequência analisa as políticas empregas pela União Europeia e pelos Estados Unidos com relação aos subsídios, em especial, os relacionados ao setor agrícola. Ainda na intenção de dimensionar o impacto da prática dos subsídios por parte destas duas economias, se fará uma breve análise sobre os principais contenciosos comerciais na OMC que envolvem os Estados Unidos e a União Europeia em exemplares manifestações de concessão de subsídios ao setor agrícola. Finalizando o trabalho serão demonstradas as perspectivas futuras para a evolução dos subsídios agrícolas no comércio internacional.

5.1 OS SUBSÍDIOS À AGRICULTURA

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

Sob este contexto, práticas intervencionistas eram desejáveis e indispensáveis às nações desenvolvidas, sendo inclusive refletidas nos

tratamentos ao setor, dados pela *Carta de Havana*, de 1948⁵⁴, e posteriormente pelo GATT, que autorizavam a utilização de subsídios à exportação, proibidos para produtos industrializados, que mesmo com termos condicionantes, não reduziam seus efeitos distorcivos no mercado mundial. Tratavam-se de medidas utilizadas pelas nações com o objetivo de proteger, artificialmente, produtores domésticos da competição externa e também para promover a competitividade desses produtores em mercados externos (DANTAS, 2009).

Samuelson (1939 *apud* DESTA, 2002) afirmava que a agricultura vinha a ser a triste filha adotiva da natureza, mas é freqüentemente a filha favorita dos governos. Este tratamento especial conferido ao setor agrícola era observado já em Smith (1985):

A lei da Inglaterra [...] favorece a agricultura não apenas indiretamente por meio da proteção comercial mas por vários e distintos apoios diretos. Exceto em tempos de escassez, por exemplo, a exportação de milho é liberada e incentivada, enquanto a importação é sujeita a taxas que praticamente culminam em proibição (SMITH, 1985, p. 433).

Para Lafer (2002), trata-se de um setor em que a desconexão entre a retórica e a ação são muito evidentes, pois o tratamento da agricultura junto ao SMC é inverso se comparado ao dado para o setor industrial que fora liberalizado e apresentou uma substancial redução das barreiras tarifárias, enquanto a proteção tarifária e o nível de apoio governamental ao setor agrícola mantêm-se elevados. Segundo o referido autor, a liberalização do setor não é praticada, na medida em que os produtos exportados pelas nações em desenvolvimento não se encontram sujeitos às mesmas regras que se aplicam aos produzidos, com vantagens comparativas, pelos países desenvolvidos.

⁵⁴ Constitui-se na lei orgânica da *Organização Internacional do Comércio (OIC)*. Assinada em 1948, por um total de 54 nações. A *Carta de Havana* previa a cooperação internacional e estabelecia regras contrárias as práticas comerciais anticompetitivas. Contudo, não teve vigor político, pois não fora ratificada pelos Estados Unidos e, desta forma, a OIC não vingou.

Um estudo da OCDE demonstrou que no ano de 2005, os apoios governamentais das economias desenvolvidas em forma de subsídios totalizaram US\$ 280 bilhões no setor. A garantia de renda dos produtores agrícolas correspondeu a 59% deste apoio, o que proporcionou aumento da produção e das exportações, queda dos preços globais e redução dos volumes importados (OCDE, 2006).

Massiva parte do apoio concedido pelos Estados Unidos e pela União Europeia é dirigida aos grandes produtores agrícolas. Como uma elevada proporção dos subsídios é condicionada ao nível de produção e de insumos utilizados, os maiores produtores e, em geral, os mais eficientes e prósperos são os beneficiários maiores e diretos dos subsídios (DANTAS, 2009; OMC, 2006a). Em solo europeu, Watkins (2003) constata que a política agrícola não foi significativamente alterada com o decorrer do tempo, mantendo sempre alto o nível de proteção do setor. Para a OCDE persistem os efeitos distorcivos sobre a produção e o comércio, uma vez que, os subsídios representam 30% da receita dos agricultores rurais dos países desenvolvidos, sendo que três quartos do apoio concedido provêm das formas mais distorcivas no que tange aos impactos sobre o comércio internacional (OCDE, 2006).

De acordo com Dantas (2009), os subsídios agrícolas são considerados sob quatro categorias principais: apoio doméstico, subsídios à exportação, ajuda alimentar e benefícios auferidos por empresas estatais. Os volumes mais elevados são concedidos sob a primeira categoria, com destaque para as medidas adotadas pelos Estados Unidos, União Europeia e Japão. Durante o período compreendido entre os anos de 2005 e 2007, por exemplo, um levantamento realizado pelo Grupo Cairns, visualizado na tabela 5, demonstra que o orçamento investido pela União Europeia no setor agrícola sob a forma de medidas de apoio doméstico totalizou US\$ 151 bilhões ao ano, os Estados Unidos gastaram US\$ 102 bilhões e o Japão o respectivo a US\$ 49 bilhões, sendo estes países os maiores provedores. A proporção destes valores chama a atenção, sobretudo quando comparados ao total de subsídios concedidos pela

Coréia do Sul, que ocupa a quarta posição na lista dos maiores subsidiadores, totalizando US\$ 8 bilhões (GC, 2008).

Tabela 5: Principais provedores de subsídios na forma de apoio interno, 2005-2007

(bilhões de dólares)

Ordem	Membro	Ajuda interna total
1	União Européia	151
2	Estados Unidos	102
3	Japão	49
4	República da Coréia	8

Fonte: Grupo Cairns (2008)

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

Para a OCDE o fato de que, a maior parte dos países em desenvolvimento serem os grandes beneficiados com a liberalização do setor agrícola, devido à sua vantagem comparativa neste setor, aliado ao interesse

natural de se manter os privilégios comerciais, explicam a falta de vontade política das nações desenvolvidas em alterar o atual *status* do mercado mundial (OCDE, 2006). Subsídios têm sido muito eficazes em distorcer a dinâmica do comércio agrícola mundial permitindo que produtores mais ineficientes respondam por uma parcela maior nas vendas externas, sendo os custos dessa ineficiência pagos pelos governos dos países mais ricos ou pelos seus consumidores. É nesse sentido que a alteração desse *status* também irá beneficiar os países desenvolvidos (DANTAS, 2009).

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

5.1.1 Subsídios Internos à Agricultura

Subsídios domésticos⁵⁵ são reconhecidos como aqueles concedidos sem qualquer condição relacionada ao desempenho exportador, isto é, tratam-se de medidas que beneficiam setores ou produtos, independente de serem exportadores ou exportados (JACKSON, 1997). Neste sentido, implementar este tipo de política, como já fora comentado, é inerente à atuação estatal. No entanto, se forem motivadas por ideais protecionistas, ou seja, quando uma nação as utiliza buscando maximizar o bem-estar nacional afetando com isso terceiros, a questão toma uma dimensão internacional.

A tabela 6 apresenta uma idéia da escala de ajuda interna total, bem como a *Média Global de Apoio (MGA)*, demonstradas como proporção do valor

⁵⁵ *Medidas de apoio doméstico, subsídios domésticos, subsídios internos*, para este trabalho são considerados sinônimos.

total da produção agrícola. Na lista elaborada pela OMC, é possível se verificar uma variação grande em relação a quantia de subsídios concedidos à agricultura, sobretudo quanto a média de apoio doméstico total. Comparada com o valor total da produção agrícola, a ajuda interna se destaca por seu volume na União Europeia, nos Estados Unidos e no Japão, representando mais de um terço do valor da produção agrícola no ano de 2001. A Austrália, nação integrante da OCDE e fundadora do Grupo Cairns, proporciona menos de 4% de ajuda total a seu setor agrícola. Com relação a MGA, a variação tende a ser menor, somente supera um décimo do total da produção agrícola no caso da União Europeia e Hungria. A MGA é de 7% a 8% do total de produção no setor tanto para o Japão quanto para os Estados Unidos (OMC, 2006a).

Como já fora analisado, o tratamento especial que o setor agrícola recebeu ao longo da evolução do SMC, deste o GATT ao atual sistema regulatório da OMC, elevou a importância dos subsídios domésticos, uma vez que, os produtos agrícolas são considerados, como visto, os que mais se beneficiam desta forma de apoio governamental. O conceito desta forma de subsídio foi introduzido no AsA e trata também de outras medidas de pagamento ou assistência governamental que são concedidas aos produtores agrícolas para assegurar sua renda mínima ou garantir a segurança alimentar, efeitos decorrentes do caráter volátil da atividade. Em realidade, são várias as justificativas apresentadas para uma maior incidência dos subsídios domésticos no setor, mas algumas não possuem correlação com as questões comerciais.⁵⁶ Em função de sua prática indiscriminada pelos países desenvolvidos, são variadas as formas de apoio doméstico como, por exemplo, mecanismos de fixação de preços mínimos artificiais ou pagamentos diretos ao produtor (MESQUITA, 2005; DANTAS, 2009).

⁵⁶ Como meio ambiente, paisagem, modo de vida rural, bem-estar animal, qualidade dos alimentos, segurança alimentar, desenvolvimento rural, dentre outras (MESQUITA, 2005).

Tabela 6: Apoio interno total e MGA como proporção do valor total da produção agrícola para alguns países-Membros da OMC, 2001

(porcentagem sobre valor total da produção agrícola)

Membro	Apoio interno total	MGA
África do Sul	6.5	0.9
Austrália	3.9	0.7
Bangladesh	1.2	...
Brasil	7.2	0.0
Bulgária	1.6	0.7
Canadá	14.5	2.7
Chile	5.2	...
República da Coréia	22.2	5.1
Estados Unidos	36.3	7.3
Estônia	6.5	...
Hungria	14.6	10.7
Índia	10.6	...
Israel	20.9	7.8
Japão	37.6	7.5
Jordania	14.3	0.0
Perú	11.3	...
Romênia	3.3	...
Tunísia	4.7	0.0
União Européia	34.3	15.9
Uruguai	3.6	...

Fonte: OMC (2006a, p. 155)

Dantas (2009, p. 78) destaca que “estabelecer mecanismos de controle dos subsídios domésticos representou sempre considerável desafio enfrentado pelo SMC”. Com efeito, é de se destacar que com a instauração do AsA e a partir de então o início de uma reforma do comércio agrícola mundial, alterou-se as regras usuais de apoio interno, com o progressivo abandono das formas distorcivas que acarretam impactos diretos sobre a produção. O regime

instaurado pelo AsA traz regras que estimam, limitam e determinam o acompanhamento dos compromissos assumidos pelos Membros do acordo. Porém, sua implantação indica um distanciamento muito grande entre o que é aparente e o que é efetivamente realidade. Isto porque representam um sistema complexo, que é marcado por exceções, a maioria acomodando elementos nucleares das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da União Europeia, também por uma gama de critérios regulatórios indefinidos e condicionantes, fatores que tornam inócuas as eficiência dos compromissos e obrigações celebrados bem como, do regime instituído no AsA (OMC, 2006a).

5.1.2 Subsídios Agrícolas à Exportação

De forma oposta as medidas de apoio doméstico, os subsídios à exportação são definidos pelo AsA, como medidas diretamente relacionadas ao desempenho exportador de um produto industrial ou agrícola, sendo concedidas de diversas formas, por exemplo, através de isenções de taxa ou impostos ou concessão de créditos à exportação concedidos sob condições de maior vantagem que as disponíveis no mercado. Para Desta (2002), tais subsídios têm como principal objetivo afetar e distorcer as condições normais do comércio, uma vez que, a promoção das exportações e seu conseqüente aumento resumem seus principais efeitos. Razão pela qual seu efeito distorcivo é sobressaliente quando comparado ao de outras políticas intervencionistas e protecionistas.

Disciplinar o controle da prática de subsídios à exportação foi, dentre outros, tema central nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai. Considerando a natureza distorciva desta prática, a existência de regras mais brandas e flexíveis para bens agrícolas, contrapondo as regras aplicáveis aos bens industriais, caracterizava um desequilíbrio das regras do GATT (DANTAS, 2009). Ante a ausência de regras claras e de restrições significativas à concessão de subsídios à exportação constatou-se crescente recurso a tais medidas pelos países desenvolvidos. Particularmente, como é possível verificar na tabela 7, apesar de suas significativas reduções, a União Européia, para o

período analisado, se mantinha como o maior outorgante de subsídios no que se refere a gastos absolutos. A Suíça aparece na segunda colocação a uma distância considerável dos Estados Unidos e da Noruega que alternaram-se no terceiro e quarto lugares durante o período.

Tabela 7: Gastos com subsídios à exportação, 1995-2000

(milhões de dólares e porcentagem)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
União Européia	6314	88,8	6748	89,7	4797	87,7	5976	90,1	5628	89,6	2462	87,1
Suíça	446	6,3	369	4,9	295	5,4	292	4,4	290	4,6	189	6,7
Noruega	83	1,2	78	1	102	1,9	77	1,2	128	2	45	1,6
Estados Unidos	26	0,4	121	1,6	112	2,1	147	2,2	80	1,3	15	0,5
Outros países	243	3,4	202	2,7	166	3	144	2,2	151	2,4	116	4,1
Total	7112	100	7519	100	5473	100	6636	100	6278	100	2826	100

Fonte: Organização Mundial do Comércio (2006a, p. 138)

Devido ao seu caráter distorcivo, a eliminação progressiva dos subsídios à exportação acordada na *Conferência Ministerial de Hong Kong* de 2005, é importante a fim de impedir uma utilização ainda mais generalizada no futuro⁵⁷ e colocar a agricultura em consonância com os demais mercados (OMC, 2006a).

De acordo com a definição trazida pelo AsA, constituem exemplos de subsídios à exportação, a venda ou exportação, por um governo, direta ou indiretamente, de estoques de produtos agrícolas a preços abaixo da média do mercado, pagamentos à exportação via financiamento estatal e medidas de apoio destinadas à redução de custos com a venda dos produtos. O acordo identifica outro grupo de práticas como subsídios à exportação, é o caso dos créditos à exportação, das garantias à exportação e dos programas de seguro,

⁵⁷ Fora acordado assegurar a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e medidas relativas à exportação que tenham efeito equivalente, devendo ser finalizado, este processo, em 2013.

questões que somam as grandes negociações em matéria de subsídios à exportação na Rodada Doha.

Tabela 8: Créditos à exportação de produtos agrícolas dos países-Membros da OCDE à longo prazo, 1998-2002

(milhões de dólares e porcentagens)

	1998	1999	2000	2001	2002
Milhões de dólares	76,1	31,5	22,1	97,1	46,2
Proporção total dos créditos à exportação	0,4	0,1	0,1	0,6	0,3

Fonte: Organização Mundial do Comércio (2006a, p. 142).

Créditos à exportação se dão na forma de mecanismos de seguro, de garantia de financiamento que permitem ao comprador estrangeiro de bens ou serviços exportados diferir o pagamento ao longo do tempo. É considerável a dificuldade em obter informações sobre a utilização dos subsídios nesta modalidade, dado que: os países não estão obrigados a notificar a OMC quanto a utilização de seus gastos e, a concessão de créditos à exportação têm caráter de política interna confidencial. As análises realizadas com relação aos subsídios concedidos com apoio oficial à agricultura são baseadas em informações apresentadas pela OCDE, em estudo referido pela OMC, de acordo com as estatísticas publicadas na OCDE sobre as atividades de crédito à exportação que se apresentam na tabela 8, os créditos à exportação à longo prazo (mais de cinco anos) para produtos agrícolas apenas representam meio ponto percentual do total (OMC, 2006a). No entanto, estas cifras não refletem a medida total em que se outorgam créditos à exportação no setor agrícola, já que a maior parte dos subsídios dessa modalidade são concedidos à curto prazo (menos de um ano) ou a médio prazo (entre um e cinco anos) e dos quais a OCDE não tem acesso, uma vez que, são dados confidenciais (OMC, 2006a).

5.2 AS DISPUTAS COMERCIAIS SUBMETIDAS À OMC EM MATÉRIA DE DIREITOS COMPENSATÓRIOS À PRÁTICA DE SUBSÍDIOS NO COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

Ao final do primeiro capítulo deste estudo, quando se analisa a evolução dos contenciosos comerciais submetidos à OMC durante os anos de 2000 a 2009, para um total de 217 disputas comerciais, foi possível constatar que, juntos, a União Europeia e os Estados Unidos estão envolvidos em 80% dos casos. Em matéria de direitos compensatórios, foi possível verificar que 66 disputas comerciais no SSC da OMC, e novamente as duas potências, em conjunto, estão envolvidas em 63% dos contenciosos comerciais. Constatou-se também, que o Brasil possui envolvimento direto em 23 disputas comerciais, destas 11 têm como parte contrária os Estados Unidos, sendo que em 9 a nação brasileira é reclamante. Em relação a União Europeia são 5 casos e em 4 o bloco é demandado. Das 23 disputas comerciais brasileiras na OMC, 7 são em matérias de direitos compensatórios, e em todas o Brasil figura como reclamante de alguma prática de subsídios. Contra os Estados Unidos são 5 casos, contra o Canadá 1, a mesma quantidade de casos contra a União Europeia.

Tabela 9: Disputas em matéria de direitos compensatórios que envolvam questões agrícolas, 2000-2009

	Disputas
Disputas na OMC	217
Direitos Compensatórios	66
Agricultura	75
Direitos Compensatórios	21

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

Relacionados à agricultura existem 75 casos registrados⁵⁸, ou seja, 34% dos contenciosos registrados na OMC, no período de 2000 a 2009, estão relacionados ao comércio agrícola internacional, como demonstrado na tabela 9. Do total de 217 disputas registradas na OMC, em matéria de direitos compensatórios há o registro de 66 casos, sendo que 21 envolvem questões agrícolas.

No comparativo demonstrado pela figura 6, é possível identificar que houve um aumento considerável das disputas comerciais em matéria de direitos compensatórios em relação ao total de disputas comerciais que envolvem o setor agrícola. Durante o período, as disputas agrícolas, em matéria de direitos compensatórios, oscilaram entre 3 e 2 casos, contudo, vale relatar que para os anos de 2000 e 2001, não houve contenciosos sobre direitos compensatórios registrados entre os 8 casos envolvendo a agricultura. Para o ano de 2008, das 3 diferenças comerciais agrícolas submetidas à OMC, 2 tratavam da matéria. Porém, no ano de 2009, 100% dos 6 contenciosos comerciais sobre o comércio agrícola versavam sobre direitos compensatórios.

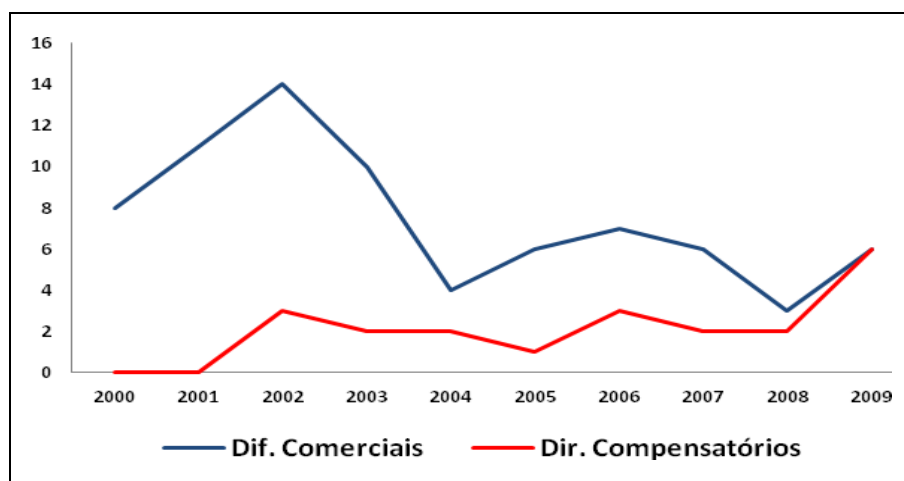


Figura 6: Comparativo entre a evolução das diferenças comerciais submetidas à OMC, para a agricultura, em relação a evolução dos contenciosos em matéria de direitos compensatórios, 2000-2009

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

⁵⁸ Para maiores informações sobre as disputas classificadas por diferentes temas, <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_subjects_index_e.htm>.

As principais nações envolvidas em diferenças comerciais sobre o setor agrícola, entre os anos de 2000 a 2009, estão envolvidas em 70% do total dos contenciosos do setor. E, novamente, correspondem a União Europeia, presente em 30 disputas comerciais agrícolas, sendo demandada em 22 e; os Estados Unidos, envolvido em 22 casos, e destes sendo demandado em 12. Para o ano de 2009, no total de 6 contenciosos do setor, todos em matéria de direitos compensatórios, o bloco europeu foi demandado em 50% das disputas registradas.

Um dos casos mais importantes para o setor agrícola brasileiro e mundial envolve a União Europeia como demandada, é referente aos subsídios do bloco europeu à exportação de açúcar⁵⁹, tendo início em 2002, sendo decidido em 2005. A decisão proferida pela OMC foi positiva ao Brasil e as demais nações envolvidas como terceiros interessados.⁶⁰ No contencioso, a União Europeia se manifestou em concordância com a aplicação das recomendações da OMC que exige que, na adoção das políticas agrícolas europeias relacionadas a *commodity*, seja considerado o ratificado no AsA e no ASMC. A decisão proferida é no sentido de eliminação gradual dos subsídios do bloco europeu à exportação da *commodity*. No entanto, a OMC tem se demonstrado preocupada com o caso, uma vez que, as medidas tomadas pela União Europeia até o momento ou contradizem suas recomendações, ou não levam em consideração a decisão da OMC, o que tende a uma revisão do órgão sobre sua decisão no OSC quanto ao contencioso do açúcar, a partir de uma possível manifestação do governo brasileiro no sentido de requerer a aplicação de medidas de retaliação contra produtos importados do bloco europeu.

No segundo semestre do ano de 2009, a OMC autorizou o governo brasileiro a exercer seus direitos compensatórios em função das práticas de subsídios à produção do algodão por parte dos Estados Unidos, que se utiliza de

⁵⁹ WTO/DS266: para maiores informações, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm>.

⁶⁰ A saber, Austrália e Tailândia como demandantes e, na condição de terceiros interessados: Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Cuba, Fiji, Guyana, Índia, Jamaica, Quênia, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Paraguai, Ilhas Saint Kitts y Nevis, Suíça, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Estados Unidos e Costa do Marfim.

uma série de políticas comerciais, que somam o equivalente a US\$ 3 bilhões de subsídios ao setor, por ano.⁶¹ O Brasil efetivará seus direitos adquiridos com a referente decisão, aplicando aos Estados Unidos uma gama de medidas de retaliação comercial, que podem chegar ao montante de US\$ 750 milhões ao ano, e que só cessarão com a eliminação dos subsídios do governo norte-americano à *commodity*.

A disputa comercial foi submetida ao SSC no ano de 2002, e desde então os efeitos de sua decisão vêm sendo aguardados com ansiedade pelo comércio agrícola internacional, principalmente por sua força contributiva à liberalização do comércio mundial do setor, que depende de decisões positivas como essa, que busca a eliminação da prática de subsídios no comércio entre nações. É neste contexto que a questão dos subsídios concedidos à agricultura, tem sido muito discutida na atual Rodada Doha de negociações comerciais da OMC tendo o Brasil como força econômica contrária a essa prática prejudicial ao equilíbrio do comércio mundial, atuando no exercício do papel de liderança do Grupo Cairns, que vem sendo considerado um ator importante em favor da eliminação dos subsídios no comércio agrícola internacional, principalmente os subsídios domésticos à produção e os subsídios à exportação, extremamente prejudiciais as relações comerciais internacionais, e que compõem as duas práticas combatidas pelo governo brasileiro na disputa comercial do açúcar contra a União Europeia e do algodão contra os Estados Unidos.

⁶¹ WTO/DS267: para maiores informações, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>.

Tabela 10: Principais Membros provedores de subsídios, como proporção a quantidade de disputas comerciais sob direitos compensatórios no setor agrícola, em que figuram como parte demandada, 2000-2009

	Casos envolvendo direitos compensatórios no setor agrícola	Como parte demandada por prática de subsídios
Estados Unidos	15	7
União Européia	13	6
México	8	3
Canadá	7	1
Índia	2	1

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da OMC

Portanto, a importância de se analisar a prática dos subsídios à agricultura na União Europeia e nos Estados Unidos esta intimamente ligada ao que se demonstrou até o momento com relação as evoluções, entre os anos de 2000 e 2009, das disputas comerciais submetidas à OMC. Fundamentalmente porque as duas potências figuram não apenas como os Membros mais envolvidos em contenciosos comerciais na OMC, mas também como os principais provedores de subsídios, especialmente em relação ao setor agrícola, como demonstra a tabela 10.

5.3 A PRÁTICA DE SUBSÍDIOS À AGRICULTURA NA UNIÃO EUROPEIA E NOS ESTADOS UNIDOS

5.3.1 Política Europeia de Subsídios à Agricultura

De acordo com os mais recentes dados oficiais, a atividade agrícola representou cerca de 2% do PIB da União Europeia (27), a participação do setor nas importações foi de US\$ 128.2 bilhões e nas exportações alcançaram US\$

102,5 bilhões no ano de 2007 (MAPA, 2009). A tabela 11 demonstra a evolução do agronegócio a partir da participação do setor agrícola no PIB da União Europeia de 2005 a 2008.

Tabela 11: PIB, PIB per capita e PIB do setor agrícola da União Europeia, 2005-2008

(US\$ F.O.B. e porcentagem)

	2005 (a)	2006 (a)	2007 (a)	2008 (b)
PIB (US\$ trilhões)	13.1	13.7	16.4	18.9
PIB <i>per capita</i> (US\$ mil)	27.8	28.1	33.3	38.3
PIB do setor (%)	2,1	2,1	2,2	2,0

(a) União Europeia (23)

(b) União Europeia (27)

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007; 2008; 2009).

Os dados que compõem a tabela 12 demonstram a participação agrícola nas importações e exportações, através da balança comercial do bloco, na época com 23 países, no período de 2005 a 2007.

Tabela 12: Importação e Exportação da União Europeia, valor total e participação do agronegócio, 2005-2007

(US\$ F.O.B. e porcentagem)

	2005	2006	2007
IMPORTAÇÃO			
Total	1.461.588.898	1.701.076.098	1.953.968.842
Agronegócio	115.557.730	126.675.205	128.203.125
<i>Participação (%)</i>	7,9	7,4	6,6
EXPORTAÇÃO			
Total	1.328.201.007	1.485.382.371	1.702.983.651
Agronegócio	95.641.689	109.088.742	102.574.851
<i>Participação (%)</i>	7,2	7,3	6,1

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007; 2008; 2009)

Diante destes dados, verifica-se que a agricultura da União Europeia é uma atividade econômica importante, considerando que o bloco é o maior importador mundial do setor. De acordo com o mais recente levantamento, sobre o período de 2007, realizado pela Secretaria de Comércio Exterior (2008), o valor total da produção agrícola comunitária líquida é da ordem de US\$ 250 bilhões, tendo como maiores produtores a França (US\$ 53 bilhões), a Itália (US\$ 39 bilhões), a Alemanha (US\$ 37 bilhões) e a Espanha (US\$ 30 bilhões), que fazem com que o bloco seja considerado o segundo maior exportador de produtos agrícolas. (SECEX, 2008). De acordo com o mesmo estudo, existem, aproximadamente, 7,5 milhões de agricultores na União Europeia (não incluída a mão-de-obra sazonal ou temporária), o que corresponde a 5,0% da população economicamente ativa e empregada. Exercem suas atividades em cerca de 7,3 milhões de estabelecimentos rurais, distribuídos em, aproximadamente, 140 bilhões de hectares de superfície agrícola útil, 43% da área total da União Europeia (SECEX, 2008; MAPA, 2009).

A PAC foi contemplada logo na redação inicial do *Tratado de Roma*. A política agrícola do bloco europeu passou por reformas em 1992; em 1997 e 1999 (conhecidas como *Agenda 2000*); em 2003 e 2007, também houveram substanciais alterações em 2009, com destaque para a inserção do Parlamento Europeu, antes um simples observador na discussão, agora tendo o mesmo poder que os governos dos países-membros nas decisões a cerca da agricultura do bloco. Está prevista uma nova reforma das políticas agrícolas do bloco europeu para o ano de 2013. Em 1992 e na Agenda 2000, cabe destaque a diminuição nos preços de importantes *commodities*, entre elas, cereais (45%) e carne bovina (20%), tendo em vista as reduções de suas ofertas. Medidas que resultaram de imediato na queda dos excedentes de produção, mas os custos orçamentários continuaram num patamar acima do previsto. As reformas de 2003 e 2007 resultaram em pequenos ganhos nacionais, principalmente das nações economicamente mais fortes, como França, Alemanha, Dinamarca e Luxemburgo (PORTO; FLÔRES JR., 2006).

O *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* explicita, em seu artigo 39⁶², os cinco objetivos a serem perseguidos com a PAC e prescreve, em seu artigo 33⁶³, obrigação especial no que tange à sua definição e é sobre essas premissas que se amparam as regras que governam o apoio estatal no âmbito do setor agrícola na União Europeia. Para alcançar tais objetivos fora proposto, em 1962, a criação do *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF* (Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola) e da *Common Market Organization – CMOs* (Organizações Comuns de Mercado). O primeiro é considerado o instituto que financia a PAC, de uma forma geral e, o segundo atua de uma forma mais específica em relação ao setor produtivo por *commodities*. O EAGGF, com a reforma da PAC em 2007, foi sucedido pelo *European Agricultural Guarantee Fund – EAGF* (Fundo Europeu Agrícola de Garantias), que manteve as mesmas políticas concebidas pelo instituto anterior.

A PAC é a mais integrada de todas as políticas do bloco, o que implica num consumo de parte importante do orçamento da União Europeia.⁶⁴ Passando de 70% no ano de 1970 para uma média de 34% entre os anos de 2006 e 2008. O proposto em 2009 tem o objetivo de alcançar 30% até o ano de 2013, sendo 11% deste montante voltado ao desenvolvimento rural e o restante dividido, de acordo com a disposição do EAGF e das CMOs, em subsídios domésticos e subsídios à exportação (EUROPEAN, 2009). O setor é significativamente estratégico para a União Europeia e de essencial importância para os membros

⁶² Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Art. 39^o:

- (a) aumentar a produtividade agrícola mediante o desenvolvimento racional da agricultura tendo em vista a utilização ótima dos fatores de produção;
- (b) assegurar um nível de vida correto aos produtores agrícolas;
- (c) estabilizar os mercados agrícolas;
- (d) garantir um abastecimento regular em produtos alimentícios;
- (e) assegurar preços razoáveis aos consumidores.

⁶³ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Art. 33^o:

2. Na elaboração da política agrícola comum e dos métodos especiais que ela possa implicar, toma-se em consideração:

- (a) A natureza particular da atividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas;
- (b) A necessidade de efetuar gradualmente as adaptações adequadas;
- (c) O fato de a agricultura constituir, nos Estados-Membros, um setor intimamente ligado ao conjunto da economia.

⁶⁴ O custo do EAGGF chegou a representar percentuais altíssimos do orçamento comunitário, a saber: 91,8% no ano de 1970; 71,2% para 1980; 61,5% para 1990; 44,5% para 2000; 41,1% em 2004; voltando a subir para 45,2% em 2006.

do bloco que estão sujeitos as normas gerais do mercado comum, com a PAC nitidamente orientada à seguir um caminho protecionista (PORTO; FLÔRES JR., 2006).

A PAC regulamenta o mercado único agrário, através da livre circulação de *commodities* agrícolas no interior do bloco, com a supressão definitiva das aduanas, com uma proteção sanitária e preços de garantia a nível comunitário. O abastecimento do mercado agrícola comum observa a preferência ao fornecido pelos agricultores e pecuaristas membros do bloco, primando pelo princípio da preferência comunitária. Os gastos de financiamento do PAC se cobriam através do orçamento comunitário, mediante o EAGGF, até 2007, e pelo EAGF, a partir de 2008, instituição competente para a gestão de todas as rendas e custos comunitários através de duas seções:

- 1) *Seção de Orientação*: fomenta as reformas agrícolas estruturais e o desenvolvimento mediante investimentos nas zonas rurais. Atualmente faz parte dos fundos estruturais que promovem o desenvolvimento regional e procuram reduzir as disparidades regionais;
- 2) *Seção de Garantia*: financia, conforme as normas comunitárias, as restituições por exportações a terceiros países; realiza ações de regulação de mercados como depósitos ou compras de excedentes; ajuda através de compensações de preço; realiza ajudas diretas por área cultivada ou por cabeça de gado; garante todas as medidas de desenvolvimento rural, não inclusas na seção de orientação; e ficam por sua conta as medidas informativas e de avaliação do PAC.

É mediante as CMOs que o EAGF estabelece o funcionamento com a finalidade de garantir o estabelecimento e a estabilidade dos mercados e dos preços razoáveis de 95% da produção agrícola total do bloco. Entre os sistemas que se encontram nas distintas CMOs se pode citar os preços de orientação, as ajudas a produção ou as restituições às exportações, as garantias de preços, um sistema de proteção frente as exportações de produtos do exterior, dentre outros. O funcionamento de cada uma das CMOs difere segundo o tipo de

commodity, mas fixa um mesmo preço para esse tipo de produto agrário em todos os mercados europeus, controla a produção, concede incentivos e organiza os intercâmbios comerciais com terceiros países.

Ao início de cada campanha de comercialização se fixam três preços artificiais e com denominações distintas para cada uma das CMOs:

- 1) Um *preço indicativo* que é definido como o preço base ou como preço de orientação, isto é, o preço que, por entendimento comunitário, deveria ser o preço aplicado às transações. Está vinculado ao princípio da unidade de mercado,⁶⁵
- 2) Um *preço mínimo* ao que podem ser vendidos os produtos importados. Este preço é mais elevado que o de intervenção e reflete o princípio da preferência comunitária;⁶⁶
- 3) Um *preço de intervenção* dos produtos, garantia de que os organismos de intervenção dos Estados-Membros, comprarão o produto e o armazenarão. Estes produtos armazenados são postos a venda no exterior, geralmente com uma ajuda de restituição ou destinados a fins comunitários. Também ocorrem incentivos ao depósito privado mediante a concessão de prêmios aos produtores que armazenem sua própria produção. Diz respeito ao princípio da solidariedade financeira do bloco.⁶⁷

O apoio concedido pelas CMOs é pago de acordo com a superfície, na forma de incentivos à produção, ajudas que favorecem a pecuária, financiamentos a comercialização e competitividade, ao funcionamento das

⁶⁵ A unidade de mercado pressupõe a total circulação de produtos agrícolas no interior do bloco, a existência de preços comuns. Seu objetivo é a criação de um grande mercado único, aliado a um forte aparato de controle do comércio que exclui direitos aduaneiros ou questões não-tarifárias. A gestão do mercado é centralizada no bloco e as regras de fronteiras são uniformes.

⁶⁶ A preferência comunitária ocorre em relação ao escoamento da produção interna do bloco, todos os países produtores concedem essa preferência à sua agricultura. A manutenção desta preferência exige que se proteja o mercado interno das importações a baixo preço e das excessivas flutuações dos mercados mundiais.

⁶⁷ A solidariedade financeira pressupõe custos comuns das medidas aplicadas pela política agrícola do bloco. É o pilar de fundamentação do EAGF.

cooperativas de produtores, ajudas que favorecem o abandono de determinados produtos, a conversão de terras e explorações, assim como o controle de doenças e pragas. A intervenção das CMOs pode ser sintetizada da seguinte forma: o órgão de intervenção compra os excedentes agrícolas quando o preço no mercado interno situa-se abaixo de um determinado preço de referência estipulado pela União Europeia, preços em geral, superiores aos preços correntes do mercado internacional. Pelo lado da promoção das exportações, compensam-se os altos preços comunitários pela aplicação de subsídios às exportações (restituições) de forma a tornar a produção europeia competitiva. A esse esquema básico, agregam-se outros elementos de proteção e sustentação do setor agrícola, com implicações sobre a sua atuação externa, como a imposição de tarifas e quotas, exigências zoofitossanitárias e inúmeras formas de subsídios mais ou menos ligados à produção. A Secretaria de Comércio Exterior (2008) explica as três principais práticas de subsídio de maior solidez, financiadas pela EAGF e implementadas pelas CMOs em concordância com a PAC da União Europeia:

- *As intervenções nos mercados internos*: os organismos de intervenção compram os cereais que lhes são oferecidos, durante um período determinado, dadas certas exigências quantitativas, quando os preços no mercado interno comum se aproximam de um preço mínimo. As compras se dão ao preço de intervenção, ajustada por bonificações ou reduções de acordo com a qualidade da *commodity* oferecida. Os preços de intervenção são sujeitos a elevações mensais destinadas a atenuar os custos de estocagem;
- *As restituições à exportação ou ajudas diretas*: visam cobrir a diferença entre o alto preço interno e o preço internacional, garantindo a competitividade da produção comunitária. A União Europeia defende que este é um elemento estabilizador dos preços internacionais. Aplicam-se de forma idêntica sobre o conjunto de países-membros do bloco, sendo fixadas periodicamente podendo ser diferenciadas de acordo com o destino das exportações e a especificidade de cada *commodity*. Podem ser atribuídas não só para a venda em caráter

privado, mas também para os volumes comprados por organismos de intervenção que não foram escoados no mercado interno do bloco. Quando o preço mundial é superior ao praticado na União Europeia, as exportações podem ser objeto de uma taxa para garantir o abastecimento interno e manter a estabilidade das cotações. Existe um programa de ajuda alimentar para os produtores que implica em concessão de restituições;

- O *desenvolvimento rural*: trata-se do segundo pilar da PAC, desde a reforma de 2007, integrando-se parcialmente, em termos orçamentários, à Seção Orientação do EAGF. Envolve medidas relativas a investimentos nos estabelecimentos agrícolas; ajudas à instalação de jovens agricultores; formação; pré-aposentadoria; zonas desfavorecidas e montanhosas; ajuda aos investimentos para melhoria da transformação e comercialização de produtos agrícolas; adaptação e desenvolvimento de zonas rurais. Há tetos por área de atividade agrícola e por tipos de *commodity*.

Tabela 13: Evolução do gasto da PAC com os principais programas do EAGF na União Europeia, 2003-2008

	(US\$ bilhões)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Restituições à exportação ou ajudas diretas	44.538.600	44.736.900	50.551.200	51.076.950	55.568.700	56.352.862
Intervenções nos mercados internos	5.594.400	5.076.300	4.577.850	3.740.400	2.167.050	6.238.957
Desenvolvimento rural	7.019.400	9.693.000	10.241.100	11.534.850	10.402.000	9.121.077
Outras medidas	9.539.400	7.634.700	8.022.150	8.445.450	6.781.200	3.100.018
Total dos gastos com o EAGF	66.691.800	67.140.900	73.392.300	74.797.650	74.918.950	74.812.914

Fonte: European Commission for Agriculture and Rural Development (2009)

Os últimos dados disponibilizados em 2009 pela Comissão das Comunidades Europeias para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural,

demonstram que a União Europeia disponibiliza, em média, cerca de US\$ 50 bilhões por ano, para o setor agrícola, isto significa que metade do orçamento do bloco é destinado a agricultura. Com o EAGF Como demonstra a tabela 14, do valor total gasto em 2008 pela PAC em programas de incentivos, o equivalente a US\$ 58,4 bilhões, o montante de US\$ 1,7 bilhão foram gastos com um fundo de reestruturação para o açúcar. O que gera um incômodo muito grande no mercado mundial da *commodity*, que corresponde ao setor mais subsidiado pela União Europeia, motivo pelo qual, como visto, o bloco econômico é demandado em uma das principais disputas comerciais na OMC sobre o setor agrícola.

Tabela 14: Gasto total da PAC com o EAGF na União Europeia, 2008

	(US\$)
	2008
Total	74.812.915.983
Agricultura e Desenvolvimento Rural	72.197.512.164
Gastos administrativos	11.696.807
Intervenções nos mercados internos	6.238.957.121
Ajudas diretas	56.352.862.205
Desenvolvimento rural	9.121.077.990
Controle de gastos agrários	469.796.646
Estratégias de coordenação, pesquisa e desenvolvimento	3.121.395
Pesca e Assuntos Marítimos	77.627.618
Mercado de produtos de pesca	77.627.618
Gasto Veterinário	611.626.625
Políticas de apoio sanitário	2.927.271
Saúde política	25.260.000
Segurança alimentar e medidas fitossanitárias	583.439.354
Fundo de Reestruturação do Açúcar	1.926.149.576

Fonte: European Commission for Agriculture and Rural Development (2009)

Na figura 8 é possível identificar um comparativo dos principais países que mais receberam subsídios por meio do EAGF da PAC europeia, e as nações do bloco que mais foram subsidiadas pelo fundo de reestruturação do açúcar.

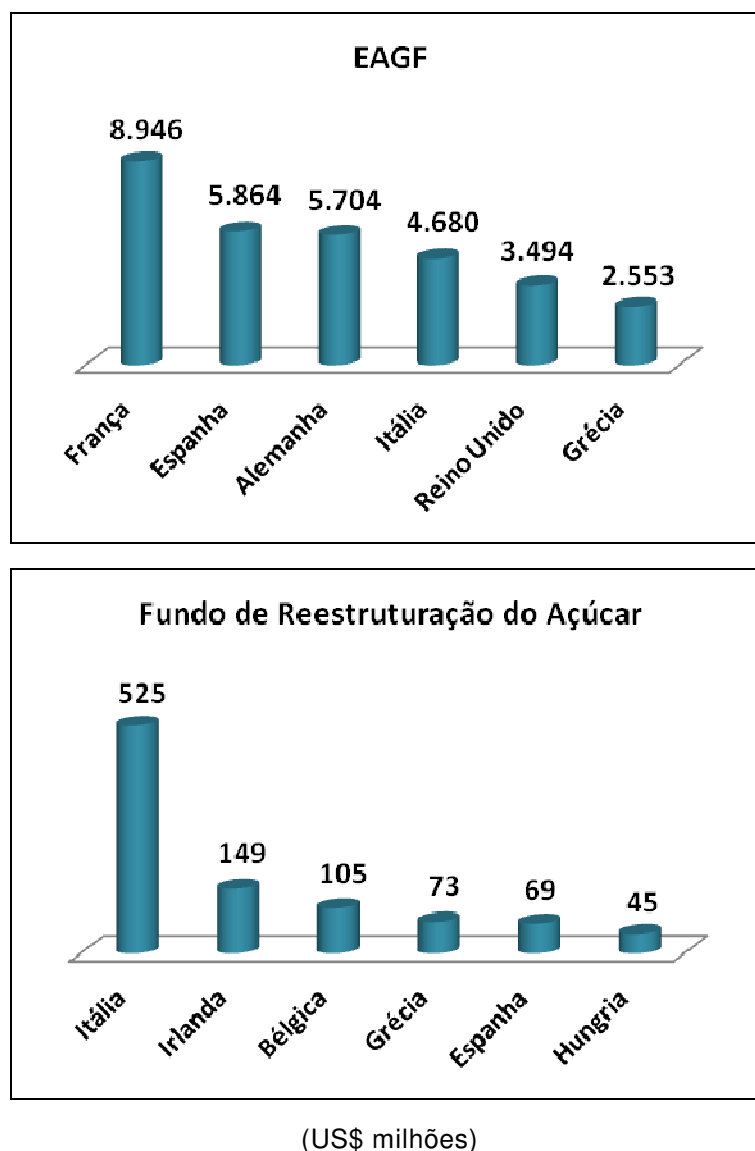


Figura 7: Principais países-Membros da União Europeia que mais receberam subsídios, através do EAGF e do Fundo de Reestruturação do Açúcar, 2008

Fonte: European Commission for Agriculture and Rural Development (2009)

Além do EAGF e das CMOs, também foram criados o *European Regional Development Fund – ERDF* (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional); o *European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD* (Fundo Europeu para a Agricultura e o Desenvolvimento Regional); o *European Social Fund – ESF* (Fundo Social Europeu) e; o *Financial Instrument for Fisheries Guidance –*

FIFG (Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca). Políticas cristalizadas que subsidiam em variados níveis as atividades agrícolas. Esses fundos não esgotam os instrumentos de proteção do setor agrícola. E dentre as diferentes formas de subsídios praticados pela União Europeia, destacam-se as ações vinculadas a estas políticas. O EAGF, o ERDF, o EARDF, o ESF e o FIFG, com a atuação das CMOs formam a máquina intervencionista do bloco, que construiu a sua PAC com base no sustento de preços agrícolas a um nível de mercado e deixou para o comércio internacional a repercussão final de suas intervenções sobre o setor agrícola.

Estando a colocação de produções asseguradas a preços convidativos, não admira que os produtores continuem a expandir suas produções, em medida muito maior do que o consumo. De modo geral, enquanto o consumo cresce numa média, no período de 2006 a 2008 de 0,5% ao ano, a produção cresce a 2,0% em média, (EUROPEAN, 2009). Neste contexto, as sobras agrícolas geradas têm sido vendidas no mercado mundial a preços subsidiados, pelo que ao longo do tempo a União Europeia tem contribuído com a distorção do mercado de produtos agrícolas, tanto a nível doméstico, com diversas medidas que favorecem, especialmente, as grandes explorações agrícolas europeias, como no mercado mundial através dos subsídios à exportação. Asseveram Porto e Flôres Jr. (2001) que os objetivos da PAC alicerçados em seus princípios fundamentais, têm sido atingidos com pesadíssimos custos de distorção no comércio internacional. Qualquer promoção protecionista acarreta custos dessa natureza, como já visto, com perdas de bem-estar que podem ser avaliadas pela comparação do preço pelo qual uma *commodity* é consumida, com o preço pelo qual seria possível seu consumo na ausência da PAC, importando o produto pelos preços de mercado mundiais. É de fato uma política com custos orçamentários pesados, que leva a altos níveis de excedentes de produção que são comprados ou garantidos com verbas do orçamento do bloco.

5.3.2 Subsídios Agrícolas nos Estados Unidos

De acordo com os últimos dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a atividade agrícola representou 1,2% do PIB norte-americano no ano de 2008, a participação agrícola em 2007 foi de US\$ 94,8 bilhões em importações e de US\$ 98,9 bilhões em exportações (MAPA, 2009). A tabela 15 mostra a evolução do agronegócio norte-americano a partir da participação do setor no PIB dos Estados Unidos de 2005 a 2008.

Tabela 15: PIB, PIB per capita e PIB do setor agrícola dos Estados Unidos, 2005-2008

(US\$ e porcentagem)

	2005	2006	2007	2008
PIB (US\$ trilhões)	13.1	13.2	13.8	14.3
PIB <i>per capita</i> (US\$ mil)	43.8	44.2	45.3	46.6
PIB do setor (%)	1,0	0,9	0,9	1,2

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007; 2008; 2009)

Os dados representados na tabela 16 apresentam a participação agrícola nas importações e exportações, através da balança comercial do país de 2005 a 2007. A demonstração destes dados indica que a atividade agrícola nos Estados Unidos é intensa, principalmente que a participação dos produtos agrícolas nas exportações vem crescendo chegando ao montante de US\$ 98,9 bilhões em 2007.

Tabela 16: Importação e Exportação norte-americana, valor total e participação do agronegócio, 2005-2007

(US\$ e porcentagem)

	2005	2006	2007
IMPORTAÇÃO			
Total	1.732.320.798	1.918.997.094	2.017.120.776
Agronegócio	105.934.231	113.811.610	94.803.347
Participação (%)	6,1	5,9	4,7
EXPORTAÇÃO			
Total	904.339.487	1.037.029.245	1.162.538.150
Agronegócio	78.802.261	87.633.071	98.972.935
Participação (%)	8,7	8,5	8,5

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2007; 2008; 2009)

O *Agricultural Act of 1949* (Lei Agrícola) e o *Agricultural Adjustment Act of 1938* (Lei de Ajuste Agrícola) constituem diplomas *permanent law's* (de regulamentação permanentes) que determinam o volume do apoio de preço por *commodity* e o apoio à renda do produtor, ainda nos dias atuais. Existem alterações, denominadas *farm bill's* (lei agrícolas), sempre temporárias, que expiram entre quatro e seis anos, que são editadas pelo Congresso norte-americano, que suspendem o que regula os diplomas de 1938 e 1949, e servem apenas para programas específicos. Políticas agrícolas adotadas no início da década de 1980, como o *Food Security Act of 1985* (Lei de Segurança Alimentar de 1985), iniciaram o progresso em direção à uma maior liberalização do setor e redução de distorções de mercado. Na década de 1990 o *Federal Agriculture Conservation and Trade Act of 1990* (Lei de Conservação e Comércio Agrícola) e o *Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996* (Lei de Reformas e Melhorias Agrícolas) deram continuidade rumo a uma maior flexibilidade e redução dos incentivos à produção agrícola. Contudo, face ao colapso dos preços das *commodities* agrícolas em 1998, o Congresso norte-americano editou diversas *farm bill's* que asseguravam a renda dos produtores, dando início a um processo contrário ao surgido em 1985.

O *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* (Lei de Segurança e Investimento Rural), autorizava o pagamento de várias *commodities*, os principais beneficiados foram trigo, milho, algodão, arroz, soja e açúcar. Era o indicativo de que a política agrícola norte-americana assumia a posição protecionista com relação ao setor. Explica Outlaw (2002) que os níveis de apoio doméstico aumentavam substancialmente e os incentivos à produção distanciavam cada vez mais os produtores dos indicadores de mercado gerando expectativas de pagamentos atrelados à produtividade. O *Food, Conservation and Energy Act of 2008* (Lei de Conservação da Energia) é a mais recente regulamentação que definirá a política agrícola dos Estados Unidos até o ano de 2012, e não implica modificações substanciais nos mecanismos de apoio à agricultura, ademais, prevê um aumento no volume de apoio. Muito embora as discussões anteriores a entrada em vigor desta nova *farm bill* norte-americana, tenham considerado a importância de assegurar a compatibilidade dos instrumentos de apoio trazidos pela nova lei e as regras da OMC, prevaleceu a política iniciada em 1998 e cristalizada em 2002, de maior protecionismo ao setor, em completo desacordo com as regras internacionais (CHEREM, 2003; DANTAS, 2009).

A nova regulamentação norte-americana não apenas mantém a estrutura de subsídios domésticos adotada na *farm bill* de 2002, como é ainda mais distorciva, na medida em que prevê um aumento no volume de subsídios ao setor agrícola, inclusive no que tange subsídios à exportação no setor. Dantas (2009) descreve os traços mais característicos dos quatro principais programas de subsídios domésticos norte-americanos, adotados na *farm bill* de 2002 e mantidos e incrementados pela *farm bill* de 2008, portanto, que refletem a atual política agrícola norte-americana de subsídios à agricultura:

- O *Marketing Loan Programs* (Programas de empréstimos à comercialização): visa a redução de perdas potenciais da produção. Por meio de empréstimos governamentais, permite-se que os produtores paguem suas custas de produção, estoquem o que não foi comercializado, e realizem o pagamento dos empréstimos quando as

condições do mercado forem mais favoráveis. O interessante é que o valor pago pelo produtor quando da quitação do empréstimo é sempre mais baixo do que o preço da *commodity* no mercado mundial;

- O *Direct Payments* (Pagamentos Diretos): concede apoio aos produtores, com base em dados históricos quanto à produtividade e à extensão de área cultivada, medida em acres. Os valores pagos sob este programa não são vinculados ao preço mundial da *commodity* agrícola e os produtores qualificados devem celebrar um acordo anual com vistas a receber pagamentos para cada safra;
- O *Counter-Cyclical Payments* (Pagamentos contracíclicos): seu objetivo é garantir a produção em ocasiões de crise. Também confere apoio aos produtores com base no histórico produtivo, contudo, é dependente dos preços atuais das *commodities*, sendo que se o preço mundial for mais baixo, os pagamentos serão realizados de acordo com um ajuste de preços. Os subsídios correspondem à diferença entre o preço do mercado internacional e o definido internamente;
- O *Crop Insurance Payments* (Seguros por safra): são pagamentos de seguros por perdas decorrentes de desastres naturais e oscilações de mercado. Visa garantir a viabilidade econômica da agricultura por meio de sólidos sistemas de seguros, por isso, são oferecidos resseguros às empresas seguradoras.

Esclarece a autora que para alguns setores, o benefício se dá através de distintos instrumentos de intervenção, para estes casos, elevadas tarifas conferem apoio de preço, dispensando desembolsos orçamentários específicos, como ocorre com o preço do açúcar no mercado norte-americano, que corresponde ao dobro ou ao triplo dos preços globais (DANTAS, 2009). Normas separadas e suplementares podem ser editadas pelo Congresso norte-americano em casos emergenciais que venham a afetar o setor, o que torna a atividade agrícola um negócio de risco extremamente baixo. As últimas estatísticas disponibilizadas pelo USDA são demonstradas na tabela 17 que se

refere aos valores de subsídios concedidos por cada um dos programas referidos para o período que vai do ano de 2003 ao ano de 2006.

Tabela 17: Subsídios à agricultura nos Estados Unidos, por diferentes programas, 2003-2006

(bilhões de dólares)

Programa	2003	2004	2005	2006
<i>Marketing Loan Programs</i>	1,881	843	5,694	5,989
<i>Direct Payments</i>	4,151	5,289	5,238	4,962
<i>Counter-Cyclical Payments</i>	1,743	809	2,722	4,356
<i>Crop Insurance Payments</i>	5,245	2,922	3,702	1,205

Fonte: United States Department of Agriculture

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

Com efeito, a previsão de diversos instrumentos de intervenção na produção e no comércio agrícola e o caráter distorcivo do mercado norte-americano alicerçado no alto volume de subsídios ao setor, sinalizam aos amplos impactos dessa política no comércio agrícola mundial, em detrimento de sua liberalização. Os pesados subsídios à agricultura norte-americana provocam distorções de mercado em escala mundial e prejudicam seriamente a competitividade dos produtos brasileiros nos Estados Unidos. De acordo com dados da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (2007), os

subsídios domésticos à agricultura em 2006, permaneceram no mesmo patamar do ano anterior, totalizando US\$ 20,2 bilhões, o que corresponde a 18% do total da produção agrícola norte-americana.

A tabela 18 apresenta as principais *commodities* subsidiadas pelo governo norte-americano, destaque para o milho que recebeu US\$ 8,8 bilhões, o algodão que recebeu US\$ 4 bilhões em 2006, e a soja que nos valores acumulados no período de 2001 a 2006 recebeu US\$ 10,1 bilhões em subsídios domésticos e à exportação.

Tabela 18: Subsídios à Agricultura norte-americana, por principais Commodities, em 2006 e acumulados entre 2001 e 2006

(bilhões de dólares)

<i>Commodity</i>	2006	2001-2006
Milho	8,8	28,2
Algodão	4,0	17,3
Trigo	1,0	8,5
Soja	591	10,1
Arroz	605	5,9

Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (2007)

Além disso, os Estados Unidos injetam montantes consideráveis em garantias de créditos à exportação. O USDA administra diferentes programas destinados a facilitar as exportações dos produtos agrícolas norte-americanos, implementados pelo CCC, os mais relevantes são:

- O *Export Credit Guarantee Program*: que cobre créditos privados de curto prazo, até três anos, estendidos por exportadores ou bancos norte-americanos a bancos estrangeiros elegíveis em países que adquirem produtos agrícolas dos Estados Unidos;

- O *Intermediate Export Credit Guarantee Program*: que cobre o mesmo tipo de operação, mas com prazos de vencimento mais longos, de três a dez anos;
- O *Supplier Credit Guarantee Program*: relativo a financiamentos de curtíssimo prazo, até 180 dias, estendidos diretamente pelo exportador norte-americano ao importador estrangeiro;
- O *Facility Guarantee Program*: que estende garantias de crédito a exportação de bens de capital e serviços dos Estados Unidos destinados a aperfeiçoar instalações agrícolas (como processadoras, estocagens) em mercados emergentes.

Um caso que chama a atenção é referente ao algodão, já que 40% da produção norte-americana é destinada a exportação, de modo que todas as distorções geradas no mercado interno são exportadas ao mercado mundial. A OMC ressalta que o alto nível de subsídios domésticos por parte dos Estados Unidos é reflexo da queda de preços internacionais (OMC, 2006a), mas não menciona, que os preços mundiais sofreram quedas em razão do excesso de oferta no mercado mundial, do algodão subsidiado pelos Estados Unidos. Foi diante deste contexto, que surge o grupo especial da OMC para o algodão, com o intuito de examinar a compatibilidade dos programas de subsídio doméstico e à exportação a *commodity* por parte do governo norte-americano e o reforço mundial das regras contidas no ASMC da OMC. Um reflexo disso, é o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos, para o qual a recente decisão proferida pelo SSC da OMC reconheceu ao Brasil o exercício de seus direitos compensatório à prática de subsídios norte-americanos à produção da *commodity*, através da imposição de medidas de retaliação que só cessarão quando houver uma redução das taxas de subsídio por parte dos Estados Unidos.

As ações dos governos devem sempre buscar alcançar os melhores interesses para todos os seus cidadãos, visando o bem-estar social. Em 1776, sobre o papel do governo, Adam Smith (1985) já havia escrito neste mesmo

sentido, afirmando que apoio estatal aos setores econômicos é uma das bases de um bom governo. A OMC reconhece que as políticas de subsídios norte-americanas têm forte repercussão a nível mundial. A nova lei agrícola instituída em 2008 em muito se distancia dos ideais de reforma do comércio agrícola mundial discutidos na Rodada Doha. Trata-se de um movimento que causa muita preocupação, pois indica que a produção agrícola norte-americana manterá, nos próximos anos, processo de afastamento dos indicadores de mercado. Retrata, ainda, o descrédito do Congresso dos Estados Unidos quanto ao valor dos acordos comerciais e demonstra que a OMC e a dinâmica da política interna correm em universos paralelos (HORLICK, 2006 *apud* DANTAS, 2009).

Ademais, os Estados Unidos sinalizam seu descaso com a Rodada Doha ao deixar de adotar medidas que viabilizarão cortes substanciais em apoio doméstico e subsídios à exportação tão discutidos nas negociações da OMC. Vale acrescentar importante ensinamento de Hudec (1975, p. 5) afirmando que “o principal aspecto à eficácia de uma regra internacional é a extensão em que ela afeta o processo de tomada de decisões no âmbito interno de uma nação”. Diante deste contexto, constata-se o quanto a realidade política de Washington afastou-se dos objetivos buscados pelo programa de reforma progressiva do comércio agrícola mundial firmado no âmbito da OMC.

5.4 UMA BREVE ANÁLISE DOS PRINCIPAIS CONTENCIOSOS COMERCIAIS NA OMC, ENVOLVENDO A PRÁTICA DE SUBSÍDIOS AO SETOR AGRÍCOLA POR PARTE DOS ESTADOS UNIDOS E DA UNIÃO EUROPEIA

Em análise anterior, demonstrou-se que entre 2000 e 2009 foram submetidas à OMC um total de 217 disputas comerciais. Destas, 66 versando sobre direitos compensatórios. Referente a esta matéria, os Estados Unidos e a União Europeia, juntos, figuram como demandados, isto é, tem questionadas suas políticas de concessão de subsídios, em 63% dos contenciosos. Os norte-americanos são contestados em 30 disputas e os europeus em 12. Os dados

analisados identificam as duas nações como as que mais se utilizam de subsídios no comércio internacional, haja vista a representatividade de casos registrados em disputas comerciais na OMC.

Com relação ao setor agrícola, verificou-se que existe o registro de 75 casos, isto equivale a 34% do total de casos registrado para o período analisado. Deste registro, um total de 21 casos é referente a direitos compensatórios e em dados comparativos se constatou que para o ano de 2009, todos os 6 casos de disputas comerciais envolvendo o setor agrícola versavam sobre a matéria de direitos compensatórios à prática de subsídios. Novamente, verificou-se que a União Europeia e os Estados Unidos estão envolvidos na grande maioria dos casos como parte demandada, os europeus em 22 disputas e os norte-americanos em 12.

Portanto, as duas potências figuram, como anteriormente referido, não apenas como os países-membros mais envolvidos em contenciosos comerciais na OMC, mas também como os principais provedores de subsídios, em especial no setor agrícola, onde os Estados Unidos figura como demandado por prática de subsídios em 7 disputas e a União Europeia em 6 casos. É com base nestes dados e nestas confirmações que se faz relevante para a pretensão desta pesquisa, realizar uma breve análise dos dois casos mais relevantes para estas duas economias que foram submetidos ao SSC da OMC, e que envolvem a concessão de subsídios na atuação destas economias no comércio agrícola internacional. Salienta-se que tais disputas já foram mencionadas ao longo deste trabalho e que passam a ser detalhadas na seqüência. A referida análise pretende solidificar ainda mais as dimensões e os impactos causados pela prática de subsídios destas nações no comércio internacional, no entanto se apresenta de uma forma não muito aprofundada, uma vez que, só pode ser realizada com os dados disponibilizados pela OMC, que em sua maioria são simplórios ou desencontrados.

5.4.1 Case 1: WTO/DS265 – Subsídios da União Europeia à Exportação de Açúcar

Esta disputa comercial envolve três demandas.⁶⁸ Em setembro de 2002, Austrália e Brasil solicitaram a celebração de consultas à União Europeia em relação a concessão de subsídios às exportações de açúcar. Em março de 2003, a Tailândia também realizou a mesma solicitação sobre o mesmo assunto. A Austrália sustentava que a União Europeia concedia subsídios à exportação de açúcar acima do estipulado no compromisso especificado na lista de concessões de subsídios para o bloco europeu, nos termos do AsA. Alegando que a PAC estabelecia duas categorias de produção de açúcar, as quais recebiam os montantes de subsídio, e o que era produzido a mais do que o estipulado e suportado pelo mercado interno, precisava ser exportado a preços menores do que os praticados no mercado internacional. Ao refino do açúcar também se alegava a concessão de subsídios distorcivos ao comércio, uma vez que, o apoio era concedido aos refinadores que se atinham a refinar o açúcar produzido internamente, o que prejudicava o açúcar importado de outras nações produtoras (OMC/DS265, 2010).

Segundo o Brasil, os subsídios concedidos à exportação de açúcar ultrapassavam os níveis estipulados pelo compromisso de redução de subsídios à agricultura. A intervenção da PAC no setor garantia um preço elevado para o açúcar produzido dentre as duas categorias previstas, o açúcar que era produzido além destas categorias não poderia ser comercializado no mercado interno e deveria ser exportado, em razão dos subsídios concedidos, a preços inferiores ao custo total de produção. Além disso, os subsídios concedidos pela União Europeia ao setor ultrapassavam os compromissos assumidos perante o AsA, as denominadas 'restituições por exportação' cobriam a diferença entre o preço do mercado mundial e os elevados preços do açúcar no mercado interno,

⁶⁸ WTO/DS265 – Reclamante: Austrália; WTO/DS266 – Reclamante: Brasil e; WTO/DS283 – Reclamante: Tailândia. Para maiores informações, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm>, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm>, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds283_e.htm>.

permitindo que o excedente fosse exportado a preços inferiores aos praticados no comércio internacional (OMC/DS266, 2010). Já a Tailândia alegou que o regime da PAC sobre o açúcar concedia ao produto importado tratamento inferior e desfavorável em relação ao açúcar produzido no mercado interno, concedendo a tais subsídios que o tornavam mais competitivo do que o açúcar importado (OMC/DS283, 2010).

Em dezembro de 2003 foi estabelecido pela OMC um Grupo Especial para a análise das referidas disputas comerciais, em outubro de 2004 o Grupo constatou, entre outras questões que a União Europeia atuava de maneira incompatível com as obrigações assumidas perante o AsA, não comprovando que suas produções não estavam acima dos níveis estipulado perante a OMC e que neste caso, quando um Membro exporta um produto agrícola em quantidades que excedem os níveis de seus compromisso, esse Membro será tratado como se tivesse concedido subsídios à exportação incompatíveis com o regime da OMC, a menos que demonstre provas do contrário, o que não ocorreu neste caso (OMC, 2003; 2004).

A União Europeia foi parte vencida neste caso, mas entrou em negociação comercial com Austrália, Brasil e Tailândia, no sentido de não eliminar as restituições por exportação ao açúcar, mas reduzir os níveis de subsídios concedidos ao setor, o que na prática não vem ocorrendo, ao contrário, os níveis de subsídios concedidos ao setor têm sido elevados. Tal situação tem feito com que a OMC repense sua decisão e tem levado os governos de Austrália e Brasil a manifestarem-se no sentido de solicitar direitos compensatórios à prática de subsídios ao açúcar europeu. Este caso impõe dúvidas quanto a eficácia das decisões do OSC e sobre os atuais mecanismos de imposição das decisões do SSC pela OMC.

5.4.2 Case 2: WTO/DS267 – Subsídios à Produção e à Exportação do Algodão Norte-Americano

A demanda, iniciada em setembro de 2002 com pedido de consultas por parte do Brasil, envolveu o questionamento de subsídios concedidos pelos Estados Unidos à produção e à exportação de algodão. Foram questionados dentre os subsídios específicos, que podem ser à produção ou à exportação, duas categorias à sua prática, sendo a primeira sobre subsídios proibidos e, a segunda sobre subsídios recorríveis.

Em março de 2005, o SSC adotou os relatórios do Painel e do Órgão de Apelação. As decisões adotadas no contencioso condenaram amplamente os subsídios norte-americanos, tanto com relação aos subsídios proibidos, como no tocante aos subsídios acionáveis. No que diz respeito aos subsídios proibidos, o Painel e o Órgão de Apelação consideraram que três programas de garantias de crédito à exportação – GSM 102, GSM 103 e SCGP – configuravam subsídios à exportação, aplicados de forma incompatível com os compromissos dos Estados Unidos no AsA da OMC, não somente com relação ao algodão mas a um conjunto mais amplo de produtos agrícolas. Julgou-se que tais subsídios eram ilegais, tanto de disposições do AsA como do ASMC. Como resultado, os Estados Unidos deveriam retirar os subsídios sem demora, e pelo prazo máximo de julho de 2005 (OMC/DS267, 2010).

Com respeito aos subsídios acionáveis, o Painel e o Órgão de Apelação consideraram que três programas de apoio interno norte-americanos – *Marketing Loan*⁶⁹, *Counter-Cyclical Payments*⁷⁰ e *Step 2*⁷¹ – causam prejuízos graves ao

⁶⁹ *Marketing Loan Program*: garante aos produtores renda de 52 centavos de dólar por libra-peso da produção de algodão. Se os preços ficarem abaixo desse nível, o Governo norte-americano completa a diferença. É o mais importante subsídio doméstico concedido pelo Governo norte-americano ao algodão.

⁷⁰ *Counter-Cyclical Payments*: realizado tendo como parâmetro o preço de 72,4 centavos de dólar por libra-peso. Tais recursos custeiam a diferença entre os 72,4 centavos de dólar por libra-peso (*target price*) e o preço praticado no mercado ou o valor de 52 centavos de dólar por libra-peso (*loan rate*), o que for mais alto.

⁷¹ *Step 2*: pagamentos feitos a exportadores e a consumidores (indústria têxtil) norte-americanos de algodão para cobrir a diferença entre os preços do algodão norte-americano, mais altos, e os preços do produto no mercado mundial, aumentando dessa forma a competitividade do algodão norte-americano.

Brasil, tendo gerado supressão significativa dos preços do algodão no mercado internacional, em violação ao ASMC. Em decorrência, os Estados Unidos deveriam remover os efeitos adversos causados por esses subsídios, ou retirar os subsídios, até setembro de 2005. O *Step 2*, além de entrar na categoria de subsídio acionável, também foi condenado enquanto subsídio proibido (OMC/DS267, 2010).

Vencidos os prazos para que os Estados Unidos dessem cumprimento às decisões do SSC, o Brasil solicitou, em dois pedidos separados, apresentados em julho e em outubro de 2005, autorização para retaliar em um montante total de cerca de US\$ 4 bilhões. No entanto, com a indicação de que poderiam haver avanços no processo de implementação da decisão por parte dos Estados Unidos, o Brasil concordou em suspender os procedimentos de arbitragem iniciados para definição dos valores de retaliação. Até o momento, as medidas de implementação norte-americanas, no que se refere aos subsídios acionáveis, limitam-se à eliminação do programa *Step 2*, a partir de agosto de 2006. Os principais programas de apoio interno – *Marketing Loan* e *Counter-Cyclical Payments* permanecem intocados. Com relação aos subsídios proibidos, além da revogação tardia do *Step 2*, o Governo norte-americano promoveu mudanças administrativas na operação dos programas de garantias de crédito à exportação e encaminhou à consideração do Congresso proposta que, em tese, possibilitaria tornar os prêmios cobrados para tais programas mais condizentes com seus custos e com a realidade do mercado (OMC/DS267, 2010).

Diante do escopo limitado das medidas de implementação adotadas pelos Estados Unidos, e havendo transcorrido cerca de um ano dos prazos estabelecidos para cumprimento das determinações do SSC, o Brasil decidiu solicitar a conformação de um painel de revisão na OMC para examinar a adequação do processo de implementação levado a cabo pelo Governo norte-americano. No segundo semestre do ano de 2009, a OMC autorizou o governo brasileiro a exercer seus direitos compensatórios em função da prática de subsídios a agricultura do algodão por parte dos Estados Unidos. O Brasil efetivará seus direitos adquiridos com a referente decisão, aplicando aos

Estados Unidos uma gama de medidas de retaliação comercial, a principal delas é a imposição de tarifas à importação, que podem chegar ao montante de US\$ 750 milhões ao ano, e que só cessarão com a eliminação dos subsídios do governo norte-americano ao setor.

5.5 AS PERSPECTIVAS PARA A EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

As tendências relacionadas às medidas de subsídios domésticos e de subsídios à exportação serão motivo de acirrada negociação na OMC, para os anos de 2010 e 2011. Sobretudo, porque ocorrerão mudanças nas leis que envolvem a prática de subsídios nas duas potências com voz mais forte nas negociações sobre o tema, tanto nos Estados Unidos, em 2012, como na União Europeia, em 2013. Merece destaque a atuação do Grupo Cairns, como uma terceira força nesta negociação, pois partiu do grupo uma proposta de redução gradual dos subsídios ao setor, que tem sido busca incessante da OMC, nas negociações da Rodada Doha. De acordo com o proposto pelo Grupo Cairns, apresentada no ano de 2005, os subsídios à exportação agrícola, seriam 100% eliminados em dezembro de 2013, seguindo o calendário apresentado no quadro 4.

Data	Redução como proporção ao orçamento do governo dedicado ao subsídios às exportações agrícolas
Jan. 2008	50%
Jan. 2009	60%
Dez. 2009	70%
Dez. 2010	80%
Dez. 2011	85%
Dez. 2012	95%
Dez. 2013	100%

Quadro 4: Calendário proposto para a eliminação gradual de todas as formas de subsídios à exportação, 2008-2013

Fonte: Grupo Cairns (2008)

Nas negociações da Rodada Doha, os membros acordaram pela eliminação de todas as formas de subsídios à exportação até o final do ano de 2013, seguindo a proposta do Grupo Cairns, e que as disciplinas sobre todas as medidas relativas à exportação com efeitos semelhantes seriam abolidas até a mesma data. No caso dos subsídios domésticos, há sinais de substituição deste mecanismo por outras medidas de menor impacto distorcivo no comércio (OMC, 2006a).

Apesar deste cenário positivo, a União Europeia se manifestou recentemente sobre a necessidade de se demonstrar à opinião pública que os subsídios não são apenas para os agricultores, mas para a proteção de bens públicos como medida de segurança alimentar, qualidade dos alimentos e proteção ambiental. Diante do enfoque estratégico como é tratado o setor agrícola na atualidade, a resistência dos europeus e dos americanos em reduzir os subsídios é cada vez mais forte. Segundo Motta (2010), o foco deixou de ser o subsídio em si, e passou a ser a adoção de políticas estratégicas para a agricultura, considerada ativo e vantagem competitiva para os países que mais protegem seus mercados.

O que deve ocorrer efetivamente, é que os subsídios, além de mantidos na União Europeia e nos Estados Unidos, poderão ser ampliados para outras regiões (MOTTA, 2010). Nestas circunstâncias, a estratégia brasileira de valorizar a produção abundante, através de um acordo que viabilize a liberalização do comércio, em igualdade de condições, não deverá ser bem-sucedida nas próximas negociações da Rodada Doha. A OMC tampouco terá condições de manter o rumo que parecia inevitável, de redução dos subsídios, em razão da recente crise financeira enfrentada pelos países, mas também pela crescente relevância da produção do setor agrícola nas economias emergentes.

O protecionismo dos mercados europeus e norte-americanos fica evidente, não apenas em razão da alta incidência de subsídios, mas também pela prática de exigências severas quanto a qualidade e a origem dos produtos importados. Basicamente, requerimentos técnicos que não cessam às exigências

sanitárias descabidas e fora da realidade dos produtos de origem, com o único objetivo de barrar as exportações competitivas como as dos países do Grupo Cairns, não subsidiadores e maiores exportadores entre os países em desenvolvimento.

Para que os países em desenvolvimento e competitivos no setor possam continuar liderando a produção na agricultura mundial, sem que ocorra uma significativa redução ou eliminação dos subsídios à agricultura, é preciso que se pense em mecanismos políticos compensatórios para a produção (MOTTA, 2010). Não se trata da adoção de subsídios distorcivos, mas é de suma importância dar efetividade aos instrumentos de crédito, para que sejam mais abundantes e de menor custo, bem como as garantias ao preço, para que a agricultura possa cumprir de fato seu papel estratégico de produção e para que seja competitiva no mercado mundial, a esperança é que as discussões sejam ampliadas e que resultem na adoção de políticas comerciais mais justas à agricultura e seu atual contexto de importância estratégica para as nações no âmbito do comércio internacional, afinal de contas declarar ao mercado agrícola internacional: *agriculture, je t'aime*, não é privilégio dos europeus e dos norte-americanos, mas uma necessidade para a maioria das economias mundiais.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a prática de subsídios à agricultura no comércio internacional. Os subsídios são fundamentais instrumentos de política comercial, amplamente utilizados pelas nações efetivamente envolvidas no mercado mundial. Contudo, a elevada e indiscriminada prática de subsídios, principalmente pelos países desenvolvidos, vêm anulando os efeitos positivos que sua concessão traria à intervenção dos governos. A doutrina econômica afirma que o derradeiro impacto dos subsídios é provocar distorções no comércio internacional e assegura que, na prática, isso tem se demonstrado. Este estudo pretendeu dimensionar essas afirmações, buscando compreender como a doutrina chegou a essa conclusão e por quais motivos esses efeitos são sentidos na prática do comércio internacional.

Com as análises realizadas no primeiro capítulo, que tratou dos subsídios no comércio internacional, foi possível definir subsídios como sendo uma concessão de incentivos, seja na forma de apoio, ajuda ou benefícios. São políticas que têm impacto direto sobre o orçamento governamental e que afetam a produção de bens. Contudo, mesmo as normas do ASMC, fundadas na preocupação com um comércio internacional mais justo, o conceito trazido pela regulação e aceito institucionalmente pela maioria das nações, deixa uma lacuna para várias outras possibilidades de práticas estatais de cunho extremamente intervencionista, dentre estas os subsídios ao setor agrícola. Também se verificou que governos usam subsídios por muitas razões, algumas mais fáceis de entender e defender do que outras. Ademais, se constatou que os objetivos para a prática de subsídios podem ser econômicos ou delineados por interesses que não representem a extinção de distorções no comércio, ao contrário, podem aumentar ainda mais os desvios no comércio internacional. Destaque para a abordagem de dois argumentos que se apresentam mais intimamente conectados à prática de subsídios no comércio internacional, e que são especialmente interessantes por se apresentarem como paradoxais em suas justificativas. Tratam-se dos argumentos da 'válvula de escape' no qual, os subsídios demonstram-se meios necessários ao bom funcionamento do comércio

e; da 'multifuncionalidade' que torna a concessão de subsídios mais transparente colocando-a sob discussões em âmbitos que não são econômicos, em específico, o social e o ambiental. Contudo, os dois argumentos encobrem, sob uma cortina de fumaça, os mais puros interesses protecionistas.

Ainda neste primeiro momento do trabalho, se constatou que as economias desenvolvidas detêm maior volume de recursos públicos, fator que as habilita a conceder mais subsídios. Portanto, quanto maior o poder econômico da nação, maior tende a ser sua intervenção, através da concessão de subsídios. Assim, os efeitos internacionais dos subsídios são proporcionais ao tamanho da economia do país que o concede, ou seja, políticas norte-americanas ou europeias têm o potencial de ser muito mais distorcivas tanto em decorrência da dotação orçamentária dos respectivos governos, como devido ao tamanho dos seus mercados. No entanto, uma completa proibição dos subsídios não é desejável, até porque, de certa forma, é possível compreender que, em sua essência, constituem uma alternativa à busca do bem-estar social da nação. E políticas com este interesse, particularmente no caso dos países em desenvolvimento, constituem papel fundamental do governo. Contudo, a utilização dos subsídios, na forma como vem sendo praticados, em especial os concedidos à agricultura, constituem-se em intervenções de cunho protecionistas que provocam distorções no comércio internacional.

Na última análise do capítulo inicial deste estudo, foi possível identificar os Estados Unidos e a União Europeia como as nações que mais se utilizam de subsídios no comércio internacional, haja vista a quantidade de casos registrados na OMC, que envolvem as duas nações como parte demandada em matéria de direito compensatórios à prática de subsídios. Em matéria agrícola, ostentam a posição de nações que mais usam formas de subsídios à produção e à exportação e foram derrotadas na OMC em dois casos emblemáticos para o setor e que envolveram, como beneficiário das decisões, o Brasil. Portanto, constatou-se que, tanto os norte-americanos quanto o bloco europeu são os membros que mais sofrem medidas de retaliação na OMC em razão dos impactos de suas políticas de intervenção governamental protecionistas na forma

de subsídios, completamente contrárias a liberalização comercial defendida pelo órgão.

A incursão sobre o tratamento teórico dos subsídios no comércio internacional, realizada no segundo capítulo, que versou sobre os subsídios na teoria econômica, possibilitou compreender que ao se analisar os efeitos das tarifas de importação e dos subsídios à exportação, foi possível compreender como são afetadas a oferta e a demanda em função dos preços externos. Sabe-se que de maneira indireta também se vê afetada a distribuição de renda do resto das nações mundiais que recebem as importações das produções subsidiadas. Se constatou que os subsídios à exportação geram estímulos a produção e assim, em função do aumento na oferta, esta produção pode ser colocada nos mercados mundiais. Como resultado, os preços externos do produto subsidiado sofrem uma queda e isto afeta fortemente os produtores das demais economias mundiais. Em relação aos termos de troca, foi possível verificar a ocorrência de efeitos opostos provocados pela imposição de tarifas de importação e pelas práticas de subsídios à exportação. Portanto, a concessão de subsídios à exportação leva a uma piora dos termos de troca. No caso das tarifas de importação, o efeito é oposto, com uma melhora dos termos de troca, no caso de um país grande.

Pode-se constatar que o uso de subsídios às exportações, como uma ferramenta de política econômica, está mais relacionado às peculiaridades da política comercial do que com a lógica econômica e quem sempre perde com essa política é o próprio país que a adotou. Além dele, os produtores do país importador de produtos subsidiados, os trabalhadores agrícolas do país importador e os consumidores do país que subsidia, porque pagam o preço relativamente alto e, além disso, pagam os subsídios com seus impostos. No mesmo capítulo, se constatou que o subsídio à exportação acaba por reduzir a quantidade ofertada ao mercado interno e aumenta o preço internamente até o nível do preço internacional com o subsídio. Assim os subsídios à exportação geram custos que excedem seus benefícios. Como se pode observar, as duas políticas comerciais, imposição de tarifas e concessão de subsídios, beneficiam

os produtores domésticos e diminuem os ganhos dos consumidores. Por fim, como se demonstrou, apenas os subsídios às exportações diminuem o bem-estar da nação, tanto para uma economia grande quanto para uma economia pequena, sendo que para o país grande, a perda de bem-estar é maior.

O estudo da regulação dos subsídios no comércio internacional, realizado no terceiro capítulo, trouxe as instituições jurídicas que norteiam o tratamento regulatório dos subsídios no comércio internacional, principalmente o AsA e o ASMC. Destacando-se as constatações de que o SMC passou por uma enorme evolução, expandindo de um enfoque centrado em medidas alfandegárias para incluir políticas governamentais adotadas no âmbito nacional. Esta expansão atendeu, sobretudo, os interesses dos membros mais poderosos e das grandes corporações que representavam, em busca de maior segurança e previsibilidade nas suas operações comerciais internacionais. Também foi possível identificar quais tratamentos foram demandados à questão dos subsídios no comércio internacional, em especial os praticados no mercado agrícola mundial. O estudo da evolução histórica da regulação sobre o comércio internacional demonstrou que a tensão entre autonomia regulatória e liberdade comercial perpassa pela evolução do SMC. Esta tensão tem origem na necessidade de persecução de interesses nacionais, o que impede a cooperação em alguns temas. Dentre esses temas, se destaca a regulação dos subsídios, daí a resistência em criar regras eficazes para o seu controle, sobretudo no caso dos subsídios concedidos à exportação.

Na sequência do terceiro capítulo, foram analisadas as disciplinas internacionais que norteiam a concessão de subsídios agrícolas, fruto das negociações na Rodada Uruguai e dispostas, prioritariamente, no AsA. O qual estabelece um regime peculiar, integrado por um conjunto de regras destinado a promoção da progressiva liberalização do comércio agrícola mundial. Observou-se grande assimetria entre os critérios de regulação dos subsídios adotados pelo AsA, quando comparados aos do ASMC. O AsA introduz metodologia de controle das medidas de apoio doméstico e subsídios à exportação quando beneficiam o setor agrícola, sem detalhar procedimentos para o respectivo questionamento. O

ASMC introduz regras fortes de conduta e, em casos específicos, proíbe a concessão dos subsídios. Essa assimetria só se justifica por razões políticas dadas as dificuldades históricas de submeter a agricultura às regras multilaterais do comércio. Destacou-se que a tendência parece ser a unificação do AsA e do ASMC, ao menos é o indicativo nas negociações da Rodada Doha. Isso porque as regras e os compromissos de redução dos subsídios ao setor agrícola da Rodada Uruguai significaram relativamente pouco em termos de efetiva liberalização do comércio agrícola.

No quarto e último capítulo do estudo, que dimensiona a prática de subsídios no comércio agrícola internacional, verificou-se que os subsídios agrícolas são considerados sob quatro categorias principais: apoio doméstico, subsídios à exportação, ajuda alimentar e benefícios auferidos por empresas estatais. Os volumes mais elevados são concedidos sob a primeira categoria, com destaque para as medidas adotadas pelos Estados Unidos e União Europeia. Não obstante, os níveis dos subsídios concedidos ao setor agrícola continuam em um patamar elevado, fator que tem gerado preocupações sobre a eficiência das regras internacionais vigentes em controlá-los. O próprio controle, e não apenas isso, a tentativa de eliminar os subsídios do comércio internacional são questões proeminentes na OMC, mas que vêm retratando e evidenciando as suas deficiências em promover a progressiva liberalização do comércio agrícola mundial.

Foi possível identificar que houve um aumento considerável das disputas comerciais em matéria de direitos compensatórios em relação ao total de disputas comerciais que envolvem o setor agrícola. A importância em se analisar a prática dos subsídios à agricultura na União Europeia e nos Estados Unidos esta intimamente ligada ao que se demonstrou com relação as evoluções das disputas comerciais submetidas à OMC. Fundamentalmente porque as duas potências figuram não apenas como os Membros mais envolvidos em contenciosos comerciais na OMC, mas também como os principais provedores de subsídios, especialmente em relação ao setor agrícola. Se demonstrou que é possível dar dimensão ao fato de se considerar os Estados Unidos e a União

Europeia como as economias que mais se utilizam deste instrumento de política comercial para intervirem no comércio internacional, seja para proteger seu mercado agrícola ou para se utilizar de uma válvula de escape possibilitando que outros acordos não sofram a influência da sua prática de subsídios à agricultura no comércio internacional. Para corroborar essa afirmação, foram demonstrados os dados estatísticos mais recentes sobre a política europeia de subsídios à agricultura e tratamento conferido aos subsídios agrícolas nos Estados Unidos.

As demonstrações do último capítulo mostram porque foi relevante realizar uma breve análise dos dois casos mais relevantes para os Estados Unidos e para a União Europeia, submetidos ao SSC da OMC, e que envolvem a concessão de subsídios na atuação destas economias no comércio agrícola internacional. Com a pretensão de solidificar ainda mais as dimensões e os impactos causados pela prática de subsídios destas nações no comércio internacional. No *case* dos subsídios da União Europeia à exportação de açúcar, demonstrou-se que o bloco europeu não vêm diminuindo o nível de subsídio ao setor como determinou a decisão favorável ao Brasil e a Austrália, o que tem levado estas nações a considerarem uma possível solicitação junto a OMC de medidas de retaliação as práticas de subsídios ao setor por parte do bloco europeu. No *case* dos subsídios à produção e à exportação do algodão norte-americano, verificou-se que no segundo semestre do ano de 2009, a OMC autorizou o governo brasileiro a exercer seus direitos compensatórios em função da prática de subsídios a agricultura do algodão por parte dos Estados Unidos. O Brasil efetivará seus direitos adquiridos com a referente decisão, aplicando aos Estados Unidos uma gama de medidas de retaliação comercial, a principal delas é a imposição de tarifas à importação, que podem chegar ao montante de US\$ 750 milhões ao ano, e que só cessarão com a eliminação dos subsídios do governo norte-americano ao setor.

As tendências relacionadas às medidas de subsídios domésticos e de subsídios à exportação serão motivo de acirrada negociação na OMC, para os anos de 2010 e 2011. Sobretudo, porque ocorrerão mudanças nas leis que envolvem a prática de subsídios nas duas potencias com voz mais forte nas

negociações sobre o tema, tanto nos Estados Unidos, em 2012, como na União Europeia, em 2013. Merece destaque a atuação do Grupo Cairns, como uma terceira força nesta negociação, pois verificou-se que partiu do grupo uma proposta de redução gradual dos subsídios ao setor, que tem sido busca incessante da OMC nas negociações da Rodada Doha. Os membros da OMC acordaram pela eliminação de todas as formas de subsídios à exportação até o final do ano de 2013, seguindo a proposta do Grupo Cairns.

Por fim, coube salientar que apesar deste cenário positivo, diante do enfoque estratégico como é tratado o setor agrícola na atualidade, a resistência da União Europeia e dos Estados Unidos em reduzir os subsídios é cada vez mais forte e o protecionismo dos mercados europeus e norte-americanos fica evidente. A tendência é que as decisões da OMC continuem no sentido de retaliar a prática de subsídios no mercado mundial fazendo com que as discussões da Rodada Doha tenham sequência, sejam ampliadas e que resultem, não numa eliminação completa dos subsídios, mas na adoção de políticas comerciais mais justas à agricultura e seu atual contexto de importância estratégica para as nações. Sobretudo, porque uma completa proibição dos subsídios não é desejável considerando que, em sua essência, constitui uma alternativa à busca do bem-estar social da nação, e para os governos uma importante e estratégica política econômica com ampla utilização no âmbito do comércio internacional, especialmente o agrícola.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Européia. **Economia Rural**, v. 40, n. 2, p. 235-264, 2002.

ASMC – Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Disponível em: <http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e?24-scm.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2010.

ANDERSON, K. The Challenge of Reducing Subsidies and Trade Barriers. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3415. World Bank, set. 2004.

_____. The Political Economy of Coal Subsidies in Europe. **CEPR Discussion Paper**, 1995. Disponível em: <www.cepr.org/pubs/dps/DP1089.asp>. Acesso em: 25 jun. 2010.

_____; VALENZUELA, E. Do Global Trade Distortions Still Harm Developing Country farmers? **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3901. World Bank, 2006.

AZEVEDO, A. F. Z. Mercosur: ambitious policies, poor practices. **Revista de Economia Política**, v. 24, p. 584-601, 2004.

BALASSA, B. Subsidies and Countervailing Measures: economic considerations. **Journal of World Trade**. Geneva: Kluwer Law International, v. 23, n. 2, p. 65-79, 1989.

BALDWIN, R. Imposing Multilateral discipline on administered protection. *In*: KRUEGER, A. O. (Ed.). **The WTO as an international organization**. Chicago: Chicago University, 1998, p.297-328. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=aMA3lvyzya4C&pg=PA297&lpg=PA297&dq=Imposing+multilateral+discipline+on+administered+protection&source=bl&ots=Y5JZqHGpvt&sig=kXOAAUmgwGN_smQQxdu8jV77lSk&hl=pt-BR&ei=BmR7TO6LA4K0lQeZucnsCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBUQ6AEwAA#v=onepage&q=Imposing%20multilateral%20discipline%20on%20administered%20protection&f=false>. Acesso em: 25 jun. 2010.

_____. **The Changing Nature of U.S. Trade Policy Since World II**. The Structure Evolution of Recent U.S. Trade Policy. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

BECHARA, C. H. T.; REDESCHI, R. **A Solução de Controvérsias no Mercosul e na OMC**: o litígio Brasil x Argentina no Mercosul, o caso Embraer na OMC – Brasil x Canadá. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

BENITAH, M. **The Law of Subsidies under the GATT/WTO System**. United Kingdom: Kluwer Law International, 2001. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=UN0HkoRCRZkC&printsec=frontcover&dq=The+Law+of+Subsidies+under+the+GATT/WTO+System&source=bl&ots=fBzG3ffG9X&sig=jPez13MITDEACASYeZD3RlpRqM&hl=pt-BR&ei=S2V7TKjPDYW0IQeO3JHsCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 25 jun. 2010.

BILAL, S.; PEZAROS, P. **Negotiating the Future of Agricultural Policies: agricultural trade and the millenium WTO round**. London: Kluwer Law International, 2000.

BLIACHERIENE, A. C. Subsídios: efeitos, contramedidas e regulamentação – uma análise das normas nacionais e das normas da OMC. p. 287-325. In: TÔRRES, H. T. (coord.). **Direito Tributário Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio Comercial do Agronegócio: trinta principais parceiros comerciais**. Eliezer de Lima Lopes (coord.) et al. 2. ed. Brasília: MAPA / SRI / DPI / CGOE, 2007.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio Comercial do Agronegócio: trinta principais parceiros comerciais**. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. Brasília: MAPA, 2008.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Intercâmbio Comercial do Agronegócio: trinta principais parceiros comerciais**. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. Brasília: MAPA / ASC, 2009.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. **Barreiras a Produtos Brasileiros no Mercado dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: FUNCEX, 2007.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Comércio Exterior. **Barreiras Externas às Exportações Brasileiras**. Brasília: SECEX, 2008.

CASSANO, F. A. A Teoria Econômica e o Comércio Internacional. **Pesquisa e Debate**, v. 13, n. 1(21), p. 112-128, 2002.

CAVES, R. E.; FRANKEL, J. A.; JONES, R. W. **Economia Internacional**. Traduzido por Cecília Camargo Bartolatti e Célio Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2001.

CHEREM, G. S. **Organização Mundial do Comércio: economia – direito – subsídio**. Curitiba: Juruá, 2003.

COLLINS-WILLIAMS, T.; SALEMBIER, G. International Disciplines on Subsidies: the GATT, the WTO and the Future Agenda. **Journal of World Trade**, v. 30, n. 1, 1996, p. 5-17. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=IMf6QvjoYD4C&oi=fnd&pg=PA381&dq=International+Disciplines+on+Subsidies.+The+GATT,+the+WTO+and+the+Future+Agenda&ots=oyYcjlXxgT&sig=hQkJthtceWbZHq2xilh3BsQSsAl#v=onepage&q=International%20Disciplines%20on%20Subsidies.%20The%20GATT%2C%20the%20WTO%20and%20the%20Future%20Agenda&f=false>>. Acesso em: 25 out. 2009.

DANTAS, A. **Subsídios Agrícolas**: regulação internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELCROS, F. The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: state of play at the start of negotiations. **Journal of World Trade**, v. 36, n. 2, p. 219-253, 2002.

DESTA, M. G. **The law of International Trade in Agricultural Products**: from GATT 1947 to the WTO agreement on agriculture. London: Kluwer Law International, 2002.

DIAS, R.; RODRIGUES, W. **Comércio Exterior**: teoria e gestão. São Paulo: Atlas, 2004.

DURAIAPPAH, A. K. **Trade-Related Subsidies**: briefing the north-south divide. Geneva: IISD, 2003.

EUROPEAN UNION. **European Commission for Agriculture and Rural Development**. Rural Development in the European Union: Statistical and Economic Information. Bruxelas: REPORT, 2009.

_____. **Tratado sobre o Funcionamento da União Européia**. Disponível em: <<http://www.eur-lex.europa.eu>>. Acesso em: 03 jul. 2010.

FINGER, M. **Ideas Count, Words Inform**: ilssues in world trade policy. London: MacMillan Press, 1986.

FONSECA, A. D. Q. **A Regulação Internacional dos Subsídios à Exportação**: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira. Análises e Propostas, n. 32. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

GARCIA, J. P. **Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas**. Madrid: Boletín Oficial Del Estado, 1999.

GARDNER, B. L. The Political Economy of U.S Export Subsidies for Wheat. p. 291-334. In: KRUEGER, Anne O. (ed). **The Political Economy of American Trade Policy**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

GC. The Cairns Group. **Domestic Support**: impacting negatively on developing countries agricultural export interests. Cairns: The Group Cairns, 2008. Disponível em: <<http://www.cairnsgroup.org/factsheets/index.html>>. Acesso em: 28 out. 2009.

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade. Disponível em: <http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/legal_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2010.

GOLDSTEIN, J. **Ideas, Interests and American Trade Policy**. New York, Ithaca: Cornell University, 1993. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_m0365/is_n3_v38/ai_15595407/>. Acesso em: 26 out. 2009.

HOEKMAN, B.; KOSTECKI, M. **The Political Economy of the World Trading System**. New York: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=23621741>>. Acesso em: 26 out. 2009.

HORLICK, G. N. CLARKE, P. A. The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. In: MACRORY, P. F; APPLETON, A. E; PLUMMER, M. G. **The World Trade Organization**: legal, economic and political analysis. Toronto: Springer Science, 2005.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUDEC, R. **The GATT Legal System and World Trade Diplomacy**. New York: Praeger Publishers, 1975.

JACKSON, J. **The World Trading System**: law and policy of international economic relations. Cambridge: The MIT Press, 1997. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=1L3Upl7bM3IC&dq=World+Trading+System:+Law+and+Policy+of+International+Economic+Relations.&printsec=frontcover&source=bn&hl=pt-BR&ei=r2KrS46jCsKnuAejvT3DQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CB8Q6AEwAw#v=onepage&q=&f=false>. Acesso em: 03 mar. 2010.

_____; DAVEY, W.; SYKES JR, A. O. **Legal Problems of International Economic Relations**: cases, material and text. 4th ed. St. Paul: West Group, 2003.

KAYE, D.; KLEINFELD, G. Red Light, Green Light: the 1994 agreement on subsidies and countervailing measures, research and development assistance, and U.S. policy. **Journal of International Arbitration**. Geneva, v. 11, n. 6, p. 43-63, 1994.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional**: teoria e política. Tradutor técnico Eliezer Martins Diniz. 6. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2006.

LAFER, C. **A OMC e a Regulação do Comércio Internacional**: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **Mudam-se os Tempos**: diplomacia brasileira - 2001-2002. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2002.

_____. O GATT, a Cláusula da Nação mais Favorecida e a América Latina. **Revista de Direito Mercantil**, v. X, n. 3, 1971.

LAMY, P. **We Renew our Resolve to Complete the Doha Work Programme fully and to Conclude the Negotiations Launched at the Doha Successfully in 2006**. World Trade Organization Notices – DG, Pascal Lamy, 24 dez. 2005. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl03_e.htm>. Acesso em: 15 out. 2009.

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.

MAGNUS, J. R. WTO Organization Subsidy Discipline: is this the “Retrenchment Round”? **Journal of World Trade**. Geneva, v. 38, n. 6, p. 985-1047, 2004.

MANKIW, N. G. **Introdução à Economia**: princípios de micro e macroeconomia. Traduzido por Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MESQUITA, P. E. **Multifuncionalidade e Preocupações Não Comerciais**: implicações para as negociações agrícolas na OMC. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2005.

MOLTKE, K. **Negotiating Subsidy Reduction in the World Trade Organization**. Discussion Paper. International Institute for Sustainable Development, 2003.

MORAES, H. C. **O Regime dos Subsídios Intrazona no Mercosul**. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

MOTTA, A. Subsídios para a Agricultura. **Jornal Zero Hora**. Porto Alegre, a. 46, n. 16.256, 06 mar. 2010.

NAIDIN, L. LEMME; M. GADELHA, M. F. **Subsídios em Doha**: propostas de negociações e implicações sobre políticas domésticas. Policy Brief da Rede LATN. Rio de Janeiro: LATN, 2006.

OCDE. **Agricultural Policies in OECD Countries**: at a glacê. Paris: OECD Publishers, 2006.

_____. **Environmentally Harmful Subsidies**: challenges for reform. OECD Publishers, 2005.

OMC. **World Trade Report 2006**: Exploring the link between subsidies, trade and the WTO. Geneva: WTO, 2006a.

_____. **Annual Report 2006**. Geneva: WTO, 2006b.

_____. **Annual Report 2005**. Geneva: WTO, 2005.

_____. **Annual Report 2007**. Geneva: WTO, 2007.

_____/DS265. **Export Subsidies on Sugar**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm>. Acesso em: 17 jul. 2010.

_____/DS266. **Export Subsidies on Sugar**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm>. Acesso em: 17 jul. 2010.

_____/DS267. **Upland Cotton**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>. Acesso em: 19 jul. 2010.

_____/DS283. **Export Subsidies on Sugar**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds283_e.htm>. Acesso em: 17 jul. 2010.

_____/DS310. **Determination of the International Trade Commission in Hard Red Spring Wheat from Canada**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds310_e.htm>. Acesso em: 17 jul. 2010.

_____/DS357. **Subsidies and Other Domestic Support for Corn and Other Agricultural Products**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds357_e.htm>. Acesso em: 19 jul. 2010.

_____/DS365. **Domestic Support and Export Credit Guarantees for Agricultural Products**. Geneva: WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds365_e.htm>. Acesso em: 17 jul. 2010.

OMC. The Doha round texts: introduction and contents. **Doha development Agenda:** texts. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/texts_contents_e.htm>. Acesso em: 12 ago. 2009a.

_____. The GATT years: from Havana to Marrakech. **Understanding the WTO: Basics.** Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>. Acesso em: 10 ago. 2009b.

OUTLAW, J. L. **A Discussion on the 2002 Farm Bill:** the facts we really need to know. Disponível em: <<http://www.apfc.tamu.edu/pubs/8/382/victoriaagpolicy.ppt>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

PORTO, M. C. L.; FLÔRES JR. R. G. **Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul.** São Paulo: GVLaw, 2005.

PRADO, L. C. et al. **A Nova Economia Internacional.** 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

RATTI, B. **Comércio Internacional e Câmbio.** São Paulo: Aduaneiras, 1997.

REIS, F. N. **Subsídio na OMC:** as limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras da ASMC e pela jurisprudência da OMC. Curitiba: Juruá, 2008.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia.** São Paulo: Best Seller, 2000.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

STANBROOK, C.; BENTLEY, P. **Dumping and Subsidies.** 3. ed. London: Kluwer Law International, 1996.

STEENBLIK, R. **Subsidy Measurement and Classification:** developing a Common Framework. Paper for the OECD Workshop on Environmentally Harmfull Subsidies, Paris: 2002. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=UO5OnAiAl98C&printsec=frontcover&dq=Dumping+and+Subsidies&source=bl&ots=5pZB5hN2DC&sig=dUnbUuYZ9Cjt4HAIoGw5ZROgMec&hl=pt-BR&ei=RW97TL3UloOBIAfaorC0Cg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CCgQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 18 mar. 2010.

STEWART, T. P. **The GATT Uruguay Round: a negotiating history (1986-1992)**. Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=_zdx2wjwNeAC&printsec=frontcover&dq=The+GATT+Uruguay+Round:+A+negotiating+History&source=bl&ots=n4LQz2IVzd&sig=B9Z_xr-nw5aNmCiFUhNrmyS0cBc&hl=pt-BR&ei=n4SqS-29KMyPuAfZoLR&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CBoQ6AEwAg#v=onepage&q=&f=false>. Acesso em: 26 out. 2009.

STOLBER, R. **Derecho Administrativo Económico**. Madrid: Ministério para las Administraciones Públicas, 1992.

SUMNER, D. A. **Agricultural Trade Policy: letting markets work**. Washington: The AEI Press, 1995. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=AaRLRBICu6sC&printsec=frontcover&dq=Agricultural+Trade+Policy:+Letting+Markets+Work&source=bl&ots=mnPzluzQ5c&sig=VSvO0P098zBT-bhN6OolkJFJN7Q&hl=pt-BR&ei=gW97TM3XF4WBIAf_97XwCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CCQQ6AEwAQ#v=onepage&q=&f=false>. Acesso em: 24 out. 2009.

SYKES, A. O. The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures. **Law and Economics Working Paper**, n. 186. The Law School, University of Chicago, 2003.

THORSTENSEN, V. H. **OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

UNITED States Department of Agriculture. Disponível em: <<http://www.usda.gov>>. Acesso em: 24 mai. 2010.

VALLS, L. Histórico da Rodada Uruguai do GATT. **Estudos em Comércio Exterior**, v. 1, n. 3, 1997.

WATKINS, K. Farm Fallacies that Hurt the Poor. In: World Bank. **Development Outreach**. Washington: 2003. Disponível em: <<http://www.devoutreach.com/july03/TextOnlyVersion/tabid/1014/Default.aspx>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

WILLIAMSON, J. **A Economia Aberta e a Economia Mundial: um texto de Economia Internacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

WINHAM, G. R. **International Trade and the Tokyo Round Negotiation**. London: Princeton University, 1986.

_____. **The Evolution of International Trade Agreements**. London: University of London Press Incorporated, 1992.

ZAMPETTI, A. B. The Uruguay Round Agreement on Subsidies: a forward-looking assessment. **Journal of World Trade**. Geneve, v. 19, n. 2, Dec. 1995.