

# REVISTA DE DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nº3 | 2020

COORDENAÇÃO: RABIH NASSER

**AUTORES:**

**BERNARDO LEITE**

**CAMILA EMI TOMIMATSU**

**CAROL SAYEG**

**CORA MENDES**

**DÉBORAH DE SOUSA E CASTRO MELO**

**FELIPE DE MENDONÇA LOPES**

**FERNANDO BENJAMIN BUENO**

**FRANCISCO NICLÓS NEGRÃO**

**GABRIELA LEONI FURTADO**

**GUSTAVO MADI REZENDE**

**JULIA KREIN**

**LUCAS JIMENEZ**

**MARINA STAIBANO G. FERNANDES**

**MARINA MARTES**

**MARINA YOSHIMI TAKITANI**

**MAURO BERENHOLC**

**MILENA DA FONSECA AZEVEDO**

**SARA TIRONI**

**THIAGO SANTOS CANARIO BARROCA**

**VALÉRIA MENDES COSTA PARANHOS**

**En|aW**  
PORTAL DE REVISTAS JURÍDICAS

## EXPEDIENTE

**Coordenador:**

Rabih A. Nasser

**Publicação:**

Nº 03 - 2020

**ISSN:** 2596-3171

**Edição:**

Enlaw - Portal de Revistas Jurídicas

R. Doutor Melo Alves, 227, Sala 2

Cerqueira Cesar - São Paulo - SP

CEP: 01417-010

[www.enlaw.com.br](http://www.enlaw.com.br)

[contato@enlaw.com.br](mailto:contato@enlaw.com.br)

**Nossas Redes Sociais:**

*Facebook:*

[www.facebook.com/enlawrevistasjuridicas](http://www.facebook.com/enlawrevistasjuridicas)

*LinkedIn:*

<https://br.linkedin.com/company/enlaw-portal-de-revistas-juridicas>

*Instagram:*

[@enlawportalderevistasjuridicas](https://www.instagram.com/enlawportalderevistasjuridicas)

**Design de Capa:**

Taurine

**Projeto Gráfico:**

Ariane Oliveira Assoni

*Os elementos fornecidos e as opiniões inseridas  
nessa publicação são de responsabilidade exclusiva  
de seus autores.*

# SUBSÍDIOS INDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS EM UM CONTEXTO DE CRISE

Rabih A. Nasser<sup>1</sup>

## RESUMO

Subsídios, tanto agrícolas quanto industriais, são um dos temas mais relevantes das negociações comerciais multilaterais. O conjunto de regras atualmente em vigor foi estabelecido no âmbito da Rodada Uruguai, em 1994. Desde então pouco se avançou em termos de novas regras. Apesar de o mandato negociador da Rodada Doha estabelecer o objetivo de avançar tanto no esclarecimento e revisão das regras sobre subsídios industriais, quanto um amplo programa de reforma das formas de apoio ao setor agrícola, houve apenas acordos limitados sobre subsídios à exportação de produtos agrícolas e, mais recentemente, as negociações se concentraram em subsídios à pesca. Manifestações recentes de dois grupos de países (EUA, Japão e União Europeia, de um lado, e o Grupo de Cairns, de outro) mostram que a agenda de aprimoramento da regulação multilateral sobre subsídios continua atual e talvez tenha recuperado vigor. O artigo pretende traçar um panorama da evolução dessa regulação e, a partir dessas demandas diferentes mas talvez complementares postas recentemente, tratar das perspec-

---

<sup>1</sup> Professor de direito do comércio internacional da FGV Direito SP. Sócio de Nasser Sociedade de Advogados. Integra desde 2019, por eleição dos membros da OMC, o Permanent Group of Experts estabelecido pelo Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias, com base no Art. 24 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC).

tivas que o contexto de dupla crise que o mundo vive atualmente (do multilateralismo e de saúde pública) permite traçar em relação a esse importante tema sistêmico.

**Palavras-chave:** Subsídios industriais e agrícolas. Sistema Multilateral de Comércio. Organização Mundial do Comércio. Regulação multilateral. Rodada Doha. Perspectivas. Negociações. Crise do multilateralismo e de saúde pública.

## ABSTRACT

Subsidies, both industrial and agricultural, is one of the most relevant issues of multilateral trade negotiations. The rules currently in force were agreed in the context of the Uruguay Round, in 1994. Since then, little progress has been achieved in terms of new rules. Although the negotiating mandate of the Doha Round provided for an objective to advance in clarifying and improving the disciplines about industrial subsidies, as well as in carrying forward an ample program of reform of governmental support to the agricultural sector, there has been only limited agreements regarding agricultural export subsidies and, more recently, negotiations have focused mostly on fisheries subsidies. However, recent statements by two groups of countries (Japan, USA and European Union, on one side, and the Cairns Group, on the other) show that the improvement of multilateral regulation on subsidies continues to be relevant issue and may even have revigorated. The article intends to provide an overview of the evolution of this regulation and, based on these different but perhaps complementary demands put forward recently, address the prospects that the current context of double crises that the world faces (the multilateralism's and that of public health) allows to envisage in regards to this important systemic issue.

**Keywords:** Industrial and agricultural subsidies. Multilateral trading system. World Trade Organization. Multilateral regulation. Doha Round. Prospects. Negotiations. Multilateralism and public health crisis.

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos temas tradicionais nas negociações comerciais multilaterais é o dos subsídios, tanto agrícolas quanto industriais. Pelos potenciais efeitos distorcivos que as diversas formas de apoio governamental podem ter sobre o comércio internacional, o tema dos subsídios pode também ser considerado um dos mais importantes.

Ainda que possa aparecer em negociações em outros âmbitos, costuma-se considerar que o mais adequado é que compromissos em relação a subsídios sejam deixados para o âmbito multilateral. Isto se deve aos impactos que certos subsídios concedidos por um país podem ter sobre um conjunto amplo de parceiros, sem que seja possível lidar de forma segregada com esses efeitos.

Uma confirmação dessa preferência pelo tratamento multilateral do tema está no acordo de princípios concluído entre Mercosul e União Europeia em junho de 2019. O capítulo sobre subsídios possui menos de duas páginas. Apesar da concordância das partes quanto aos princípios de que (i) subsídios podem ser concedidos para atingir objetivos de políticas públicas, mas que (ii) certos subsídios têm o potencial de distorcer o funcionamento adequado dos mercados e prejudicar os benefícios da liberalização comercial,<sup>2</sup> os compromissos assumidos são escassos, limitando-se à cooperação em alguns aspectos.

Os dois blocos se dispõem a trabalhar juntos para, por exemplo, (a) buscar maneiras efetivas de coordenar posições e propostas em relação a subsídios no contexto das negociações na OMC e (b) explorar maneiras de aprimorar a transparência em relação a subsídios.<sup>3</sup>

---

2 Article X.1. Principles. The Parties agree that subsidies can be granted by a Party when they are necessary to achieve a public policy objective. The Parties acknowledge, however, that certain subsidies have the potential to distort the proper functioning of markets and undermine the benefits of trade liberalisation. EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

3 Article X.1. Cooperation. The Parties recognize the need to work jointly and cooperate, both at multilateral and regional level, in order to: (a) seek effective ways to coordinate positions and proposals regarding subsidies in the framework of the WTO negotiations; (b) explore ways to improve transparency regarding subsidies; (...) EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

Este artigo pretende, primeiramente, traçar um breve panorama do status da regulação multilateral e das negociações sobre subsídios desde o final da Rodada Uruguai (item 2). Em seguida, trata de manifestações divulgadas recentemente por dois grupos de países sobre o que consideram ser prioridades nas negociações sobre subsídios industriais e agrícolas (item 3). Finalmente, procura-se traçar as perspectivas que é possível divisar no contexto de dupla crise em que nos encontramos: a do multilateralismo (inclusive, mas não apenas, comercial) e a de saúde pública representada pela pandemia de Covid-19, com seus inevitavelmente significativos impactos sobre políticas econômicas e o comércio internacional (item 4).

## 2. SUBSÍDIOS NO SISTEMA MULTILATERAL

No sistema multilateral de comércio, as regras atualmente em vigor sobre subsídios podem ser encontradas nos Arts. VI e XVI do GATT 1994, no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) e no Acordo sobre Agricultura, os dois últimos negociados e firmados no âmbito da Rodada Uruguai (1986-1994).

Após o extenso e ambicioso resultado da Rodada Uruguai, poucos avanços foram registrados na OMC no que se refere à criação de novas regras, para revisão, ampliação ou aprimoramento das que estão em vigor desde 1994.

Os avanços ou novidades, nesse período, vieram principalmente do imenso repertório de decisões tomadas no âmbito do órgão de solução de controvérsias (OSC), nas disputas entre os países membros sobre a compatibilidade de medidas comerciais com os acordos da OMC (*covered agreements*).

Não foi diferente em relação aos subsídios. Estabeleceu-se uma ampla jurisprudência sobre subsídios industriais e agrícolas durante os 25 anos em que o sistema de solução de controvérsias funcionou plenamente, até a completa paralisação do Órgão de Apelação (OA) ao final de 2019. Apenas o ASMC foi mencionado no pedido de consultas de

130 das 595 disputas iniciadas desde 1995.<sup>4</sup>

Em linha com o disposto no Art. 3.2 do *Dispute Settlement Understanding* (DSU), o objetivo dos painéis e do OA seria o de ajudar a preservar os direitos e obrigações dos membros da OMC, esclarecendo o conteúdo das regras em cada caso, de acordo com as normas costumeiras de interpretação do direito internacional público.<sup>5</sup>

Alguns países, no entanto, e em especial os EUA, criticaram o alcance de determinadas decisões, inclusive sobre subsídios, considerando que elas extrapolaram o mandato que o sistema de solução de controvérsias recebeu dos membros, por terem supostamente contrariado a determinação de que não poderiam acrescentar ou diminuir os direitos e obrigações estabelecidos nos acordos. Ou seja, essas decisões teriam ido além do que está previsto nas normas.

Esta e outras críticas ao sistema de soluções de controvérsias estão na origem da obstrução feita pelos EUA à nomeação de novos membros do OA e no chamado por reformas do sistema.<sup>6</sup>

## 2.1. A regulação sobre subsídios agrícolas e industriais

No que se refere às regras acordadas na Rodada Uruguai, é bem conhecida a assimetria dos resultados no que se refere a subsídios industriais e agrícolas. Em relação aos primeiros, estabeleceu-se uma regulação mais restritiva, prevendo a proibição de certos tipos de subsídios e o estabelecimento de critérios (como o de *serious prejudice*) que poderiam levar à condenação de outros; ao passo que se impôs menos

4 Lista dos casos disponível em [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm).

5 O artigo 3.2 estabelece: *The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements.*

6 Uma análise dessas críticas pode ser encontrada na palestra “*The Rise (and Demise?) of the WTO Appellate Body*”, proferida por Thomas Graham na Universidade Georgetown em 5 de março de 2020.

restrições à concessão de subsídios agrícolas, sejam medidas de apoio interno ou subsídios à exportação.

Em relação aos subsídios industriais, era bastante influente a visão de que essas formas de apoio governamental, envolvendo uma transferência efetiva ou potencial de recursos para agentes privados, eram instrumentos ultrapassados de política industrial, que distorciam o fluxo comercial ao conferir vantagens artificiais aos agentes e bens beneficiados.<sup>7</sup>

Assim, para poder regular mais efetivamente essas formas de apoio, chegou-se a acordo pela primeira vez sobre uma definição de subsídios, constante do Art. 1 do ASMC, segundo a qual um subsídio existe quando há uma **contribuição financeira** por um governo ou por um órgão público (*public body*) ou **há alguma forma de sustentação de preço ou renda**, que confira um **benefício**. É necessário, ainda, que o subsídio seja **específico**, nos termos do Art. 2, para que esteja sujeito às regras sobre subsídios proibidos e acionáveis, previstas nas Partes II e III, bem como para que possa estar sujeito à imposição de medidas compensatórias, conforme a Parte V do ASMC.

Em seguida, o acordo previu no Art. 3 a proibição, independentemente de seus efeitos, de subsídios condicionados, de fato ou de direito, à performance exportadora, bem como daqueles condicionados ao uso de produtos domésticos em detrimento de bens importados.

Nos Arts. 5 e 6, o acordo previu a vedação de que subsídios conferidos por algum país membro causem efeitos adversos (*adverse effects*) aos interesses dos demais membros, entre os quais dano (*injury*) e prejuízo grave (*serious prejudice*), e estabeleceram os requisitos para que esses efeitos prejudiciais fossem caracterizados.

O acordo também previu alguns tipos de subsídios não acionáveis no Art. 8, como assistência para desenvolvimento regional e adaptação de instalações a exigências ambientais, que não poderiam ser questionados por outros membros. No entanto, essa autorização expirou no ano 2000 e não foi prorrogada.

---

7 Para uma análise detalhada do histórico das negociações do ASMC e do conteúdo do acordo, ver Nasser, Rabih. A OMC e os países em desenvolvimento. São Paulo, Aduaneiras, 2003, Capítulos 5 e 6.

Já em relação aos subsídios agrícolas, não se foi tão longe. Prevaleceu o entendimento de que ainda eram importantes em termos de segurança alimentar e preservação da atividade econômica no meio rural, justificando compromissos menos ambiciosos de redução das formas de apoio, ainda que prejudiciais ao comércio internacional. Assim, o Acordo sobre Agricultura previu apenas compromissos de redução dos subsídios agrícolas, sejam eles de apoio doméstico ou subsídios à exportação,<sup>8</sup> de acordo com as obrigações assumidas por cada membro em seu anexo de compromissos. Com o tempo se verificou que a extensão desses compromissos, conjugada com as ressalvas e exceções previstas no acordo, faziam com que a redução efetiva dos subsídios agrícolas fosse modesta.

Para os países mais competitivos no comércio agrícola e demandantes de maior abertura no setor, como o Brasil, considerou-se que a existência de um acordo sobre agricultura já era um avanço, uma vez que o tema havia ficado praticamente à margem da regulação multilateral até então, ainda que os compromissos de liberalização (não só em relação a subsídios, mas também em termos de acesso a mercados) tivessem ficado aquém do desejado. Confiava-se que se poderia avançar mais nas negociações posteriores. Essa perspectiva vem sendo frustrada pela dificuldade de avançar nessa pauta negociadora no âmbito multilateral.

O único avanço mais palpável ocorrido nos últimos 25 anos foi a proibição dos subsídios agrícolas à exportação e o estabelecimento de regras sobre alguns temas relacionados, como créditos à exportação. Isso ocorreu por ocasião da 10ª conferência ministerial realizada em dezembro de 2015, em Nairóbi.<sup>9</sup> Em relação aos subsídios à exportação, países desenvolvidos assumiram o compromisso de eliminar os que ainda estavam autorizados a conceder, enquanto os países em desenvolvimento se comprometeram a eliminar a prática

---

8 A regulação desses compromissos consta das Partes IV e V do Acordo sobre Agricultura, que tratam respectivamente dos *Domestic Support Commitments* e dos *Export Subsidy Commitments*.

9 Decisão sobre Export Competition (WT/MIN(15)/45 — WT/L/980), como parte das decisões sobre agricultura na Conferência Ministerial de Nairóbi. Disponível em [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mc10\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mc10_e.htm)

até o fim de 2018.<sup>10</sup>

A decisão foi saudada como histórica, em função dos efeitos especialmente prejudiciais que essa forma de apoio tem sobre os preços internacionais dos produtos agrícolas e da expectativa de que o comércio agrícola se tornasse mais justo, com maiores oportunidades para os agricultores de países mais pobres.

Ainda que tenha sido um avanço, foram expressadas dúvidas sobre o quanto isto poderia efetivamente contribuir para a redução das distorções no comércio agrícola. Conforme Simon Lester:

*One area of success on agriculture trade in Nairobi was export subsidies.<sup>3</sup> There is now a formal decision on phasing out these subsidies.<sup>4</sup> However, its various carve-outs mean that its effectiveness might be somewhat less than suggested, and its full impact remains to be seen.<sup>5</sup> And, while this result should be celebrated, it needs to be recognized that the line between export and domestic subsidies is not as clear as one might think. Subsidies can be structured and packaged in various ways, so that an export subsidy can be replaced by the same subsidy provided as a domestic subsidy (for example, by removing the export contingency). Depending on the new form it takes, the change in a particular subsidy's impact on trade might not be all that great.<sup>11</sup>*

---

10 Nos termos da decisão: “6. Developed Members shall immediately eliminate their remaining scheduled export subsidy entitlements as of the date of adoption of this Decision. 7. Developing country Members shall eliminate their export subsidy entitlements by the end of 2018. (...)”.

11 Lester, Simon, *Is the Doha Round Over? The WTO's Negotiating Agenda for 2016 and Beyond* (February 11, 2016). *Cato Institute Free Trade Bulletin* No. 64. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2784917>.

## 2.2. Subsídios na Rodada Doha

O mandato negociador da Rodada Doha, lançada em 2001, previu certos objetivos tanto em relação aos subsídios agrícolas quanto industriais.

No que se refere à agricultura, os membros previram o seguinte:

*13. (...) We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that*

*non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture. (destaques nossos)*

Havia, claramente, a ambição de promover uma alteração significativa de paradigma, por meio de um “programa de reforma fundamental”, para estabelecer um sistema de comércio agrícola orientado pelas forças do mercado (i.e., com menor interferência estatal), com o objetivo central de corrigir e prevenir as distorções nos mercados agrícolas globais.

A partir do já previsto no Acordo sobre Agricultura, as negociações adicionais visariam à melhoria substancial em acesso a mercados, a reduções e eliminação de subsídios à exportação e a reduções substanciais das formas distorcidas de apoio doméstico. Esses objetivos estavam em linha com as demandas dos países mais competitivos no setor agrícola, como o Brasil.

Como vimos no item anterior, alguns avanços foram registrados na conferência ministerial de Nairóbi, mas eles estão certamente aquém do nível de ambição registrado no início da Rodada Doha. E como se verá no item seguinte, trata-se de uma agenda ainda atual.

No que se refere aos subsídios industriais, a revisão da sua regulação foi prevista no capítulo sobre Regras (WTO Rules) do programa de trabalho, nos seguintes termos:

*28. In the light of experience and of the increasing application of these instruments by members, we agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these Agreements and their instruments and objectives, and taking into account the needs*

*of developing and least-developed participants. In the initial phase of the negotiations, participants will indicate the provisions, including disciplines on trade distorting practices, that they seek to clarify and improve in the subsequent phase. In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries. (...) (destaques nossos)*

Pode-se dizer que o mandato é menos ambicioso que no caso dos subsídios agrícolas. Não se busca aqui alterações fundamentais, mas sim esclarecer e aperfeiçoar as disciplinas, mantendo os conceitos, princípios e a eficácia dos acordos antidumping e do ASMC.

Uma explicação para isso é que o ASMC, como vimos, já contemplava restrições importantes à concessão de subsídios industriais, incluindo a proibição de certos tipos e o estabelecimento de critérios (como o de *serious prejudice*) que poderiam levar à vedação de outros.

Após o fracasso da tentativa que chegou mais próximo da conclusão da rodada, em 2008, foi basicamente abandonada a pretensão de levar a cabo o mandato negociador da Rodada Doha tal como concebido originalmente, com um acordo abrangente que cobrisse toda a pauta negociadora.

Isso ficou claro na própria conferência ministerial de Nairóbi, em que os membros expressaram diferentes visões sobre os rumos da rodada, com uma parte deles, incluindo os EUA, expressando a posição de que a OMC não deveria mais se ater à pauta da Rodada Doha e deveria buscar outras formas (inclusive tratando de novos temas) de obter resultados nas negociações multilaterais.

Essa divergência foi expressa na declaração ministerial da seguinte forma:

30. *We recognize that many Members reaffirm the Doha Development Agenda, and the Declarations and Decisions adopted at Doha and at the Ministerial Conferences held since then, and reaffirm their full commitment to conclude the DDA on that basis. Other Members do not reaffirm the Doha mandates, as they believe new approaches are necessary to achieve meaningful outcomes in multilateral negotiations. Members have different views on how to address the negotiations. We acknowledge the strong legal structure of this Organization.*

(...)

32. (...) *Many Members want to carry out the work on the basis of the Doha structure, while some want to explore new architectures.*<sup>12</sup>

Tanto os EUA<sup>13</sup> quanto a Comissão Europeia<sup>14</sup> expressaram a visão de que os países membros não se deveriam ater à arquitetura da Rodada Doha e que deveriam explorar novos caminhos e alternativas. Isto não significa abandonar completamente a pauta negociadora da Rodada Doha, mas sim a possibilidade de priorizar alguns temas, em uma espécie de implementação seletiva da agenda de Doha; além disso, trata-se de abrir a possibilidade de discutir novos temas e adotar novas formas de negociação (por exemplo, acordos plurilaterais, com a participação dos países interessados apenas) que dispensem o princípio do *single undertaking*.

Obviamente, essa nova orientação traz o risco de que temas con-

---

12 World Trade Organization, "Nairobi Ministerial Declaration," adopted on December 19, 2015, WT/MIN(15)/DEC, December 21, 2015, para. 30. Disponível em [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mc10\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mc10_e.htm).

13 "Statement by Ambassador Michael Froman at the Conclusion of the 10th World Trade Organization Ministerial Conference", December 2015, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/december/statement-ambassador-michael>.

14 European Commission, "WTO Delivers Ground-breaking Deal for Development," December 19, 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6379\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6379_fr.htm).

siderados importantes por alguns acabem sendo deixados em segundo plano, ao mesmo tempo em que se escolhe discutir temas que podem não ser prioritários para o conjunto dos membros.

Em todo caso, como resultado dessa nova visão, menos ambiciosa em termos de regulação multilateral e mais “pragmática”<sup>15</sup>, ao reconhecer as dificuldades de se chegar a novos acordos entre todos os membros da OMC - dada a variedade de posições e interesses e a dificuldade de conciliação entre eles -, pode-se registrar alguns avanços pontuais – mas ainda assim importantes - nos últimos anos, como a já mencionada decisão sobre subsídios à exportação agrícola em Nairóbi, ou o acordo de facilitação de comércio, concluído na conferência ministerial de Bali, em 2013.

No mesmo âmbito das negociações sobre regras, e da revisão do ASMC, foi incluída no mandato negociador da Rodada Doha referência específica às negociações sobre subsídios à pesca. O objetivo, aqui, também era o de esclarecer e melhorar as disciplinas existentes. A justificativa para o destaque dado à pesca é a importância que ela tem em muitos países – em especial em desenvolvimento - como fonte de alimentação e sustento. Busca-se garantir, por meio de um acordo multilateral, o equilíbrio entre o apoio dado pelos governos a essa atividade e a necessidade de conservação dos recursos naturais de que ela depende. Trata-se, por exemplo, de evitar (e mesmo proibir) a concessão de subsídios que aumentem artificialmente e excessivamente a pesca, colocando em risco a sustentabilidade dessa importante atividade econômica.

Apesar de outros temas discutidos no grupo negociador de regras terem sido objeto de diversas propostas desde o início da Rodada Doha, nos últimos anos as discussões têm se concentrado nos subsídios à pesca. Em 2019 e 2018 todas as 17 propostas ou outros tipos de documentos circulados formalmente pelos membros no grupo trataram apenas deste tema. Isto porque se decidiu na conferência ministerial de Buenos Aires, em 2017, trabalhar para concluir um acordo sobre o tema até o final de 2019.<sup>16</sup> Não tendo sido possível cumprir essa

15 Michael Froman, “*We Are at the End of the Line on the Doha Round of Trade Talks*,” *Financial Times*, December 13, 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/4ccf5356-9eaa-11e5-8ce1-f6219b685d74.html>. No artigo, o embaixador dos EUA se refere a um “multilateralismo pragmático”.

16 Conforme a declaração ministerial de 13 de dezembro de 2017: *Building on the progress made since*

meta, atualmente se trabalha com o objetivo de concluir as negociações por ocasião da 12ª conferência ministerial, inicialmente prevista para Nur-Sultan (Cazaquistão) em junho de 2020, mas cuja realização foi suspensa por conta da pandemia de Covid-19.

Apesar disso, as demandas no que se refere a subsídios agrícolas e industriais não desapareceram e voltaram ganhar relevo recentemente. É o que veremos no próximo item.

### **3. PAUTAS ATUAIS SOBRE SUBSÍDIOS: DIFERENTES MAS POSSIVELMENTE COMPLEMENTARES**

Dois anúncios feitos em janeiro de 2020 ilustram bem as diferenças de prioridades entre os membros da OMC no que se refere à regulação sobre subsídios.

De um lado, a precedência que tem para EUA, União Europeia e Japão a questão dos subsídios industriais e, em especial, a necessidade de aumentar o controle multilateral sobre os mesmos.

De outro lado, a urgência que têm para países exportadores de produtos agrícolas e com baixos níveis de apoio a seus produtores a redução ou eliminação das distorções no comércio internacional agrícola.

#### **3.1. Subsídios industriais: proposta de Japão, EUA e União Europeia**

Em comunicado trilateral emitido em 14 de janeiro de 2020,<sup>17</sup> os ministros de comércio de Japão, EUA e União Europeia informaram

---

*the 10th Ministerial Conference as reflected in documents TN/RL/W/274/Rev.2, RD/TN/RL/29/Rev.3, Members agree to continue to engage constructively in the fisheries subsidies negotiations, with a view to adopting, by the Ministerial Conference in 2019, an agreement on comprehensive and effective disciplines that prohibit certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and overfishing, and eliminate subsidies that contribute to IUU-fishing recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing country Members and least developed country Members should be an integral part of these negotiations. World Trade Organisation. WT/MIN(17)/64 WT/L/1031 18 December 2017.*

17 *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union.* Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf).

que em reunião realizada na mesma data concordaram sobre formas de reforçar as regras atualmente existentes na OMC sobre subsídios industriais.

Segundo os ministros, a lista de subsídios proibidos prevista no Art. 3.1 do ASMC é “insuficiente para enfrentar subsídios distorcivos do mercado e do comércio existentes em certas jurisdições”. Assim, defendem que novos tipos de subsídios devem ser incondicionalmente proibidos, entre os quais: garantias ilimitadas; subsídios para empresas insolventes ou em dificuldades na ausência de um plano crível de recuperação; subsídios para empresas incapazes de obter financiamento ou investimento de longo prazo de fontes comerciais independentes e que operem em “setores ou indústrias com excesso de capacidade”; e certos tipos de perdão de dívidas.

Os ministros também defenderam que outros tipos de subsídios têm um efeito prejudicial que justifica a inversão do ônus da prova, de forma que o membro que concede o apoio deveria demonstrar que ele não causa efeitos negativos sérios sobre o comércio ou a capacidade produtiva, além de assegurar que haja transparência em relação ao subsídio em questão. Entre esses subsídios estariam os que “criam capacidade produtiva massiva, sem participação comercial privada”, aqueles que “sustentam empresas não competitivas e evitam sua saída do mercado” ou ainda os que “reduzem os preços de insumos localmente em comparação com os preços dos mesmos produtos quando destinados à exportação”.

O comunicado ainda defende a inclusão no Art. 6.3 do ASMC de um novo tipo de prejuízo grave (*serious prejudice*) aos interesses de outro membro, que seria o efeito de distorcer a capacidade (por exemplo, aumentando-a artificialmente).

Além disso, há uma crítica à suposta falta de incentivos no ASMC para que os membros notifiquem corretamente seus subsídios. Para lidar com isso, sugere-se que os subsídios não notificados por um membro se tornem proibidos se forem revelados por outros membros e não forem fornecidas as informações requeridas em determinado prazo.

Também digna de nota é a crítica feita pelos três signatários à

interpretação do termo *public body* feita pelo OA, no sentido de que ela mina a efetividade das regras sobre subsídios. Isto porque os ministros observaram que muitos subsídios são concedidos por meio de empresas públicas (*State Enterprises*) e consideraram importante garantir que esses entes sejam “capturados” pelo conceito de *public body*, o que a atual interpretação do OSC não necessariamente possibilitaria.

Os ministros criticaram também a “transferência forçada de tecnologia” e defenderam a necessidade de disciplinas que visem a evitar essa prática.

Por fim, os ministros concordaram em continuar cooperando em relação a certos temas, entre os quais a reforma da OMC, tendo mencionado especificamente dois objetivos: “incluir um aumento do cumprimento pelos membros das obrigações de notificação” e “pressionar países membros ‘avançados’ que reivindicam status de países em desenvolvimento a assumirem compromissos ‘plenos’ nas negociações em curso e futuras”.

Apesar de não haver referência expressa à China, parece claro que as posições manifestadas e propostas apresentadas estão relacionadas à preocupação com a atuação desse país e de suas empresas estatais. Aparentemente, considera-se que as restrições à concessão de subsídios previstas no ASMC já não são suficientes para lidar com certas práticas e demanda-se um reforço dessas disciplinas.

### 3.2. Subsídios agrícolas: proposta do Grupo de Cairns

Por outro lado, o Grupo de Cairns<sup>18</sup> divulgou em 23 de janeiro de 2020 um comunicado da sua 41ª reunião ministerial, realizada em Davos, na Suíça.<sup>19</sup> O objetivo era o de impulsionar as “negociações

---

18 Composto por países competitivos no setor agrícola e defensores de maior liberalização comercial nessa área, incluindo: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Tailândia, Uruguai e Vietnã. Mais informações em [www.cairnsgroup.com](http://www.cairnsgroup.com).

19 *41st Cairns Group Ministerial Meeting Statement and Framework for Negotiations. Davos, Switzerland. 23 January 2020.* Disponível em <https://cairnsgroup.org/Pages/Statement-of-the-41st-Cairns-Group-Ministerial-Meeting.aspx>.

agrícolas” na reta final para a conferência ministerial da OMC que se realizaria em junho de 2020.

Os países reiteraram seu total compromisso com a agricultura, que seria o mais importante trabalho inacabado (*unfinished business*) da OMC, como um pilar fundamental das negociações multilaterais e do processo de reforma da OMC. Para eles, considerando que metade da população mundial está envolvida na agricultura, alcançar regras mais robustas para o comércio agrícola seria uma importante contribuição para a redução da desigualdade global, oferecer oportunidades de desenvolvimento econômico sustentáveis, cuidar das necessidades de segurança alimentar e construir um sistema comercial global efetivo e inclusivo.

Os temas específicos em que se demanda progressos são acesso a mercados (redução das tarifas e outras barreiras), competição nas exportações (de forma a evitar que os efeitos da eliminação de subsídios à exportação sejam minados) e apoio doméstico. Essa última questão é considerada especialmente urgente, uma vez que a distorção da produção e do comércio em grandes mercados causada pelos subsídios tem importantes efeitos prejudiciais no mercado internacional.

Segundo esses países, instrumentos de apenas um tipo de apoio doméstico (*amber box*) aumentaram de USD 341 bilhões em 2011 para USD 772 bilhões em 2016 e poderiam chegar a USD 2 trilhões em 2030. Assim, sugere-se um acordo multilateral para reduzir essas formas de apoio doméstico (que distorcem a produção e o comércio) pela metade – em relação aos níveis atuais – até 2030. Além do comunicado, o grupo apresentou uma moldura para as negociações sobre apoio doméstico (*Framework for Negotiations on Domestic Support*) que poderiam conduzir a esse resultado.

Obviamente, esses compromissos teriam que ser assumidos principalmente pelos países mais ricos, responsáveis pela maior parte dessas formas de apoio à agricultura.

Como que a confirmar a urgência dessa agenda proposta pelo Grupo de Cairns, o relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE sobre políticas agrícolas em

2019<sup>20</sup> defende que os governos deveriam “renovar os esforços para reformar o apoio à agricultura”, para “reverter o apoio distorcivo, ineficiente e ambientalmente prejudicial” e “colocar ênfase em intervenções de alto retorno e em preparar o terreno para um setor agroalimentar produtivo, sustentável e resiliente”.<sup>21</sup>

Segundo a OCDE, o relatório revela que:

*Governments worldwide provide more than USD 500 billion in often ineffective and trade distorting support to farmers each year, and efforts to reform these policies have largely stalled, according to a new OECD report.*

*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019 shows that farm policies in the 53 countries studied in the report – all OECD and EU countries, plus 12 key emerging economies – provided on average USD 528 billion (EUR 465 billion) per-year of direct support to farmers during the 2016-18 period. At the same time, countries that implicitly taxed farmers through artificially depressed prices reduced farm revenues by USD 83 billion (EUR 73 billion) per-year.*

*The OECD finds that little progress has been seen this decade in reforming agricultural support policies. Many agricultural policies continue to distort farm production and trade decisions and do not effectively target stated government objectives.*

---

20 OECD (2019), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019, OECD Publishing, Paris. Disponível em <http://www.oecd.org/agriculture/oecd-ag-policy-monitoring-2019/>.

21 OECD (2019), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019. Executive Summary. Disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/39bfe6f3-en/1/1/4/index.html?itemId=/content/publication/39bfe6f3-en&\\_csp\\_=51ec64fa22c00b0491ec73dc26aa9d45&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/39bfe6f3-en/1/1/4/index.html?itemId=/content/publication/39bfe6f3-en&_csp_=51ec64fa22c00b0491ec73dc26aa9d45&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

Com base nos desafios e problemas identificados, entre as recomendações está a de desmantelar gradualmente políticas que geram sustentação de preços, bem como reduzir e eliminar outras formas de apoio ligadas à produção e que distorcem o comércio.

Ainda, considera-se fundamental integrar os mercados e isto deveria ser buscado preferencialmente no âmbito de um sistema comercial internacional baseado em regras (*rules-based*), ou seja, na OMC.

### 3.3. Possível complementariedade

Esses dois documentos, o comunicado dos ministros de comércio de Japão, Estados Unidos e União Europeia sobre subsídios industriais e o comunicado do Grupo de Cairns sobre subsídios agrícolas, divulgados no mesmo mês, revelam as diferenças de prioridades entre os dois grupos de países; um composto por países mais desenvolvidos e outro composto por um grupo mais abrangente, mas com presença majoritária de países em desenvolvimento.

Apesar de revelarem agendas diferentes em relação ao tema dos subsídios, as manifestações indicam uma possível complementariedade. Ao tratar de aspectos diversos de um mesmo tema – subsídios ou apoio governamental a atividades econômicas – eles podem criar as condições para um arranjo em que ambos os grupos obtêm parte do que pretendem em um tema e fazem concessões em outro. As visões divergentes podem criar condições para concessões recíprocas que facilitem um eventual entendimento.

No entanto, é importante notar a ausência de China e Índia em ambos os grupos. Isto significa, obviamente, que esses países não se alinham completamente a nenhuma das visões. No caso da China, suas políticas parecem estar inclusive na origem das preocupações manifestadas por Japão, EUA e União Europeia sobre a regulação dos subsídios industriais. Ao passo que a Índia, em função do nível de apoio que confere a seus produtores agrícolas, tem provavelmente dificuldades em aceitar a agenda do Grupo de Cairns.

Esses dois documentos também servem para lembrar que, em que pese as ressalvas manifestadas por alguns países quanto ao mandato estabelecido no início da Rodada Doha, e quanto à sua arquitetura, as demandas relativas a subsídios continuam vivas e talvez mais atuais do que nunca. É natural que assim seja quando se verifica os impactos que apoios governamentais – tanto no setor industrial quanto agrícola – podem ter sobre o comércio internacional e, por consequência, sobre o desenvolvimento e os padrões de vida em outros países. Essa conexão entre o que acontece em um país e no resto do mundo faz com que o tema dos subsídios nos pareça incontornável nas futuras negociações multilaterais e no processo de reforma da OMC, como aliás sustentado – ainda que com diferentes ênfases – pelos dois grupos de países.

#### **4. PERSPECTIVAS EM UM CONTEXTO DE CRISE**

O mundo vive atualmente um contexto de dupla crise: a do multilateralismo e da globalização, que já vinha se desenrolando há alguns anos, e a da Covid-19, que surgiu com toda força em 2020.

Os impactos que a segunda terá sobre a primeira são incertos. Em um primeiro momento, ela incentiva movimentos simultâneos de liberalização/abertura, para facilitar o acesso a produtos importantes no combate à pandemia, e de proteção/isolamento, para restringir exportações desses mesmos produtos e a circulação de pessoas ou injetar recursos governamentais nas empresas nacionais para permitir a sua sobrevivência. Ainda nesse primeiro momento, a cooperação multilateral, na medida em que continua existindo, tende a se concentrar nos temas de saúde.

Ao olharmos para os possíveis impactos mais duradouros da crise de saúde pública sobre o multilateralismo comercial, em um horizonte de médio e longo prazo, para além da fase de emergência que vivemos neste momento, é possível divisar duas possibilidades.

Esta crise de saúde pública sem precedentes na história recente poderá incentivar uma maior cooperação, integração e avanços em negociações para liberalização e redução de barreiras ao comércio, como

forma de ajudar todos os países a lidarem com os efeitos negativos que a pandemia de Covid-19 terá sobre a economia global. A esperança, neste caso, é que se perceba que a magnitude da crise econômica gerada pela pandemia não pode ser adequadamente tratada com políticas nacionais ou medidas unilaterais; ela demanda uma atuação coordenada em nível global.

Por outro lado, a crise de saúde pública pode aprofundar a crise do multilateralismo que já estava em curso, o que é ilustrado pela guerra comercial e pelas tensões geopolíticas entre EUA e China, a ênfase dos EUA em negociações bilaterais, o aumento das medidas de imposição ou elevação de barreiras para proteger a produção local, a paralisação do OMC e o nacionalismo econômico, com o crescente receio de desnacionalização de empresas consideradas estratégicas.<sup>22</sup> Isso pode ocorrer se a pandemia de Covid-19 reforçar as tendências isolacionistas e protecionistas que já vinham se manifestando nos últimos anos.

No curto prazo, enquanto não estiver controlada a pandemia, certamente não será possível avançar em negociações para redução ou proibição de subsídios, sejam industriais ou agrícolas. Em especial porque os governos nacionais vivem atualmente o imperativo de injetar dinheiro nos vários setores da economia, não para aumentar sua competitividade mas para garantir a continuidade das atividades das empresas.

Já no médio prazo, se prevalecer a segunda tendência a que nos referimos acima, continuará sendo muito difícil obter avanços nesses dois temas no âmbito multilateral, com o potencial ainda de aprofundamento das distorções se houver aumento da ênfase no protecionismo

---

<sup>22</sup> A propósito dessa preocupação em estabelecer maior controle sobre a venda de determinadas empresas para investidores estrangeiros, incluindo empresas estatais de outros países, veja-se por exemplo a Regulação 2019/452 da União Europeia, que entrará em vigor em outubro de 2020 e prevê o direito dos países membros de bloquearem ou imporem restrições a certos negócios, bem como dando à Comissão Europeia de fazer comentários durante o processo de revisão. *REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>. Da mesma forma, em 2018 os Estados Unidos reformaram o sistema de controle de aquisições por investidores estrangeiros que podem ter impacto sobre a segurança nacional, para “fortalecer e modernizar” o Comitê sobre Investimentos Estrangeiros nos EUA (*Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS*), de forma a “atender de forma mais eficaz às preocupações de segurança nacional”. Informações disponíveis em <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.

e no nacionalismo econômicos. O maior fechamento das economias e a aversão à integração comercial poderiam ser efeitos colaterais, certamente indesejáveis e que devem ser evitados a todo custo, da pandemia.

Ao contrário, se prevalecer a primeira tendência, com a reabilitação dos valores da cooperação, da solidariedade e da integração, a partir de uma consciência renovada da interdependência que une os países, podem ser retomadas condições propícias para avanços em negociações multilaterais sobre subsídios e outros temas igualmente relevantes.

Essas negociações são sem dúvida necessárias para que se possa contemplar as preocupações dos diversos grupos a respeito da insuficiência da regulação multilateral sobre subsídios agrícolas e industriais e terminar o “trabalho inacabado” da Rodada Uruguai, em benefício da liberalização comercial e do desenvolvimento econômico global em bases mais justas e equilibradas.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

41st Cairns Group Ministerial Meeting Statement and Framework for Negotiations. Davos, Switzerland. 23 January 2020. Disponível em <https://cairnsgroup.org/Pages/Statement-of-the-41st-Cairns-Group-Ministerial-Meeting.aspx>.

EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

Froman, Michael. “We Are at the End of the Line on the Doha Round of Trade Talks,” *Financial Times*, December 13, 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/4ccf5356-9eea-11e5-8ce1-f6219b685d74.html>.

Graham, Thomas. “The Rise (and Demise?) of the WTO Appellate Body”, palestra proferida na Universidade Georgetown em 5 de março de 2020. Disponível em [https://worldtradelaw.typepad.com/files/t.graham.greenwaldlecture.final\\_.pdf](https://worldtradelaw.typepad.com/files/t.graham.greenwaldlecture.final_.pdf).

Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union. Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf).

Lester, Simon. “Is the Doha Round Over? The WTO’s Negotiating Agenda for 2016 and Beyond” (February 11, 2016). Cato Institute Free Trade Bulletin No. 64. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2784917>.

Nasser, Rabih. A OMC e os países em desenvolvimento. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

OECD (2019), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39bfe6f3-en>.

World Trade Organization. Trade Topics. Acordos da OMC disponíveis em [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tratop\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm).