

**O CONTROLO DAS SUBVENÇÕES  
DO GATT 1947 ATÉ AO URUGUAY ROUND**

**FUNDAMENTOS HISTÓRICOS  
DO DIREITO INTERNACIONAL DAS SUBVENÇÕES**

Nos 15 anos subsequentes ao término da II.<sup>a</sup> Guerra Mundial surgiram os dois grandes sistemas internacionais de regulamentação da concessão de ajudas públicas, sendo que os mesmos, com mais ou menos alterações, formais ou materiais, ainda hoje vigoram: o regime instituído no seio do GATT<sup>1</sup> e, depois, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o regime adotado no âmbito da CECA<sup>2</sup> e, posteriormente, da Comunidade Económica Europeia, transformada depois em União Europeia (UE). Neste trabalho, procura-se contribuir para o esclarecimento das razões pelas quais a concessão de subvenções pelos Estados foi regulamentada no âmbito do GATT de 1947, investigando ainda a evolução

---

<sup>1</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade* – Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio.

<sup>2</sup> Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

dessa regulamentação (bem como as razões subjacentes a essa evolução) até à criação da OMC <sup>3</sup>.

## I. As ajudas públicas e o Direito Internacional geral

Para compreender a regulamentação GATT das subvenções é preciso ter em conta, antes de mais, o tratamento dado pelo Direito Internacional geral às ajudas atribuídas pelos Estados às suas empresas <sup>4</sup>.

Não existe norma escrita de Direito Internacional consagrando o direito dos Estados de concederem essas ajudas. Não obstante, o reconhecimento da soberania dos Estados é um dos pressupostos fundamentais do Direito Internacional. Uma das características classicamente apontadas à soberania dos Estados é a “plenitude das competências”: os Esta-

---

<sup>3</sup> Em trabalho anterior havíamos já empreendido a mesma investigação, embora referida ao período histórico anterior à II.<sup>a</sup> Guerra Mundial – cf. Manuel Fontaine CAMPOS (2013).

<sup>4</sup> O Direito Internacional geral é constituído pelas normas de Direito Internacional que vinculam *todos* os Estados, abrangendo o costume internacional geral (incluindo aquela parte do costume internacional que se encontra “codificada” em tratados internacionais), os princípios gerais de Direito Internacional e as normas de *jus cogens*. Enquanto estas últimas constituem normas imperativas de Direito Internacional, as normas do costume internacional e dos princípios jurídicos gerais são essencialmente dispositivas, podendo ser derogadas por acordo em contrário dos Estados – cf. Joost PAUWELYN (2003: 148-150 e 155). Defendendo um conceito mais amplo de Direito Internacional geral, enquanto referido no artigo 8.º/1 da Constituição portuguesa, cf. Gonçalves PEREIRA/Fausto de QUADROS (2002: 108-110).

dos, sobretudo a nível interno, no exercício da sua jurisdição territorial, podem exercer todos os poderes públicos, salvo aqueles que, excecionalmente, o Direito Internacional não lhes permita exercer. A competência para ajudar economicamente as empresas parece integrar-se bem no domínio de competências que, classicamente, é reconhecido fazer parte da soberania estatal<sup>5</sup>.

Adicionalmente, no caso *Lotus*, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional afirmou aquela que ficou conhecida como a “presunção Lotus”: «não podem ser presumidas restrições quanto à independência dos Estados». Acrescentou que «tudo o que pode ser exigido de um Estado é que não ultrapasse os limites que o Direito Internacional coloca à sua soberania; dentro destes limites, o título para exercer juris-

---

<sup>5</sup> Assim, Nguyen Quoc DINH / Patrick DAILLIER / Alain PELLET (2003: 486-487, i. n.) afirmam que «a competência do Estado aplica-se a todas as “funções estatais”, desde a sua organização constitucional até à regulamentação de polícia mais modesta, no domínio da ordem pública *como no da economia* [...]», sendo que «o soberano territorial é competente para exercer o seu poder sobre todas as pessoas que se encontram no seu território [...] no sentido lato de pessoas físicas e *morais*». A noção de plenitude soberana que dão é até especialmente adequada à atribuição de ajudas públicas às empresas: «O direito internacional reconhece ao Estado o direito de exercer, segundo a sua própria apreciação discricionária, todas as funções de comando *destinadas a favorecer as atividades* [...] *que se desenrolam no seu território*», não sendo «proibido [ao Estado] modificar fundamentalmente a *amplitude do intervencionismo estatal*». Sobre a extensão dos poderes soberanos dos estados, cf., ainda, IDEM (2003: 440-442, 474-475); e, entre nós, Silva CUNHA / Vale PEREIRA (2000: 373-374); e Gonçalves PEREIRA / Fausto de QUADROS (2002: 330-331).

dição reside na sua soberania»<sup>6</sup>. Resultaria daqui que tudo o que não fosse proibido pelo Direito Internacional seria permitido, por resultar da soberania estatal.

Há quem, no entanto, conteste que a presunção Lotus, entendida dessa forma, represente um princípio estabelecido de Direito Internacional, julgando mais adequado entender que da mesma resulta que quem defende uma restrição à soberania dos Estados tem o ónus de provar essa restrição. Mais ainda, defende-se que a ausência de restrições à soberania do Estado não permite retirar sempre a conclusão da existência de um direito, designadamente quando esteja em causa o exercício de poderes do Estado fora do seu âmbito de jurisdição territorial<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cf. Paula ESCARAMEIA (1992: 238-239); e TRIBUNAL PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL (7/9/1927, *The Case of the S.S. "Lotus"*: 18 e 19). Num sentido semelhante, um tribunal arbitral internacional afirmou no caso do *Lago Lanoux* que «A soberania territorial funciona como uma presunção. Ela deve ceder perante todas as obrigações internacionais, qualquer que seja a sua origem, mas só deve ceder perante elas» – cf. Nguyen Quoc DINH, Patrick DAILLIER / Alain PELLET (2003: 475).

<sup>7</sup> Cf. Ian BROWNLIE (2008: 291). Esta questão foi colocada, de forma particularmente dilemática, no caso da *Legalidade da Ameaça ou do Uso de Armas Nucleares*, em que o Tribunal Internacional de Justiça, face à inexistência de normas de Direito Internacional que proibissem essa ameaça ou uso «em circunstâncias extremas de legítima defesa, em que a própria sobrevivência do Estado estaria em causa», parece ter optado pelo *non liquet*, considerando-se incapaz de concluir pela legalidade ou ilegalidade da ameaça ou uso, em vez de concluir pela existência de um direito do Estado a defender-se por esses meios – cf. TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (8/7/1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*: par. 105). O presidente do TIJ, Mohammed BEDJAOUI, considerou, em declaração escrita, que a presunção Lotus correspondia

Não estando em causa uma situação extrema, como a do uso de armas nucleares, e sendo o poder de atribuição de subvenções por Estados às empresas nacionais um poder que os mesmos exercem no âmbito da sua jurisdição territorial, entendemos que a presunção *Lotus*, se entendida adequadamente, é aplicável à resolução do problema que nos ocupa. A questão que se coloca é a de saber se a proibição de Direito Internacional tem de ser expressa ou se pode não o ser. Parecendo ser esta última posição a mais adequada, a doutrina *Lotus* assume a utilidade processual de inverter o ónus da prova: quem invoca a existência de restrições à soberania dos Estados é que tem esse ónus. Mas as restrições de Direito Internacional ao poder de um Estado, sejam expressas ou não, têm de ser provadas, de modo que, se tal não suceder, pode concluir-se que o Estado detém efetivamente aquele poder, pelo menos nos domínios onde possua jurisdição territorial<sup>8</sup>.

Da análise histórica da relevância internacional das subvenções, não se encontram traços da existência de qualquer regra consuetudinária geral de Direito Internacional que restrinja

---

a um tempo determinado de evolução do Direito Internacional, não fazendo sentido hoje em dia. Apoiou, portanto, a decisão do TIJ no sentido de considerar, na sua interpretação, que «o que não é expressamente proibido pelo Direito Internacional não é, em consequência, [necessariamente] autorizado» – cf. TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (8/7/1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*: declaração escrita do presidente Mohammed BEDJAOUI, par. 15).

<sup>8</sup> Mesmo um autor particularmente crítico da presunção *Lotus*, como Joost PAUWELYN, acaba por reconhecer que o princípio de que «o que não é proibido é permitido» é relevante no contexto da resolução de litígios na OMC – cf. Joost PAUWELYN (2003: 154). Ainda sobre este tema, cf. Jean TOUSCOZ (1993: 67-69).

o poder dos Estados de atribuírem subvenções. Também não existem regras convencionais universais com esse conteúdo.

Parece, aliás, que quer o Direito da UE quer o Direito da OMC partiram do princípio de que existiria um direito de atribuição de subvenções/auxílios pelos Estados pois, de outro modo, não teriam sentido a necessidade de consagrar diversas obrigações de não concessão de auxílios/subvenções. Assim, por um argumento *a contrario*, dir-se-ia que, se as normas vigentes de carácter internacional restringem a possibilidade de os Estados atribuírem ajudas públicas em determinadas circunstâncias, então os Estados podem atribuir essas ajudas na generalidade das situações.

É certo que, na consagração de restrições ao poder de conceder ajudas públicas, podia estar em causa a mera codificação de costume internacional anterior vigente, mas tal nunca foi assumido dessa forma. No chamado Código das Subvenções de Tóquio, de 1979, de que falaremos melhor *infra*, as partes contratantes reconheceram implicitamente o direito de os Estados concederem subvenções, ao estipularem «reconhecer que as subvenções são usadas pelos Estados para prosseguir objetivos importantes de política económica e social»<sup>9</sup>. Por outro lado e de forma mais clara, no Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação (ASMC), adotado em 1994 no âmbito do Acordo de criação da OMC, «reconhece-se que os *Membros outorgam amplamente ajuda pública com vários objetivos* e que o mero facto de essa ajuda poder não reunir as condições necessárias para ser tratada como inimpugnável de acordo com as disposições deste Artigo *não restringe, por si, a capacidade de os Membros outorgarem*

---

<sup>9</sup> Cf. artigo 7.º/1 e, no mesmo sentido, 2.º considerando do preâmbulo.

*essa ajuda*»<sup>10</sup>. Esta nota é compatível com o entendimento de que o direito de atribuição de ajudas públicas (entre as quais as subvenções) é anterior ao ASMC, tendo qualquer restrição desse direito de estar nele expressamente prevista.

Assim, conclui-se que, para o Direito Internacional geral, entra no âmbito da soberania estatal o poder de atribuir ajudas públicas às empresas. Deste ponto de vista, quando não existam proibições da atribuição de subvenções, os Estados têm o direito de concedê-las.

## II. A regulamentação das subvenções na versão originária do GATT 1947

### a) Surgimento e princípios fundamentais do GATT 1947

No decurso da II.<sup>a</sup> Guerra Mundial, os Estados Unidos e o Reino Unido procuraram conceber uma arquitetura institucional para o sistema económico internacional que permitisse evitar os erros do período entre guerras. Esse caminho começara a ser trilhado pelos EUA, ainda na 2.<sup>a</sup> metade dos anos 30, através da celebração de *free trade agreements* bilaterais, contrariando a deriva protecionista do início da década<sup>11</sup>. Partindo da premissa de que uma das causas principais da Guerra havia sido o protecionismo económico, os aliados projetaram a constituição de uma organização internacional que dirigisse a liberalização do comércio mundial. No sistema de *Bretton Woods*, como ficou conhecido, incluía-se

<sup>10</sup> Cf. nota 23 ao artigo 8.º, i. n..

<sup>11</sup> Sobre estes acordos, cf. Manuel Fontaine CAMPOS (2013: 233 e ss.).

um “banco central” (o Fundo Monetário Internacional), um banco de apoio ao desenvolvimento (o Banco Mundial) e uma organização de regulamentação do comércio (a malograda Organização Internacional do Comércio, cuja criação fora prevista na Carta de Havana).

É no âmbito do procedimento destinado a instituir esta última <sup>12</sup>, que vem a ser aprovado o GATT <sup>13</sup>. Saliente-se que este GATT de 1947 já não se encontra hoje em vigor, tendo sido substituído a partir de 1 de janeiro de 1995 pelo

---

<sup>12</sup> Procedimento formalmente iniciado com a Resolução de 18 de Fevereiro de 1946, adotada na primeira Sessão do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, convocando a realização de uma «Conferência Internacional sobre o Comércio e Emprego» – cf. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (1946: 133-134).

<sup>13</sup> Embora estivesse destinado a vigorar definitivamente após a instituição da Organização Internacional do Comércio e a ser aplicado por esta, o facto de algumas partes contratantes terem assinado, em 30 de Outubro de 1947, um Protocolo de Aplicação Provisória do GATT, levou a que o falhanço entretanto verificado relativamente àquela organização não tivesse impedido a aplicação deste acordo, desde 1 de Janeiro de 1948 até à entrada em vigor dos acordos resultantes do *Uruguay Round*. Relativamente às incidências históricas do surgimento do GATT, cf. Luís Pedro CUNHA (1997: 202 e ss.) e (2008: 125-132), Luís Máximo dos SANTOS (1997: 161-178), Pedro Infante MOTA (2005: 18-56); e Luís MORAIS / João ATANÁSIO / João Pateira FERREIRA / Nuno Cunha RODRIGUES (2011: 359 e ss.).

GATT de 1994<sup>14</sup>. Mas o GATT de 1994 é substancialmente idêntico ao de 1947<sup>15</sup>.

O GATT 1947 procurou regular o fenómeno das subvenções estatais. Trata-se da primeira regulamentação internacional de âmbito geral, ainda que tímida, das ajudas públicas. As medidas primordiais do GATT, no entanto, eram outras, e o seu entendimento é indispensável à compreensão da razão da regulamentação daquelas. Em primeiro lugar, acordou-se a redução das tarifas aduaneiras e a eliminação da maior parte das restrições quantitativas impostas pelos Estados na importação e/ou exportação de mercadorias<sup>16</sup>. As tarifas aduaneiras foram objeto de um processo de negociação entre Estados, no termo do qual cada um se comprometeu a não cobrar tarifas que excedessem um nível negociado<sup>17</sup>. Estas concessões comerciais, que ficaram contidas em listas anexas ao GATT e são tidas como parte integrante do mesmo<sup>18</sup>, foram justamente consideradas «as obrigações

---

<sup>14</sup> De facto, na sequência do ciclo de negociações do Uruguai, o GATT 1947, bem como todo um conjunto de acordos internacionais que foram sendo celebrados na sua órbita, foram substituídos por uma nova galáxia de convenções internacionais, que tem no seu centro o *Acordo que estabelece a Organização Mundial do Comércio*.

<sup>15</sup> Na verdade, o GATT 1994 consiste no que podemos apelar de «*acquis GATT*» – cf. Dominique CARREAU e Patrick JULLARD (2010: 72-73) – incluindo-se nele o GATT 1947, com as alterações que lhe foram sendo introduzidas, e todo um conjunto de protocolos, decisões, memorandos de entendimento e outros instrumentos legais adotados na vigência do GATT 1947. Tal resulta das notas introdutórias ao GATT 1994 (parágrafo 1).

<sup>16</sup> Sobre estas medidas, cf. Luís Pedro CUNHA (2008: 32-37).

<sup>17</sup> Cf. Robert HUDEC (1993: 3-5).

<sup>18</sup> Cf. artigo II/7 do GATT 1947.

centrais do GATT»<sup>19</sup>, a par do princípio da nação mais favorecida. BAGWELL e STAIGER notam como, no preâmbulo do GATT não se refere nunca o objetivo do “comércio livre” e se acentua antes a ideia da reciprocidade nas concessões comerciais e na sua aplicação não discriminatória<sup>20</sup>.

Efetivamente, um princípio basilar do GATT é o princípio da nação mais favorecida, que encontra acolhimento no artigo I. Este princípio impõe a extensão de qualquer concessão comercial acordada entre dois Estados a todos os outros com os quais os primeiros hajam assinado acordos reconhecendo-lhes a aplicação daquele princípio. Assim, um Estado que esteja vinculado a outro Estado pelo princípio da nação mais favorecida deve aplicar, no comércio com este, as condições mais vantajosas (designadamente, os direitos aduaneiros mais baixos) que, relativamente a cada mercadoria, tenha acordado com um terceiro Estado (sendo

---

<sup>19</sup> John H. JACKSON (1999: 51, t. n.). Cada lista contém um elenco dos compromissos assumidos por cada Estado-parte relativamente aos produtos importados de outros Estados-partes, estipulando nomeadamente as taxas máximas de direitos aduaneiros que sobre os mesmos poderão incidir. Nos diversos ciclos negociais da história do GATT, cada Estado procurou obter dos outros Estados compromissos relativamente a determinados produtos exportados pelo primeiro, concedendo, em contrapartida, a estipulação de compromissos relativamente a produtos exportados pelos segundos. Como relativamente a cada compromisso vale o princípio da nação mais favorecida, as concessões comerciais acordadas beneficiam, não apenas os Estados que concretamente as negociaram, mas todos os outros Estados-partes – cf. John H. JACKSON (1999: 142 e ss.).

<sup>20</sup> Cf. Kyle BAGWELL / Robert STAIGER (2002: 46-47). Quanto a este «princípio da reciprocidade», cf. Luís Pedro CUNHA (2008: 38 e ss.).

este a nação mais favorecida em relação ao qual o segundo Estado deve ser igualado).

Um outro princípio fundamental do GATT é o princípio do tratamento nacional, consagrado no artigo III. Segundo o mesmo, os bens importados, uma vez que tenham cumprido as exigências alfandegárias na admissão ao mercado nacional, devem ser submetidos às mesmas regras que os bens produzidos internamente. Assim, esse princípio proíbe a imposição de regras de comercialização, de tributação, relativas a requisitos técnicos, etc., das quais resulte um tratamento dos bens importados de outros Estados-partes menos favorável do que o acordado aos bens produzidos internamente. É, deste modo, consagrada a não discriminação entre mercadorias, através da extensão das condições impostas às nacionais às provenientes de outros Estados-partes <sup>21</sup>.

O GATT 1947 consagrou ainda um sistema de resolução de litígios entre Estados-partes, considerado por HUDEC a «joia do ordenamento jurídico do GATT» <sup>22</sup>. Esse sistema, que segue o processo previsto no artigo XXIII, baseia-se no princípio da reciprocidade. Um Estado parte pode recorrer às PARTES CONTRATANTES para acusar outro Estado parte de, em virtude da sua atuação, ter anulado ou comprometido as vantagens que resultavam do GATT para o primeiro. No termo de um processo em que a questão é submetida a um painel de peritos, as PARTES CONTRATANTES podem adotar o relatório do painel e, conforme os casos, emanar uma re-

---

<sup>21</sup> Sobre os princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional, que agrupa num «princípio da não discriminação», cf. Luís Pedro CUNHA (2008: 26-32).

<sup>22</sup> Cf. Robert HUDEC (1993: 6-7, 9). Em geral, sobre o sistema de resolução de litígios no GATT 1947, cf. Ernst-Ulrich PETERS-MANN (1997: 30-54).

comendação ou adotar uma decisão e, se as circunstâncias forem suficientemente graves, autorizar o Estado queixoso a suspender concessões comerciais ou obrigações decorrentes do GATT relativamente ao segundo <sup>23</sup>.

A acrescer a estas normas fundamentais de liberalização do comércio entre os Estados-partes, o GATT consagrou, na sua parte II, um conjunto de normas cujo objetivo é o de evitar que as concessões comerciais garantidas por cada Estado (como as reduções de direitos alfandegários) sejam substituídas por outras barreiras comerciais que produzam o mesmo efeito. Trata-se de evitar, portanto, a fraude às concessões comerciais acordadas. Estas normas foram extraídas da Carta de Havana que, por sua vez, se inspirou nos acordos de livre comércio celebrados pelos Estados Unidos a partir de meados dos anos 30. Um aspeto fundamental destas normas, no entanto, é que se estipulou a respetiva aplicação a todos os produtos objeto de comércio internacional, independentemente de terem sido negociadas concessões comerciais a seu respeito ou não <sup>24</sup>. Entre estas normas da parte II do GATT encontram-se, justamente, as relativas às subvenções e medidas de compensação, contidas nos artigos XVI e VI, respetivamente.

---

<sup>23</sup> O facto de se exigir o consenso dos Estados-partes (inclusive dos que sejam partes no litígio) na adoção do relatório do painel, se impediu essa adoção nalguns casos, facilitou ao mesmo tempo a execução das recomendações ou decisões propostas. Na verdade, se o próprio Estado-parte vencido dá o seu acordo na adoção do relatório do painel compreende-se que estivesse predisposto a executar as recomendações ou decisões propostas pelo painel e assim adotadas pelas PARTES CONTRATANTES.

<sup>24</sup> Cf. John H. JACKSON (1999: 35-37, 255, 285, 408, n. 27, 417, n. 22) e Robert HUDEC (1993: 5).

**b) *As regras aplicáveis às subvenções e às medidas de compensação***

Na sua versão originária, o artigo XVI do GATT não proibia a concessão de subvenções, limitando-se a prescrever que as subvenções que resultassem, direta ou indiretamente, num aumento das exportações ou numa redução das importações deveriam ser notificadas ao GATT pelo Estado-parte que as tivesse concedido. Adicionalmente, se dessas subvenções resultasse ou pudesse resultar um prejuízo grave (*serious prejudice*) para outros Estados-partes, o Estado concedente deveria discutir a possibilidade de limitar as mesmas. A licitude das subvenções, que se podia retirar do artigo XVI, foi confirmada pelas PARTES CONTRATANTES no Relatório adotado no caso das “subvenções australianas ao sulfato de amoníaco”: os Estados partes do GATT seriam livres de atribuir subvenções e de seleccionar os produtos a subvencionar <sup>25</sup>.

A exigência de notificação não deve ser menosprezada: se respeitada, a mesma permitiria a adoção, por parte dos Estados afetados, no mais breve espaço de tempo, dos direitos de compensação adequados <sup>26</sup>. Estes direitos é que vão desempenhar, no sistema internacional económico assim desenhado, o papel sancionatório. Como é evidente, tal já sucedia antes do GATT, mas a notificação do conteúdo e efeitos das subvenções permitiria conferir mais eficácia a tal sistema. Por isso se compreende que esta norma tenha sido «generalizadamente desconsiderada, pela razão compreensível que os Estados tinham relutância em notificar a conces-

<sup>25</sup> Cf. GATT WORKING PARTY (31/3/1950, *Australia – Ammonium Sulphate*: par. 12).

<sup>26</sup> Cf. JOHN H. JACKSON (1969: 388).

são de uma subvenção quando os direitos de compensação podiam ser tão facilmente aplicados às suas exportações»<sup>27</sup>. Assim, o facto de o artigo XVI permitir que se desenvolvesse um controlo efetivo, pelos Estados, da atribuição de subvenções acabou por conduzir ao seu incumprimento e, portanto, falta de efetividade<sup>28</sup>.

O artigo VI do GATT, nos seus números 3 a 7, autoriza a adoção de direitos de compensação (*countervailing duties*), impondo-lhes ao mesmo tempo determinados limites. Consistem em direitos aduaneiros especiais, impostos sobre produtos importados que tenham beneficiado de subvenções no seu «fabrico, produção ou exportação» ou transporte, com o objetivo de contrabalançar as mesmas.

Quanto aos limites, os direitos de compensação devem servir apenas para compensar a subvenção atribuída e não mais. Tal exprime-se, nomeadamente, na impossibilidade de sujeitar o mesmo produto, por causa da mesma subvenção, simultaneamente a direitos de compensação e direitos anti-dumping<sup>29</sup>. Exige-se, por outro lado, que a subvenção que

<sup>27</sup> Clive STANBROOK/ Philip BENTLEY (1996: 5, t. n.).

<sup>28</sup> Que este problema se mantém ainda hoje resulta do *World Trade Report 2006* da OMC, que lamenta «a extraordinária pobreza de informação sistemática e fiável sobre as subvenções», acrescentando que «mesmo na OMC, muitos governos são negligentes no cumprimento das suas obrigações de notificação» – cf. WTO (2006: iv, t. n., e 111-112).

<sup>29</sup> Num caso recente, já no âmbito da OMC, o Órgão de Recurso reafirmou esta regra – cf. WTO Appellate Body (11/3/2011, *US – Antidumping and Countervailing Duties (China)*: par. 538-583 e). Da mesma forma, a “jurisprudência” GATT veio ulteriormente a entender que um direito de compensação apenas poderá compensar a subvenção que se calcule ter sido atribuída ao produto objeto da medida e não a totalidade da subvenção atribuída a outro produto, ainda que este seja utilizado no processo de produção do primei-

se procura contrabalançar tenha causado ou ameace causar um dano substancial (*material injury*) a um ramo da produção nacional (*domestic industry*) ou o retardar substancial do estabelecimento de um ramo da produção nacional.

**c) Fundamentos da regulamentação das subvenções no GATT 1947**

As primeiras normas internacionais com pretensão universal relativas às ajudas públicas não introduziram grandes inovações relativamente às poucas convenções internacionais que, na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX, regularam essa matéria<sup>30</sup>. Se, das poucas inovações, algumas implicaram uma maior vinculação da atuação estatal, como a imposição de limites aos direitos de compensação, outras consistiram em verdadeiros retrocessos, como a não proibição de qualquer tipo de subvenção. As convenções internacionais anteriores ainda impunham, embora sem grandes efeitos práticos (com exceção da Convenção de Bruxelas), a não atribuição de subvenções. Na versão original do GATT 1947, as subvenções não são proibidas, embora se reconheça que delas podem resultar problemas para outros Estados. Os Estados «atingidos» continuam a poder retaliar através de direitos de compensação (ficando, até, definitivamente esclarecida a respetiva licitude), embora sujeitos a certos limites.

---

ro. Para que um direito de compensação possa ser aplicado ao primeiro produto terá de se avaliar se e em que medida a subvenção atribuída ao segundo beneficiou o primeiro – cf. GATT Panel (18/9/1990, *US – Canadian Pork*: par. 4.1-4.10 e 5.1).

<sup>30</sup> Sobre estas convenções, cf. Manuel Fontaine CAMPOS (2013: 227-229).

Esta postura “conservadora” do GATT, na sua formulação original, contrasta com as propostas que foram feitas no procedimento de elaboração da Carta de Havana, e com as normas deste último instrumento que chegaram a ser aprovadas. Os protagonistas do sucedido foram, como habitualmente sucede na história da integração económica e política internacional, os Estados Unidos da América. Num primeiro momento, assumiu a proposta vanguardista da proibição das subvenções à exportação <sup>31</sup>. Depois, ignorou as pretensões dos Estados menos desenvolvidos ou principais produtores de produtos primários e recusou alargar tal proibição às subvenções à produção interna. Em seguida, propôs inclusivamente um regime mais brando para as subvenções à exportação incidentes sobre os produtos primários <sup>32</sup>. Finalmente, quando se tratou de transpor tal regime para o GATT, abandonou, por receio de oposição do Congresso dos EUA, a própria proibição das subvenções à exportação relativa a produtos não primários, restando o regime “conservador” que acabou por ser adotado <sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Essa proposta havia sido originalmente apresentada, é certo, pela delegação canadiana. É de salientar a justificação dada para a mesma: a de que as subvenções à exportação distorciam mais o comércio internacional do que as restantes subvenções à produção interna (*domestic subsidies*) – cf. Douglas IRWIN / Petros MAVROIDIS / Alan SYKES (2008: 156-157).

<sup>32</sup> Sobre a história, difícil, das subvenções a produtos primários e tentativas internacionais de regulamentação das mesmas no século XX, cf. Ronald STEENBLIK (1998: 10-23).

<sup>33</sup> Cf. John H. JACKSON (1969: 368-371). A distinção entre as subvenções à exportação e as restantes subvenções manteve-se, no entanto, na Carta de Havana. Todavia, esse acordo internacional não chegou a entrar em vigor.

A atuação americana está de acordo com o nosso entendimento de que a regulamentação das subvenções e medidas de compensação no GATT, ao longo da segunda metade do século XX, resultou da conjugação de três influências: antes de mais, o «senso comum» mercantilista que caracteriza o pensamento da classe política e da opinião pública no que respeita à política comercial; depois, o pensamento científico-económico, nomeadamente, no início, a elaboração intelectual de Jacob Viner, do qual resultam lições contrárias a esse «senso comum»<sup>34</sup>; finalmente, o lastro jurídico-normativo constituído pelos acordos comerciais bilaterais assinados pelos EUA, na segunda metade dos anos 30 e primeira metade dos anos 40, que constitui uma tentativa de conciliação dessas duas influências contraditórias<sup>35</sup>.

A solução que correspondia à teorização económica do momento era a proibição da concessão de subvenções à exportação. Na verdade, para Jacob Viner e como já se havia reconhecido no âmbito da Convenção de Bruxelas, a concessão dessas subvenções prejudica a economia do Estado que as concede: ao prejuízo para os consumidores (preços e impostos mais elevados) e para o Estado (dispêndio de recursos públicos) acresce que, na prática, como os outros Estados também concedem subvenções ou adotam medidas de compensação, as próprias empresas subvencionadas

<sup>34</sup> Sobre este pensamento, cf. Manuel Fontaine CAMPOS (2013: 229-233).

<sup>35</sup> Patrick MESSERLIN (1999: 161) e (2001: 127-129) fala de três pontos de vista opostos que condicionam a regulamentação internacional das ajudas públicas: a perspectiva mercantilista, a da teoria pura do comércio (onde agrega a perspectiva estratégica do comércio) e a da economia da política. A análise económica de Jacob Viner já integrava estes dois últimos aspetos, com exceção da perspectiva estratégica.

deixam de estar estimuladas para a exportação. Mas, como continuam a receber, constituem-se em grupos de pressão e procuram assegurar a continuidade das subvenções. O resultado é, assim, uma situação em que os vários Estados, em cujos territórios estão situadas indústrias do produto em causa, lhes concedem subvenções, que são, normalmente, ineficazes e que, para além disso, implicam custos para o erário público e para os consumidores internos. A única forma de terminar com esta «corrida às subvenções» seria uma ação comum de proibição, à imagem da empreendida com a Convenção de Bruxelas. Neste ponto, o GATT 1947, na sua versão inicial, falha completamente, não conseguindo ultrapassar concepções mercantilistas enraizadas, mesmo quando o argumento de VINER e a experiência histórica demonstra serem as mesmas um verdadeiro “tiro no pé”<sup>36</sup>.

No entanto, nos acordos comerciais bilaterais assinados pelos EUA, utilizou-se o preconceito mercantilista para liberalizar o comércio internacional. Tendo os acordos comerciais sido celebrados a partir de meados dos anos 30, ainda estava bem presente a memória das políticas *beggar thy neighbour* que haviam atingido o seu clímax, nomeadamente nos Estados Unidos, no início da mesma década. Esses acordos foram pensados como forma de ultrapassar o bloqueio protecionista de inspiração mercantilista que tão maus

---

<sup>36</sup> O facto de, como assinala Patrick MESSERLIN (2005: 292-295), a análise económica dos efeitos, em termos de bem-estar, das medidas de política comercial apenas se ter desenvolvido completamente entre os anos 50 e 70 do século XX, poderá explicar igualmente a pouca correspondência do GATT 1947 com as soluções mais eficazes do ponto de vista económico. Quando as soluções mais eficazes são adotadas, como a proibição da discriminação em razão da nacionalidade, tal resulta de outras razões, que não as de maximização do bem-estar global.

resultados produzira, apostando na faceta expansionista do mercantilismo. A ideia base desses acordos é a da diminuição das barreiras aduaneiras impostas por um Estado por troca com uma igual diminuição de outro Estado, dando possibilidade às respetivas indústrias exportadoras de acederem ao mercado estrangeiro. Troca-se um aumento previsível das importações, aspeto considerado negativo do ponto de vista mercantilista, por um aumento também previsível das exportações, considerado positivo pelo mercantilismo. Há, assim, uma *arrière pensée* mercantilista, na celebração desses acordos, mas o resultado é uma liberalização comercial.

O abaixamento generalizado das tarifas aduaneiras e a eliminação das restrições quantitativas possibilitam o incremento da produção das indústrias exportadoras de todos os Estados envolvidos. Claro que, ao mesmo tempo, possibilita-se o aumento das importações e o correlativo decréscimo da produção das indústrias nacionais que produzem bens semelhantes aos importados. Os Estados podem, então, ter a tentação de proteger estas indústrias pela atribuição de subvenções, anulando a concessão que tinham feito com a diminuição das barreiras alfandegárias. Podem igualmente ter a tentação de atribuir subvenções à exportação, que coloquem as respetivas empresas exportadoras em vantagem. Para impedir que tal suceda, podem ser criadas normas adicionais que proíbam a imposição de subvenções. Em alternativa, podem consagrar-se normas que possibilitem a adoção, pelos outros Estados, de medidas de compensação.

No caso do GATT 1947, consagrou-se originalmente apenas esta última medida, permitindo aos Estados a imposição de direitos de compensação, sanção que poderia ser acionada relativamente a outros Estados que concedessem subvenções a produtos destinados à exportação para os pri-

meiros. O mecanismo dos direitos de compensação foi consagrado no GATT à imagem do que sucedia nos acordos comerciais bilaterais celebrados pelos EUA. O papel que foi aí reconhecido a esses direitos era o de evitar que os Estados defraudassem as concessões comerciais acordadas. Tratase de possibilitar a adoção de medidas que contrariem políticas mercantilistas, entre as quais a atribuição de subvenções, que defraudem as concessões comerciais acordadas. A imposição de direitos de compensação, no entanto, é uma alternativa muito menos eficaz à proibição pura e simples das subvenções à exportação: como demonstrou VINER, só os Estados que tenham indústrias concorrentes estarão interessados em impor esses direitos, uma vez que os outros Estados importadores são claramente beneficiados com as subvenções. Pode até suceder que os Estados com indústrias concorrentes não importem os bens subvencionados em quantidade significativa, pelo que os respectivos direitos de compensação não terão qualquer efeito relevante <sup>37 38</sup>.

---

<sup>37</sup> É verdade que o número 6 do artigo VI previa a possibilidade de as PARTES CONTRATANTES autorizarem outros Estados importadores a imporem medidas de compensação para protegerem a indústria concorrente de um terceiro Estado. Mas a necessidade de acordo na concessão dessa autorização, quer do Estado subvencionador, quer de Estados que são beneficiados com as subvenções, tornava a hipótese francamente irrealista. Na verdade, nunca chegou a ser usada – cf. WTO (1995: 248).

<sup>38</sup> Há, é certo, uma hipótese em que, de acordo com VINER, os Estados que possuam empresas concorrentes da subvencionada acabam por ser, em termos globais, prejudicados: quando a subvenção não é continuada. Nessa hipótese, admite o autor, justifica-se a aplicação de direitos de compensação por parte dos Estados prejudicados. O problema é que o GATT 1947 permite a adoção de direitos de compensação sempre que as mercadorias importadas tenham sido subvencionadas, seja a subvenção espo-

Há, assim, uma mundividência mercantilista na base das normas do GATT<sup>39</sup>. Este entendimento mercantilista, de que o papel de cada Estado é proteger as suas indústrias da pressão induzida pelas importações do estrangeiro, de forma a garantir a permanência ou desenvolvimento de uma força produtiva no seu território, é perene e está em contradição permanente com a generalidade das conclusões da ciência económica dominante. O próprio argumento, importante e perfeitamente válido, de que com a regulamentação das subvenções se pretende evitar uma “corrida às subvenções” pelos vários Estados da comunidade internacional parte do pressuposto de que os mesmos agem de forma mercantilista, procurando responder aos atos de protecionismo com outros atos de protecionismo. Com isto não pretendemos desmentir as conclusões da ciência económica relativas à fundamental ineficiência económica de uma “corrida às subvenções”, mas descortinar as razões subjacentes à adoção das regras internacionais referidas, que se hão de reconduzir à vontade dos Estados e aos motivos que explicam a mesma. Este entendimento mercantilista permanece até aos nossos

---

rádica ou continuada (desde que, cumulativamente, se produza ou ameace produzir-se um dano substancial para um ramo da produção nacional). O tratamento conjunto das medidas *antidumping* e de compensação e a correlativa naturalidade de uma regulamentação unitária das mesmas pode ter igualmente jogado um papel na inexistência de diferenciação entre respostas à subvenção esporádica e respostas à subvenção continuada, mas a responsabilidade principal está na mentalidade mercantilista, que está refletida nos acordos comerciais dos anos 30 e, depois, no GATT 1947, que não admite qualquer prejuízo para as empresas nacionais, ainda que possa haver um benefício global para a economia nacional.

<sup>39</sup> Neste sentido, cf. Patrick MESSERLIN (1999: 161).

dias <sup>40</sup>, sendo aproveitado e, em parte, provocado pelas indústrias nacionais, que exercem um *lobbying* intenso no sentido de os respetivos Estados imporem direitos *antidumping* ou de compensação às importações de produtos estrangeiros.

Ao mesmo tempo, o resultado intencionalmente pretendido com o GATT é o da liberalização comercial, tal como prescrito pela ciência económica. De qualquer forma, a *ratio* subjacente às normas relativas a subvenções na versão original do GATT 1947 é a de evitar a produção de distorções no comércio internacional, tal como negociado pelos Estados-partes, e não a de garantir a maximização do bem-estar económico dos Estados envolvidos.

### III. A evolução jurisprudencial das regras do GATT relativas às subvenções

Não obstante a mundividência mercantilista não ter sido expurgada do GATT, as alterações convencionais e os desenvolvimentos jurisprudenciais verificados no seu âmbito foram, a partir daí, no sentido, de limitar o recurso aos direitos de compensação, por um lado, e de proibir a concessão de um número cada vez mais alargado de tipos de

---

<sup>40</sup> Assim, nos anos 70 e nos últimos anos do século passado, Geoffrey DENTON / Seamus O'CLEIREACAIN / Sally ASH (1974: 259-260); e Paul KRUGMAN (1996), respetivamente, identificavam a existência desse preconceito mercantilista generalizado. Também John BRAITHWAITE e Peter DRAHOS (2000: 206-208) reconhecem que, embora no plano dos princípios a visão livre-cambista tenha vencido, na prática, a política comercial dos Estados continua muito influenciada por pressupostos mercantilistas.

subvenções, por outro, o que está de acordo com o recomendado pelos cultores da ciência económica dominante.

Na verdade, as normas do GATT relativas às subvenções e medidas de compensação não podiam ser compreendidas desligadas das restantes normas desse acordo, nem dos condicionamentos que, como veremos, foram colocados à vigência das primeiras. Que tal é assim foi posto em evidência nas decisões e julgamentos de órgãos de índole diversa (grupos de trabalho, grupos de especialistas, painéis) criados no âmbito do GATT.

#### *a) Os direitos de compensação*

O GATT, como se viu, não consagrou, expressa e inicialmente, a ilicitude das subvenções. Apesar disso, reconheceu a legitimidade da adoção de medidas de compensação. Para que um Estado adote uma dessas medidas, basta que se verifique a concessão de uma subvenção estatal e que esta cause ou ameace causar um dano substancial a um ramo da produção nacional ou retarde substancialmente o seu estabelecimento. Assim, a subvenção não tem de ser ilícita para que possam surgir medidas de compensação que a visem contrariar <sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Isto mesmo foi reconhecido no segundo relatório do Grupo de Peritos sobre Antidumping e Medidas de Compensação: «o facto de a concessão de certas subvenções ser autorizada pelas disposições do artigo XVI do Acordo Geral não impediu, claramente, a imposição pelos países importadores, nos termos do artigo VI, de uma medida de compensação sobre os produtos relativamente aos quais tenham sido pagas subvenções» – GATT GROUP OF EXPERTS ON ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTIES (29/1/1960: par. 32, t. n.), adotado pelas PARTES CONTRATANTES

Não obstante, o GATT sujeita a adoção de medidas de compensação a determinados limites, postulados pelo artigo VI. A imposição desses limites pode ser explicada como contrapartida do reconhecimento expresso da possibilidade de adoção das medidas de compensação. Na verdade, desde o século XIX que era posta em causa a licitude dessa adoção, quanto a mercadorias provenientes de Estados com os quais se tivesse celebrado um acordo de comércio prevendo a aplicação recíproca do princípio da nação mais favorecida<sup>42</sup>. O princípio da nação mais favorecida, não obstante ser aplicado desde o séc. XII, não deve ser considerado como fazendo parte do direito consuetudinário internacional, resultando a sua obrigatoriedade apenas da respetiva consagração em tratados internacionais. Assim, na falta destes, um Estado pode livremente discriminar outro Estado no que às

---

– GATT CONTRACTING PARTIES (13/6/1960b: 91). Já nos trabalhos preparatórios da Carta de Havana se havia afirmado que a imposição de direitos compensatórios seria permitida para evitar a produção de danos, mesmo quando a subvenção concedida pelo país exportador fosse admitida pelas disposições da Carta – cf. PREPARATORY COMMITTEE... (1946: 3); WTO (1995: 251). Esta doutrina foi reafirmada por painéis do GATT, que consideraram que as normas relativas às subvenções e aquelas relativas às medidas de compensação prosseguiam objetivos diferentes: umas, regular a concessão de subvenções; outras, conceder um direito de reação unilateral à importação de produtos subvencionados – cf. GATT PANEL (4/12/1992, *US – Norwegian Salmon CVD*: par. 239) e (18/9/1990, *US – Canadian Pork*: par. 4.5).

<sup>42</sup> Sobre o debate ocorrido no século XIX e inícios do século XX relativo à questão da compatibilidade das medidas de compensação com o princípio da nação mais favorecida, cf. JACOB VINER (1923: 298-327).

respetivas relações comerciais diz respeito<sup>43</sup>. Mas se o Estado estiver vinculado por esse princípio em virtude de acordos internacionais, a imposição de medidas de compensação implica um tratamento desfavorável do Estado visado, pelo que pareceria violar o citado princípio. A questão é resolvida com o reconhecimento expresso da licitude das medidas de compensação, mitigado pela imposição dos limites referidos. Parece, no entanto, ainda poder reconhecer-se um conteúdo útil, neste contexto, ao princípio da nação mais favorecida: o da exigência de não discriminação na aplicação ou desaplicação de medidas de compensação, relativamente a todas as mercadorias semelhantes, eventualmente provenientes de países diferentes, que hajam beneficiado da concessão de subvenções<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Cf. John H. JACKSON (1999: 162) e John H. JACKSON / William DAVEY / Alan SYKES (2001: 443-444). No mesmo sentido, veja-se o artigo 7.º do Projeto de Artigos sobre Cláusulas de Nação Mais Favorecida, adotado em 1978 pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas.

<sup>44</sup> Cf. GATT PANEL (10/1/1992, *US – MFN Footwear* par. 6.8, 6.11 e 7.2). O Grupo de Peritos sobre Antidumping e Medidas de Compensação já havia considerado no seu segundo relatório que «em equidade, tendo em conta o princípio da nação mais favorecida [...], onde existisse dumping do mesmo grau proveniente de mais do que uma fonte e tivesse provocado ou ameaçado dano substancial na mesma medida, o país importador deveria normalmente impor direitos antidumping de forma igual a todos os produtos [importados]» – cf. GATT GROUP OF EXPERTS ON ANTIDUMPING AND COUNTERVAILING DUTIES (29/1/1960: par. 44, t. n.), adotado pelas PARTES CONTRATANTES – GATT CONTRACTING PARTIES (13/6/1960b: 91). O mesmo raciocínio parecia aplicável às medidas de compensação e foi-o de facto no caso descrito anteriormente, embora aí estivesse em causa a desaplicação, a partir de certa data, das medidas de compensação anteriormente impostas. Entretanto, o artigo 19.º/3 do Acordo sobre Subvenções

A possibilidade de impor medidas de compensação constitui uma exceção, não apenas ao princípio da nação mais favorecida, mas também a outras obrigações do GATT<sup>45</sup>. Tal acontece, desde logo, em relação às concessões comerciais negociadas no seu âmbito. Naturalmente, a imposição de um direito de compensação à importação de um bem de determinado país implica o não cumprimento do nível tarifário acordado, para aquele produto, no GATT<sup>46</sup>. De qualquer forma, o artigo II/2, b), autoriza expressamente a imposição de medidas de compensação, ainda que impliquem o não cumprimento dos limites tarifários acordados, desde que dentro dos limites impostos pelo artigo VI.

A possibilidade de impor medidas de compensação constitui uma exceção também ao artigo XXIII que, como se viu, prescreve um processo particular e uma autorização expressa das PARTES CONTRATANTES, no caso em que algum Estado-parte pretenda suspender as concessões aplicáveis a outro Estado-parte, por considerar que este anulou ou comprometeu as vantagens que resultavam para o primeiro do

---

e Medidas de Compensação resultante do *Uruguay Round* acolheu a exigência referida, impondo ao Estado que aplica um direito de compensação que «o referido direito, de um montante adequado, incidirá indiscriminadamente sobre as importações do referido produto, relativamente às quais se tenha verificado que são objeto de subvenções e que causam prejuízo, *independentemente da sua origem*» (i. n).

<sup>45</sup> Cf. John H. JACKSON (1969: 403 e ss.).

<sup>46</sup> Tal só não acontecerá se o direito aduaneiro efetiva e normalmente cobrado no país importador for inferior ao acordado no Acordo Geral, de tal forma que o acréscimo imposto pelo direito compensador não ultrapasse o acordado no mesmo. Outra hipótese em que tal não acontecerá é a de o produto importado não ter sido objeto de qualquer compromisso pelo Estado importador, não constando da sua lista de concessões comerciais.

acordado no GATT. O artigo VI, ao permitir a adoção unilateral de medidas (de compensação) que implicam, normalmente, uma suspensão das concessões aplicáveis (artigo II) ao Estado subvencionador e, certamente, o não cumprimento em relação ao mesmo do princípio da nação mais favorecida (artigo I), tem por efeito isentar o Estado prejudicado pelas subvenções de seguir aquele processo multilateral e de requerer aquela autorização<sup>47</sup>.

Por constituir uma exceção aos artigos I, II e XXIII, a «jurisprudência» do GATT considerou que o artigo VI devia «ser interpretado restritivamente»<sup>48</sup>. Naturalmente, tal interpretação restritiva destinar-se-á a limitar a possibilidade de adoção de medidas de compensação. Os conceitos de «dano substancial», de «ramo da produção nacional» e a questão da causalidade entre a subvenção e o dano viriam, assim, a assumir relevo significativo, bem como o tipo de medida (de compensação) especificamente autorizado, permitindo reduzir o âmbito de aplicação do artigo VI.

---

<sup>47</sup> Não se trata da única exceção ao artigo XXIII. Também a possibilidade da suspensão ou denúncia unilateral de concessões comerciais, reconhecidas a um Estado-parte face à adoção por outro Estado-parte de medidas de salvaguarda (artigo XIX/3), ou face à modificação ou retirada pelo mesmo de concessões comerciais (artigo XXVIII/3), constituem exceções ao referido processo multilateral.

<sup>48</sup> GATT PANEL (18/9/1990, *US – Canadian Pork*: par. 4.4). No mesmo sentido cf. GATT PANEL (24/3/1986, *US – Wine and Grape Products*: par. 4.5) e WTO (1995: 249).

***b) As subvenções***

Para além do poder de imposição unilateral, por outros Estados, de direitos de compensação, viu-se que o regime original do GATT é pouco limitativo da concessão de subvenções, impondo apenas obrigações de notificação e, eventualmente, de discussão. No entanto, da aplicação do GATT acabaria por resultar um regime das subvenções mais restritivo, reduzindo as possibilidades da sua concessão pelos Estadospartes. Tal resultou do recurso adicional a outras normas que, embora não se refiram expressa ou principalmente à questão das subvenções, assumem importância decisiva na explicitação do seu regime.

*i) O artigo XXIII e a anulação ou comprometimento de vantagens*

Como se viu, segundo o artigo XXIII, um Estado-parte pode recorrer às PARTES CONTRATANTES para acusar outro Estado-parte de, em virtude da sua atuação, ter anulado ou comprometido as vantagens que resultavam do GATT para o primeiro. Esta norma foi interpretada, num primeiro momento, no sentido de que essa anulação ou comprometimento de vantagens poderia resultar da cessação da concessão de subvenções a empresas estrangeiras ativas no mercado nacional, acompanhada da manutenção dessas subvenções às empresas nacionais. Em 1950, no caso das “subvenções australianas ao sulfato de amoníaco”, considerou-se que, quando um produto produzido internamente continuou a receber uma subvenção e um produto estrangeiro (sucedâneo do primeiro) deixou de recebê-la, embora nenhuma norma GATT tenha sido violada, é aplicável o artigo XXIII,

tendo o Estado em causa comprometido as concessões pelo mesmo acordadas nas negociações do GATT. Tal comprometimento resulta, por um lado, da afetação, pela ação do Estado, da relação competitiva entre os produtos em causa. Por outro lado, exige a verificação do requisito adicional, postulado no Relatório, mas não constante do artigo XXIII, de que o outro Estado parte não pudesse ter razoavelmente antecipado, à data das negociações, a ação do primeiro <sup>49</sup>.

Ulteriormente, este entendimento foi alargado às situações de introdução, por um Estado-parte, de subvenções novas (ou de aumento de subvenções antigas) aos produtores internos. Tal foi expresso, no decorrer da sessão de 1955 de revisão do GATT, num relatório do grupo de trabalho encarregado do artigo XVI: «No que diz respeito às subvenções à produção interna, foi acordado poder assumir-se que a parte contratante que negociou a concessão ao abrigo do Artigo II possui uma expectativa razoável, para efeitos do Artigo XXIII, salvo prova em contrário, de que o valor da concessão não será anulado ou comprometido pela parte contratante que acordou a concessão pela introdução ou aumento subsequente de uma subvenção interna sobre o produto respetivo» <sup>50</sup>.

Este entendimento viria a ser aplicado, já nos anos 80, em dois casos, o das “ajudas comunitárias à produção de fruta enlatada e uvas passas” <sup>51</sup> e o das “subvenções comunitárias a produtores e processadores de sementes oleaginosas”, mas apenas o segundo foi adotado pelas PARTES CONTRATANTES.

<sup>49</sup> Cf. GATT WORKING PARTY (31/3/1950, *Australia – Ammonium Sulphate*: pars. 12 e 13).

<sup>50</sup> GATT CONTRACTING PARTIES (1/3/1955: par. 13, t. n.).

<sup>51</sup> Cf. GATT PANEL (20/2/1985, *EEC – Canned Fruit*: pars. 51 e ss.).

O Painel, nesse caso, concluiu que as subvenções, na medida em que eram concedidas aos produtores das sementes, haviam comprometido as concessões comerciais da CEE aos EUA, consistentes na fixação de determinadas tarifas aduaneiras para as sementes oleaginosas importadas, e recomendou, em consequência, que a Comunidade encontrasse uma forma de eliminar esse comprometimento <sup>52</sup>.

Da conjugação destes relatórios resulta que a anulação ou comprometimento de vantagens ocorre em virtude da concessão de uma subvenção à produção interna se: (i) a subvenção for concedida ou aumentada, (ii) relativamente a um produto objeto de uma concessão comercial, (iii) a relação competitiva entre produtos for afetada; e (iv) não se provar a inexistência duma expectativa razoável, da parte do Estado queixoso, da não introdução ou aumento duma subvenção relativamente ao produto em questão.

Na vigência do GATT 1947, apesar da previsão expressa, foram apenas cinco as situações em que Painéis constituídos para resolver litígios entre as partes verificaram a anulação ou comprometimento de vantagens em virtude de medidas estatais lícitas: o referido caso das “subvenções australianas ao sulfato de amoníaco” (1950 <sup>53</sup>), o caso das “importações alemãs de sardinhas” (1952 <sup>54</sup>), o caso das “ajudas comunitárias à produção de fruta enlatada e uvas passas” (1985 <sup>55</sup>), o caso das “preferências tarifárias da CEE à importação de

<sup>52</sup> Cf. GATT PANEL (14/12/1989, *EEC – Oilseeds I*: pars. 142-154 e 156).

<sup>53</sup> Cf. GATT WORKING PARTY (31/3/1950, *Australia – Ammonium Sulphate*).

<sup>54</sup> Cf. GATT PANEL (30/10/1952, *Germany – Sardines*).

<sup>55</sup> Cf. GATT PANEL (20/2/1985, *EEC – Canned Fruit*).

produtos cítricos de certos países mediterrânicos” (1985<sup>56</sup>), e o caso das “subvenções comunitárias a produtores e processadores de sementes oleaginosas” (1989<sup>57</sup>), sendo que as PARTES CONTRATANTES adotaram todos os relatórios com a exceção dos dois casos decididos em 1985. Três dos casos decididos e dois dos adotados dizem respeito a subvenções.

Repare-se que o facto de a concessão de uma subvenção ser, à luz do GATT, um ato lícito, não é argumento que impeça a anulação ou comprometimento de vantagens. Na verdade, a possibilidade de atos lícitos acarretarem a anulação ou comprometimento de vantagens está expressamente prevista na al. b) do artigo XXIII/1. Trata-se das situações apelidadas de «não-violação» pela doutrina anglófona<sup>58</sup>. Assim, o comprometimento de concessões comerciais legitima a autorização, pelas PARTES CONTRATANTES, da suspensão de concessões pelo Estado afetado, ainda que resulte da adoção lícita de subvenções.

A possibilidade de atos lícitos acarretarem a anulação ou comprometimento de vantagens tornou o regime GATT das subvenções, parece-nos, mais consistente em termos

<sup>56</sup> Cf. GATT PANEL (7/2/1985, *EC – Citrus*).

<sup>57</sup> Cf. GATT PANEL (14/12/1989, *EEC – Oilseeds I*). Assinala-se ainda a existência de um ulterior relatório de acompanhamento deste caso, relatório que não chegou a ser adotado – GATT PANEL (31/3/1992, *Follow Up EEC – Oilseeds I*).

<sup>58</sup> Sobre as queixas por «não-violação» no âmbito do GATT, veja-se o estudo completo apresentado no âmbito das negociações do *Uruguay Round: GROUP OF NEGOTIATIONS ON GOODS...* (14/7/1989). Na doutrina, cf. John H. JACKSON / William DAVEY / Alan SYKES (2001: 357-364); Frieder ROESSLER (1997: 130-134); Thomas COTTIER / Krista SCHEFER (1997: 145-183). Relativamente à sua aplicação no âmbito da OMC, cf. Sungjoon CHO (1998), Christophe LAROUER (2006) e Pedro Infante MOTA (2010).

sistemáticos. Em primeiro lugar, se um Estado-parte pode impor, unilateralmente, direitos de compensação a bens importados de outro Estado pelo facto de este ter, licitamente, concedido subvenções, não se compreenderia que não pudesse recorrer ao sistema multilateral de resolução de diferendos, nas mesmas circunstâncias.

Em segundo lugar, o GATT baseia-se, como se viu, numa lógica de troca de vantagens que poderia ser posta em causa pela adoção de certas medidas, ainda que lícitas, como as subvenções. Compreende-se que, nessa lógica, se possibilite a reposição do equilíbrio de vantagens que havia sido afetado. A possibilidade de apresentação de queixas por «não-violação» reflete, justamente, a ideia de que as concessões comerciais acordadas entre as partes em acordos de liberalização do comércio podem ser defraudadas através da adoção de outras medidas estatais, para além do aumento das tarifas aduaneiras ou da introdução de restrições quantitativas. Se a adoção destas medidas configura uma violação direta do acordo, a adoção de outras medidas não proibidas implica uma situação de «não-violação». Mas estas últimas são igualmente suscetíveis de anular ou comprometer as concessões comerciais acordadas e, por isso, a não serem eliminadas, fundamentam a suspensão de concessões comerciais, de nível equivalente, pelo Estado prejudicado. Encontra-se aqui um fundamento comum para a regulamentação GATT das subvenções e medidas de compensação e para o regime da resolução de litígios em casos de «não-violação»: o de desencorajar a fraude às concessões comerciais acordadas, evitando distorções no comércio internacional negociado <sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Que esse é também o fundamento da possibilidade de apresentação de queixas por «não-violação» resulta claramente – cf. Cristophe LAROUER (2006: 104-106) – dos antecedentes histó-

Deste modo, a “jurisprudência” GATT ultrapassou o conservadorismo das soluções iniciais do GATT 1947 relativas às subvenções. Apesar de a sua concessão não ser formalmente ilícita, pode dar azo a um processo findo o qual se imponha a retirada da subvenção ou, em última instância, se aprove a derrogação de concessões comerciais ou outras obrigações pelo Estado queixoso.

*ii) O artigo III e o princípio do tratamento nacional*

Outra norma a que se veio atribuir relevância na exploração do regime das subvenções foi a constante do artigo III. Consagra o princípio do tratamento nacional, segundo o qual, como se viu, os bens importados, uma vez que tenham cumprido as exigências alfandegárias na admissão ao mercado nacional, devem ser submetidos às mesmas regras que os bens produzidos internamente. No caso dos “tratores

---

ricos do artigo XXIII do GATT 1947, nomeadamente da discussão empreendida no âmbito da Sociedade das Nações relativa ao protecionismo (falava-se aí em meios de «proteção indireta»), em que uma norma com conteúdo semelhante foi inicialmente proposta pelos Estados Unidos, bem como do facto de os *reciprocal free trade agreements* celebrados pelos EUA nos anos 30 e 40 incorporarem uma norma semelhante e terem, aliás, servido de modelo para a proposta americana relativa a um acordo de constituição da Organização Internacional do Comércio que, mais tarde, acabou por ser usado no GATT 1947. Os *reciprocal free trade agreements* estavam norteados pela ideia de reciprocidade na abertura dos mercados nacionais ao comércio internacional. As queixas por «não-violação» permitem o restabelecimento dessa reciprocidade. Estas queixas continuam a ser admitidas na OMC, tendo sido consagradas no Memorando de Entendimento sobre a Resolução de Litígios (artigo 26.º/1).

italianos”, este princípio foi interpretado como implicando a proibição da concessão de subvenções aos consumidores nacionais, se as mesmas forem concedidas sob condição da aquisição de produtos produzidos internamente<sup>60</sup>. Trata-se, curiosamente, da única subvenção formalmente (embora não expressamente) ilícita na versão do GATT de 1947. No entanto, tal só foi reconhecido em 1958, já depois da revisão de 1955 do texto do GATT que, como se verá, consagrou a ilicitude de outros tipos de subvenções<sup>61</sup>. No caso das «subvenções comunitárias a produtores e processadores de sementes oleaginosas», o Painel reafirmou este entendimento, ao considerar que pagamentos concedidos aos processadores (“consumidores”) das sementes oleaginosas, sob condição da aquisição de sementes de origem comunitária, eram

---

<sup>60</sup> Cf. GATT PANEL (15/7/1958, *Italy – Agricultural Machinery*: pars. 5-16). A parte do artigo III relevante é o parágrafo 4.

<sup>61</sup> O princípio do tratamento nacional poderia implicar um tratamento ainda mais restritivo do poder de concessão de subvenções pelos Estados, não fora a exceção consagrada no artigo III/8, b), do GATT. A norma estipula que «As disposições deste Artigo não impedirão o pagamento de subvenções exclusivamente aos produtores internos, incluindo pagamentos a produtores internos extraídos das receitas de impostos ou encargos internos aplicados de acordo com as disposições deste Artigo e subvenções efetuadas através de compras governamentais de produtos internos». Esta norma mantém a mesma formulação no vigente GATT 1994. A conclusão do Painel no caso dos “tratores italianos” não contraria o disposto no artigo III/8, b), uma vez que este apenas excetua da obrigação de tratamento nacional as subvenções concedidas aos produtores e não aquelas que o são aos consumidores – cf. GATT PANEL (15/7/1958, *Italy – Agricultural Machinery*: par. 14)

contrários ao artigo III/4, do GATT, tendo recomendado, em consequência, a alteração da legislação comunitária <sup>62</sup>.

#### IV. A evolução convencional das regras do GATT relativas às subvenções

##### a) *A revisão de 1955 e a proibição das subvenções à exportação*

A revisão de 1955 do GATT <sup>63</sup> foi inspirada pelas regras relativas às subvenções incorporadas na Carta de Havana. Os autores da Carta haviam ido para além dos artigos XVI e VI da versão original do GATT, introduzindo inovações que, na sequência do falhanço na adoção da Carta, viriam a inspirar a revisão do GATT de 1955. Esta revisão modificou o artigo XVI, tal como exigido pela maioria dos Estados-partes do GATT, na sequência da experiência entretanto adquirida da sua aplicação <sup>64</sup>, acrescentando uma secção B com 4 novos parágrafos, intitulada «Disposições adicionais sobre subvenções à exportação». A secção B distingue entre bens primários (produtos agrícolas, florestais, piscatórios ou minerais) e bens não primários, consagrando um regime diferenciado de subvenções às exportações de uns e outros.

<sup>62</sup> Cf. GATT PANEL (14/12/1989, *EEC – Oilseeds I*: par. 136-141 e 155).

<sup>63</sup> O Protocolo de revisão do Preâmbulo e das Partes II e III do GATT foi assinado em 10/3/1955 e as alterações introduzidas entraram em vigor em 7/10/1957.

<sup>64</sup> Tal transparece claramente do sumário da reunião n.º 17 da Nona Sessão das PARTES CONTRATANTES, destinada a debater a revisão do Acordo – cf. GATT CONTRACTING PARTIES (23/11/1954: al. b).

Pela primeira vez, o GATT proíbe expressamente a concessão pelos Estados partes de um tipo específico de subvenção: a subvenção à exportação de produtos não primários, que resulte na expedição dos mesmos a um preço inferior ao cobrado no mercado interno por bens idênticos (artigo XVI/B, 4). Tratou-se de um importante passo no sentido da afirmação mundial da ilicitude das subvenções estatais (mas não o primeiro, uma vez que o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 1951, consagrou a ilicitude das subvenções estatais, embora num âmbito geográfico e material muito mais restrito). A aprovação ulterior de uma «lista exemplificativa de subvenções à exportação» veio a contribuir para a aplicação efetiva dessa proibição <sup>65</sup>. As vicissitudes entretanto registadas na

---

<sup>65</sup> Em 1960, um Grupo de Trabalho sobre Subvenções do GATT verificou a existência de acordo entre os governos que assinaram a declaração de entrada em vigor do artigo XVI/4, de que as medidas contidas numa lista exemplificativa deveriam ser consideradas, geralmente, subvenções à exportação, no sentido daquela norma – cf. GATT CONTRACTING PARTIES (11/1960: par. 5). A lista reproduzia *ipsis verbis* outra lista aprovada no seio da OEEC, mais tarde rebatizada de OCDE, organização que reunia os países desenvolvidos da Europa e América do Norte, e que havia igualmente proibido, em 1955, nas relações comerciais entre os seus membros, a concessão de subvenções à exportação de produtos industriais – cf. Robert HUDEC (1993: 78-79). Nessa lista encontramos, para além da medida clássica da concessão de subsídios diretos aos agentes económicos, outras medidas economicamente equivalentes. A consagração da lista exemplificativa, para além de esclarecer e concretizar o que fossem as subvenções à exportação, veio resolver um problema. De facto, cedo se verificou que a exigência, contida no artigo XVI/4, de que a subvenção resultasse na expedição dos produtos subvencionados a um preço inferior ao cobrado no mercado interno por bens idênticos (o

aprovação e ratificação das alterações introduzidas fizeram como que essa proibição viesse a ter, não obstante, um alcance limitado a um pequeno conjunto de países<sup>66</sup>. Os países menos desenvolvidos não assinaram a Declaração, por discordarem da distinção entre bens primários e não primários para este efeito, que resultou numa proibição de alcance inegavelmente mitigado quanto aos primeiros, que constituíam justamente a maior parte das suas exportações.

Já a alteração consistente na adição do parágrafo 3, relativa aos bens primários, foi aceite por todos os Estados-partes. Tais bens, de acordo com a nota interpretativa n.º 2, relativa ao artigo XVI, secção B, abrangem «[...] qual-

---

chamado *bilevel pricing test*), se afigurava complicada de provar pelo Estado importador. A lista exemplificativa resolve esse problema, pois a verificação de que determinada medida está prevista na lista faz surgir a presunção de que a mesma é uma subvenção à exportação, sem necessidade da prova indicada – cf. Robert HUDEC (1993: 63-64). Para além da dificuldade da prova, acrescia que as subvenções à exportação são tão ou mais prejudiciais para os produtores internos do Estado importador quando das mesmas resulta, não uma descida do preço de exportação, mas um acréscimo dos volumes exportados. De acordo com este autor, a referida exigência terá provavelmente sido introduzida por engano (!) no artigo XVI/4 – cf. Robert HUDEC (1993: 75-79).

<sup>66</sup> Só 17 países industrializados assinaram a Declaração que permitiu a entrada em vigor do parágrafo 4 da secção B do artigo XVI. Tal assinatura deu-se apenas em 1960 (19 de Novembro), sendo que a entrada em vigor acabou por se verificar em 1962 (14 de Novembro) – cf. WTO (1995: 457, 467). Acresce que a cláusula de *stand still*, contida na segunda frase do artigo XVI/4 e que, em conformidade com a nota interpretativa respeitante a essa norma, foi prorrogada diversas vezes, apenas expirou em 31 de Dezembro de 1967, pelo que apenas nessa data as subvenções à exportação implementadas antes de 1 de Janeiro de 1955 deixaram de poder ser concedidas.

quer produto agrícola, florestal ou piscatório, ou qualquer mineral, na sua forma natural ou tendo sofrido um processamento costumeiro tendo em vista a sua preparação para ser comercializado em volumes substanciais no mercado internacional». O artigo XVI/B, 3, depois de exortar os Estados-partes a «procurar evitar o uso de subvenções na exportação de produtos primários», impõe que uma subvenção que resulte num aumento das exportações não seja aplicada de forma a conceder ao Estado em causa uma parte «mais do que equitativa» do comércio de exportação mundial do produto em causa. Trata-se da única obrigação significativa, mas, pela sua ambiguidade, viria a ter aplicação problemática e diminuta relevância <sup>67</sup>.

*b) Fundamentos subjacentes à revisão de 1955*

O artigo XVI/B, 2 exprime a *ratio* da consagração da ilicitude da concessão de subvenções à exportação: das mes-

---

<sup>67</sup> Cf. John H. JACKSON (1999: 286) e Joseph McMAHON (2006: 89-92). Para tal contribuíram igualmente as importantes exceções previstas nas notas interpretativas ao 3.º parágrafo da secção B do artigo XVI, bem como o facto de a «lista exemplificativa» acima indicada se referir apenas às subvenções à exportação de bens não primários. De referir a subtil alteração da formulação adotada na Carta de Havana, que referia o «comércio mundial» do produto em causa, para aquela adotada no GATT, que refere o «comércio mundial *de exportação*» do produto em causa (itálico nosso). Esta alteração ampliou as possibilidades de subsidiação da produção de bens primários, aumentando a diferença de tratamento face aos bens não primários – cf. John H. JACKSON (1969: 371-372). Relativamente aos interesses prevaletentes nas negociações de liberalização do comércio dos produtos agrícolas, no âmbito do GATT, *vd.* Bernard HOEKMAN / Patricia CRÉMOUX (1993: 292-301).

mas *podem* resultar efeitos prejudiciais para os outros Estados-partes, a perturbação indevida dos seus interesses comerciais normais, bem como o entravar do cumprimento dos objetivos do GATT. O problema das subvenções reside, assim, nos respetivos efeitos relativamente a outros Estados-partes. Também no 5.º parágrafo se enuncia o mesmo padrão de avaliação da eficácia da norma: a promoção dos objetivos do GATT e a prevenção de atividade subvencional «gravemente prejudicial para o comércio ou interesses das partes contratantes». Já no artigo XVI/1 se condicionava a obrigação de notificar a concessão de subvenções quando as mesmas tivessem como efeito aumentar as exportações ou diminuir as importações. Igualmente se fazia depender a discussão da possibilidade de limitação das subvenções concedidas à hipótese em que as mesmas provocassem prejuízos graves a outros Estados-partes <sup>68</sup>.

Não se trata de algo surpreendente, tendo em conta o fundamento original do GATT, como acordo onde se plas-

---

<sup>68</sup> Robert BALDWIN (1970: 46-47) notou a este respeito a assimetria de tratamento entre os direitos aduaneiros e as subvenções à exportação: enquanto os primeiros haveriam de ser reduzidos gradualmente, os segundos ficaram sujeitos a uma proibição imediata, o que o autor interpretou como correspondendo a dois princípios que percorreriam todo o GATT: primeiro, o de que um Estado tem um direito maior de interferir com o seu próprio mercado nacional (através de direitos aduaneiros) do que com os mercados de outros Estados (através de subvenções à exportação); segundo, o de que o GATT favorece os interesses dos produtores relativamente aos dos consumidores, o que seria explicável pelo maior poder de pressão dos primeiros e pelo maior incentivo dos mesmos em exercer esse poder. Na verdade, entendemos igualmente que o poder dos grupos de pressão organizados explica boa parte da política comercial internacional dos Estados e, correlativamente, da regulamentação internacional dessa política.

ma um equilíbrio de vantagens e inconvenientes concretizado na diminuição de tarifas aduaneiras e na eliminação de restrições quantitativas. As subvenções à exportação podem pôr em causa esse equilíbrio, aumentando as exportações de um Estado para outro mais do que seria previsível, prejudicando as empresas do Estado importador e fazendo perigar a adesão do mesmo ao Acordo Geral. *Assim, a natureza das regras do GATT relativas a subvenções e medidas de compensação como regras antifraude, que visam evitar distorções às condições negociadas do comércio internacional, encontra-se reafirmada com esta revisão de 1955*<sup>69</sup>. Tal corresponde igualmente a uma perspetiva clássica de Direito Internacional, em que a regulamentação internacional da atuação dos Estados se compreende por tal atuação pôr em causa os interesses de outros Estados.

Noutra perspetiva, como sustentava JACOB VINER e sustenta a maior parte dos autores contemporâneos de Eco-

---

<sup>69</sup> No mesmo sentido, cf. Douglas IRWIN / Petros MAVROIDIS / Alan SYKES (2008: 158, t. n.) segundo os quais «os trabalhos preparatórios [da revisão de 1955] mostram que a discussão se concentrou na relação entre as concessões [comerciais] e a sua erosão através das subvenções». Também Ernst SUCHARIPA (1973: 393-394) considerava que a restrição por acordos internacionais (referindo-se ao GATT, à CECA, à CEE, à EFTA e à OCDE) da concessão de subvenções se baseava na circunstância de as mesmas terem efeitos semelhantes aos direitos de importação ou de eliminarem os efeitos dos direitos de importação dos outros Estados, implicando a «destruição» das vantagens negociadas, provocando contramedidas dos outros Estados e pondo em causa o comércio internacional. No mesmo sentido, cf. Dieter SCHEUING (1974: 249, t. n.), para quem «as disposições do GATT sobre as ajudas são complementares daquelas que o Acordo prevê no domínio aduaneiro», já que a «liberalização do comércio através da redução das tarifas aduaneiras, etc., está sempre ameaçada se os seus efeitos puderem ser anulados pelas ajudas nacionais».

nomia Internacional, as subvenções à exportação são normalmente indesejáveis para o bem-estar dos Estados que as concedem e, podendo gerar “guerras de subvenções”, também do ponto de vista do bem-estar global. A sua proibição internacional é adequada, mas corresponde já à consideração dos interesses do próprio Estado subvencionador e também do interesse global. A proibição da concessão de subvenções à exportação pode ser fundamentada, assim, quer do ponto de vista mercantilista da regulamentação de subvenções, que vê a mesma como um mecanismo antifraude, quer da perspectiva científico-económica dessa regulamentação, que a considera como uma forma de evitar a introdução de distorções ineficientes no processo produtivo. Os dois fundamentos possíveis da regulamentação das subvenções unem-se, assim, nesta solução de proibição da atribuição de subvenções à exportação <sup>70</sup>.

<sup>70</sup> No que diz respeito ao artigo VI, a revisão de 1955 especificou as circunstâncias em que um Estadoparte pode aplicar direitos de compensação (ou *antidumping*) quando o dano se verifica no território de outro Estado-parte (artigo VI/6, b) e c)). De facto, pelas razões que apontámos anteriormente, era improvável que essa possibilidade fosse posta em prática na versão anterior do artigo VI/6. A revisão de 1955 procurou resolver o problema, impondo às PARTES CONTRATANTES o dever de concederem a autorização de imposição de direitos de compensação, desde que num inquérito próprio concluíssem pela produção ou ameaça de danos substanciais. Ainda com a mesma intenção, permite-se a imposição dos referidos direitos de compensação sem necessidade de prévia autorização das PARTES CONTRATANTES (mas condicionada à ulterior aprovação), de modo a evitar perdas irreparáveis. Está aqui em causa a prossecução de um certo interesse comum e por isso se exige a autorização (ou aprovação) do coletivo das PARTES CONTRATANTES. No entanto, a verdade é que a decisão desse coletivo continuava a exigir o voto favorável do Estado subvencio-

*c) O ciclo de Tóquio (1973-1979)*

De 1973 a 1979 decorreu um novo ciclo de negociações, apelidado de *Tokio Round*. Ao invés do que sucedera anteriormente, os avanços registados deixaram de estar expressos em alterações do texto do GATT, plasmando-se agora num conjunto numeroso de instrumentos autónomos, por vezes apelidados de Códigos, abertos aos membros do GATT que quisessem participar, que configuraram uma extensão importante das atribuições e competências dessa organização <sup>71</sup>.

O período decorrido entre 1973 e meados dos anos 80 caracterizou-se, a nível mundial, por um menor crescimento das exportações e do Produto Interno Bruto e por um agravamento da inflação e do desemprego (a chamada *stagflation*, que tanto contribuiu para descredibilizar o Keynesianismo). Surgiu nessa altura um “novo protecionismo”, baseado na utilização de formas de restrição ao comércio diferentes das tradicionais <sup>72</sup>. A descida do nível dos direitos aduaneiros,

---

nador. Adicionalmente, a passagem à prática desta possibilidade exigia que um Estado importador abdicasse do interesse imediato dos seus consumidores para prover ao interesse de um Estado exportador, o que poderia implicar um altruísmo excecional nas relações internacionais. Talvez por isso, essa possibilidade nunca passou disso mesmo, não tendo a norma tido, nessa parte, aplicação prática – cf. WTO (1995: 248).

<sup>71</sup> Foi o caso do novo Código sobre Subvenções e Medidas de Compensação, que foi objeto de 24 ratificações (entre as quais a da CEE), pelo que apenas 35 Estados estavam vinculados pelo mesmo.

<sup>72</sup> Cf. Manuel PORTO (2009: 37-38, 44-45, n. 34 e n. 36, 128). Sobre os instrumentos do «neoprotecionismo», como as restrições voluntárias de exportação, as barreiras técnicas e físicas ao comércio e os contratos públicos, cf. Alfredo MARQUES (2006: 30-34). A

possibilitada pelos anteriores ciclos negociais, bem como a proibição do recurso a restrições quantitativas, desviaram a pressão dos lóbis protecionistas, que passou a incidir sobre o incremento de outras medidas restritivas de carácter não tarifário. A crescente utilização destes meios pelos Estados-partes levou a que os novos ciclos negociais no domínio do comércio internacional se concentrassem no tratamento dessas questões. Assim, o enfoque principal do ciclo de Tóquio concentrou-se nas barreiras não tarifárias, tendo ficado para segundo plano a negociação de concessões comerciais quanto aos direitos aduaneiros. Entre as barreiras não tarifárias avultavam as subvenções à produção, das quais houve quem dissesse que eram as que mais punham em perigo o objetivo da progressiva liberalização do comércio mundial <sup>73</sup>.

Por outro lado, desde a revisão de 1955, registaram-se duas alterações fundamentais quanto à participação no GATT: por um lado, o surgimento da Comunidade Económica Europeia, que assumiu o lugar que os respetivos Estados-membros até aí ocupavam <sup>74</sup>; por outro lado, o número crescente de países em desenvolvimento. Com a descoloniização, os países em desenvolvimento tornaram-se membros maioritários do GATT. As exigências destes Estados, em termos de evolução futura do GATT eram essencialmente duas: a criação de regimes de tratamento especial e diferenciado que os isentassem do cumprimento de algumas

---

importância renovada desses instrumentos é comprovada pelo surgimento, na altura, de estudos diversos sobre os mesmos, de que são exemplo os de Robert BALDWIN (1970) e Geoffrey DENTON / Seamus O'CLEIREACAIN / Sally ASH (1974: 5-19).

<sup>73</sup> Cf. Robert BALDWIN (1970: 170).

<sup>74</sup> Quanto à modalidade e significado dessa participação da CEE, cf. Ernst-Ulrich PETERSMANN (1989: 32-39).

obrigações do Acordo Geral e a criação de um sistema mais rigoroso de imposição das obrigações que impendiam sobre os países desenvolvidos <sup>75</sup>. A CEE, por seu lado, pretendia que as obrigações relativamente aos produtos agrícolas fossem atenuadas e que lhe fosse dada a possibilidade de manter regimes aduaneiros especiais com as excolónias dos Estados-membros, pretensões que haveriam de suscitar atritos com os EUA. Os Estados Unidos, em face do crescente défice comercial americano, pretendiam que o GATT impusesse obrigações novas ou mais restritivas relativamente às barreiras não tarifárias, tendo o Congresso americano assumido maior protagonismo nesse âmbito. Ao mesmo tempo, a imposição de novas obrigações quanto às barreiras não tarifárias exigia um mecanismo de resolução de litígios que funcionasse melhor do que havia sucedido até então.

É de realçar que a preocupação americana com as barreiras não tarifárias foi também uma forma de o Executivo americano responder às pressões protecionistas ouvidas no Congresso, prometendo o surgimento de mais e maiores mercados de exportação para as empresas americanas. Estava em causa a técnica, usada desde Cordell HULL, de utilizar os instintos mercantilistas da opinião pública e do Congresso para liberalizar o comércio externo americano, acenando com a possibilidade de incremento das exportações <sup>76</sup>. Os parceiros comerciais dos EUA, por seu lado, perceberam que, se quisessem que a política comercial americana mantivesse a

---

<sup>75</sup> Sobre a evolução do tratamento jurídico dado no GATT aos países menos desenvolvidos, em especial no que respeita à legalização de preferências comerciais, cf. Luís Pedro CUNHA (1995: 26-43). Cf., ainda, do mesmo autor, (1997: 108 e ss.).

<sup>76</sup> Sobre a estratégia gisada por Cordell Hull, cf. Manuel Fontaine CAMPOS (2013: 233 e ss.).

tendência liberal do pós II.<sup>a</sup> Guerra Mundial, deveriam discutir aquelas questões nas negociações do ciclo de Tóquio <sup>77</sup>.

Na negociação relativa às subvenções e medidas de compensação, ao longo dos vários ciclos decorridos na segunda metade do século XX, registou-se uma dicotomia de posições entre os EUA e a CEE. Enquanto os europeus pretendiam limitar o recurso dos americanos às medidas de compensação (visto que os EUA eram, de longe, os maiores utilizadores desse tipo de medidas, que os europeus consideravam protecionistas), os americanos exigiam, como contrapartida, um regime internacional mais rigoroso de restrição do recurso, quer às subvenções à exportação, quer às subvenções à produção interna <sup>78</sup>. No ciclo de Tóquio, a CEE pretendia que os EUA abdicassem dos seus *grandfather rights* que, na prática, lhes permitiam a aplicação de medidas de compensação aos produtos importados sem ter de demonstrar a verificação (ou ameaça de verificação) de um dano substancial para os produtores nacionais <sup>79</sup>. Os EUA, por sua vez, propunham a adoção de um regime mais restritivo quanto às subvenções e, face às pretensões europeias nesse domínio, a fixação de normas comuns no que diz respeito ao procedimento de aplicação de medidas de compensação. O Congresso americano, em particular, exigiu a estipulação de limites temporais no procedimento de aplicação das medidas, a possibilidade de recurso da decisão para os tribunais e

<sup>77</sup> Cf. Robert HUDEC (1993: 12-13, 20, 25-27, 32, 34, 38-39, 55).

<sup>78</sup> Cf. J. F. BESELER / A. N. WILLIAMS (1986: 15-16) e Robert HUDEC (1993: 25-26).

<sup>79</sup> Nesta altura vigorava ainda o *Tariff Act* americano de 1897, que previa a possibilidade de aplicação de medidas de compensação sem a realização de qualquer *injury test*.

a limitação da discricionariedade da decisão administrativa, a exemplo do que estava consagrado no Direito americano <sup>80</sup>.

*d) O Código sobre Subvenções e Medidas de Compensação de 1979*

O resultado foi o Acordo Relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do GATT, também conhecido por “Código sobre Subvenções e Medidas de Compensação” (CSMC) <sup>81</sup>.

Quanto à regulação da concessão de subvenções (*«track II»*), designadamente de subvenções à exportação, o CSMC apertou a proibição da concessão das mesmas relativamente a produtos não primários <sup>82</sup>, eliminando o *bilevel pricing test* – a exigência que das subvenções resultasse a expedição desses produtos a um preço inferior ao cobrado no mercado interno por bens idênticos. Relativamente aos produtos primários, o CSMC consagrou, agora de forma clara, a ilicitude das subvenções à exportação <sup>83</sup>. Mas continuou a exigir que das mesmas resultasse que o Estado em causa obtivesse «uma parte mais do que equitativa» do comércio exportador mundial do produto em causa, o que continuou a impedir a adoção de decisões consequentes pelos órgãos de resolução de litígios do GATT.

No que diz respeito às subvenções à produção em geral, procurou-se igualmente restringir o seu uso <sup>84</sup>. São de

<sup>80</sup> Cf. John H. JACKSON (1999: 287-288) e Ennio TRIGGIANI (1989: 32-33).

<sup>81</sup> O CSMC foi assinado em 12 de Abril de 1979, em Genebra, e entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1980.

<sup>82</sup> Cf. artigos 8.º/2 e 9.º.

<sup>83</sup> Cf. artigo 10.º/3.

<sup>84</sup> Cf. artigos 8.º/3 e 4 e 11.º.

registar as razões apontadas no CSMC para a concessão das subvenções e para a sua restrição. Reconhece-se que as mesmas são usadas pelos Estados «para promover objetivos importantes de política social e económica» (artigo 8.º/1), sendo esses objetivos elencados no n.º 1 do artigo 11.º (combate às desigualdades regionais, reestruturação industrial, investigação e desenvolvimento, apoio ao emprego e à formação profissional, proteção do meio ambiente, promoção do desenvolvimento económico e social dos países em desenvolvimento). Ao mesmo tempo, assume-se que as subvenções podem causar efeitos desfavoráveis aos países signatários, nomeadamente um «dano substancial», um «prejuízo grave» ou a «anulação ou comprometimento de vantagens», em particular quando «afetam desfavoravelmente as condições da normal concorrência»<sup>85</sup>. Seguidamente, diz-se que os Estados, ao concederem subvenções, devem pesar os «possíveis efeitos desfavoráveis no comércio» em conjunto com os objetivos de natureza essencialmente interna a prosseguir, procurando evitar a produção desses «efeitos desfavoráveis». A formulação desta última norma, segundo a qual os Estados «procurarão evitar» a produção de «efeitos desfavoráveis» das subvenções, é tudo menos prescritiva, o que explicará a «história difícil»<sup>86</sup> por que passou este Código. O facto de o n.º 4 do artigo 11.º estipular que «nada» nesse artigo constituía fundamento para qualquer ação nos termos do GATT terá, obviamente, contribuído para essa falta de sucesso<sup>87</sup>. Assim, tal como pretendia a CEE, o CSMC não

<sup>85</sup> Cf. artigos 8.º/3 e 11.º/2.

<sup>86</sup> A expressão é de John H. JACKSON (1999: 289).

<sup>87</sup> Ainda assim, a produção de «efeitos desfavoráveis» pelas subvenções em geral constituía causa legitimadora, após o decurso de um processo perante o Comité de Subvenções e Medidas

criou um regime de proibição efetiva das subvenções, à produção ou à exportação, de produtos agrícolas.

Realce-se como as preocupações relativas à distorção do comércio internacional pelas subvenções e ao seu potencial efeito benéfico para o bem-estar nacional são aqui consideradas: estando em causa subvenções à exportação, a primeira preocupação sobreleva claramente a segunda, o que resulta na proibição da sua concessão. Já no caso das subvenções à produção, o CSMC dá alguma margem de manobra aos governos nacionais na utilização das mesmas como instrumentos de política nacional, consagrando um regime menos restritivo do seu uso do que aquele que, como se viu, resultou do GATT 1947 e, sobretudo, da jurisprudência relativa aos seus artigos III e XXIII.

O CSMC de Tóquio constituiu um avanço importante sobretudo na regulamentação da aplicação de medidas de compensação. No que diz respeito às subvenções, no entanto, o regime consagrado não logrou introduzir diferenças de relevo que possibilitassem o controlo jurisdicional da sua concessão<sup>88</sup>. Apesar de tudo, o CSMC introduziu inovações conceptuais importantes, que viriam a ser adotadas no seguimento do *Uruguay Round*.

---

de Compensação, da adoção de recomendações dirigidas ao Estado-parte subvencionador e, em última instância, da autorização da aplicação de contramedidas pelo Estado-parte prejudicado, ao abrigo do artigo 13.º e da parte VI do CSMC.

<sup>88</sup> Neste sentido, cf. Bernard HOEKMAN / Robert STERN (1993: 70-72).

*e) A nova Organização Mundial do Comércio*

Aquando do início do novo ciclo de negociações, em Punta del Este, Uruguai, em Setembro de 1986, a reforma das regras relativas às subvenções foi incluída nas prioridades então assumidas <sup>89</sup>. O que não era nessa altura antecipável era a revolução do sistema GATT que viria a resultar da assinatura do Ato Final de conclusão das negociações, em 15 de Abril de 1994, em Marraquexe, e a consequente criação da Organização Mundial do Comércio, através do Acordo OMC. A revolução consistiu, não apenas na criação desta nova organização internacional e no impressionante conjunto de atribuições que lhe foram conferidas, com o alargamento aos novos domínios dos serviços e da propriedade intelectual, mas também no facto de o GATT, enquanto acordo internacional autónomo, bem como os acordos conexos que foram sendo celebrados desde 1947, em especial na sequência do ciclo de Tóquio, terem deixado de vigorar no fim de 1995. Na verdade, o Acordo OMC é um novo acordo, com início de vigência em 1 de Janeiro de 1995, que incorpora em anexos diversos textos, designados em geral por «acordos», mas que não têm autonomia relativamente ao primeiro <sup>90</sup>.

Refira-se que o alargamento das atribuições do GATT, agora OMC, aos novos domínios referidos resultou essencialmente da pressão americana e, em menor medida, euro-

---

<sup>89</sup> Elencando um conjunto de problemas e de propostas de reforma do GATT, designadamente de criação de uma nova Organização Internacional do Comércio, cf. John H. JACKSON (1991). Em geral, sobre o surgimento da OMC, cf. John H. JACKSON (1998: 36 e ss.).

<sup>90</sup> É, designadamente, o que sucede com o Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação.

peia <sup>91</sup> e japonesa. Os EUA entendiam que essa era a única forma de equilibrarem a balança comercial com o resto do mundo, por julgarem ter uma vantagem comparativa nesses novos domínios. Tratou-se, igualmente, de uma maneira de aplacar a crescente oposição no Congresso americano à política comercial liberal que os Estados Unidos seguiam desde a II.<sup>a</sup> Guerra. Mais uma vez, a administração americana usou o argumento que vinha utilizando desde os anos 30: o aprofundamento ou alargamento da liberalização comercial internacional seria uma forma de oferecer novos mercados de exportação para as empresas americanas. Como estas seriam mais eficientes e competitivas do que as empresas americanas que produzem apenas para o mercado interno, o acréscimo de produção das primeiras mais do que compensaria o decréscimo do das segundas, provocado pelo aumento das importações. O alargamento aos novos domínios era também uma forma de fazer com que mais empresas exportadoras americanas fizessem pressão a favor do GATT <sup>92</sup>. Assim, como reconhece e lamenta PETERSMANN, «[t]al como em ciclos negociais anteriores do GATT, o *Uruguay Round* foi influenciado menos por argumentos teóricos baseados

---

<sup>91</sup> Em geral, sobre a estratégia da UE na Organização Mundial do Comércio, cf. Olivier BLIN (2006).

<sup>92</sup> Cf. Robert HUDEC (1993: 108-109, 113-116). A CEE e o Japão pretendiam, sobretudo, que não houvesse uma reversão do caminho de liberalização comercial verificado quanto aos produtos industriais, compreendendo que deviam, para o efeito, ceder a algumas pretensões americanas. Os países em desenvolvimento, que haviam aderido nos anos 80 e início dos anos 90 a políticas de mercado livre, pretendiam vincular-se internacionalmente a essas políticas, de modo a torná-las mais resistentes à contestação interna, pedindo um maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos. No mesmo sentido, cf. Ernst-Ulrich PETERSMANN (2000: 121-122).

na Economia do Bem-Estar do que pelos interesses exportadores mercantilistas, politicamente mais influentes»<sup>93</sup>.

Os textos contidos nos anexos ao Acordo OMC, em especial os relativos ao comércio de mercadorias e ao mecanismo de resolução de litígios, resultam, na sua maioria, da revisão de anteriores textos do sistema GATT ou são mesmo absolutamente idênticos a textos desse sistema. O Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação é um exemplo do primeiro fenómeno, resultando da revisão do CSMC. O GATT 1994 é um exemplo do segundo, pois corresponde ao texto do GATT assinado em 1947, com as revisões introduzidas entre 1948 e 1967, e que esteve em vigor, enquanto acordo internacional autónomo, até fins de 1995. Verificou-se, portanto, uma rutura formal que não impediu uma continuidade material na regulamentação internacional do comércio<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Cf. Ernst-Ulrich PETERSMANN (2000: 122, t. n.). Salientando como os EUA usaram a ameaça de retaliações comerciais contra determinados “Estados-chave” para forçar a conclusão do *Uruguay Round* e, em especial, a extensão das atribuições da OMC aos novos domínios acima referidos, cf. John BRAITHWAITE / Peter DRAHOS (2000: 175-185).

<sup>94</sup> Esta continuidade é acentuada pelo facto de o artigo XVI, n.º 1, do Acordo OMC prescrever a aplicação das decisões adotadas e dos procedimentos e práticas habituais seguidas no âmbito do GATT de 1947. Por outro lado, nas notas preliminares do GATT 1994 (par. 1, b), iv)) considera-se que as «decisões das PARTES CONTRATANTES do GATT 1947» fazem parte integrante do GATT 1994. Deve apontar-se uma exceção relevante a este acolhimento em bloco do que poderíamos chamar o *acquis GATT*: é excluído o Protocolo de Aplicação Provisória, de 1947 (par. 1, al. a, das notas preliminares do GATT 1994). Daqui resulta a cessação de aplicação do instrumento do qual resultavam os *grandfather rights* e, portanto, o desaparecimento destes na sua quase totalida-

*f) O Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação de 1994*

Um aspeto importante do Direito da OMC resultante do ciclo do Uruguai é que a regulamentação das subvenções ficou mais dispersa. Na verdade, embora o essencial dessa regulamentação esteja contido no Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação (e, subsidiariamente, no GATT 1994), quer no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) quer, sobretudo, no Acordo sobre Agricultura, estão contidas normas que dizem respeito ou são relevantes para a atribuição de subvenções pelos Estados.

O novo Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação (ASMC)<sup>95</sup>, apesar de um conjunto de inovações importantes, herda a maior parte das soluções normativas consagradas no Código das Subvenções de Tóquio. No fundo, o ASMC é o resultado de uma revisão do CSMC, embora formalmente constitua um acordo diferente (como anexo ao Acordo OMC). Assim, as preocupações e os interesses expressos pelos Estados nas negociações do *Uruguay Round* relativas às subvenções e medidas de compensação são, essencialmente, os mesmos que, como se viu, determinaram as

---

de. A única exceção consiste na situação prevista no parágrafo 3 das notas preliminares do GATT 1994.

<sup>95</sup> Sobre a regulamentação das subvenções introduzida por este acordo, cf. David LUFF (2004: 471-512), e, com reprodução exaustiva de algumas das mais importantes decisões jurisprudenciais da OMC, Pedro Infante da MOTA (2005: 337-375). Em geral, sobre a regulamentação das subvenções e medidas de compensação no GATT 1994 e no ASMC, cf. Luís Pedro CUNHA (2008: 242-253) e Luís MORAIS / João ATANÁSIO / João Pateira FERREIRA / Nuno Cunha RODRIGUES (2011: 444-450).

soluções do CSMC <sup>96</sup>. Se há um aspeto novo determinante, trata-se da verificação de que essas soluções não haviam respondido àquelas preocupações e àqueles interesses de forma eficaz e que era preciso introduzir alterações que melhorassem essa eficácia. Não se pôs em causa a necessidade de regular as subvenções e as medidas de compensação, embora alguns atores estatais (nomeadamente os Estados Unidos) desejassem aprofundar e tornar mais eficaz o regime jurídico das primeiras e os restantes atores (nomeadamente a União Europeia) pretendessem acentuar as restrições ao uso das segundas <sup>97</sup>. O que é sempre acentuado pelas várias partes na negociação é que as subvenções cuja regulamentação está em causa são aquelas que introduzem distorções no comér-

---

<sup>96</sup> Estas preocupações e interesses encontram-se expressos nos documentos relativos à história negocial do ciclo do Uruguai – cf. <<http://www.worldtradelaw.net/history/urscm/urscm.htm>> (31/7/2016), onde podem ser encontrados os documentos citados nestas páginas.

<sup>97</sup> O secretariado do Grupo de Negociação de Subvenções e Medidas de Compensação assumiu como pressuposto da negociação a restauração do equilíbrio de direitos e obrigações resultante da disciplina das subvenções e da disciplina das medidas de compensação – cf. doc. MTN.GNG/NG10/W/9, de 7 de Setembro de 1987 –, no sentido de que qualquer limitação da possibilidade de impor direitos de compensação teria de ser contrabalançada com uma disciplina mais rigorosa do direito de conceder subvenções, que permitisse aos Estados prejudicados impugnam tal concessão nos órgãos jurisdicionais do GATT – cf. doc. MTN.GNG/NG10/W/10/Rev.2, de 28 de Novembro de 1988.

cio internacional <sup>98</sup>. Uma inovação desejada em geral consistia na enunciação da definição de subvenção <sup>99</sup>.

A grande novidade do ASMC é, efetivamente, a adoção de uma definição de subvenção. Trata-se de uma «[...] contribuição financeira do Estado ou de qualquer entidade pública no território de um membro [...]ou] qualquer forma de amparo do rendimento ou preço [...]que conceda] uma vantagem [...]» <sup>100</sup>. A aplicação de partes relevantes do ASMC fica ainda dependente da verificação da “especificidade” das subvenções, assim definidas. O ASMC estipula algumas orientações a seguir para calcular a vantagem obtida pelo

---

<sup>98</sup> Embora, ocasionalmente, as partes na negociação se referissem aos efeitos das subvenções sobre a afetação dos recursos e sobre o bem-estar económico, as propostas negociais tinham em consideração apenas os seus efeitos sobre o comércio internacional e prejuízos provocados a outros Estados. Cf., por exemplo, o doc. MTN.GNG/NG10/W/20, de 15 de Junho de 1988, contendo propostas negociais americanas. As Comunidades Europeias, que se bateram nas negociações pela consagração de categorias de subvenções não impugnáveis nem compensáveis pelos outros Estados, invocaram como motivo para essa consagração o facto de as mesmas (auxílios regionais, à investigação e desenvolvimento, em favor do ambiente...) não distorcerem o comércio internacional – cf. doc. MTN.GNG/NG10/W/31, de 27 de Novembro de 1989 –, embora tal fosse (e seja) muito duvidoso e o motivo economicamente mais adequado para a sua permissão fosse (seja) o dos seus efeitos positivos sobre o bem-estar económico nacional e mundial.

<sup>99</sup> Sobre a negociação ocorrida no *Uruguay Round* no domínio das subvenções, cf. Pierre DIDIER (1997: 169-178) e Rafiqul ISLAM (2006: 286-288). Sobre esta questão, cf., ainda, Jacques BOURGEOIS (1991: 228, 233-234).

<sup>100</sup> Cf. artigo 1.º.

beneficiário da subvenção <sup>101</sup>. Depois, introduz um sistema de “semáforos”, em que se distinguem:

a) *Subvenções proibidas* (“luz vermelha”), correspondentes às subvenções à exportação ou subordinadas à utilização de produtos nacionais <sup>102</sup>;

b) *Subvenções impugnáveis* (“luz amarela”), consistentes em subvenções que produzam «efeitos desfavoráveis aos interesses dos restantes membros» <sup>103</sup>; e

c) *Subvenções inimpugnáveis* (“luz verde”), são as destinadas a «atividades de investigação», à «assistência a regiões desfavorecidas» ou à «adaptação de instalações existentes às novas exigências em matéria ambiental», bem como as subvenções não específicas <sup>104</sup>.

Para além disto, na parte V, o ASMC prevê as circunstâncias em que os Estados podem aplicar medidas de compensação a produtos importados que tenham beneficiado de subvenções. A esse propósito, parece apropriado falar de *subvenções compensáveis*.

Como se referiu, só as subvenções que sejam consideradas «específicas», isto é, que sejam concedidas «a uma empresa ou a um ramo de produção ou a um grupo de empresas ou ramos de produção» podem ser proibidas, impugnáveis ou sujeitas a medidas de compensação <sup>105</sup>. Trata-se de evitar a sujeição a esses regimes de medidas de carácter geral e que possam ter algum efeito no comércio internacional

<sup>101</sup> Cf. artigo 14.º.

<sup>102</sup> Estas subvenções encontram-se reguladas na parte II do ASMC (artigos 3.º e 4.º) e exemplificadas no anexo I.

<sup>103</sup> Cf. parte III (artigos 5.º a 7.º) do ASMC.

<sup>104</sup> Cf. parte IV (artigos 8.º e 9.º) do ASMC.

<sup>105</sup> Cf. artigo 1.º/2 do ASMC.

como, por exemplo, uma descida generalizada do imposto sobre o lucro das empresas <sup>106</sup>.

A introdução da categoria das subvenções inimpugnáveis (as outras três, embora objeto de algumas alterações, já existiam anteriormente) constituiu um avanço importante no regime internacional das subvenções <sup>107</sup>. No entanto, os artigos 8.º e 9.º do ASMC foram sujeitos a uma cláusula de aplicação provisória (artigo 31.º), por um período de cinco anos, findo os quais apenas continuariam a vigorar desde que o Comité das Subvenções e Medidas de Compensação <sup>108</sup> prorrogasse, nos seis meses anteriores ao fim do prazo, a sua aplicação. Ora, tal prorrogação não se verificou, o que fez com que a categoria das subvenções inimpugnáveis tenha deixado de aplicar-se, desde 1 de Janeiro de 2000, ao apoio à investigação, à assistência a regiões desfavorecidas ou a adaptações resultantes de exigências ambientais. Apenas as

---

<sup>106</sup> Assinale-se que, no entanto, de acordo com o artigo 2.º/3, as subvenções à exportação e as subvenções subordinadas ao uso de produtos nacionais se consideram sempre específicas, não sendo necessário provar que preenchem as características previstas nos números 1 e 2 do artigo 2.º, nem sendo possível contestar a sua especificidade pela demonstração de que, de facto, não preenchem essas características.

<sup>107</sup> A inimpugnabilidade aí consagrada, repare-se, dizia respeito quer ao processo de resolução de diferendos perante os órgãos da OMC, quer à própria aplicação de medidas de compensação pelos Estados-membros (tal resultava da formulação do artigo 8.º/2: «Não obstante o disposto nas partes III e V, as seguintes subvenções não serão passíveis de recurso [...]», i. n.). No mesmo sentido, cf. John H. JACKSON (1999: 292).

<sup>108</sup> Trata-se de um órgão formado por representantes dos Estados-membros e que exerce diversas funções no âmbito do ASMC – cf. artigo 24.º do ASMC.

subvenções não específicas continuam, no nosso entendimento, a caber na categoria das subvenções inimpugnáveis.

A mesma caducidade ocorreu, aliás, relativamente à norma que consagrava uma subcategoria das subvenções impugnáveis em que o prejuízo grave era objeto de uma presunção ilidível, quando verificada uma de quatro circunstâncias<sup>109</sup>. Na metáfora semafórica, esta subcategoria corresponderia a um «amarelo escuro», a meio caminho entre as subvenções impugnáveis e as proibidas. Em virtude do artigo 31.º, o artigo 6.º/1 deixou de vigorar desde 1 de Janeiro de 2000.

A consagração das categorias de subvenções “verde” e “amarelo escuro” correspondeu a um compromisso entre as posições negociais europeia e americana. Enquanto as Comunidades pretendiam que determinadas subvenções à produção fossem permitidas e abrigadas das reações de outros Estados, os EUA desejavam que determinadas subvenções à produção fossem, a exemplo do que já acontecia com as subvenções à exportação, liminarmente proibidas<sup>110</sup>. A categoria “verde” respondia às pretensões europeias e a “amarelo escuro” às pretensões americanas. Não obstante, nenhuma das partes estava convencida do bem fundado das posições contrárias, o que pode explicar que tenham sido consagradas “à experiência” por cinco anos e, afinal, tenham acabado por caducar.

<sup>109</sup> Cf. artigo 6.º/1 e 2.

<sup>110</sup> Cf. doc. MTN.GNG/NG10/W/31, de 27 de Novembro de 1989, e doc. MTN.GNG/NG10/W/39, de 27 de Setembro de 1990.

## V. Conclusão: fundamentos históricos do Direito OMC das subvenções

Da análise efetuada, quanto à evolução histórica do regime de controlo da atribuição de subvenções, percebe-se que a *ratio* subjacente às normas da versão original do GATT 1947 era a de evitar a produção de distorções no comércio internacional, tal como negociado pelos Estados-partes, e não a de garantir a maximização do bem-estar económico dos Estados envolvidos. Desta forma, o GATT 1947 possibilitava aos Estados importadores imporem direitos de compensação para contrabalançar as subvenções concedidas aos produtos importados.

Como se viu, as alterações e os desenvolvimentos jurisprudenciais verificados no âmbito do GATT foram, a partir daí, no sentido de limitar o recurso aos direitos de compensação, por um lado, e de proibir paulatinamente a concessão de um número cada vez mais alargado de tipos de subvenções, por outro. Assim, acabou por se consagrar a proibição da concessão de subvenções à exportação, tornou-se mais difícil a imposição de direitos de compensação e acabou por se ultrapassar a não proibição das subvenções à produção através da aplicação do princípio do tratamento nacional (e consequente interdição de subvenções ao consumo discriminatórias quanto à origem dos produtos) e do processo previsto no artigo XXIII do GATT 1947 (e resultante de declaração de anulação ou comprometimento de vantagens em virtude da atribuição de subvenções por um Estadoparte). Este processo havia sido concebido, aliás, de acordo com o

princípio da reciprocidade, visando a manutenção do equilíbrio de vantagens e inconvenientes que resultavam para os Estados-partes da sua adesão ao GATT <sup>111</sup>. Além disso, na sequência dos ciclos de Tóquio e do Uruguai, acentuou-se a regulamentação da imposição de direitos de compensação e estipularam-se novas circunstâncias em que uma subvenção à produção pode produzir «efeitos desfavoráveis» aos outros Estados e ser causa legítima de um processo que imponha, a final, a tomada de medidas necessárias a impedir a produção desses efeitos.

O que importa assinalar é que esses avanços na regulamentação GATT/OMC das subvenções e direitos de compensação resultaram, naturalmente e como foi visto, de um equilíbrio das pretensões expressas pelos vários membros do GATT (sobretudo, os EUA, a CEE/CE e alguns países em desenvolvimento) aquando dos vários ciclos de negociações. Mas, há um aspeto que esteve sempre presente na evolução jurisprudencial e negocial do GATT: o de que o principal perigo das subvenções estava no seu potencial de distorção do comércio internacional e, portanto, de anulação das vantagens comerciais reciprocamente acordadas pelos Estados-partes.

Assim, os órgãos decisores do GATT encontraram fundamentos no Acordo Geral para controlar a atribuição de subvenções pelos Estados-partes, nomeadamente através do recurso aos artigos III e XXIII. No que diz respeito a esta última norma, que proíbe a «anulação ou comprometimento de vantagens», verificou-se que esse resultado podia ocorrer, quer estivessem em causa medidas diretamente proibidas pelo GATT, quer medidas não consideradas ilícitas pelo mesmo (as chamadas situações de «não-violação»). Ora, o

<sup>111</sup> Cf. Robert HUDEC (1993: 7).

fundamento para a regulamentação da resolução de litígios nesses casos de «não-violação» é o mesmo que para o regime das subvenções e medidas de compensação: o de desencorajar a fraude às concessões comerciais acordadas, evitando distorções no comércio internacional negociado.

Por outro lado, a revisão de 1955, em que se consagrou a proibição da concessão de subvenções à exportação, reafirmou a natureza das regras do GATT relativas a subvenções e medidas de compensação como regras antifraude, que visam evitar distorções às condições negociadas do comércio internacional. Na verdade, a história negocial dessa revisão e as várias normas do artigo XVI do GATT confirmam que a preocupação principal era a de evitar a produção de efeitos desfavoráveis para os outros Estados-partes que resultariam da concessão de subvenções.

O mesmo se pode dizer relativamente aos ciclos de Tóquio e do Uruguai: a preocupação essencial (declarada) das partes contratantes (e sobretudo dos Estados Unidos) é a de consagrar um regime da concessão de subvenções que proscreva a atribuição de subvenções que distorçam o comércio internacional, por encorajarem as exportações ou desencorajarem as importações <sup>112</sup>.

De qualquer forma, há que reconhecer que, embora possa não corresponder às intenções expressas pelos Estados nos diversos ciclos negociais, o regime GATT/OMC das subvenções e medidas de compensação foi-se aproximando, à medida da sua evolução ao longo do século XX (sobretudo como resultado da jurisprudência GATT), do

---

<sup>112</sup> No sentido de que a maior parte das normas do GATT visam, em última instância, garantir que as concessões comerciais acordadas não sejam defraudadas, cf., ainda, Mitsuo MATSUSHITA / Thomas SCHOENBAUM / Petros MAVROIDIS (2006: 3).

paradigma que resulta da investigação económica do último século e que se foca nas soluções mais adequadas à maximização do bemestar económico dos Estados e global <sup>113</sup>.

Podemos assim concluir que, apesar de o «senso comum» mercantilista continuar a guiar os principais atores internacionais e fundamental, em grande medida, a regulamentação internacional das subvenções e medidas de compensação, o mesmo foi estrategicamente usado, nas negociações comerciais internacionais, num sentido de aproximação a uma perspetiva de maximização do bem-estar global, o que foi corroborado pela atuação da jurisprudência de resolução de litígios do GATT.

### Referências bibliográficas

- BAGWELL, Kyle / STAIGER, Robert (2002), *The Economics of the World Trading System*, Cambridge - MA: The MIT Press.
- BALDWIN, Robert E. (1970), *Nontariff Distortions of International Trade*, Washington: The Brookings Institution.
- BESELER, J. F. / WILLIAMS, A. N. (1986), *Anti-Dumping and Anti-Subsidy Law – The European Communities*, London: Sweet & Maxwell.
- BLIN, Olivier (2006), «La stratégie communautaire dans l'Organisation mondiale du commerce», in *Journal du Droit International*, 1 (Janvier-Février-Mars 2006) 89-125.
- BOURGOIS, Jacques H. J. (1991), «The GATT Rules for Industrial Subsidies and Countervailing Duties and the New GATT Round – The Weather and the Seeds», in ErnstUlrich PETERSMANN / Hilf, Meinhard, ed., *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems*, 2<sup>nd</sup> ed., Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 219-235.

---

<sup>113</sup> Sobre estas, cf. os nossos estudos: Manuel Fontaine CAMPOS (2013) e (2015).

- BRAITHWAITE, John / DRAHOS, Peter (2000), *Global Business Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BROWNLIE, Ian (2008), *Principles of Public International Law*, 7.<sup>a</sup> ed., New York: Oxford University Press.
- CAMPOS, Manuel Fontaine (2013), «A Concessão de Ajudas Públicas até à II.<sup>a</sup> Guerra Mundial – Fundamentos Históricos da sua Regulamentação Internacionab», *Boletim de Ciências Económicas*, 56, 211-242.
- (2015), «Fundamentos Económicos da Regulamentação Internacional da Concessão de Ajudas Públicas», in *Direito e Justiça, Vol. Especial: Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, vol. II, 431-465.
- CARREAU, Dominique / JUILLARD, Patrick (2010), *Droit International Économique*, Paris : Dalloz.
- CHO, Sungjoon (1998), «GATT Non-Violation Issues in the WTO Framework: Are They the Achilles' Heel of the Dispute Settlement Process?», *Harvard International Law Journal*, 39/2, 311-352.
- COTTIER, Thomas / SCHEFER, Krista N. (1997), «Non-Violation Complaints in WTO/GATT Dispute Settlement: Past, Present and Future», in Ernst-Ulrich Petersmann ed., *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 1997, 143-183.
- CUNHA, Joaquim da Silva / PEREIRA, Maria da Assunção do Vale (2000), *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra: Almedina.
- CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues da (1995), *O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas – Efeitos e Limites*, Separata do *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra.
- (1997), *Lições de Relações Económicas Externas*, Coimbra: Almedina.
- (2008), *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*, Coimbra: Coimbra Editora.
- DENTON, Geoffrey / O'CLEIREACAIN, Seamus / ASH, Sally (1974), *Trade Effects of Public Subsidies to Private Enterprises*, London: Trade Policy Research Centre.

- DIDIER, Pierre (1997), *Les Principaux Accords de l'OMC et leur Transposition dans la Communauté Européenne*, Bruxelles : Bruylant.
- DINH, Nguyen Quoc / DAILLIER, Patrick / PELLET, Alain (2003), *Direito Internacional Público*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (1946), The Calling of an International Conference on Trade and Employment, Resolutions of the Council, doc. E/RES/13(I).
- ESCARAMEIA, Paula V. C. (1992), *Colectânea de Jurisprudência de Direito Internacional*, Coimbra: Almedina.
- GATT CONTRACTING PARTIES, (2/3/1950), «Arrangements for Reporting in Accordance with Article XVI», CP.4/20.
- (3/3/1950), Fourth Session, «Summary Record of the Eleventh Meeting», CP.4/SR.11.
  - (26/4/1950), «Decisions, Declaration and Resolutions of the Contracting Parties at the Fourth Session», CP/61.
  - (23/11/1954), Ninth Session, «Summary Record of the Seventeenth Meeting», SR.9/17.
  - (1/3/1955), Ninth Session, «Report of Review Working Party III on Barriers to Trade Other than Restrictions or Tariffs», L/334.
  - (13/6/1960b), Sixteenth Session, «Summary Record of the Seventh Meeting», SR.16/7.
  - (11/1960), Seventeenth Session, «Report of the Working Party on Subsidies», L/1381.
- GATT GROUP OF EXPERTS ON ANTI-DUMPING AND COUNTERVAILING DUTIES, (29/1/1960), «Second Report of the Group of Experts on Anti-dumping and Countervailing Duties», L/1141, adotado em 27/5/1960, BISD 9S, p. 194, p. 200.
- GROUP OF NEGOTIATIONS ON GOODS (GATT) - NEGOTIATING GROUP ON DISPUTE SETTLEMENT (14/7/1989), «Non-Violation Complaints under GATT Article XXIII:2 - Note by the Secretariat», MTN.GNG/NG13/W/31.
- HOEKMAN, Bernard M. / STERN, Robert M. (1993), «An Assessment of the Tokyo Round Agreements and Arrangements», in Stern, Robert M., ed., *The Multilateral Trading System – Analysis and Options for Change*, New York: Harvester-Wheatsheaf, 63-86.

- HOEKMAN, Bernard M. / CRÉMOUX, Patricia (1993), «Perspectives for Multilateral Reductions in Agricultural Support Policies», in Stern, Robert M., ed., *The Multilateral Trading System – Analysis and Options for Change*, New York: Harvest-Wheatsheaf, 277-313.
- HUDEC, Robert E. (1993), *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Salem- NH: Butterworth Legal Publishers.
- IRWIN, Douglas / MAVROIDIS, Petros / SYKES, Alan (2008), *The Genesis of the GATT*, Cambridge: The American Law Institute, Cambridge University Press.
- ISLAM, M. Rafiqul (2006), *International Trade Law of the WTO*, Oxford: Oxford University Press.
- JACKSON, John H. (1969), *World Trade and the Law of GATT – A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianapolis / Kansas City / New York: The Bobbs-Merrill Company.
- (1991), «Strengthening the International Legal Framework of the GATT-MTN System: Reform Proposals for the New GATT Round», in ErnstUlrich Petersmann / Meinhard Hilf, ed., *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems*, 2<sup>nd</sup> ed., Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 3-23.
- (1998) *The World Trade Organization – Constitution and Jurisprudence*, London: Chatham House Papers, The Royal Institute of International Affairs.
- (1999), *The World Trading System – Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge – MA: The MIT Press.
- JACKSON, John H. / DAVEY, William J. / SYKES JR., Alan O. (2001), *Legal Problems of International Economic Relations – Cases, Materials and Text*, 4.<sup>a</sup> ed., St. Paul – MN: Thomson West.
- KRUGMAN, Paul (1996), *Pop Internationalism*, Cambridge – MA: The MIT Press.
- LAROUER, Cristophe (2006), «WTO Non-Violation Complaints - A Misunderstood Remedy in the WTO Dispute Settlement System», *Netherlands International Law Review*, **53/1 (May) 97-126**.

- LUFF, David (2004), *Le Droit de l'Organisation Mondiale du Commerce – Analyse Critique*, Bruxelles : Bruylant.
- MATSUSHITA, Mitsuo / SCHOENBAUM, Thomas J. / MAVROIDIS, Petros C. (2006), *The World Trade Organisation – Law, Practice and Policy*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford: Oxford University Press.
- McMAHON, Joseph (2006), *The WTO Agreement on Agriculture – A Commentary*, Oxford: Oxford University Press.
- MESSERLIN, Patrick (1999), «External Aspects of State Aids», *European Economy*, 3, European Commission, 161-195.
- (2001), «Antisubsidy Policies and Justification for State Aids», in Claus-Dieter EHLERMANN / Michelle Everson, *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid*, Oxford: Hart Publishing, 123-132.
- (2005), «Non Discrimination, Welfare Balances, and WTO Rules: An Historical Perspective», in Ernst-Ulrich PETERSMANN, ed., *Reforming the World Trading System – Legitimacy, Efficiency, and Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press, 291-303.
- MORAIS, Luís D. S. / ATANÁSIO, João / FERREIRA, João Pateira / RODRIGUES, Nuno Cunha (2011), *O Novo Direito Internacional Económico – Uma Introdução*, Lisboa: AAFDL.
- MOTA, Pedro Infante (2005), *O Sistema GATT/OMC – Introdução Histórica e Princípios Fundamentais*, Coimbra: Almedina.
- (2010), «O Sistema de Resolução de Litígios da OMC: os Casos de Não Violação e as Queixas de Situação», in Jorge MIRANDA, coord., *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. III, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Coimbra Editora, 681-740.
- PAUWELYN, Joost (2003), *Conflict of Norms in Public International Law – How WTO Law Relates to other Rules of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PEREIRA, André Gonçalves / QUADROS, Fausto de (2002), *Manual de Direito Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (1989), «The EEC as a GATT Member – Legal Conflicts between GATT Law and European Community Law», in Meinhard HILF / Francis J. Jacobs / Ernst-Ulrich PETERSMANN, ed., *The European Community and GATT*, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 23-71.

- (1997), «International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996: An Introduction», in Ernst-Ulrich PETERSMANN, ed., *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, The Hague / London / Boston: Kluwer Law International, 3-122.
  - (2000), «The WTO Constitution and the Millennium Round», in Marco BRONCKERS / Reinhard QUICK, ed., *New Directions in International Economic Law – Essays in Honour of John H. Jackson*, The Hague / London / Boston: Kluwer Law International, 111-133.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes (2009), *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias – Face aos Desafios da Globalização*, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.
- PREPARATORY COMMITTEE OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT – ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL – UNITED NATIONS (1946), «Committee II. Summary record of technical Sub-Committee: Seventh Meeting held on Friday 8 November 1946 at 10.30 a.m.», E/PC/T/C.II/48.
- ROESSLER, Frieder (1997), «The Concept of Nullification and Impairment in the Legal System of the World Trade Organisation», in Ernst-Ulrich PETERSMANN, ed., *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 125-142.
- SANTOS, Luís Máximo dos (1997), «A Participação da Comunidade Europeia na Organização Mundial do Comércio», in AAVV, *Em Torno da Revisão do Tratado da União Europeia*, Coimbra: Almedina, 161-178.
- SCHEUING, Dieter Helmut (1974), *Les Aides Financières Publiques aux Entreprises Privées en Droit Français et Européen*, Paris : Berger-Levrault.
- STANBROOK, Clive/BENTLEY, Philip (1996), *Dumping and Subsidies: the Law and Procedures Governing the Imposition of Anti-dumping and Countervailing Duties in the European Community*, 3<sup>rd</sup> ed., The Hague: Kluwer Law International.
- STEENBLIK, Ronald P. (1998), *Previous multilateral efforts to discipline subsidies to natural resource based industries*, Paris: OECD.

- SUCHARIPA, Ernst (1973), «Tatbestand und Rechtsfolgen der Subventionierung aus völkerrechtlicher Sicht», in Karl WENGER, ed., *Förderungsverwaltung*, Wien / New York: Springer-Verlag.
- TOUSCOZ, Jean (1993), *Direito Internacional*, Mem Martins: Publicações Europa-América.
- TRIGGIANI, Ennio (1989), *Gli Aiuti Statali alle Imprese nel Diritto Internazionale e Comunitario*, Bari: Cacucci Editore.
- VINER, Jacob (1923), *Dumping: A Problem in International Trade*, Reprints of Economic Classics, New York: Augustus M. Kelley, 1966.
- WTO (WORLD TRADE ORGANIZATION) (1995), *Guide to GATT Law and Practice – Analytical Index*, 2 vol., Geneva.
- (2006), *World Trade Report 2006 – Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*, Geneva: WTO.

#### Referências jurisprudenciais

- GATT PANEL, (30/10/1952), *Germany – Sardines*, G/26, «Treatment by Germany of imports of sardines», adotado em 31/10/1952, BISD 1S, p. 53.
- (6/11/1952), *Belgium – Family Allowances*, G/32, «Belgian family allowances (allocations familiales)», adotado em 7/11/1952, BISD 1S, p. 59.
- (15/7/1958), *Italy – Agricultural Machinery*, L/833, «Italian discrimination against imported agricultural machinery», adotado em 23/10/1958, BISD 7S, p. 60.
- (20/2/1985), *EEC – Canned Fruit*, L/5778, «European Economic Community - Production aids granted on canned peaches, canned pears, canned fruit cocktail and dried grapes», não adotado.
- (7/2/1985), *EC – Citrus*, L/5776, «European Community - Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region», não adotado.
- (24/3/1986), *US – Wine and Grape Products*, SCM/71, «Panel on United States – Definition of industry concerning wine and grape products», adotado em 28/4/1992, BISD 39S, p. 436.

- (14/12/1989), *EEC – Oilseeds I*, L/6627, «European Economic Community – Payments and subsidies paid to processors and producers of oilseeds and related animal-feed proteins», adotado em 25/1/1990, BISD 37S, p. 86.
  - (18/9/1990), *US – Canadian Pork*, DS7/R, «United States - Countervailing duties on fresh, chilled and frozen pork from Canada», adotado em 11/7/1991, BISD 38S, p. 30.
  - (10/1/1992), *US – MFN Footwear*, DS18/R, «United States - denial of most-favoured-nation treatment as to non-rubber footwear from Brazil», adotado em 19/6/1992, BISD 39S, p. 128.
  - (4/12/1992), *US – Norwegian Salmon CVD*, SCM/153, «United States – Imposition of countervailing duties on imports of fresh and chilled atlantic salmon from Norway», adotado em 28/4/1994, BISD 41S, p. 576.
- GATT WORKING PARTY, (31/3/1950), *Australia – Ammonium Sulphate*, CP4/39, «The Australian subsidy on ammonium sulphate», adotado em 3/4/1950, BISD II/188.
- WTO APPELLATE BODY, (11/3/2011), *US – AntiDumping and Countervailing Duties (China)*, WT/DS379/AB/R, «United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China», adotado em 25/3/2011.
- TRIBUNAL PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL, (7/9/1927), *The Case of the S.S. “Lotus”*, Collection of Judgments 1927, Series A, n.º 10, p. 4.
- TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, (8/7/1996), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p. 226.

*Resumo:* Procuram-se determinar as razões que, no contexto histórico do surgimento do GATT e da sua transformação e, depois, substituição pelo Acordo OMC, explicam a regulamentação internacional da concessão de subvenções pelos Estados às empresas e das reações estatais contra essa atribuição. Depois de se concluir que o Direito Internacional Geral reconhece aos Estados o direito de concederem livremente subvenções, analisam-se as primeiras tentativas, no GATT 1947, de restrição desse direito, bem como de limitação da adoção pelos Estados de medidas unilaterais de compensação. São ainda analisadas as alterações ulteriores da regulação GATT 1947, seja as resultantes da jurisprudência dos órgãos de resolução de litígios do GATT, seja as decorrentes de alterações convencionais, efetuadas no próprio GATT 1947 (em 1955), ou constantes de acordos autónomos adotados na sequência dos Ciclos negociais de Tóquio e do Uruguai. Na sequência dessas análises, reflete-se sobre os fundamentos históricos dessa regulamentação internacional, analisando-se as motivações expressas pelos representantes dos Estados nas negociações comerciais internacionais, bem como as razões plasmadas nos próprios acordos internacionais e, bem assim, nos relatórios dos órgãos de resolução de litígios. Conclui-se por uma combinação de mundividências, com um ponto de partida mercantilista e resultados parcialmente coincidentes com uma maximização do bem-estar económico, assentes numa narrativa de não-distorção do comércio internacional resultante da manutenção do equilíbrio de concessões comerciais negociadas.

*Palavras-chave:* subvenções; medidas de compensação; GATT; Acordo OMC; fundamentos históricos; mercantilismo; bem-estar económico; distorção do comércio; equilíbrio de concessões.

*The Control of Subsidies from the GATT 1947 until the Uruguay Round  
Historical Foundations of the International Law of Subsidies*

*Abstract:* the objective of this paper is to determine the reasons that, in the historical context of the emergence of the GATT, its evolution and replacement by the WTO Agreement, explain the international regulation of State subsidies and State's reactions to subsidization. After concluding that general international law recognizes to States the right to freely grant subsidies, the paper proceeds

to analyse the restriction of that right resulting from GATT 1947, as well as the limitation of States' rights to adopt unilateral countervailing measures. The paper then looks into subsequent changes of GATT 1947, resulting from the GATT's dispute settlement bodies case-law, but also from conventional changes made in 1955 or which result from autonomous agreements adopted following the Tokyo and Uruguay Rounds. The paper then considers the historical foundations of this international regulation, analysing the motivations expressed by the representatives of States in international trade negotiations, the reasons articulated in the mentioned international agreements and, also, in the reports of dispute resolution bodies. The paper concludes by a combination of worldviews, with a mercantilist starting point and results that coincide partially with a maximization of economic welfare perspective, based on a narrative stressing the importance of not distorting international trade and of maintaining the balance of negotiated trade concessions.

*Keywords:* subsidies; countervailing measures; GATT; WTO Agreement; historical foundations; mercantilism; economic welfare; trade distortion; balance of concessions.

*Manuel Fontaine Campos*

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa – Porto