

TEORIA DE SUBSÍDIOS E O CASO EMBRAER-BOMBARDIER. Rafael da Silva Carvalho, Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, Kleber Antonio Galerani. – Ciências Sociais Aplicadas: Relações do Comércio – Relações Internacionais - Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional – Faculdade de História, Direito e Serviço Social (FHDSS) – Campus de Franca.

Por subsídio, como instrumento de política comercial, entende-se a concessão de vantagem financeira do Estado a uma empresa instalada no país que, direta ou indiretamente, visa aumentar exportações ou reduzir importações. Assim, quando o Estado tenciona expandir certos setores da economia concede subsídios para favorecer o desenvolvimento. Trata-se de uma medida protecionista que objetiva uma vantagem de custo para comercialização a preços menores.

Os subsídios governamentais assumem diferentes formas, incluindo desembolso de caixa imediato, vantagens fiscais, acertos relacionados com seguro e empréstimos a taxas de juros inferiores às do mercado. Existe também o caso em que o governo compra do fornecedor e revende por preço menor aos consumidores.

Podem-se diferenciar dois tipos principais de subsídios: o subsídio doméstico interno e o subsídio de exportação. No primeiro, os produtores internos que não teriam condições de concorrer sob liberdade de comércio, são beneficiados para que possam competir com importações, em detrimento aos fabricantes mais eficientes. O subsídio à exportação é um pagamento feito pelo governo por unidade de produto vendida ao exterior para aumentar o fluxo exportador, reduzindo o preço pago pelos compradores estrangeiros. Essa prática leva à expansão da produção e exportação, mas em contrapartida aumenta o preço interno levando a uma retração de consumo no país. Logo, os custos recaem sobre os consumidores, os quais pagam mais pelo produto, e sobre o governo, que arca com os subsídios. Mesmo assim, esse tipo de subsídio contribui para expandir o nível de atividade econômica e para reduzir o déficit externo.

No país importador, a política de subsídios à exportação, favorece o consumidor, que paga um preço menor pelo produto. Mas, em contrapartida, ocorre uma alteração na distribuição de renda, pois prejudica trabalhadores e produtores do setor que compete com o produto importado subsidiado. Pelas razões apresentadas, mesmo sendo considerada prática desleal de comércio é comum sua prática.

Nesse ínterim, a Organização Mundial do Comércio (OMC), considerado como o principal organismo internacional de regulamentação do comércio internacional, também aborda o tema classificando os subsídios em três modalidades: os proibidos, os recorríveis e os irrecorríveis.

No âmbito da OMC, com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), criado após a Rodada Uruguai, houve uma definição clara e objetiva do termo “subsídio”. Entre outras alterações, cunhou-se a figura do “subsídio específico”; demarcou-os em proibidos (ASMC, Parte II), recorríveis (Parte III) e irrecorríveis (Parte IV); criou-se o Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias (CSMC) que instituiu um Grupo Permanente de Especialistas (GPE); e, ainda, foi definido tratamento diferenciado, de forma a privilegiar os países em desenvolvimento (PED's) e países de menor desenvolvimento relativo (PMDR's).

Os subsídios proibidos são os específicos, ou seja, aqueles concedidos a uma empresa particular ou conjunto delas, os vinculados ao desempenho exportador e os vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, não sendo, neste caso, necessário que a parte prejudicada prove o prejuízo. Os recorríveis são os que causam grave dano aos interesses de outros membros podendo causar efeitos negativos como impedir a exportação de produto similar produzido no mesmo país ou em outro, neste caso há a necessidade de se provar o prejuízo. Já os irrecorríveis são os subsídios permitidos como, por exemplo, os que não são específicos e os específicos que tenham objetivos de pesquisa, incluindo também aqueles voltados à assistência às regiões economicamente desfavoráveis.

Na elaboração dos prazos e sanções à prática de subsídios há, de certa forma, um consenso implícito entre os Estados-membros da OMC com relação ao papel desempenhado por esta prática na economia dos países periféricos. Assim, como via de reconhecer a importância deste fenômeno, o ASMC atesta que alguns artigos do mesmo não serão aplicados aos PMDR's nem a alguns dos PED's que

alcançarem certas condições previstas pelo acordo, por um período de oito anos, tal seja, de 1995 até 2003.

Com o término do período de vacância proposto aos PED's, um novo debate se reacendeu na Rodada de Doha; os membros começaram a debruçar-se novamente sobre a fórmula propriamente dita, antecipando-se à situação na qual se poderão acordar novos ajustes. Nesse contexto, ressurgem os debates sobre fórmulas mais ou menos ambiciosas ou com maior ou menor flexibilidade para os PED's. De um lado, alguns membros pretendem aprovar uma fórmula mais geral, mas com exceções apenas para os PED's mais vulneráveis; de outro, o Brasil, juntamente com Índia e outros países com o mesmo interesse (*like-minded*), defende que a própria fórmula incorpore o conceito de reciprocidade menos ambiciosa, prevendo tratamento diferenciado para o conjunto de PED's, além da exclusão especial para os PMDR's.

Reconhecendo a importância da prática de subsídios aos PED's e aos PMDR's, há de se levar em conta que as medidas de auxílio ou de isenção destinadas a estes são, na realidade, deficitárias, pois os atuais países desenvolvidos utilizaram em larga escala desse artifício durante muitos anos e ainda utilizam-se de políticas de estímulo, tais como os subsídios.

Segundo os Programas Elegíveis da OMC que possibilitam uma extensão nos prazos, o Brasil não poderá se beneficiar destes, pois só se beneficiarão os países em desenvolvimento cuja parcela no mercado mundial de exportação não seja maior que 0,1% e demonstre Produto Nacional Bruto (PNB) inferior a US\$ 20 bilhões, conforme publicação do Banco Mundial. Em 2003, o Brasil detinha participação no mercado exportador em torno de 0,9% e PNB em torno de US\$ 620 bilhões, somando-se a isso o fato de que houve elevação da sua taxa de concessão de subsídios, desde a criação da OMC.

Para a OMC, os subsídios ligados à quantidade produzida são considerados como fatores de distorção do comércio, sendo eles os principais obstáculos para a conclusão da chamada Rodada de Doha.

Em suma, o subsídio traz uma interferência nos processos de mercado produzindo um cenário artificial, retirando fundos do orçamento público que poderiam ser aplicados em áreas como educação, saúde e assistência social. Além de gerar uma alteração artificial nos preços do mercado e colocar o Estado em uma posição de risco, pois caso o “investimento” não dê certo, os contribuintes que pagam a conta (COIMBRA e PETKANTCHIN, 2004).

Exemplificando um caso concreto de um caso julgado no âmbito da OMC, temos a disputa comercial envolvendo Brasil e Canadá, ocorrida entre 1996 e 2003, que ganhou grandes proporções ao ser veiculada extensivamente pela mídia brasileira. Especificamente, a disputa se deu entre as empresas de aviação Bombardier (Canadá) e Embraer (Brasil), onde esta era acusada por aquela de receber subsídios do governo brasileiro; assim o Órgão de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) da OMC foi acionado pelo Canadá para que se julgasse o caso.

O causador de todo esse desarranjo comercial foi a criação pelo governo brasileiro do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), que de acordo com a visão canadense infringe o “Acordo de Subsídios da OMC” (BECHARA e REDENSHI, 2001, p. 83). Tal programa fornece aos exportadores brasileiros uma linha de crédito a qual são aplicados encargos financeiros semelhantes aos quais se valem os mercados internacionais.

O Proex, que era destinado às exportações em geral e não apenas à fabricação de aviões, podia ser empregado utilizando-se de recursos do próprio programa ou pela equalização de taxas, sendo esta concebida por meio da emissão de *bonds* que garantem ao financiador “a diferença entre a taxa que seria aplicada e taxa internacionalmente praticada, de modo a permitir que as empresas nacionais exportadoras façam uso da taxa internacional, e, portanto, de melhores condições de financiamento” (Idem, p. 85). Logo, quando a Embraer passou a ganhar mercado da Bombardier por oferecer condições mais atraentes, esta acionou o governo canadense para que tomasse alguma atitude, levando o caso ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)

Após análise, o Painel¹ do OSC, instalado em julho de 1998, decidiu que o Proex violava o “Acordo de Subsídios”, na medida em que era um subsídio proibido e configurava a “vantagem de

¹ Comitê do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC julgador das disputas comerciais

monta”, termo utilizado no ASMC para configurar uma vantagem que se entende pelo favorecimento nas exportações e não necessariamente uma vantagem de grande escala.

Posteriormente o Brasil mudou a forma de realização da chamada equalização financeira, buscando delimitar as taxas oferecidas pelo Proex às praticadas internacionalmente, tendo como referência os títulos do governo norte-americano, era o chamado Proex II. Contudo, o Canadá não aceitou a mudança brasileira e invocou novamente o OSC, alegando que a vantagem de monta persistia e continuava a ser o Proex um subsídio proibido; alegou também que o Brasil continuava subsidiando os contratos já firmados antes de ter sido proferida a decisão do Painel.

O Painel analisou o caso e foi taxativo ao solicitar que o Brasil retirasse imediatamente os subsídios concedidos, já que mesmo sendo subsídios destinados aos contratos já firmados, havia a caracterização da concessão dos mesmos. Quanto à mudança nas taxas de equalização, o Painel concluiu que as mudanças realizadas não eram suficientes, visto que a referenciação ligada aos títulos norte-americanos não estavam em paridade com mercado internacional.

O governo brasileiro então lançou sua última cartada com o Proex III, no qual mudou a referência das taxas de equalização para a CIRR (*Commercial Interest Reference Rate*) e assumiu o compromisso de que o agente conessor do crédito se pautaria na média das taxas praticadas no mercado internacional. Assim, o governo visava explicitar que este não configurava a dita “vantagem de monta”, além de não ser mais um subsídio proibido, já que se enquadrava como exceção ao “Acordo de Subsídios”.

Dessa forma, o Painel considerou que a CIRR não era o bastante para a não configuração do subsídio, mas pelo fato do Brasil ter pontuado que se pautaria na média das taxas praticadas no mercado internacional, o Proex III “não necessariamente seria utilizado para conferir um benefício proibido” (Op. Cit, p. 117). Logo, mesmo o Proex sendo um subsídio, não significava que o governo brasileiro se utilizaria dele para obter benefício.

O Brasil não conseguiu comprovar, no âmbito da OMC, todos os subsídios aplicados pelo Canadá em sua indústria aeroespacial, isso grande parte devido à negativa por parte do governo canadense de disponibilizar de maneira clara as deliberações de seu Gabinete sobre “*Canada Account*”, projeto acusado de fornecer subsídios também proibitivos pela OMC (BAPTISTA, 2000). Diferentemente do Canadá, o Brasil disponibilizou todos os dados solicitados pelo Painel da OMC, contribuindo, assim, para uma maior transparência do processo, mas também ajudando a provocar a sua própria derrota.

Ao analisar a estratégia adotada pela diplomacia brasileira, Luiz Otávio Baptista (2000) afirma que o Itamaraty poderia ter sido mais agressivo nas negociações, já que o Canadá teria muito mais a perder que o Brasil, devido à maior dependência de seu PNB (Produto Nacional Bruto) ao comércio exterior. Mas o autor também ressalta que tanto os diplomatas do Itamaraty como a própria sociedade brasileira, ainda não estão preparados para uma “engrossada de voz” desse porte. Há poucos estudos envolvendo o tema, por esse motivo o autor propõe um maior envolvimento da universidade nas questões do comercial internacional.

As consequências do desfecho da demanda para a Embraer não foram tão perniciosas como o previsto. A empresa confirmou seu crescimento aumentando sua participação no mercado de aeronaves e hoje é líder na fabricação de jatos comerciais de até 110 assentos. No segundo trimestre de 2005, alcançou uma receita líquida de R\$ 1.931,8 milhões, um lucro líquido de R\$ 166,7 milhões e 60 aeronaves entregues no primeiro semestre de 2005 (BOIN JÚNIOR, 2005).

O caso analisado neste trabalho mostrou que o procedimento de subsídios gera grandes discussões no âmbito do comércio internacional. O litígio entre Bombardier e Embraer abalou a relação entre os países, trazendo consequências a outros setores da economia.

Após a formulação do Proex III, e este sendo aprovado pelo Painel, o Brasil conseguiu utilizar-se de um órgão multilateral, a OMC, para a solução de um litígio que poderia ter trazido consequências ainda maiores para a relação entre os países envolvidos.

Referências Bibliográficas

BAPTISTA, Luiz O.. *A novela Embraer-Combardier continua*. In: Panorama da Conjuntura Internacional. Nº 7, ano 2. São Paulo: Usp, 2000.

BECHARA, Carlos H. T.; REDENSHI, Ronaldo. *A solução de controvérsias no Mercosul e na OMC: o litígio Brasil x Argentina no Mercosul, o caso Embraer na OMC – Brasil x Canadá*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

BOIN JÚNIOR, Celso. *Opinião de mercado*. Equipe técnica acionistas.com.br. 2005. Disponível em: http://www.acionista.com.br/setor/dt_11_10_05_aereo.htm. Acessado em 05 de outubro de 2006.

COIMBRA Márcio C. e PETKANTCHIN Valentin. *Bombardier e Embraer podem concorrer sem apoio governamental*. Disponível em: http://www.revistaautor.com.br/artigos/2004/index.php?option=com_content&task=view&id=484&Itemid=62. Acessado em 05 de outubro de 2006.