

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

POLÍTICA INDUSTRIAL ESTRATÉGICA – APLICAÇÃO AO CASO
BOMBARDIER VERSUS EMBRAER NA OMC.

Nome do Aluno: Kamila Ferraz Araújo
No. de Matrícula: 0212768-7

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

Junho 2006

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor".

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Para Elsio

Resumo / Abstract

Houve ao todo três disputas envolvendo o Brasil e o Canadá na questão dos subsídios no setor de aviação civil, em 1996, 1997 e 2001. Através da análise dessas disputas, do entendimento sobre o que são considerados subsídios proibidos na OMC e da análise de como é estruturado o sistema de solução de controvérsias, este trabalho pretende apresentar uma visão mais clara de como funciona a adoção de tais políticas e quais são suas conseqüências, diretas e indiretas, para os países afetados.

1. Introdução.....	6
2. Política Industrial Estratégica.....	7
2.1 A análise de Brander e Spencer.....	8
3. Definição de subsídios e contra-medidas segundo a WTO.....	13
4. Análise das disputas Brasil versus Canadá na WTO.....	18
4.1 A disputa entre Estados Unidos e União Européia e o Acordo bilateral no setor de aviação civil.....	26
5. As contra-medidas não implementadas.....	28
6. Conclusão.....	31
Referências Bibliográficas:.....	33
Apêndice I.....	35

1. Introdução

Desde 1996 houve três disputas na OMC envolvendo o Brasil e o Canadá sobre subsídios no setor de aviação civil. Em 1996, foi registrada a primeira dessas disputas, sendo o Canadá o país a apresentar a queixa, alegando que os subsídios concedidos pelo governo brasileiro à Embraer através do PROEX – Programa de Financiamento às Exportações, violavam as disposições gerais do Acordo de Subsídios estabelecido pela World Trade Organization – WTO.

A segunda disputa no setor de aviação civil envolvendo os dois países teve início em 1997, tendo agora o Brasil como país reclamante. O governo brasileiro alegava que o Canadá e algumas de suas províncias, em especial Quebec, estavam violando as disposições do Acordo ao garantirem subsídios à exportação de aviões civis.

Finalmente, a última disputa envolvendo os dois países teve início em 2001, tendo novamente o Brasil como país reclamante. Nessa disputa o Brasil alegava que o Canadá estava quebrando as regras estabelecidas pela WTO no que diz respeito a créditos de exportação, garantias de empréstimos como forma de dar apoio aos exportadores e ainda, que as contribuições financeiras ao setor de aviação civil deveriam ser consideradas como subsídios.

Um caso semelhante ao do Brasil versus Canadá foi a disputa envolvendo os Estados Unidos e a União Européia, mas especificamente as companhias Boeing e Airbus na disputa no setor de aviação civil. O caso Boeing versus Airbus foi tema de vários estudos sobre política industrial estratégica, e de como subsídios aplicados pelo governo podem beneficiar uma determinada indústria na competição por uma maior participação no mercado.

Este trabalho pretende analisar o sistema de resolução de controvérsias adotado pela WTO, especialmente no que diz respeito às medidas que podem ser adotadas contra os países que utilizam subsídios proibidos e definir como a adoção de políticas comerciais estratégicas funciona na prática.

2. Política Industrial Estratégica.

Nas últimas décadas o comércio internacional de bens e serviços cresceu substancialmente, contudo ao mesmo tempo, o ritmo de crescimento econômico das nações mais desenvolvidas, tais como EUA e União Européia desacelerou e a competição entre estas e as demais economias mundiais ficou mais acirrada.

O quanto um país pode ser competitivo no comércio internacional se tornou mais importante no âmbito da política econômica nacional. O desenvolvimento de setores específicos da economia através de incentivos, diretos ou indiretos, a indústrias tidas como desejáveis se tornou alvo de vários estudos. Para que uma indústria possa ser definida como desejável precisa satisfazer algum dos seguintes requisitos, ser uma indústria de alto valor adicionado por trabalhador, pagar altos salários ou utilizar tecnologia sofisticada.

As indústrias de alto valor adicionado por trabalhador são desejáveis com a justificativa de elevarem a renda nacional. As opiniões contra essa justificativa argumentam que se estas indústrias fossem realmente desejáveis os recursos da economia seriam automaticamente destinados a elas, sem a necessidade de intervenção governamental direta. Como as indústrias de alto valor adicionado por trabalhador são, em geral, indústrias de baixo valor adicionado por unidade de capital, justamente por serem muito capital intensivas, não há garantias de que a promoção das mesmas elevaria a renda nacional.

O argumento referente aos diferenciais de salários justifica que um setor é mais desejável se este paga maiores salários. Contudo, a promoção forçada destes setores pode acarretar conseqüências adversas para a economia, como o deslocamento de trabalhadores de outros setores para o que oferece maiores salários, provocando o aumento do desemprego neste.

O terceiro argumento a favor da promoção de certos setores defende incentivos a indústrias de alta tecnologia. Essas indústrias caracterizam-se por um alto valor adicionado por trabalhador e também pagam maiores salários, mas como discutido anteriormente, esses argumentos não são suficientes para justificar a intervenção governamental a favor de determinada indústria.

Além desses três argumentos considerados tradicionais, a literatura relaciona mais dois em defesa da política comercial estratégica. Os argumentos sofisticados em defesa da adoção de políticas comerciais estratégicas baseiam-se em falhas de mercado para

justificar a intervenção governamental (Krugman e Obstfeld, 2004).

Uma das falhas de mercado identificadas é o fato das indústrias de alta tecnologia não conseguirem se apropriar das externalidades positivas que geram para a sociedade. A partir desse fato o incentivo governamental a essas indústrias se justificaria. Contudo, existem fatores importantes a serem considerados, entre eles a dificuldade de identificar corretamente as indústrias que geram tais externalidades e a quantificação dos benefícios gerados.

A segunda falha identificada que servirá de base teórica para o desenvolvimento deste trabalho é a existência de lucros de monopólio, desenvolvida por Brander e Spencer (1985) a ser discutida na próxima seção.

2.1 A análise de Brander e Spencer.

Em seu trabalho Brander e Spencer tentam justificar o uso de políticas comerciais estratégicas, especialmente incentivos governamentais sob a forma de subsídios à exportação, para o desenvolvimento de determinado setor da economia ou mesmo incremento da renda nacional.

Os autores argumentam que sob certas condições de mercado o uso de tais subsídios se justificaria, destacando como falha de mercado principal a existência de lucros de monopólio. Sob condições de concorrência imperfeita, incentivos governamentais sob a forma de subsídios à exportação elevam a posição da indústria nacional, permitindo que essa “capture os lucros de monopólio no comércio internacional” (Brander e Spencer, 1985).

De acordo com a teoria de comércio internacional, os subsídios às exportações adotados por um país provocam uma deterioração nos termos de troca nacional, na medida em que o subsídio eleva o preço relativo do bem exportado no mercado nacional e diminuiu esse preço no mercado externo, gerando uma queda no consumo interno desse bem. Os subsídios às exportações geram distorções na distribuição de renda entre os países, em benefício do país estrangeiro. Contudo, Brander e Spencer justificam que a adoção de tais subsídios ao aumentar o volume de vendas da indústria nacional, compensaria as perdas causadas pela deterioração dos termos de troca.

A premissa básica da teoria de Brander e Spencer é a existência de lucros de monopólio no comércio internacional, de maneira que uma política de subsídios às exportações permitisse a indústria nacional “capturar esses ganhos” (Brander e Spencer,

1985). Estendendo essa teoria de forma simples para o caso em questão neste trabalho, o subsídio do governo brasileiro à Embraer, permitiria que essa empresa competisse no mercado de aviação civil com maiores vantagens frente à sua principal concorrente, a Bombardier, fazendo com que a empresa nacional ganhasse uma fatia maior do mercado mundial. Mesmo que o subsídio provocasse um aumento dos preços dos aviões no mercado interno, essa perda seria mais do que compensada pelo ganho de escala no mercado internacional.

Os autores utilizam basicamente modelos de competição imperfeita para provar seus argumentos. Algumas hipóteses merecem consideração, em primeiro lugar o modelo desenvolvido considera duas indústrias que produzem bens idênticos e que não existe consumo interno, em segundo lugar e a mais forte delas é que o governo é capaz de escolher o tamanho ideal do subsídio baseado em seu conhecimento sobre o setor beneficiado.

Utilizando inicialmente um modelo de Cournot para ilustrar a interação entre um país que recebe subsídios governamentais e um país estrangeiro, os autores demonstram que o país que recebe os subsídios se encontra em melhor posição.¹ Depois disso, eles modelam a competição entre dois países que recebem subsídios governamentais, podendo então definir um nível de subsídio ótimo e os efeitos oriundos da adoção de tais subsídios por um país e não pelo outro. Finalmente é construído um modelo para determinar como fica um terceiro país nesse jogo, justamente o país que importa bens subsidiados.

A primeira proposição que os autores desenvolvem é a de que o aumento dos subsídios governamentais a uma determinada indústria provoca três efeitos principais, a diminuição do preço do bem produzido por essa indústria no mercado internacional, o aumento dos lucros da indústria que recebeu os subsídios e a conseqüente diminuição dos lucros de sua concorrente estrangeira.

A segunda proposição é que o governo tem incentivos para promover a indústria nacional através de subsídios à exportação, pois nesse modelo, o agente governo é o primeiro a jogar, escolhendo o nível de subsídio a ser dado para a indústria nacional. Ao subsidiar a indústria nacional o governo a coloca numa “posição de líder num jogo de Stackelberg” (Brander e Spencer, 1985). A terceira proposição é justamente que a

¹ Ver a demonstração no apêndice I.

adoção de um nível de subsídio muda o equilíbrio do jogo entre os dois países, fazendo com que o país que tenha recebido os subsídios seja líder num jogo de Stackelberg.

Os autores fazem uma extensão do modelo relaxando a hipótese de que não há consumo nacional dos bens produzidos. Existem duas situações básicas no caso de concorrência imperfeita, a primeira é no caso do monopolista ser discriminador de preços, podendo escolher preços diferentes no mercado interno e externo, nesse caso o que irá determinar o nível do subsídio é o comportamento do custo marginal de produção da firma monopolista. Quando o custo marginal for constante, então o consumo interno não irá influenciar no equilíbrio anterior, contudo se o custo marginal for decrescente, o volume de subsídios terá que ser maior que o anterior, pois do contrário a firma terá mais incentivos em vender seu produto no mercado interno, já que os custos de produção nesse mercado seriam menores. Inversamente, quando o custo marginal for crescente, o volume de subsídio requerido será menor.

A segunda situação é quando o nível de subsídio não depende se a firma vende seus produtos no mercado interno ou externo. Nesse caso, o nível de subsídio será maior, pois “com competição imperfeita, o nível de vendas doméstica está abaixo do nível ótimo de Pareto eficiente” (Brander e Spencer, 1984).

Brander e Spencer levam em conta também quais seriam os resultados do modelo no caso do governo do país competidor também adotar subsídios como forma de incentivar as exportações em seu país. Nesse caso, os autores modelam a interação entre os dois países como um jogo de Nash sem cooperação, onde cada país toma como dado o nível de subsídio imposto pelo outro. Os resultados do modelo podem ser resumidos em duas proposições básicas, a primeira é que o equilíbrio desse jogo não cooperativo é uma situação onde o nível de subsídios imposto por cada país será positivo. A segunda proposição é que dado o equilíbrio de Nash desse jogo, cada país poderia elevar seu nível de bem-estar se os subsídios fossem reduzidos. Contudo, na prática a redução dos subsídios não acontece, pois cada país terá incentivos individuais para não reduzir seus subsídios e tentar se apropriar de uma fatia maior dos ganhos.

Segundo os autores, algumas considerações básicas devem ser levadas em conta na análise da implementação de políticas industriais estratégicas. A principal delas é o fato do governo se deparar com um cenário de informações imperfeitas, ou seja, como identificar corretamente as indústrias que estariam aptas a receber subsídios e como mensurar qual deve ser o nível do subsídio. A implementação de tais políticas está

sujeita a interesses políticos de grupos nacionais com grande influência no governo, que buscam a satisfação de interesses próprios.

É possível demonstrar qual a implicação empírica do modelo de Brander e Spencer, modelando a competição entre duas firmas, uma nacional e uma estrangeira, sob a forma de um jogo. Assim como Krugman e Obstfeld, modelaram um jogo para o caso Boeing versus Airbus, podemos seguir os mesmos passos e modelar um jogo para o caso Bombardier versus Embraer.

A primeira situação é quando as duas firmas competem sob livre comércio, sem nenhum tipo de subsídio. Supondo que o ganho de cada empresa na venda de um produto, que por hipótese é idêntico para ambas, obtenha um ganho x . Contudo, esse ganho só é possível quando uma única empresa vende o produto, ou seja, se ambas as empresas entram no mercado ambas perdem um montante y . Colocando sob a forma de um jogo temos.

	Bombardier	Produz	Não produz
Embraer			
Produz		$-y, -y$	$x, 0$
Não Produz		$0, x$	$0, 0$

A questão principal nesse jogo é qual empresa irá produzir primeiro e com isso ganhar todo o mercado. Não existe um equilíbrio de Nash puro no jogo especificado acima.

A segunda possibilidade é a adoção por parte do governo brasileiro de subsídios a exportação de aviões. Supondo que o valor desse subsídio seja dado por s , temos o seguinte jogo.

	Bombardier	Produz	Não produz
Embraer			
Produz		$-y + s, -y$	$x + s, 0$
Não Produz		$0, x$	$0, 0$

A adoção de subsídios pelo governo brasileiro muda o equilíbrio do jogo, fazendo com que a Embraer passe a produzir mesmo que sua concorrente estrangeira já esteja no

mercado, isso porque o valor do subsídio é suficientemente grande para cobrir as perdas causadas quando ambas as empresas estão no mercado. Nesse novo jogo temos um equilíbrio de Nash onde a Embraer produz e a Bombardier não.

Levando em consideração que o país estrangeiro pode retaliar, temos uma terceira alternativa possível, quando ambos os países adotam subsídios a exportação. Nesse caso temos um novo jogo sob a forma.

	Bombardier	Produz	Não produz
Embraer			
Produz		$-y + s, -y + s$	$x + s, 0$
Não Produz		$0, x + s$	$0, 0$

Nesse caso o equilíbrio do jogo é quando as duas empresas produzem o avião, mas o ganho individual de cada uma será menor, pois o subsídio não é mais capaz de afastar a concorrente do mercado.

3. Definição de subsídios e contra-medidas segundo a WTO.

Antes de entrarmos na análise das disputas na World Trade Organization envolvendo o Brasil e o Canadá sobre subsídios ao setor de aviação de civil, é importante deixarmos claro quais são as regras adotadas por essa organização para definir quando um subsídio é considerado proibido, como um país deve agir quando acredita que está sendo prejudicado pela adoção de algum determinado tipo de subsídio por outro país e, quais as contra-medidas que podem ser adotadas contra o país que utiliza tais subsídios.

Após as negociações da Rodada Uruguai, os países integrantes da WTO negociaram um acordo denominado “Agreement on Subsidies and Countervailing Measures” cujo propósito é definir, entre outras coisas, quando um determinado tipo de ajuda governamental é considerado subsídio, quando esse subsídio é considerado proibido e ainda quais as medidas que um país deve adotar para conter o uso de subsídios por outro.

O Acordo está dividido em onze partes principais, as cinco primeiras partes fornecem uma descrição detalhada sobre o que qualifica uma ajuda governamental como subsídio, quais as definições para subsídios, ou mais especificamente, o que qualifica os subsídios como proibidos e ainda, em quais situações um país pode alegar que os subsídios adotados por outro o prejudicam. Nessa primeira parte estão definidas também quais as contra-medidas que em país que é acusado de utilizar subsídios proibidos pode sofrer.

O Acordo é composto ainda por outras quatro partes que tratam de questões institucionais, como a composição dos painéis de discussão e métodos de notificação e controle do uso de subsídios. As outras duas partes tratam das diferenças de regras no caso de países em desenvolvimento e economias em transição.

Este trabalho irá focar principalmente na explicação sobre as cinco primeiras partes, contemplando também a questão dos países em desenvolvimento.

Uma determinada ajuda governamental é considerada um subsídio se envolve situações onde aconteça (i) transferências diretas e/ou indiretas de recursos para um determinado setor ou indústria, seja sob a forma de empréstimos ou garantias de empréstimos; (ii) incentivos fiscais de maneira que o governo deixe de arrecadar; (iii) provisão de bens ou serviços específicos, que não outros relativos a infra-estrutura

básica e (iv) contribuição governamental para algum órgão ou entidade que forneça os benefícios citados acima.

Empréstimos ou garantias oferecidos pelo governo a determinada indústria só devem ser considerados subsídios quando o valor destes for superior ao que a indústria poderia obter, sob condições normais, no mercado. Nesse caso o subsídio é exatamente a diferença entre o montante conferido pelo governo e o de mercado. Analogamente, a compra ou provisão de bens e serviços pelo governo não deve ser considerada subsídio a menos que o valor pago pelo bem seja maior ou menor, respectivamente, ao de mercado, considerando constantes as características do produto.

Contudo, para que um subsídio governamental seja considerado prejudicial ainda deve satisfazer os critérios de especificidade e ser considerado proibido.

Um subsídio é considerado específico quando a legislação que o rege impõe barreiras de acesso para determinadas indústrias. Contudo, quando essa mesma legislação estabelece critérios que a indústria deve satisfazer para se beneficiar do subsídio este não pode ser considerado, a priori, como específico. Nesse caso quando não é possível definir claramente sua especificidade, fatores como número de indústria de um mesmo setor que são beneficiadas e diferenças nos montantes de subsídios para cada setor devem ser levados em conta.

Para ser considerado ilegal, além de satisfazer os critérios acima, um subsídio também tem de ser considerado proibido, ou seja, deve ser utilizado para promover um aumento das exportações nacionais ou incentivar o uso de bens domésticos em detrimento dos importados.

O acordo define também um tipo de subsídio, denominado não acionáveis, de maneira que sua utilização por parte do governo não é considerada proibida ou ilegal, nos termos desse acordo.

Os subsídios não acionáveis podem ser classificados em duas grandes categorias, podendo ser aqueles que não se enquadram na definição de subsídios proibidos ou aqueles ligados a projetos de pesquisa e desenvolvimento. Quando utilizados como forma de incentivar projetos de pesquisa e desenvolvimento os subsídios não podem cobrir mais do que 75% dos custos de pesquisa. Cabe ressaltar também que essa forma de assistência deve ser destinada exclusivamente para cobrir despesas administrativas.

Dentro da segunda categoria os subsídios não acionáveis podem também ser sob a forma de incentivos ao desenvolvimento de determinada região do país ou ainda serem destinados a auxiliar a adaptação de empresas a uma nova legislação ambiental, desde

que esta esteja causando prejuízos à empresa. Quando utilizados para impulsionar o desenvolvimento econômico de certa região, esse subsídio deve satisfazer os seguintes parâmetros, a região a ser beneficiada deve estar claramente definida geograficamente e os critérios para definir a elegibilidade de uma região, tais como renda per capita e taxa de desemprego devem estar claramente definidos na legislação que rege o subsídio.

Sendo ou não considerado proibido, os subsídios adotados por um país não devem causar danos a economia de outro. Os subsídios que podem causar danos a economia de um país são entre outros, sob a forma de (i) subsídios ad valorem cuja cota supere cinco pontos percentuais, (ii) quando cobrem os prejuízos de uma determinada indústria, (iii) perdão de dívidas com o governo nacional, (iv) impedem ou prejudicam a importação de produtos no mercado subsidiado, ou de forma análoga a exportação de produtos para um terceiro país, (v) quando o subsídio diminui os preços do produto subsidiado e (vi) quando aumentam o share de mercado do país subsidiado.

Quando um país acredita que a adoção de subsídios por outro país está causando danos como os mencionados acima, este pode entrar com um processo na WTO, de maneira que se for constatado que o subsídio adotado esteja causando algum dano ou seja classificado como proibido, contra-medidas possam ser tomadas contra o país que o adotou.

Para entrar com um processo na WTO questionando a adoção de subsídios por outro país, o país denominado reclamante deve apresentar provas de que os subsídios adotados por outro país estão causando danos à sua economia, definindo também qual o tipo de subsídio em questão.

Ao entrar com o pedido de consulta será feita uma tentativa de acordo entre as partes e só então, após 30 dias no caso de subsídios proibidos e 60 dias para os demais é que será estabelecido um painel. Esse painel deverá disponibilizar seu relatório final no prazo máximo de 120 dias, quando se trata de subsídios não proibidos. No caso do processo estar relacionado a um subsídio proibido será constituído o “Grupo Permanente de Especialistas” ou na sigla PGE (Permanent Group of Experts), cuja função é avaliar se os subsídios em questão são de caráter proibido ou não.

Após a decisão final do Dispute Settlement Body (DSB) o país acusado terá até 30 dias para apelar da decisão. Quando o país decide apelar é estabelecido um “Comitê de Apelação”, sendo que a decisão deste é final, ou seja, não pode ser questionada pelas partes, exceto quando o DSB decide por razões outras não adotar a decisão deste comitê.

Quanto é constatado que os subsídios adotados por um país são proibidos ou estejam causando danos a economia de outro, o país acusado terá um prazo, definido pelo DSB, para removê-lo ou adequá-lo às regras do acordo. No caso do país acusado não cumprir as decisões do DSB, ou nenhum acordo tiver sido feito, o país reclamante terá permissão para adotar medidas retaliativas contra esse país.

A decisão de adotar ou não tais medidas compete exclusivamente ao país reclamante. Contudo é desejável que algumas regras sejam seguidas, tais como que a medida retaliatória seja em montante inferior ao do subsídio em questão e que sua adoção seja em bases não discriminatória, ou seja, deve ser adotada contra todos os exportadores subsidiados.

A imposição de tais medidas deve durar o tempo necessário para compensar as perdas causadas no país, mas sua duração máxima não deve ultrapassar cinco anos. Em qualquer momento as partes envolvidas podem solicitar uma revisão do caso, com o intuito de avaliar a necessidade de continuar com as retaliações.

Nesse acordo são feitas considerações especiais no caso de países em desenvolvimento e países com economias em transição. A definição de país em desenvolvimento não é estabelecida pela WTO, o próprio país tem de se declarar como sendo desenvolvido ou em desenvolvimento, o que não significa que o país automaticamente terá direitos especiais em todos os acordos firmados.²

Dos 50 países menos desenvolvidos de acordo com as Nações Unidas, 32 são membros da WTO.³ Para esses países a proibição de utilizar subsídios com o objetivo de incentivar o consumo de bens domésticos em detrimento dos importados não se aplica por um período de 8 anos. Para os demais países em desenvolvimento membros da WTO esse prazo é de 5 anos.

Os países menos desenvolvidos devem retirar os subsídios às exportações de maneira gradual durante esses 8 anos, sendo proibido o aumento das tarifas nesse período. O país deve eliminar esses subsídios quando seu nível de desenvolvimento não mais justificar o uso destes. No caso do país alegar a necessidade de um prazo maior que 8 anos para retirar seus subsídios, deve entrar com um pedido de consulta na WTO

² Para maiores informações sobre quais os países são considerados em desenvolvimento e sobre as menores economias do mundo ver "Generalized System of Preferences" UNCTAD.

³ Os 32 países menos desenvolvidos membros da WTO são: Angola, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboja, África Central, Chad, Congo, República Democrática de Djibouti, Gambia, Guinéa, Guinéa Bissau, Haiti, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritania, Moçambique, Myanmar, Nepal, Níger, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Solomon, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia

até um ano antes de expirar seu prazo inicial. Caso a decisão seja favorável ao país, este terá que se reportar anualmente a WTO com o intuito de verificar a necessidade de continuar com os subsídios.

No caso de economias em transição para um modelo de mercado, as provisões para subsídios considerados proibidos não se aplicam por um período de até 7 anos.

4. Análise das disputas Brasil versus Canadá na WTO.

Houve três disputas na WTO envolvendo o Brasil e o Canadá no setor de aviação civil. A primeira disputa teve início em 1996, tendo o Canadá como reclamante, a segunda e terceira disputas, tendo início em 1997 e 2001, tiveram o Brasil como país reclamante. Este capítulo pretende fazer uma descrição detalhada dessas disputas, destacando principalmente os motivos que levaram cada país à disputa e a decisão final de cada painel estabelecido. Feito isso, este capítulo pretende chegar à conclusão de qual país saiu vitorioso, por assim dizer, no balanço final das disputas.

A primeira disputa envolvendo os dois países na questão dos subsídios ao setor de aviação civil teve início em 1996, tendo o Canadá como país reclamante. Essa disputa tinha como objeto principal o PROEX (Programa de Financiamento as Exportações), criado pelo governo brasileiro em 1991, com o objetivo de financiar as exportações do país, dentre elas, as de aviões e seus componentes, tendo como agente principal o Banco do Brasil.

O PROEX estava dividido, inicialmente, em duas modalidades a de financiamento e a de equalização. A primeira consistia em financiamento direto ao exportador via recursos do Tesouro Nacional, com prazos que variavam normalmente entre 1 e 10 anos, “dependendo do valor agregado da mercadoria, ou da complexidade do serviço prestado”⁴. No caso dos aviões este prazo podia chegar a até 15 anos. O quanto do valor da exportação poderia ser financiado dependia do prazo do financiamento e do índice de nacionalização do produto exportado.

A segunda modalidade de financiamento consistia em “crédito ao exportador ou importador brasileiro concedido por instituições financeiras no país ou no exterior, na qual o PROEX assumiria parte dos encargos financeiros (...)”¹. O prazo desta operação era semelhante ao da modalidade de financiamento e seu percentual financiável era de no máximo 85% do valor exportado. O pagamento ao financiador era feito via emissão de Notas do Tesouro Nacional, série I, denominadas NTN-I, sendo definidas em reais e indexadas ao dólar.

Em 2004 o programa desembolsou cerca de US\$250 milhões na modalidade de financiamento e mais US\$97 milhões em emissão de títulos na modalidade de equalização, totalizando 2.359 (duas mil, trezentos e cinquenta e nove) operações.

⁴ Definição literal tirada do site do Banco do Brasil (ver site).

Na disputa em questão, o Canadá argumentava que os recursos do PROEX aos exportadores deveriam ser vistos como contribuição financeira, direta ou indireta, do governo brasileiro aos exportadores, e que por esse motivo, deveriam ser considerados como subsídios proibidos.

No contexto da acusação feita pelo Canadá existiam duas questões básicas a serem argumentadas por ambos os países, se os pagamentos via PROEX eram um benefício e se estavam sendo utilizados como forma de impulsionar as exportações brasileiras no setor de aviação civil.

O principal argumento canadense para provar que os recursos transferidos aos exportadores pelo PROEX constituíam um benefício era o fato da Embraer possuir mais da metade do mercado regional de aviões em 1996, após o lançamento do modelo ERJ-145 (antes EMB-145). Segundo o Canadá essa posição só poderia ser alcançada como consequência direta dos recursos disponibilizados pelo PROEX ao setor, que entre outras vantagens, reduziu os custos de financiamento dos fornecedores da empresa em até 3,5 pontos percentuais.

Contra essa acusação o Brasil argumentava que os pagamentos do PROEX eram feitos a instituições financeiras, e não a linhas aéreas, e que nenhuma das transações do setor de aviação civil que utilizaram recursos do PROEX foram feitas com taxas abaixo das praticadas no mercado. O Brasil argumenta ainda, que os custos de financiamento com que a Embraer se deparava levavam em conta o risco país.

Sobre o fato dos recursos disponibilizados pelo PROEX contribuírem ou não para um aumento das exportações brasileiras, o Canadá argumentava que na própria descrição do programa esse conceito fica claro. O Brasil não contestou que os pagamentos feitos pelo PROEX impulsionavam as exportações nacionais, mas discordava do Canadá a respeito do caráter proibido dessas transações.

Uma segunda queixa do Canadá era que o Brasil não tomava nenhuma medida em relação à diminuição dos gastos com o programa, e que ao contrário, os recursos disponibilizados aumentavam com o tempo. O nível de subsídios à exportação conferidos pelo PROEX pode ser visto na tabela abaixo.

Gastos do PROEX com as vendas da Embraer
(Million US\$)

Ano	Total Subsídios a Exportação	Recursos do PROEX para as vendas da Embraer	% sobre o total de subsídios
1996	286	31	11%
1997	412	122	30%
1998	472	219	46%
1998	624	282	45%
1999	ND	399	ND

Fonte: WT/DS46/R (Total Export Subsidies : 1996-1998 Jan-Sept : Banco do Brasil)

O comitê estabelecido para analisar a disputa concluiu que as queixas feitas pelo Canadá se verificavam na prática, ou seja, que o Brasil estava adotando subsídios proibidos através dos recursos disponibilizados pelo PROEX. Dessa maneira, a recomendação do painel foi para que o Brasil retirasse esses subsídios no prazo máximo de noventa dias.

Em maio de 1999 o Brasil decidiu entrar com uma apelação questionando a decisão do painel estabelecido anteriormente. Quanto à acusação de utilizar subsídios proibidos, o Brasil argumentava que os recursos repassados aos exportadores sob o PROEX não podiam ser considerados subsídios proibidos, pois pela sua interpretação, não garantiam vantagens ao subsidiado em suas exportações. O país argumentava ainda, que os subsídios brasileiros eram compatíveis com o nível de subsídios garantidos pelo governo canadense a empresa Bombardier.

Quanto à acusação de não estar cumprindo com a cláusula de não aumentar o nível de subsídios, o Brasil argumentava que o montante que deveria ser utilizado para verificar se o nível de subsídios à exportação estava ou não aumentando seria o montante previsto no orçamento do governo, e não o valor total dos gastos.

O comitê de apelação confirmou a decisão do painel anterior, ou seja, os subsídios do PROEX foram novamente considerados proibidos e o Brasil foi acusado de não cumprir a cláusula de não aumentar o nível dos subsídios à exportação. Assim como no relatório do painel, esse comitê também recomendou a retirada desses subsídios no prazo máximo de noventa dias.

Em Novembro de 1999 o Canadá entrou com um recurso na WTO alegando que o Brasil não estava tomando todas as medidas necessárias para acabar com os subsídios à exportação ou torná-los compatíveis com as regras estabelecidas. O país argumentava

que os subsídios brasileiros ao setor de aviação civil não foram retirados e que os recursos destinados aos exportadores sob o PROEX ainda constituíam subsídios proibidos. Nessa mesma época o Brasil apresentou um relatório ao comitê de solução de controvérsias no qual explicava as medidas que estavam sendo tomadas para adequar os subsídios às regras estabelecidas. De acordo com este relatório, as taxas de equalização utilizadas pelo PROEX seriam modificadas para estarem de acordo com as praticadas pelo mercado.

De acordo com o novo painel estabelecido em maio de 2000, o Brasil não cumpriu as exigências do painel original, ou seja, os subsídios utilizados pelo país através do PROEX ainda constituíam subsídios proibidos e, que as modificações realizadas no programa não foram suficientes para deixá-lo de acordo com as normas estabelecidas no Acordo de Subsídios.

Em resposta ao não cumprimento das exigências pelo Brasil, o Canadá solicitou autorização na WTO para aplicação de retaliações no Brasil no montante de C\$700 milhões (em dólares canadenses) por ano. Em Agosto de 2000 foi montado um novo comitê para decidir qual seria o montante apropriado de retaliações que o Canadá poderia adotar contra o Brasil. O método utilizado pelo Canadá para chegar ao montante especificado acima foi baseado no montante de subsídios garantidos pelo Brasil ao setor aéreo.

O cálculo feito pelos árbitros da disputa levava em consideração as vendas de aviões realizadas antes e depois de Novembro de 1999, data em que o PROEX foi modificado. Esse cálculo foi feito em quatro etapas, primeiro foi realizado um levantamento do preço de venda dos modelos de aviões e de alguns componentes que foram beneficiados com o subsídio, depois foi feita uma estimativa do total das vendas de cada modelo no período de seis anos, indo de 2000 a 2005, com isso foi feito o cálculo do valor presente do subsídio para cada modelo, utilizando o preço de venda, uma taxa de financiamento $X\%$ ⁵, a taxa de equalização utilizada pelo PROEX, sendo de 3.8% ou de 2.5%, uma taxa de juros representativa para o país e o LIBOR como taxa de desconto.⁶

A última etapa consistia em multiplicar o total das vendas de cada modelo feitas primeiro utilizando uma taxa de equalização do PROEX de 3.8% e depois com a taxa de

⁵ Foram publicados dois relatórios sobre a decisão dos árbitros nessa disputa, o relatório disponível para consulta pública não contém certas informações, consideradas sigilosas pelas partes, como é o caso da taxa de financiamento utilizada para o cálculo do valor presente do subsídio.

⁶ Ver WTO, documento WT/DS46/ARB.

2.5% pelo valor presente do subsídio também para cada modelo e comparar os dois valores. O montante de contra-medidas a serem aplicadas seria dado exatamente pela diferença entre esses valores. Através desses cálculos os árbitros chegam num montante total de US\$1,4 bilhões para o período compreendido entre 2000 e 2005. “Esse valor foi dividido por seis (correspondendo ao período de seis anos) para chegar ao valor presente do subsídio por ano (...)”⁷. Foi então estabelecido o montante de C\$344.2 milhões, ou US\$233,6 milhões (utilizando uma taxa de C\$1.474 para US\$1) de contra-medidas por ano a serem aplicadas contra o Brasil.

As contra-medidas seriam sob a forma de “suspensão pelo Canadá de concessões de tarifas e outras obrigações definidas pelo GATT 1994, pelo Agreement on Textiles and Clothing e pelo Agreement on Import Licensing Procedures (...)”⁸.

A segunda disputa envolvendo os dois países teve início em março de 1997, quando o Brasil acusou o governo canadense e algumas de suas províncias de estarem utilizando subsídios proibidos para promover a exportação de aviões.

O Brasil argumentava que os seguintes programas canadenses deveriam ser considerados subsídios proibidos, os recursos disponibilizados pela EDC (Export Development Corporation), pela Canada Account e pelo Technology Partnerships Canada (TPC) para o setor de aviação civil, a venda de 49% da participação da Ontário Aerospace Corporation para uma indústria também do setor de aviação civil, e os benefícios disponibilizados tanto pela Canada-Québec Subsidiary Agreement on Industrial Development quanto pelo governo da província de Québec através do Société de Développement Industriel du Québec (SDI).

Na acusação de que os recursos disponibilizados pela EDC deveriam ser considerados subsídios proibidos, o Brasil argumentava, de forma geral, que os empréstimos realizados por esse programa aos exportadores canadenses não poderiam ser obtidos no mercado pelos mesmos, considerando constantes a taxa de retorno requerida e o risco dos empréstimos. O Canadá refutava esse argumento, e defendia que os empréstimos concedidos por essa organização estavam de acordo com os praticados pelo mercado.

Em relação ao Technology Partnerships Canada, o programa foi criado para incentivar e promover setores novos da economia, setores de alta tecnologia, que poderiam gerar um maior crescimento econômico e estimular a criação de novos postos

⁷ WT/DS46/ARB

⁸ WT/DS46/ARB

de trabalho. O Brasil argumentava que a transferência de recursos desse programa era destinada principalmente à indústria de aviação civil e que contribuía diretamente para expandir as exportações desse setor. Novamente o Brasil argumentava que os retornos do TPC com seus empréstimos ao setor de aviação estavam muito abaixo dos retornos normalmente esperados pelo mercado, considerando o mesmo nível de risco do empréstimo.

Em sua defesa o Canadá argumentava que os empréstimos concedidos pelo TPC eram exclusivamente para cobrir despesas com P&D e que cobriam no máximo 30% do custo total do projeto. Argumentavam ainda, que como os pagamentos eram atrelados as vendas do produto desenvolvido, quanto maior o sucesso deste, maiores os retornos dos empréstimos e, com isso o Governo Canadense estaria na verdade realizando um investimento.⁹

De acordo com o Brasil o governo do Canadá e de sua província Québec firmaram um acordo garantindo recursos da ordem de C\$743 milhões para financiar projetos industriais e que a empresa Bombardier teria recebido parte desses recursos. O Brasil acreditava que esses recursos da forma como foram repassados seriam subsídios proibidos e que por serem destinados a setores exportadores, também estariam voltados para impulsionar as exportações nacionais do setor de aviação civil. O Canadá refutava os argumentos utilizados pelo Brasil alegando que o acordo estabelecido não beneficiou apenas indústrias do setor de aviação civil, e que na realidade, apenas 8% do total de recursos foi repassado para esse setor.¹⁰ Além disso, o Canadá argumentava ainda que os recursos não eram destinados apenas a setores de exportação.

A última acusação do Brasil era de os recursos providos pela Société de Développement Industriel du Québec (SDI) eram subsídios proibidos, por se tratarem de empréstimos concedidos a indústrias do setor de aviação civil com condições que não seriam encontradas no mercado. Da mesma forma, esses recursos também estariam impulsionando as exportações do setor. Novamente o Canadá argumentava que o Brasil não possuía argumentos concretos contra o programa em questão, e que este não estava voltado apenas para o setor de aviação civil assim como não era destinado a promover exportações, mas sim para promover o desenvolvimento de diversos setores da economia, como serviços e transportes.

⁹ WT/DS70/R

¹⁰ WT/DS70/R

As conclusões do painel estabelecido só foram favoráveis ao Brasil em duas das cinco queixas apresentadas, sendo que nas demais o comitê não verificou na prática as acusações contra o Canadá. O Comitê foi favorável na questão de que os recursos disponibilizados ao setor de aviação civil pela Canada Account e pela Technology Partnerships Canada eram subsídios proibidos. Assim como na disputa anterior, a recomendação do Comitê era de que o Canadá retirasse esses subsídios no prazo máximo de noventa dias.

Em maio de 1999 o Brasil decidiu apelar da decisão do Comitê em relação a não considerar as demais acusações contra o Canadá aplicáveis na prática. Contudo, a decisão do Comitê de Apelação apenas confirmou a decisão do painel original, e constatou que o Brasil não apresentou provas concretas de que o Canadá estivesse utilizando outros subsídios considerados proibidos que não aqueles já verificados anteriormente.

Em novembro de 1999, o Canadá apresentou um relatório sobre as medidas que estavam sendo tomadas para trazer os programas canadenses considerados proibidos pelo painel em conformidade com o Acordo de Subsídios. De acordo com esse relatório, os recursos do Canada Account não mais constituíam subsídios proibidos, pois todas as transações realizadas deveriam estar de acordo com o OECD Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits. Em relação aos recursos do TPC, todas as transferências de fundos ao setor de aviação civil foram canceladas e as regras do programa modificadas, com o objetivo de estarem de acordo com as obrigações canadenses na WTO.

Na mesma época, o Brasil entrou com um recurso alegando que o Canadá não estava cumprindo com as determinações do painel, e que seus programas ainda violavam as regras estabelecidas no Acordo de Subsídios. O Brasil alegava que a substituição do TPC por outro com novas regras não bastou para torná-lo legal, e que o novo programa mantinha as características de subsídios proibidos de seu antecessor, ou seja, continuava sendo um programa voltado para indústrias de alta tecnologia voltadas para a exportação.

O novo painel estabelecido concluiu que os argumentos do Brasil em relação ao TPC não foram concretos o bastante para comprovar que as medidas tomadas pelo Canadá para tornar o programa permitido com base no Acordo de Subsídios não foram suficientes. Com isso, o painel concluiu que o Canadá teve sucesso em implementar tais

medidas em relação ao TPC, mas falhou com relação ao Canada Account, ou seja, que este programa continuava utilizando subsídios proibidos.

O Brasil entrou ainda com um segundo recurso tentando provar que o TPC continuava sendo caracterizado por subsídios proibidos. Contudo, novamente a decisão do painel foi favorável ao Canadá.

A última disputa envolvendo os dois países no setor de aviação civil teve início em 2001, e novamente teve o Brasil como país reclamante. Nessa disputa o Brasil alegava novamente que os recursos disponibilizados pelo governo canadense e pelo governo da província de Québec através do Export Development Corporation (EDC), do Canada Account e do Investissement Québec, deveriam ser considerados subsídios proibidos, que visavam impulsionar as exportações do setor de aviação civil.¹¹ Em especial, o Brasil citava como exemplo de subsídios proibidos os recursos disponibilizados por esses programas para a empresa de linhas aéreas Air Wiscosin, cliente da empresa canadense Bombardier, no montante de C\$226 milhões.¹²

Grande parte das acusações do Brasil contra o Canadá não foram confirmadas pelo painel, sendo que este só considerou subsídios proibidos os recursos do EDC transferidos para as empresas Air Wiscosin, Air Nostrum e Comair. Todas as demais questões foram consideradas de acordo com as regras estabelecidas pela WTO.

Em maio de 2002 o Brasil apresentou um documento alegando que o Canadá não estava cumprindo com a decisão do painel de retirar os subsídios considerados proibidos e que em consequência o Brasil solicitava a permissão da comissão para adotar contra-medidas contra o Canadá no montante de US\$3.36 bilhões.¹³ O Canadá entrou então com um recurso alegando que esse montante não era “apropriado” (WT/DS222/ARB).

Para chegar nesse montante o Brasil utilizou o nível de vendas que a empresa brasileira Embraer perdeu para a Bombardier em consequência dos subsídios do EDC. Para o Canadá esse montante deveria ser calculado com base no montante do subsídio e que ao utilizar o montante das vendas que supostamente a Embraer teria perdido para a Bombardier, o Brasil acabava por superestimar o montante das contra-medidas, pois apenas com uma probabilidade pequena a Embraer iria suprir todo o mercado na ausência de subsídios para a empresa canadense.

¹¹ Ver WT/DS222/R

¹² Ver WT/DS222/R Anexo 1, página A-9.

¹³ Ver WT/DS222/ARB

Os seguintes fatores foram considerados relevantes para os árbitros na decisão do montante de contra-medidas apropriado, o nível de contra-medidas que foram autorizadas na disputa de 1996 do Canadá contra o Brasil, o valor do comércio entre os dois países, a gravidade do caso em comparação com a disputa de 1996 e a necessidade de aplicar contra-medidas que desestimulassem o país acusado a não retirar os subsídios.¹⁴ Com exceção do último fator, todos os outros levaram os árbitros a concluir que o nível de contra-medidas proposto pelo Brasil era muito alto.

O método utilizado para calcular o montante de contra-medidas foi semelhante ao utilizado na disputa de 1996, ou seja, o cálculo foi baseado na diferença do montante pago pelo beneficiado, nesse caso a empresa Air Wiscosin, nos empréstimos subsidiados pelos programas do governo canadense e o que esta empresa pagaria se o mesmo empréstimo fosse obtido sob condições normais no mercado. A partir desse conceito, os árbitros chegaram ao valor total de US\$247.8 milhões em retaliações.¹⁵ Da mesma forma que na disputa de 1996, as contra-medidas seriam implementadas sob a forma de suspensão de concessões de tarifas definidas pelo GATT 1994 e pelo Agreement on Import Licensing Procedures.

Comparando os montantes de contra-medidas autorizadas contra cada país, percebemos que o Brasil leva uma desvantagem considerável em relação ao Canadá, pois as retaliações canadenses contra o Brasil estavam fixadas em montantes anuais, que poderiam alcançar até US\$233,6 milhões por ano, enquanto as retaliações brasileiras contra o Canadá foram fixadas num montante total, ou seja, as retaliações totais não poderiam exceder o valor de US\$247,8 milhões. Cabe ressaltar que nenhum dos dois países exerceu na prática a aplicação dessas retaliações.

Desde que as disputas tiveram início, os dois países ingressaram em uma série de tentativas de chegar a um acordo que resolvesse a questão dos subsídios ao setor de aviação civil, para isso formaram um Grupo de Trabalho Técnico (GTT) com o objetivo de regular a concorrência entre as empresas Bombardier e Embraer. A última reunião desse grupo foi realizada em Junho de 2003.¹⁶

4.1 A disputa entre Estados Unidos e União Européia e o Acordo bilateral no setor de aviação civil.

¹⁴ Id.

¹⁵ Ver WT/DS222/ARB

¹⁶ Informações retiradas do site do Ministério das Relações Exteriores.

As discussões entre os Estados Unidos e a União Européia acerca dos subsídios desses países às empresas Boeing e Airbus tiveram início em 1980 e duraram até 1992, quando os países fecharam um acordo bilateral com a finalidade de regular os subsídios ao setor de aviação civil.

Um dos pontos principais do Acordo era estabelecer um limite para os subsídios governamentais a essas empresas, no caso do desenvolvimento de novos aviões esse teto foi estabelecido em 33% do custo total do projeto, sob a forma de empréstimos e financiamentos. Esses financiamentos deveriam ser pagos sob a forma de royalty no prazo máximo de 17 anos, sendo o custo do financiamento não poderia ser menor do que os custos de empréstimos governamentais. O Acordo previa também que o repasse de recursos indiretos (como os da NASA no caso da Boeing) não poderia exceder 3% do volume comercializado pelo setor no ano e ainda, não poderiam ser utilizados com o objetivo de reduzir os custos da empresa beneficiada.¹⁷

Em outubro de 2004 a União Européia entrou com um pedido de consulta na WTO contra os Estados Unidos, alegando que o governo americano estava repassando, de forma direta e indireta (através de instituições como a NASA, FAA e o Departamento de Defesa), subsídios considerados proibidos às empresas de aviação civil, especialmente a Boeing.

Acompanhando a decisão da União Européia, os Estados Unidos também entraram com um pedido de consulta na WTO, alegando que alguns dos recursos repassados a Airbus constituíam subsídios proibidos pelas normas do Acordo de Subsídios. Ao entrar com o pedido de consulta os Estados Unidos encerram o Acordo Bilateral com a União Européia no setor de aviação civil.

Os painéis foram estabelecidos no início de 2006 e os relatórios finais ainda não foram divulgados.

¹⁷ “*Agreement Between the Government of United States of America and the European Economic Community Concerning the Application of the GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft on Trade in Large Civil Aircraft*”

5. As contra-medidas não implementadas.

O Acordo de Subsídios estabelecido pela WTO (Subsidies and Countervailing Measures) define duas categorias de subsídios, os proibidos e os acionáveis. Os subsídios proibidos podem ser definidos por aqueles que requerem receptores para atingir alvos de exportação ou ainda por aqueles que estimulam o uso de bens domésticos em vez dos importados. Esses subsídios são responsáveis por distorções no comércio internacional, prejudicando o comércio de um país em favor de outro.

No caso dos subsídios acionáveis, o país que entra com a queixa na WTO tem que provar que os subsídios aplicados por outro país estão prejudicando sua economia de alguma forma. Os três casos passíveis de contra-medidas são: (i) quando o subsídio afeta negativamente a indústria do país importador; (ii) quando prejudica a competição entre o país que aplicou o subsídio e seus rivais nas exportações para um terceiro país e, (iii) quando os subsídios aplicados num determinado país prejudicam outros países que estejam tentando entrar no mercado doméstico subsidiado.

Quando é constatado que um determinado país utiliza subsídios considerados proibidos, este país terá um prazo, que varia de acordo com o nível de desenvolvimento do país, para retirar totalmente o subsídio. Depois deste prazo, o país cuja economia estiver sendo prejudicada poderá adotar medidas de retaliação contra o país que aplicou o subsídio.

Em seu trabalho, Brander e Spencer apresentam um ponto a favor da adoção de medidas que tenham como meta principal a expansão das exportações nacionais, mas também ressaltam que a adoção de tais medidas é passível de retaliação por parte dos países concorrentes. No caso do Brasil e do Canadá, ambos estavam utilizando subsídios com o propósito de expandir as vendas de suas empresas no setor de aviação civil.

Na análise das disputas entre os dois países percebemos que o Brasil perdeu, por assim dizer, no saldo final das contra-medidas que poderiam ser implementadas por ambos os países. As contra-medidas autorizadas contra o Brasil somavam US\$233 milhões por ano, chegando ao valor total de US\$1,4 bilhões no final de seis anos (entre 2000 e 2005), enquanto as contra-medidas contra o Canadá totalizaram US\$248 milhões. As contra-medidas autorizadas, que seriam sob a forma de suspensão de concessões de tarifas definidas pelo GATT 1994, pelo Agreement on Textiles and

Clothing e pelo Agreement on Import Licensing Procedures, não foram implementadas por nenhum dos dois países.

Além dos níveis de subsídios adotados, um dos pontos principais a ser levado em consideração no sistema de resolução de conflitos da WTO para decidir o montante de contra-medidas que serão aplicadas contra um determinado país é fazer com que esse montante desestimule o país a continuar utilizando subsídios considerados proibidos. Contudo, o país que está sendo prejudicado por esses subsídios não tem incentivos a adotar as contra-medidas autorizadas, pois o seu comércio com o país concorrente ficará extremamente prejudicado, atingindo áreas diferentes daquelas que são o objeto da disputa.

As exportações do Brasil para o Canadá entre 2000 e 2005 somavam cerca de US\$6,0 bilhões, e as contra-medidas que poderiam ter sido impostas contra o Brasil representavam 23% do total desse comércio. As exportações de produtos agrícolas e outras commodities representavam uma parcela significativa dessas exportações, chegando a cerca de 30% em 2005 e esse fato contribui de forma relevante para a decisão de não adotar as contra-medidas autorizadas¹⁸. Ao adotar as contra-medidas contra os produtos brasileiros de maneira a reduzir ou mesmo cessar as importações vindas desse país, o Canadá teria que encontrar outros fornecedores para os produtos em pauta se defrontando com preços mais elevados, enquanto para o Brasil, como o Canadá não é o principal destino de suas exportações, seria mais simples encontrar novos mercados para seus produtos.

Por outro lado, as importações brasileiras vindas do Canadá somavam cerca de US\$5,0 bilhões no período entre 2000 e 2005, e as contra-medidas que poderiam ser impostas pelo Brasil representavam apenas 5% desse total. Contudo essas importações eram principalmente de produtos manufaturados, o que melhora um pouco a posição do Brasil ao adotar as contra-medidas, mas mesmo assim ainda não torna esta uma medida eficiente.

A adoção de contra-medidas como forma de retaliar o país concorrente pela adoção de subsídios proibidos acaba por gerar mais retaliação, gerando um círculo vicioso que acabaria por prejudicar ainda mais o comércio entre os países. Nesse sentido, o sistema de resolução de conflitos adotado pela WTO não estabelece regras

¹⁸ Informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior através do endereço alicesweb.desenvolvimento.gov.br

claras acerca de como as contra-medidas deveriam ser aplicadas de forma a não prejudicar ainda mais o comércio entre os países concorrentes.

6. Conclusão

Os argumentos clássicos sobre comércio internacional defendem que a adoção de subsídios por um país tende apenas a piorar os termos de troca com os quais este se defronta, prejudicando o comércio internacional. Brander e Spencer apresentaram uma nova interpretação para a adoção de políticas comerciais estratégicas como forma de estimular as exportações nacionais, seu argumento está baseado no fato de que pode ser interessante para um país adotar tais medidas, pois mesmo que haja uma deterioração dos termos de troca, as indústrias nacionais poderiam alcançar posições privilegiadas no mercado internacional, o que acabaria por compensar a deterioração inicial.

Ao modelarem a interação de dois países competidores como um jogo estratégico, Brander e Spencer concluem que a intervenção governamental sob a forma de subsídios deixa o país beneficiado por essa ajuda em uma “posição de líder num jogo de Stackelberg” (Brander e Spencer, 1985).

Uma consideração importante na análise de políticas comerciais estratégicas é a possibilidade de que o país rival venha a retaliar, ou seja, de que ele também adote subsídios ou outras formas de auxílio governamental como forma de estimular as exportações nacionais. O que podemos ver claramente na análise das disputas entre o Brasil e o Canadá no setor de aviação civil é justamente o fator mencionado anteriormente, a imposição de subsídios por um dos países e a retaliação do rival também através de subsídios.

Na comparação do caso envolvendo o Brasil e o Canadá com o caso semelhante, envolvendo os Estados Unidos e a União Européia, temos um contraste teórico. No caso Boeing versus Airbus temos uma situação teórica clássica, onde a empresa nacional já estabelecida em determinado setor é beneficiada com a adoção de subsídios pelo governo de seu país na tentativa de impedir que uma outra empresa, estabelecida em um país rival, entre no mercado. No caso Embraer versus Bombardier temos uma situação um pouco distinta, pois no início das disputas ambas as empresas já estavam estabelecidas no mercado de aviões civis em seus países de origem, e a aplicação dos subsídios tinha como objetivo ganhar da concorrente no mercado, e não de impedir a sua entrada.

Visando regular a adoção de subsídios e outras formas de estímulos às exportações, os países membros da WTO assinaram um acordo, denominado Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, que estipula entre outras coisas,

quais os tipos de subsídios são considerados proibidos e quais as contra-medidas a que os países que adotem tais subsídios estão sujeitos.

Nas disputas entre Brasil e Canadá, ambos os países foram autorizados a implementarem retaliações contra a adoção de subsídios. No caso do Brasil, essas retaliações poderiam chegar a até US\$248 milhões, enquanto que no caso do Canadá, as retaliações foram definidas numa base anual, podendo chegar a até US\$233 milhões por ano. Caso estas retaliações tivessem sido implementadas na prática, o Brasil teria um prejuízo muito maior que o Canadá. A questão importante a ser levada em conta, é que os países não têm incentivos a adotar tais retaliações, pois isso prejudicaria o comércio com o país rival, atingindo setores que não estavam envolvidos na disputa.

O fato das contra-medidas não terem sido implementadas na prática deixa dúvidas sobre a eficiência do método utilizado pela WTO para solucionar conflitos comerciais.

Referências Bibliográficas:

Brander, James, and Bárbara Spencer. “Export Subsidies and International Market Share Rivalry.” **Journal of International Economics** 18 (1985).

Irwin, Douglas and Nina Pavenik. “Airbus versus Boeing Revisited: International Competition in the Civil Aircraft Market.” **National Bureau of Economic Research Working Paper** 8648 (2001).

Krugman, Paul R. and Maurice Obstfeld. “Economia Internacional: Teoria e Política – 5ª edição”. Pearson, Makron Books 2004.

World Trade Organization, The Results of Uruguay Round Texts, Genebra, 1995. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures** in World Trade Organization, The Results of Uruguay Round Texts, Genebra, 1995.

World Trade Organization, The Results of Uruguay Round Texts, Genebra, 1995. **Agreement on Trade in Civil Aircraft** in World Trade Organization, The Results of Uruguay Round Texts, Genebra, 1995.

World Trade Organization, **Agreement Between the Government of the United States of America and European Economic Community Concerning the Application of the GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft on Trade in Large Civil Aircraft**, 1992.

World Trade Organization, **Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft**, Report of the Panel 1999.

World Trade Organization, **Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft**, Report of the Appellate Body 1999.

World Trade Organization, **Brazil – Export Financing Programme for Aircraft**, Report of the Panel, 1999.

World Trade Organization, **Brazil – Export Financing Programme for Aircraft**, Report of the Appellate Body, 1999.

World Trade Organization, **Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft**, Recourse by Brazil to Article 21.5 of the DSU, Report of the Panel, 2000.

World Trade Organization, **Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft**, Recourse by Brazil to Article 21.5 of the DSU, Report of the Appellate Body, 2000.

World Trade Organization, **Brazil – Export Financing Programme for Aircraft**, Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU, Report of the Panel, 2000.

World Trade Organization, **Brazil – Export Financing Programme for Aircraft**, Recourse to Arbitration by Brazil Under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement, Decisions by the Arbitrators, 2000.

World Trade Organization, **Brazil – Export Financing Programme for Aircraft**, Second Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU, Report of the Panel, 2001.

World Trade Organization, **Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft**, Report of the Panel 2002.

World Trade Organization, **Canada - Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft**, Recourse to Arbitration by Canada under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement 2003.

Apêndice I

Brander e Spencer utilizam um modelo de Cournot como base para provar que subsídios governamentais podem melhorar a posição de um país no comércio internacional. Pelas hipóteses do modelo, o agente governo é o primeiro a jogar, escolhendo o nível do subsídio a ser dado para a firma, com base nas informações sobre seu modo de produção. A firma nacional toma como dado esse nível de subsídio e joga simultaneamente com a firma estrangeira.

Supondo que x seja o bem produzido pela firma nacional e y o produzido pela firma estrangeira, temos os seguintes problemas de maximização:

Firma 1:

$$\text{Max } \Pi = p(x+y)x - c(x) + sx$$

Sendo a primeira equação a demanda inversa de x , a segunda os custos de produção e a terceira o subsídio específico por unidade do bem x .

Fazendo as condições de primeira e segunda ordem da equação acima temos:

$$\begin{aligned} \Pi_x &= \frac{\partial \Pi}{\partial x} = \frac{dp}{dq} \frac{dq}{dx} x + p - \frac{dc}{dx} + s \\ &= \frac{dp}{dq} x + p - \frac{dc}{dx} + s = 0 \quad (2) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \Pi_{xx} &= \frac{\partial^2 \Pi}{\partial x^2} = \frac{dp}{dq} + x \frac{dp^2}{dq^2} + \frac{dp}{dq} - \frac{d^2c}{dx^2} \\ &= 2 \frac{dp}{dq} + x \frac{dp^2}{dq^2} - \frac{d^2c}{dx^2} < 0 \quad (3) \end{aligned}$$

Resolvendo o mesmo problema para a firma estrangeira temos o seguinte resultado:

$$\Pi_y = \frac{\partial \Pi}{\partial y} = \frac{dp}{dq} y + p - \frac{dc}{dy} = 0 \quad (2^*)$$

$$\Pi_{yy} = \frac{\partial^2 \Pi}{\partial y^2} = 2 \frac{dp}{dq} + y \frac{dp^2}{dq^2} - \frac{d^2 c}{dy^2} < 0 \quad (3^*)$$

As soluções de primeira ordem dos problemas de maximização descritos acima nos fornecem as funções de reação de cada firma. Derivando as equações de lucro da firma nacional em relação a y e da firma estrangeira em relação a x temos:

$$\Pi_{xy} = x \frac{d^2 p}{dq^2} + \frac{dp}{dq} < 0$$

$$\Pi_{yx} = y \frac{d^2 p}{dq^2} + \frac{dp}{dq} < 0$$

$$D = \Pi_{xx} \Pi_{yy} - \Pi_{xy} \Pi_{yx} > 0$$

$$\Pi_{xx} dx + \Pi_{xy} dy + \Pi_{xs} ds = 0$$

$$\Pi_{yx} dx + \Pi_{yy} dy + \Pi_{ys} ds = 0$$

$$x_s \equiv \frac{dx}{ds} = -\frac{\Pi_{yy}}{D} > 0$$

$$y_s \equiv \frac{dy}{ds} = \frac{\Pi_{yx}}{D} < 0$$

Das duas últimas equações descritas acima temos que um aumento do subsídio provoca um aumento das exportações do país que adotou essa política e uma diminuição das exportações do país concorrente.¹⁹

¹⁹ Para as demais demonstrações ver Brander e Spencer (1985).