1290000508
IE
TCC/UNICAMP C314p

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - U
INSTITUTO DE ECONOMIA - IE

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO - UNICAMP - INSTITUTO DE ECONOMIA

PROEX: Suas Implicações perante os Acordos Estabelecidos pela OMC

Aline Tonin Cavallieri RA 970176

Orientador: Prof. Dr. Wilson Suzigan

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP

Campinas, janeiro de 2001

TCC/UNICAMP
C314p
IE/508

CEDOC/IE

AGRADECIMENTOS

A Deus, meus pais, irmãs, namorado, parentes, amigos, professores, colegas, enfim, a todos aqueles que, de uma forma ou outra, ajudaram-me a concluir o curso de Economia da Unicamp.

Obrigada!

Aline

SUMÁRIO

Introdução **1**

Capítulo 1

A OMC e as regras do comércio internacional **3**

1.1. Da criação do GATT às origens da OMC 1
1.2. O cenário do comércio internacional e a criação da OMC 5
1.3. OMC: objetivos, funções e estrutura 7
1.3.1. Objetivos 7
1.3.2. As funções 8
1.3.3. A estrutura 9
1.4. Os princípios e as regras básicas da OMC 10
1.5. O acordo sobre as medidas compensatórias e subsídios 12
1.5.1. Definição de Subsídio 12
1.5.2. Categorias de Subsídios 14
1.5.3. Subsídio e Investigação 16
1.6. O tribunal da OMC: o órgão de solução de controvérsias 17
1.6.1. Consultas e estabelecimento de painéis 18
1.6.2. O Órgão de Apelação 19
1.6.3. As decisões do painéis 20

Capítulo 2

As linhas de financiamento e o PROEX **21**

2.1. BNDES: o financiador de longo prazo 22
2.2. A FINAME 23
2.2.1. Taxa de juros 23

2.2.2. Prazo total 25
2.2.3. Nível de participação 25
2.3. O BNDES-exim 26
2.3.1. O BNDES-exim pré-embarque 27
2.3.2. O BNDES-exim pré-embarque especial 28
2.3.3. O BNDES-exim pós-embarque 29
2.4. O PROEX 30
2.4.1. O financiamento às exportações e o PROEX 30
2.4.2. O PROEX e o caso Embraer 34

Capítulo 3

A disputa Embraer *versus* Bombardier 36

3.1. Resumo cronológico da disputa 36
3.2. A visão da Embraer 40
3.3. A visão da Bombardier 42

Capítulo 4

Conclusão 45

Bibliografia 48

INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Comércio, a OMC, é uma instituição internacional que, bem ou mal, tem funcionado como o único fórum em relação ao comércio internacional, coordenando e supervisionando negociações de modo a promover um comércio mundial baseado nos princípios do multilateralismo e do liberalismo. Dessa maneira, essa organização tem capacidade para analisar e julgar os diversos casos de descumprimento das regras do comércio internacional, podendo autorizar retaliações aos países-membros que infringirem tais regras.

Assim sendo, essa monografia se propõe a analisar o caso PROEX, uma fonte de financiamento às vendas externas, acusado de praticar subsídios ilegais segundo as regras da OMC. Caso as acusações sejam procedentes, as exportações brasileiras poderão ser retaliadas em até US$1,4 bilhão. Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar até que ponto os subsídios do PROEX desencadeiam ações contra o Brasil.

No primeiro capítulo, buscou-se apresentar o Organização Mundial do Comércio, sua origem, princípios e funcionamento. A apresentação concentrou-se, principalmente, na definição do subsídio, como também nos critérios utilizados na determinação da concessão de um subsídio ilegal. No segundo capítulo, foram descritas, detalhadamente, as linhas de financiamento do BNDES, focando-se no BNDES-exim, setor responsável pelo financiamento às exportações. Também nesse capítulo, foi apresentado o PROEX, Programa de Financiamento às Exportações. Foram mostrados o seu funcionamento e as razões pelas quais ele vem sendo alvo de acusações.

No terceiro capítulo, encontra-se o relato da disputa Embraer *versus* Bombardier. A Embraer, empresa brasileira de aviação e uma das maiores beneficiadas pelo PROEX, foi acusada pela Bombardier, sua concorrente canadense, de estar recebendo subsídios ilegais perante a regras estabelecidas pela OMC. Assim, esse capítulo destina-se a relatar a disputa entre as duas empresas até os dias de hoje, disputa esse que acabou levando o PROEX aos tribunais da Organização Mundial do Comércio.

O quarto e último capítulo apresenta uma conclusão desse trabalho acerca da legitimidade das acusações contra o Brasil no caso PROEX, assim como uma reflexão a respeito da adoção de regras da OCDE para regulamentar o comércio internacional.

CAPÍTULO 1

A OMC E AS REGRAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O propósito deste primeiro capítulo é apresentar a Organização Mundial do Comércio e suas principais características, assim como tratar da questão dos subsídios e da solução de controvérsias na Organização, temas fundamentais para a discussão a que essa monografia se propõe.

As duas primeiras seções tratam das origens da OMC, desde os primeiros esforços para a integração da economia mundial até a Rodada do Uruguai, findada em 1995, e do cenário internacional no qual ela foi criada. As duas seções seguintes se propõem a apresentar, de uma maneira geral, os objetivos, funções e a estrutura da Organização, assim como os seus princípios e as regras básicas que a norteiam.

A quinta seção preocupa-se em dar uma definição para o termo subsídio, em dividi-lo em categorias, conforme estabelecido pela OMC, e também em apresentar como se dá a investigação para determinar a existência de um subsídio. A sexta e última seção descreve o processo para a solução de controvérsias, desde a tentativa de um acordo entre as partes envolvidas até as decisões tomadas nos painéis.

1.1. Da criação do GATT às origens da OMC

A partir da segunda metade do século passado, as maiores nações européias passaram a firmar entre si e com os Estados Unidos vários acordos comerciais bilaterais. Estavam sendo dados os primeiros passos para a integração da economia mundial. No entanto, ao final da primeira guerra, os Estados Unidos, emergindo como nova potência mundial, recusaram-se a participar dos esforços para a retomada do processo de liberalização do comércio internacional, assumindo um comportamento acentuadamente protecionista. Isto acabou levando à imposição de restrições comerciais retaliatórias e à desvalorização de moedas por parte de seus parceiros, culminando na imposição de barreiras comerciais cada vez maiores.

Já ao final da segunda guerra, a postura do Estados Unidos era bastante distinta daquela adotada após a primeira guerra. Temendo a repetição da guerra comercial dos anos trinta e conscientes de que negociações bilaterais por si só não seriam suficientes para garantir a cooperação em nível mundial nem os mercados para os seus produtos manufaturados, assumiram a liderança da liberalização multilateral do comércio.

Em 1944, foi concluído um acordo em Bretton Woods, Estados Unidos, com o objetivo de criar um ambiente de maior cooperação na área da economia internacional, baseado no estabelecimento de três instituições internacionais. A primeira seria o Fundo Monetário Internacional (FMI), com função de manter a estabilidade das taxas de câmbio e auxiliar os países com problemas de balanço de pagamentos através do acesso a fundos especiais, e assim desestimular a utilização de restrições ao comércio cada vez que surgisse um desequilíbrio de balanço de pagamentos. A segunda seria o Banco Mundial, com função de

fornecer os capitais necessários para a reconstrução dos países atingidos pela guerra. A terceira seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), com a função de coordenar e supervisionar a negociação de um novo regime para o comércio mundial baseado nos princípios do multilateralismo e do liberalismo.

No entanto, somente o FMI e o Banco Mundial foram criados, enquanto a OIC não foi estabelecida, uma vez que a Carta de Havana, que delimitava seus objetivos e funções, nunca chegou a ser retificada por um de seus principais membros, os Estados Unidos. Isso porque, na época, a maioria dos deputados americanos temia que a nova instituição fosse restringir excessivamente a soberania do país na área do comércio internacional.

Foi negociado então, em 1947, um acordo provisório entre 23 países para sair de tal impasse, adotanto apenas um segmento da Carta de Havana relativo às negociações de tarifas e regras sobre o comércio. No caso dos Estados Unidos, essa negociação não dependia da aprovação do Congresso, pois a autorização já havia sido dada ao poder executivo. Esse segmento era denominado Política Comercial e passou a ser chamado *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), o GATT. Na prática, mas não legalmente, o GATT acabou se transformando em um órgão internacional, com sede em Genebra, passando a fornecer a base institucional para diversas rodadas de negociações sobre o comércio e a funcionar como coordenador e supervisor das regras do comércio até o final da Rodada do Uruguai e a criação da atual OMC.

1.2. O cenário do comércio internacional e a criação da OMC

Durante a década de oitenta, assistiu-se a um aumento de práticas protecionistas e a uma crescente guerra comercial entre as principais potências econômicas. Com o acirramento das disputas e para gerir os conflitos de interesse, foram criados mecanismos artificiais dentro do GATT, dentre eles, o comércio administrado por acordos de exportação entre países, controlados por quotas ou licenças, bem como a criação de acordos preferenciais de comércio dentro de zonas privilegiadas. Cada parceiro comercial passou a utilizar com maior intensidade os instrumentos de comércio exterior existentes dentro das suas políticas comerciais, muitas vezes como mecanismos de proteção a seus setores tradicionais e de menor competitividade.

Assim, com o acirramento dos conflitos internacionais na área comercial, derivados dos processos de globalização e de interdependência das economias, surgiu a necessidade de se iniciar uma nova e ampla negociação multilateral sobre o comércio exterior. Ao contrário das negociações anteriores, que se concentravam na redução de tarifas e de barreiras não tarifárias, a nova negociação incluiu temas diversos como investimentos, propriedade intelectual e serviços.

Diante de um grande número de interesses a serem discutidos, se estabeleceu a agenda e se negociou a Rodada do Uruguai do GATT de 1986 a 1993. O seu resultado foi a criação da OMC (Organização Mundial do Comércio) em resposta ao neoprotecionismo que caracterizou os anos setenta e oitenta. A nova organização passou a funcionar a partir de 1995 e no final de abril de 1996,

já contava com 120 membros, enquanto outros 29 países se encontravam em processo de negociação de adesão.

1.3. OMC: objetivos, funções e estrutura

A OMC, fornecendo bases institucionais e legais, pretende ser a coluna mestra do novo sistema internacional do comércio. Sua estrutura legal abrange todas as regras do antigo GATT e todas as modificações efetuadas até a Rodada do Uruguai, inclusive. Ela se constitui como um foro para a continuação do processo de negociações na área do comércio, visando sempre uma maior liberalização do comércio de bens e serviços. Seus objetivos, suas funções e sua estrutura podem caracterizá-la como uma organização única do cenário internacional.

1.3.1. Objetivos

No Acordo Geral constitutivo da OMC, estão redigidos os objetivos dessa nova organização. Eles são, basicamente, quatro:

1- Melhoria do padrão de vida, assegurando o pleno emprego e um crescimento amplo e estável do volume de renda real e da demanda efetiva, expandindo a produção e o comércio de bens e serviços, ao mesmo tempo permitindo o uso ótimo dos recursos naturais;

2- Fazer com que os países em desenvolvimento obtenham parte do crescimento do comércio internacional que corresponda às necessidades de seu desenvolvimento econômico;

3- Redução substancial das tarifas e dos demais obstáculos ao comércio, assim como a eliminação do tratamento discriminatório nas relações comerciais internacionais;

4- Desenvolver um sistema multilateral de comércio integrado, mais viável e duradouro, que compreenda o Acordo Geral, os resultados de esforços anteriores de liberalização de comércio e os resultados integrais das negociações multilaterais da Rodada do Uruguai.

1.3.2. As funções

A OMC tem, basicamente, quatro funções:

1- Facilitar a implantação, a administração, a operação, bem como levar adiante os objetivos dos acordos da Rodada do Uruguai;

2- Constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os países membros, com o objetivo de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio;

3- Administrar o entendimento sobre as regras e procedimentos relativos às soluções de controvérsias, isto é, administrar o tribunal da OMC;

4- Administrar o mecanismo de revisão de políticas comerciais com o objetivo de fazer revisões periódicas das políticas de comércio externo de todos os

membros da OMC, apontando os temas que estão em desacordo com as regras negociadas.

1.3.3. A estrutura

As principais características da OMC como instituição internacional incluem a seguinte estrutura:

Conselho Ministerial: é o órgão máximo da organização composto pelos representantes de todos os seus membros, que, nesse caso, são os ministros de relações exteriores de cada país membro. Este órgão tem a autoridade para tomar decisões sobre todas as matérias dentro de qualquer um dos acordos multilaterais;

Conselho Geral: é o corpo diretor da OMC. É integrado pelos embaixadores que são os representantes permanentes dos países-membros em Genebra. O Conselho Geral abrange o Conselho sobre o Comércio de Bens, o Conselho sobre o Comércio de Serviços e o Conselho sobre os Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio;

Comitês: são grupos de trabalho, subordinados aos conselhos, onde têm assento os delegados dos países-membros e técnicos dos ministérios enviados especialmente para as reuniões de cada comitê.

Secretariado: chefiado por um diretor geral, o secretariado dá apoio à OMC. Por terem responsabilidade internacional, o secretariado e o diretor geral não podem pedir nem receber instruções de qualquer governo ou outra autoridade externa à OMC.

1.4 Os princípios e as regras básicas da OMC

Ao longo dos anos, o comércio internacional vem se desenvolvendo dentro de um sistema de regras que estão sendo aprofundadas através de negociações multilaterais. Esse sistema de regras, que tem como objetivo liberalizar as trocas entre os países-membros, praticando um comércio aberto a todos, está fundamentado em alguns princípios básicos.

O primeiro é que o único instrumento de proteção permitido dentro das atividades de trocas comerciais é o definido em termos de tarifas aduaneiras sendo que elas devem se tornar cada vez mais reduzidas. Vale ressaltar nesse ponto a existência de dois tipos diferentes de tarifas; aquelas que são praticadas pelos países, as tarifas aplicadas, podendo ser alteradas, e as tarifas consolidadas, aquelas que definem os limites máximos de proteção permitidos ao país, determinadas através de negociações multilaterais. Assim, se estabelece que o uso de quotas, restrições quantitativas ou outras barreiras passam a ser proibidos no comércio internacional.

O segundo princípio diz que o estabelecimento de uma nova tarifa ou benefício passa a ser estendido de forma não discriminatória, isto é, de igual modo para todos os países-membros. O terceiro garante que os produtos importados, uma vez dentro da fronteira de um país-membro, não podem ser discriminados com relação aos produtos nacionais. Assim, após descritos os princípios fundamentais, torna-se possível sintetizar as regras básicas do GATT, incorporadas à OMC.

A primeira delas é o *Tratamento Geral de Nação mais Favorecida.* Além de ser a regra mais importante, é ela que dá o carácter multilateral à organização, pois a regra proíbe a discriminação entre países-membros. Portanto, toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas concedidas a um país-membro devem ser adotadas imediatamente e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outro país-membro. É por isso que essa regra ficou conhecida como a de "não discriminação entre as nações" (Artigo I).

A segunda regra estabelece que cada país-membro deve conceder ao comércio com outros membros um tratamento não menos favorável do que o previsto nas *Listas de Concessões.* Essas listas determinam a relação dos produtos e das tarifas máximas a serem praticadas no comércio internacional (Artigo II).

A regra seguinte, conhecida como a "não discriminação entre produtos", refere-se ao *Tratamento Nacional.* Proíbe-se, portanto, a discriminação entre produtos nacionais e importados, uma vez internalizados. Fica estabelecido que as taxas, os impostos internos e a legislação que afetem a venda interna, a compra, o transporte e a distribuição, não devem ser aplicados a produtos importados de modo a permitir a proteção dos produtos domésticos (Artigo III).

A quarta regra refere-se à *Transparência.* Fica estabelecido que leis, regulamentos, decisões judiciais e regras administrativas tornadas efetivas por qualquer país-membro devem ser publicadas prontamente, de modo a permitir que governos e agentes de comércio externo possam tomar conhecimento dos mesmos (Artigo X).

A quinta e última regra trata da *Eliminação das Restrições Quantitativas*, determinando que nenhuma outra proibição ou restrição tornada efetiva através de quotas, licenças de importação e de exportação, ou outras medidas deve ser estabelecida ou mantida sobre importações ou exportações de produtos. Ou seja, são proibidas as barreiras não tarifárias; somente as tarifas devem ser utilizadas como elemento de proteção (Artigo XI).

1.5. O acordo sobre medidas compensatórias e subsídios

A fim de esclarecer melhor certas controvérsias quanto à definição para o termo subsídio, elaborou-se durante a Rodada do Uruguai o *Acordo sobre Medidas Compensatórias e Subsídios* de modo a facilitar o esclarecimento de conflitos comerciais relativos a esse assunto. O acordo tem como objetivo definir, pela primeira vez dentro do contexto internacional, o conceito de subsídio e estabelecer regras para a sua aplicação de forma que sua utilização não distorça nem crie barreiras aos fluxos de comércio. Além disso, ele amplia a lista de subsídios proibidos, reforça a disciplina sobre subsídios domésticos e define os subsídios que podem ser utilizados, reforçando, também, as regras de aplicação de medidas compensatórias para anular os efeitos negativos da prática de subsídios por outros países.

1.5.1. Definição de subsídio

Segundo o Acordo, pode-se afirmar a existência de um subsídio se este reunir três condições: ser dado através de uma contribuição do governo, significar um benefício que é conferido a uma indústria e, finalmente, ser específico a uma indústria determinada. Uma análise mais detalhada a seguir esclarecerá melhor o conceito em questão.

Um subsídio existe se houver a concessão de uma contribuição financeira por parte do governo ou órgão público dentro das fronteiras de um país-membro. Essa primeira condição para a existência de um subsídio está relacionada a qualquer prática do governo que implique em uma transferência direta de fundos, como doações, empréstimos, aporte de capital ou transferência direta ou potencial de fundos; ou em uma obrigação, como garantia de empréstimos. Também considera-se a presença de subsídios quando a receita do governo não é recolhida, como nos casos de incentivos fiscais ou créditos fiscais; quando o governo fornecer bens ou serviços além de infra-estrutura, ou através de compra de bens; quando o governo fizer pagamentos para um mecanismo de apoio ou determinar a um órgão privado que execute alguma das atividades acima; ou quando existir alguma forma de apoio à renda ou ao preço.

A segunda condição para a existência de um subsídio refere-se à concessão de um benefício, aqui entendido como uma vantagem dada à empresa ou indústria através de uma ação do governo em termos mais vantajosos que a prática comercial do mercado.

A terceira condição é determinada se um subsídio é específico à uma empresa ou indústria, ou grupo de indústrias. Determina-se se um subsídio é específico ou não aplicando-se os seguintes princípios:

- o subsídio é específico se a autoridade ou a legislação pertinente limitar explicitamente o acesso a um subsídio para certas empresas ou indústrias;
- o subsídio não é específico se a autoridade ou a legislação estabelecerem critérios objetivos ou condições de elegibilidade para o subsídio e para a sua quantia, desde que a elegibilidade seja automática e claramente determinada em lei;
- o uso de um programa de subsídios para um número limitado de empresas, o uso predominante do subsídio por certas empresas, a concessão de grande quantia de subsídios para certas empresas e a maneira como foi concedido o subsídio são fatores que também determinam a especificidade do subsídio;
- um subsídio que seja limitado para certas empresas localizadas dentro de uma região geográfica determinada sob a jurisdição de uma autoridade deve ser específico;
- subsídios de apoio à exportação devem ser considerados específicos.

1.5.2. Categorias de subsídios

Foram estabelecidas três categorias de subsídios: os proibidos, os acionáveis e os não acionáveis. Na linguagem da OMC, eles ficaram conhecidos como vermelhos, amarelos e verdes, respectivamente.

Dois tipos de subsídios devem ser considerados *proibidos ou vermelhos:* aqueles vinculados ao desempenho das exportações, por lei ou de fato, e os subsídios vinculados ao uso de bens domésticos de preferência a bens importados. O Acordo fornece uma lista ilustrativa de subsídios proibidos:

concessões diretas vinculadas ao desempenho de exportações, esquemas de retenção de divisas que representem bônus às exportações, tarifas de transporte e fretes mais favoráveis, fornecimento pelo governo de bens ou serviços em condições mais favoráveis, isenções ou diferimentos de impostos diretos ou impostos sociais vinculados a produção para exportação, isenção ou remissão de impostos indiretos, isenção, diferimento ou remissão de impostos indiretos sobre etapas anteriores de bens ou serviços utilizados na produção de produtos exportáveis, remissão ou devolução de impostos de importação além daqueles praticados sobre insumos importados e que sejam usados na produção de produtos exportáveis, programas de garantias de crédito ou de seguros à exportação cujos prêmios não sejam suficientes para cobrir custos dos programas, concessão de créditos à exportação a taxas inferiores às taxas de obtenção dos recursos capturados, ou qualquer outra despesa para o orçamento do governo que constitua um subsídio.

São considerados subsídios *acionáveis ou amarelos* aqueles que causam dano ou grave prejuízo à indústria doméstica. Nos termos do Acordo, nenhum membro deve causar, através do uso de algum subsídio, efeitos adversos aos interesses de outro membro. Isto é, dano à indústria doméstica do outro membro, anulação ou diminuição de benefícios concedidos diretamente ou indiretamente por outros membros, em particular, os benefícios de concessões tarifárias, ou causar grave prejuízo aos interesses de outro membro.

Os subsídios são considerados *não acionáveis ou verdes* quando não são específicos e quando são subsídios específicos que atendam às condições estabelecidas no Acordo. Dentro da categoria de subsídios não acionáveis estão:

apoio para atividades de pesquisa dentro de contratos com firmas ou institutos de pesquisa, desde que o apoio não cubra mais do que 75% dos custos da pesquisa ou 50% dos custos de atividade pré-competitiva e esteja limitado aos custos de pessoal, instrumentos e equipamentos, terreno e construção, de consultoria, gerais e operacionais; assistência para regiões desfavorecidas no território de um membro, dentro de um quadro de desenvolvimento, e desde que a região esteja claramente definida; apoio para promover a adaptação de instalações existentes para novas exigências de ambiente, impostos por lei, e que resultem em carga financeira, desde que: esse apoio seja único e não recorrente, limitado a 20% do custo de adaptação, não cubra os custos de substituição e operação, esteja diretamente ligado aos planos de diminuição de ruído e poluição, e esteja disponível para todas as firmas que possam adotar os novos equipamentos e processos.

1.5.3. Subsídio e investigação

Uma investigação para determinar a existência, o grau e o efeito de um alegado subsídio deve ser iniciada através de uma solicitação por escrito, por, ou em nome da indústria doméstica. A solicitação deve incluir evidência suficiente da existência do subsídio e se possível o seu valor, da existência do dano causado e da relação causal entre a importação subsidiada e o alegado dano.

A investigação só deve ser iniciada se as autoridades determinarem que a solicitação foi feita por, ou em nome da indústria doméstica, isto é, se ela for suportada pelos produtores domésticos cuja produção coletiva constitua mais do

que 50% do total da produção de produto similar pela indústria doméstica a favor ou contra a investigação. A investigação não deve ser iniciada quando os produtores domésticos apoiando a solicitação corresponderem a menos de 25% do total da produção dos produtos similares.

1.6. O tribunal da OMC: o órgão de solução de controvérsias

A adoção de um sistema de solução de controvérsias para os membros da OMC foi um dos resultados mais significativos da Rodada do Uruguai, pois possibilitou a aplicação de retaliações aos membros que adotarem medidas inconsistentes com as regras da Organização. O sistema anterior do GATT previa um processo de consultas e depois o estabelecimento de painéis de especialistas, que elaboravam um relatório sobre a controvérsia em caso de conflitos comerciais. Mas, nesse sistema, o relatório tinha que ser aprovado pelo Conselho Geral, por consenso, bastando, assim, que a parte perdedora não aceitasse o relatório para que todo o processo fosse bloqueado.

No entanto, no novo sistema, o relatório do painel passa a ser obrigatório, exigindo que o novo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) derrube a decisão por consenso. É o chamado consenso negativo, que garante a automaticidade das decisões do Órgão. O OSC deve ter competência para estabelecer painéis, adotar relatórios de painéis e relatórios do Órgão de Apelação, acompanhar a implementação das decisões e recomendações e autorizar a suspensão de concessões e outras obrigações dentro dos acordos. Também na Rodada do Uruguai, foi estabelecido o Órgão de Apelação que funciona no sistema como um

Tribunal de Apelação e tem com função verificar os fundamentos legais do relatório do painel e das suas conclusões.

A meta de todo o processo é de reforçar a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados e não de punir pela adoção de práticas consideradas inconsistentes com as regras. Primeiramente, tenta-se solucionar casos de controvérsias entre as partes através de consultas e, somente se não for possível um acordo, parte-se para o estabelecimento de um painel, cujo objetivo é fazer com que a parte causadora do conflito modifique sua política de comércio exterior de acordo com as regras da OMC. Somente nos casos de recusa de tal cumprimento é que a OMC autoriza retaliações.

1.6.1. Consultas e estabelecimento de painéis

Caso um acordo não seja alcançado, as partes podem pedir ao OSC que seja estabelecido um painel. A função do painel é auxiliar o OSC no desempenho de suas obrigações. Deve ser feita uma avaliação objetiva sobre a matéria, inclusive dos fatos e da aplicabilidade e da conformidade com os acordos, formular conclusões que possam auxiliar o OSC em fazer suas recomendações ou em emitir suas decisões.

Os painéis devem ser compostos por indivíduos qualificados, pertencentes ou não aos governos, incluindo pessoas que tenham servido ou apresentado casos a um painel, servido como representante de um membro ou uma parte contratante do GATT, ou representante no Conselho ou Comitês dos acordos, ou no Secretariado, ou servido como funcionário nas áreas do comércio de um

membro. Os membros devem ser selecionados de modo a assegurar a independência dos membros, oferecer uma base suficientemente diversificada e um amplo espectro de experiências.

O prazo para a apresentação do relatório final do painel não deve exceder seis meses da data da sua composição. Dentro de sessenta dias após a circulação do relatório do painel para os membros, a decisão do painel deve ser adotada em um reunião do OSC, a menos que uma das partes na controvérsia notifique o OSC de sua decisão de apelar ao Órgão de Apelação, ou o OSC decidir por consenso a não adotar o painel.

1.6.2. O Órgão de Apelação

É estabelecido pelo OSC um órgão com função de receber as apelações dos casos levados a painéis. O Órgão deve apresentar o seu relatório em sessenta dias da data da decisão de uma das partes em apelar. Nenhum caso pode exceder noventa dias.

Uma apelação deve se limitar a temas legais tratados no relatório do painel e interpretações legais desenvolvidas pelo painel. O Órgão de Apelação pode manter, modificar ou reverter os pareceres e decisões legais e as conclusões de um painel. Assim, um relatório do Órgão de Apelação deve ser adotado pelo OSC e ser incondicionalmente aceito pelas partes na controvérsia, a menos que o OSC decida por consenso não adotar o relatório dentro de trinta dias de sua circulação pelos membros.

1.6.3. Decisões dos painéis

Quando um painel ou o Órgão de Apelação concluir que uma medida é inconsistente com um acordo, ele deve recomendar que o membro envolvido altere a medida de forma a torná-la em conformidade com o acordo em questão. Dentro de trinta dias após a adoção dos relatórios pelo OSC, o membro envolvido deve informar suas intenções de implementar as recomendações e as decisões.

No caso de não implementação das recomendações e decisões dentro de um prazo razoável, as compensações e a suspensão de concessões ou outras obrigações passam a ser medidas temporárias disponíveis. Se o membro envolvido falhar em corrigir a medida considerada inconsistente com o acordo, ou em não cumprir com as recomendações dentro de um certo prazo, tal membro deve entrar em negociações com a outra parte, com vistas a negociar compensações adequadas.

CAPÍTULO 2

AS LINHAS DE FINANCIAMENTO E O PROEX

Esse segundo capítulo se preocupa em apresentar as diferentes linhas de financiamento concedidas pelo BNDES, as características e particularidades de cada uma, assim como relacioná-las com o Programa de Financiamento às Exportações, o PROEX.

A primeira seção apresenta o BNDES, o banco financiador de longo prazo, seus objetivos, produtos e estrutura. A segunda seção refere-se à FINAME, umas das subsidiárias do BNDES. A terceira seção dá uma explicação detalhada do setor responsável pelo financiamento às exportações, assim como suas características em três modalidades diferente.

Quanto à quarta e última seção, existem certas particularidade que merecem ser explicitadas para que não se comprometa a análise a que essa monografia se propõe. Essa seção trata, principalmente, do PROEX. Durante a pesquisa sobre o assunto, procurou-se levantar o maior número de informações possível. No entanto, devido às sucessivas mudanças às quais esse programa tem sido submetido na tentativa de se estabelecer algo condizente com o que é pedido pela OMC, a principal fonte de informação, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, não tinha disponível um relatório sobre o PROEX que apresentasse o programa e suas características.

Assim sendo, prossegui-se o trabalho, procurando extrair o maior número de informações possível dos jornais mais influentes do país, como também de leituras de vários boletins de política industrial do IPEA.

2.1. BNDES: o financiador de longo prazo

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria de Comércio Exterior, que tem como objetivo financiar a longo prazo os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país. Desde a sua fundação em 1952, o BNDES vem financiando os grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura, tendo marcante posição no apoio aos investimentos na agricultura, no comércio e serviço, e nas micro, pequenas e médias empresas.

Destacam-se, também, o apoio aos investimentos sociais direcionados para a educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e ambiental, e transporte coletivo de massa. Esta ação financiadora resulta na melhoria da competitividade da economia brasileira e na elevação da qualidade de vida da sua população.

O BNDES possui duas subsidiárias: a BNDESPAR, que tem como objetivo fortalecer a estrutura de capital das empresas privadas e desenvolver o mercado de capitais, e a FINAME, que financia a comercialização da máquinas e equipamentos e administra as operações de financiamento à exportação. Conforme citado no *site*, O BNDES e suas subsidiárias consideram ser de

fundamental importância na execução de sua política de crédito a observância de princípios ético-ambientais e assumem o compromisso com os princípios do desenvolvimento sustentável. Seus produtos e serviços atendem as necessidades de investimentos das empresas estabelecidas no país, independente de porte e setor. A parceria com instituições financeiras permite a disseminação do crédito, possibilitando um maior acesso aos recursos do BNDES.

2.2. A FINAME

A FINAME é a subsidiária do BNDES responsável por financiar a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, e *leasing* de equipamentos nacionais através de instituições financeiras credenciadas.

2.2.1. Taxa de juros

A determinação da taxa de juros utilizada pela FINAME é dada pela somatória dos três elementos seguintes: custo financeiro, *Spread* Básico e *Spread* do Agente.

O Custo financeiro pode ser determinado, basicamente, de três maneiras distintas, dependendo do caso e do tipo de financiamento. São elas:

→ a TJLP (taxa de juros de longo prazo);

→ variação da unidade monetária do BNDES - UMBNDES acrescida dos encargos da cesta de moedas;

→ variação do dólar norte-americano acrescido da *Libor*, exclusivamente em concorrências internacionais.

O *Spread* básico pode ser de dois níveis: o nível padrão, com uma taxa de 2,5% ao ano, e o nível especial, com uma taxa de 1,0% ao ano. Neste último caso, o *spread* básico de 1,0% ao ano seria para microempresas, pequenas empresas e transportadores autônomos de carga, localizados em qualquer região do país; para empreendimentos localizados nas áreas abrangidas pelos Programas Regionais (PAI, PNC, PCO e RECONVERSUL); para investimentos em meio ambiente; para a aquisição de ônibus urbanos e demais equipamentos destinados a projetos de racionalização em Sistemas Integrados de Transporte Urbanos de Passageiros; e concorrências internacionais. O nível especial não será aplicado em transporte rodoviário de carga e de passageiros, empresas fabricantes e locadoras de equipamentos e máquinas e tratores rodoviários e agrícolas. O *leasing* de equipamentos é de 4,5% ao ano.

Quanto ao *Spread* do agente, este deverá ser negociado entre a instituição financeira credenciada e o tomador de recursos. Nas operações garantidas pelo Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), um fundo de aval, o *spread* poderá ser de até 4,0% ao ano. O FGPC foi instituído em 1997, passando a vigorar nova regulamentação em 1999. Trata-se de um fundo criado com recursos do Tesouro Nacional, administrado pelo BNDES. Tem como finalidade garantir parte do risco de crédito das instituições financeiras nas operações de microempresas e pequenas empresas, e de médias empresas exportadoras que venham a utilizar as linhas de financiamento do BNDES.

2.2.2. Prazo total

Para financiamentos de até R$7 milhões, a prazo é de 60 meses, sendo que para investimentos em máquinas e equipamentos, com finalidade de transporte de passageiros, esse prazo é de 48 meses. Já para transportes autônomos de carga, o prazo é de 72 meses.

Financiamentos acima de R$7 milhões ou que necessitem de prazo acima do estabelecido, a definição será dada em função da capacidade de pagamento do empreendimento, da empresa ou do grupo econômico. No caso de aquisição de ônibus que faça parte do Sistema Integrado de Transporte Urbano de Passageiros, segue-se a mesma definição.

2.2.3. Nível de participação

O nível de participação do BNDES no financiamento é de até 90% para microempresas e pequenas empresas em qualquer região do país, para empreendimentos localizados nas áreas de abrangência dos Programas Regionais, para transportadores autônomos de carga e para aquisições de ônibus, mas somente quando enquadrados no Sistema Integrado de Transporte Urbano de Passageiros.

A participação é de até 80% para empreendimentos localizados nas regiões sul e sudeste do país, exceto para microempresas e pequenas empresas, áreas abrangidas pela atuação da SUDENE nos Estados de Minas Gerais e do Espírito

Santo, e área denominada Metade Sul do Rio Grande do Sul nos Programas Regionais.

2.3. O BNDES-exim

O BNDES-exim é o setor da FINAME, subsidiária do BNDES, que oferece linhas de financiamento à exportação para empresas de qualquer porte, estabelecidas no Brasil, de capital nacional ou estrangeiro, em condições competitivas com o mercado internacional. As operações são realizadas em parceria com as instituições financeiras credenciadas que operam no país, além de cerca de 100 bancos estrangeiros presentes em todo o mundo, possibilitando uma maior facilidade de acesso ao crédito à exportação para a pequena, média e grande empresa.

Os instrumentos de garantia que as operações do BNDES-exim utiliza são os mesmos oferecidos pelas maiores agências de crédito à exportação do mundo. Ainda para facilitar o acesso ao crédito à exportação, encontram-se disponíveis:

→ O Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), destinado a facilitar o acesso ao crédito para a micro, pequenas e médias empresas.

→ O Seguro de Crédito à Exportação, que possibilita a cobertura dos riscos comercial e político dos bens e serviços exportados. No Brasil, este instrumento é operado pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

As linhas de financiamento do BNDES-exim são três: Pré-Embarque, Pré-Embarque Especial e Pós-Embarque. A modalidade Pré-Embarque financia a produção de bens a serem exportados em embarques específicos. A modalidade Pré-Embarque Especial financia a produção nacional de bens exportados, sem vinculação com embarques específicos, mas com período pré-determinado para a sua efetivação. A modalidade Pós-Embarque financia a comercialização de bens de serviços no exterior através de refinanciamento ao exportador ou através da modalidade *buyer's credit*.

Os recursos do BNDES-exim em 1999, destinados ao financiamento às exportações, foram da ordem de US$2,100 milhões. Deste total, US$638 milhões destinaram-se à operações da modalidade Pré-Embarque, US$302 milhões para Pré-Embarque Especial e US$1,160 milhões para Pós-Embarque, sendo 81% dessas operações inferiores a US$1 milhão cada. Estes financiamentos geraram exportações para mais de 30 países, destacando-se os Estados Unidos e a Argentina, com 50,2% e 10,6% do total, respectivamente.

2.3.1. O BNDES-exim pré-embarque

O BNDES-exim pré-embarque destína-se ao financiamento à produção de bens para exportação na fase pré-embarque, mediante abertura de crédito fixo em operações realizadas através das instituições financeiras credenciadas. O financiamento é concedido a empresas de qualquer porte, que tenham sede e administração no Brasil e sejam exportadoras de bens, incluindo *tranding company* e comercial exportadora.

No entanto, alguns itens não são financiáveis. São eles: automóveis de passeio e produtos de menor valor agregado, tais como celulose, açúcar e álcool, grãos, suco de laranja, minérios, animais vivos, produtos intermediários semi-acabados de aço comum, semi-acabados de cobre e alumínio, metais nobres, blocos de pedra ornamentais, pedras preciosas, petroquímicos básicos e intermediários, alcoolquímicos, fertilizantes e gases industriais.

A taxa de juros aplicada nesse modalidade é determinada pela somatória custo financeiro, *spread* básico e *spread* do agente. O custo financeiro é dado pela variação do dólar-americano acrescido da *Libor* ou TJLP, ficando a escolha à critério do tomador do financiamento. O *spread* básico é de 1,0% ao ano, enquanto o *spread* do agente é negociado entre a instituição financeira garantidora da operação e a empresa tomadora do financiamento. No caso da operação ser garantida pelo FGPC, o *spread* pode chegar até 4,0% ao ano.

2.3.2. O BNDES-exim pré-embarque especial

Nessa modalidade, o financiamento é concedido ao exportador, para uma parcela do montante de recursos necessários para a produção de bens a serem exportados, sem vinculação de embarques específicos. O financiamento é através das instituições financeiras credenciadas, mediante a abertura de crédito fixo. As empresas beneficiadas são as exportadoras de bens, independente do seu porte, mas devem ser sediadas e administradas no Brasil.

Tal como na modalidade anterior, a taxa de juros é calculada pela somatória custo financeiro, *spread* básico e *spread* do agente, conforme as

especificações citadas acima. Os itens não-financiáveis também são os mesmos apresentados na modalidade pré-embarque.

2.3.3. O BNDES-exim pós-embarque

O BNDES-exim pós-embarque destína-se ao refinanciamento das exportações de bens e serviços que apresentem índice de nacionalização em valor igual ou superior a 60%, segundo critérios da FINAME. As exportações são garantidas por uma carta de crédito, *supplier's credit,* mediante o desconto de títulos de crédito (letras de câmbio ou notas promissórias) ou a cessão dos direitos creditórios. O financiamento pode ser concedido para empresas de qualquer porte, exportadoras de bens e/ou serviços, incluindo *trading company* e empresa comercial exportadora. No entanto, devem ser pessoas jurídicas constituídas pelas leis brasileiras e ter sede e administração no Brasil.

Como nas demais modalidades, a taxa de juros é formada pela somatória dos três elementos, custo financeiro, *spread* básico e *spread* do agente, acrescida de um *spread* de risco. O custo financeiro é determinado pela *Libor* vigente na data de embarque da mercadoria, correspondente ao prazo de financiamento. Quanto ao *spread* básico, existem dois tipos de taxas aplicáveis: 1,0% ao ano nas operações garantidas por instituições financeiras credenciadas, tanto no Brasil como no exterior, e 2,0% ao ano nas operações com instituição financeira mandatária.

O *spread* do agente é negociado entre a instituição financeira garantidora da operação e o tomador do financiamento. Esta taxa negociada incidi *flat* sobre o

valor descontado da operação e o resultado é retido na data de liberação dos recursos ao exportador. Quanto ao *spread* de risco, este é definido na análise da operação. Nas operações beneficiadas pelo Sistema de Equalização, previsto pelo PROEX, pode ser aplicado, a critério da FINAME, um redutor de até 1,0% ao ano na taxa de desconto. Quanto aos itens não-financiáveis, eles são os mesmos das demais modalidades.

2.4. O PROEX

A definição e esclarecimentos acerca do Programa de Apoio à Exportação, o PROEX, se confundem com o desdobramento do caso Embraer na OMC, pois foi a partir de então que se trouxe à tona questionamentos quanto a sua legalidade perante as regras estabelecidas para o comércio internacional, além de ser a Embraer a maior beneficiada pelo programa. Nesse item serão apresentadas informações sobre esse programa, ficando para o capítulo seguinte o relato da disputa entre Embraer e Bombardier até o presente momento.

2.4.1. O financiamento às exportações e o PROEX

O financiamento privado de longo prazo é a grande lacuna do sistema financeiro nacional. O desenvolvimento do capital industrial nacional acabou ocorrendo com o Estado como o agente principal do processo de intermediação entre poupança e investimento, tornando extremamente importante o papel do agente financeiro público.

No Brasil, a oferta de crédito de longo prazo vem se concentrando, há muito tempo, no BNDES. No tocante às exportações, os desembolsos da linha de financiamento do banco, BNDES-exim, têm crescido substancialmente. Isso é atribuído, pelo banco, em primeiro lugar, à ampliação da lista de produtos passíveis de financiamento. Desde o início de 1997, os recursos do BNDES-exim tornaram-se disponíveis para o financiamento não apenas das exportações de bens de capital, mas também de produtos manufaturados em geral, segundo a política de financiamento de bens de maior valor agregado. Além disso, a redução dos custos de financiamento e o aumento dos níveis de cobertura do BNDES no financiamento total dos projetos de 85% para 100%, também contribuíram para o aumento nos desembolsos do BNDES-exim. A soma do *spread* básico e do *spread* de risco foi reduzida para, até, 1,0% ao ano e a TJLP, aplicada aos empréstimos do banco, se reduziu de cerca de 25% em 1996 para 10,63% no trimestre junho/agosto de 1998.

Ademais, o BNDES assumiu um dos principais papéis no estímulo do governo às exportações. Em novembro de 1997 foi criado um fundo de aval, o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade, para micro, pequenas e médias empresas, voltado para o fomento de exportações e investimentos. Decretou-se, também, uma lei que dispõe sobre o seguro de crédito às exportações no âmbito das operações do BNDES-exim pós-embarque. Com essas duas medidas, esperava-se que fossem eliminados importantes obstáculos para a concessão de financiamentos para as micro, pequenas e médias empresas. Todavia, pouquíssimas operações, vinculadas ao fundo de aval foram, foram efetivadas.

Ainda entre as medidas introduzidas em novembro de 1997 está a destinação de R$400 milhões para o BNDES operar com recursos do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), do Banco do Brasil, na modalidade de equalização de taxa de juros. Portanto, parcela dos recursos do PROEX passou a ser administrada diretamente pelo BNDES-exim, conferindo-lhe maior agilidade e autonomia para a equalização de taxas.

O PROEX corresponde a outra fonte de financiamento às vendas externas que vem ganhando crescente importância no esquema de financiamento às exportações. A Lei número 8.187 de 01/06/91, que criava o PROEX, foi revogada pela Medida Provisória número 1.574 de 07/08/97, que manteve os financiamentos para a exportação de bens e serviços nacionais.

O PROEX funciona com recursos orçamentários da União e é operacionalizado a partir de duas modalidades: financiamento às exportações de bens e serviços, e sistema de equalização de taxa de juros, que consiste na cobertura de diferenças entre as taxas de juros dos financiamentos e os custos de captação de recursos. Em ambos os casos, o financiamento poderá cobrir até 85% do valor exportado. Esse percentual poderá ser reduzido se o índice de nacionalização da mercadoria for inferior a 60%. Todavia, para alguns produtos, como bens de capital e produtos de alto valor agregado, a equalização de taxas pode cobrir 100%.

Para adotar os desembolsos do PROEX, foram adotadas algumas medidas em abril de 1997, tais como sua autonomia para realizar operações de financiamento no limite de R$5 milhões sem consulta prévia ao Comitê de Crédito à Exportação (CECEX). Com isso, foi conferida maior agilidade operacional ao

PROEX, dado que o limite anterior para aprovação de financiamentos sem consulta prévia estava fixado em R$1 milhão. Por fim, em maio de 1998, o Conselho Monetário Nacional (CMN) flexibilizou as regras do PROEX para facilitar os empréstimos ao setor exportador: os exportadores já podiam, desde então, combinar os dois mecanismos de financiamento (equalização de taxas de juros e financiamento direto às exportações) até o limite máximo de 85% do valor da operação.

O financiamento através do PROEX tem aumentado significativamente nos últimos anos. Em 1996, por exemplo, o orçamento do programa foi de R$478 milhões para suas operações, enquanto no ano seguinte o orçamento foi da ordem de R$957 milhões. No primeiro trimestre de 1998, as operações aprovadas, vinculadas ao programa, cobriram US$3,3 bilhões de vendas externas, enquanto que, em igual período do ano anterior, as exportações vinculadas ao PROEX foram da ordem de US$1,1 bilhão.

Em 1997, os desembolsos do BNDES-exim e do PROEX foram, respectivamente, de US$1,2 bilhão e de US$266 milhões. Segundo o BNDES, em 1997, mais de 80% das operações de financiamento às exportações cobriu cerca de 100% do valor exportado. Para o caso do PROEX, as exportações ocorridas vinculadas ao seu financiamento foram superiores a US3,5 bilhões em 1997. Portanto, o financiamento público às exportações no Brasil estava vinculado a cerca de apenas 9,0% do valor exportado em 1997 (US$53 bilhões). Em que pese o importante crescimento do financiamento às exportações, via BNDES-exim e PROEX, a parcela das operações de exportação financiadas ainda é pequena de comparada à média internacional.

2.4.2. O PROEX e o caso Embraer

As operações de financiamento do BNDES-exim à Embraer contam com a equalização de taxas de juros do Programa de Apoio a Exportações, mantido com recursos do Tesouro Nacional. Desde 1996, o PROEX tem sido alvo das reclamações do Canadá, que alega concessão de subsídios à exportação dos jatos brasileiros. Trata-se de exportações, pela Embraer, de cerca de 900 aviões, com subsídios concedidos pelo governo brasileiro na forma do PROEX-1. Como se tratava de contratos já assinados, o governo brasileiro informou aos canadenses que não desfaria os contratos.

O Brasil, desde então, além de acusar a empresa canadense Bombardier (concorrente da Embraer no mercado de pequenos jatos) de tomar subsídios considerados ilegais segundo as regras do comércio internacional, vem fazendo alterações em seu programa a pedidos da OMC, mas, ainda, sem conseguir apresentar um modelo consistente que não fira as regras internacionais. Já foram apresentados dois modelos de juros subsidiados para a Embraer, o PROEX-1 e o PROEX-2, ambos rejeitados. Atualmente, aguarda-se a análise, pela OMC, do PROEX-3.

Ao longo desses quatro ano de acusações, o Brasil tem feito modificações em seu programa, como a redução de 3,8% para 2,5% nos níveis máximos de equalização dos juros. Em relatórios divulgados pela OMC, considerou-se que a taxa de referência internacional para equalização de juros do PROEX, o bônus do Tesouro americano para dez anos mais 0,02% ao ano, ainda é inferior às taxas do

mercado e, diante disso, tem-se recomendado a alteração do programa para eliminar uma subvenção ilegal para a Embraer.

Segundo o diretor do BNDES-exim, a disputa na OMC entre as duas empresas contribuiu para represar o fluxo de liberações à Embraer, devido à postergação de alguns contratos de fornecimento da companhia brasileira. Pelos cálculos, esse represamento pode chegar a US$200 milhões. Com isso, a participação da Embraer no volume total de desembolsos do BNDES-exim caiu de 50%, em 1999, para 35%, em 2000.

A Embraer considera a equalização de juros do PROEX como a única possibilidade para lutar em igualdade com a garantia de recompra maior e taxa de juros menor que a Bombardier embutiria em seus contratos, graças a melhor avaliação de risco do Canadá como país industrializado.

CAPÍTULO 3

A disputa Embraer *versus* Bombardier

A disputa envolvendo as empresas de aviação Embraer, do Brasil, e Bombardier, do Canadá, tem recebido grande destaque na imprensa brasileira nos últimos anos, principalmente a partir de julho de 1998 quando os respectivos países pedem um painel, um contra o outro, depois de dois anos de negociações infrutíferas. Além de suscitar discussões acerca da legalidade do Proex, um dos objetivos a que essa monografia se propõe, a disputa iniciou um debate sobre as regras da OMC e suas implicações para o país.

Esse terceiro capítulo tem como objetivo apresentar um breve resumo cronológico dessa disputa, assim como expor as posições das duas empresas. A principal fonte bibliográfica foram as notícias e entrevistas com executivos das duas companhias, todas elas publicadas nos principais jornais do país citados na bibliografia dessa monografia.

3.1. Resumo cronológico da disputa

Em março de 1996, o Canadá alegou que o Proex reduzia a taxa de juros nas operações da Embraer em 3,8 pontos percentuais. Dependendo do modelo do avião, isso equivaleria a um subsídio de 15% do valor da venda, perfazendo um montante que oscilaria entre US$2,5 milhões a US$4,5 milhões por aeronave.

Assim sendo, o Canadá decidiu requerer um consulta ao Brasil junto à OMC em junho daquele mesmo ano. Como as discussões entre os países não progrediram, o governo canadense pediu abertura de painel no Comitê de Arbitragem. Contudo, após alguns meses de debates, os governos conseguiram fechar um acordo diplomático, encerrando o painel.

Em janeiro de 1998, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Primeiro Ministro canadense Jean Chrétien indicaram negociadores especiais para acelerar a discussão diplomática. As conversações prosseguiram até junho, quando o Canadá declarou o fim da negociação. Em julho, o governo canadense entrou com novo pedido de abertura de painel na OMC para analisar o Proex. O Brasil, na mesma data, requeriu um painel para examinar os programas de financiamento à exportação do Canadá, *Export Development Corporation* (EDC).

Os resultados de ambos os painéis foram divulgados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) em março de 1999. A OMC declarou ilegal o financiamento do Proex às aeronaves regionais. Quanto ao EDC, o painel considerou que duas linhas de financiamento não cumpriam plenamente as regras da OMC. Eram elas a *Canada Account* (CC) e a *Technology Partnerships Canada* (TPC). Ambos os governos recorreram imediatamente ao Órgão de Apelação. Em agosto de 1999, este Órgão confirmou as decisões do OSC. Dessa forma, Brasil e Canadá tinham que alterar os seus programas em um período de noventa dias, ou seja, o prazo se incerraria em novembro do mesmo ano. Ao final desse prazo, o Canada afirmou ter alterado a TPC e a CC e requisitou à OMC um painel para verificar se o Brasil havia imposto as mudanças necessárias ao Proex. O governo brasileiro, não satisfeito com as alterações promovidas pelo governo

canadense em seus programas, também requisitou um novo painel ainda em novembro.

Em maio de 2000, o painel referente a Embraer declarou que o Proex não havia sido modificado. A alegação brasileira de que não poderia alterar o programa para acordos de venda anteriores à decisão da OMC é desconsiderada pelo Comitê de Arbitragem. Já o painel que avaliou a TPC e a CC declarou que o Brasil não conseguiu provar que as duas linhas de financiamento representavam subsídios proibidos pela OMC. Com base nessa decisão, o governo canadense divulgou, ainda em maio, uma lista de produtos que poderiam receber sanção comercial no valor de US$700 milhões ao longo de sete anos. A lista incluiu praticamente todos os produtos brasileiros importados pelo Canadá, com destaque para o café (que representava 20% das compras canadenses) e calçados.

A partir de julho, foram iniciadas discussões na âmbito da OMC acerca do montante das compensações que o Brasil deveria oferecer ao Canadá em virtude dos danos impostos pelo Proex à companhia Bombardier. O Comitê de Arbitragem, após intensos debates entre representantes brasileiros e canadenses, concluiu que o montante da retaliação poderá chegar a US$1,4 bilhão. Esta cifra corresponde a quase três anos de exportações brasileiras ao Canadá (em 1999, o Brasil exportou aproximadamente US$500 milhões ao país norte-americano). A OMC baseou-se nos contratos já fechados pela Embraer, mas cujas aeronaves ainda não foram entregues, para calcular o valor da retaliação.

Na última semana de novembro, realizou-se no Rio de Janeiro um encontro entre funcionários da diplomacia brasileira e canadense. O objetivo da reunião era

evitar que o Canadá recorresse efetivamente às medidas compensatórias. Contudo, o encontro encerrou-se sem que fosse aceita nenhuma proposta que agradasse a ambas as partes. A disposição dos canadenses em retaliar o Brasil, manifestada no Rio de Janeiro, poderia ser minimizada caso o governo brasileiro aprovasse imediatamente a mudança na taxa de equalização dos juros do Proex. Aparentemente, somente esta medida poderia impedir o Canadá de solicitar, no dia 12 de dezembro (data da reunião do Órgão de Solução de Controvérsias), a aplicação de retaliações comerciais contra o Brasil.

A reunião marcada para o dia 12 de dezembro realizou-se em Genebra e destinou-se, precisamente, ao pedido formal de autorização para a aplicação da retaliação. O pedido foi concedido, até porque a única maneira de barrá-lo seria o chamado "consenso negativo", o que significa dizer que todos os países da OMC teriam de ser contra a autorização, uma impossibilidade prática porque o Canadá, como é óbvio, jamais poderia ser contra o que ele próprio solicitara.

Nessa mesma reunião do dia 12, o embaixador brasileiro em Genebra, Celso Amorim, expôs o novo modelo de Proex, que foi definido pelo Conselho Monetário Nacional e apelidado, no Itamaraty, de Proex-3. Esse programa trata basicamente da concessão de um novo modelo de ajuda à Embraer na forma de juros subsidiados, ou seja, o Proex-3 propõe uma nova forma para o que derrubara o Proex. Isso acarretou ataques verbais ofensivos por parte dos canadenses.

Segundo o jornal Folha de São Paulo de 13 de dezembro de 2000, a sistemática aprovada pelo governo brasileiro, depois do Proex-1 e 2 terem sido rejeitados pela OMC, determina que o apoio à Embraer, na forma de juros

subsidiados, seria apenas até o limite da *Commercial Interest Rate Reference* (CIRR). Trata-se da taxa de juros de referência para os 29 países supostamente mais industrializados do mundo, membros da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). É uma taxa variável, mas que tem oscilado apenas de 2% a 2,5% ao ano. Por isso mesmo, o Proex-2 havia cravado 2,5% como o limite até o qual chegaria o apoio à Embraer. Mas a OMC rejeitou a taxa fixa porque, em determinados momentos, poderia ser mais alta que a CIRR. Portanto, agora, o apoio governamental via Proex se limitará à taxa de referência dos países desenvolvidos, entre eles o Canadá.

A punição ao Brasil, autorizada pela OMC, não se refere ao Proex-3, mas sim às exportações, pela Embraer, de cerca de 900 aviões com subsídios concedidos pelo governo brasileiro na forma do Proex-1. Como se tratava de contratos já assinados, o governo brasileiro informou aos canadenses que não desfaria os negócios. Como a OMC considerou o subsídio contrário às suas normas, autorizou, no encontro em Genebra, retaliações da parte do Canadá em, aproximadamente US$1,4 bilhão sobre as exportações brasileiras.

3.2. A visão da Embraer

A Embraer entende que na disputa travada com a Bombardier existem, basicamente, dois tipos de subsídios a serem considerados. A primeira categoria de subsídios é a destinada ao desenvolvimento e à fabricação dos aviões. A segunda refere-se ao financiamento das vendas do produto.

A empresa brasileira argumenta que não recebe qualquer subsídio relativo à primeira categoria. Já a Bombardier, ao contrário, tem sido contemplada com centenas de milhões de dólares para o desenvolvimento de seus aviões. E, mesmo após as modificações introduzidas nos seus programas por ação da OMC, continuaria a contar com subsídios para o desenvolvimento de tecnologias correlatas. Enquanto para a Embraer esses custos oneram pesadamente o produto, a Bombardier seria capaz de rebaixar os seus preços repassando uma parcela do ônus ao contribuinte canadense.

No que tange ao financiamento das vendas, a Embraer destaca que o governo brasileiro criou o Proex em razão do custo de captação de recursos no Brasil ser muito superior ao de países como o Canadá. Caso não existisse o Proex, que equaliza as taxas de juros aplicáveis ao Brasil às praticadas na OCDE, a Embraer não conseguiria concorrer com a empresa canadense, mesmo possuindo custos menores que a Bombardier. A desvantagem nas taxas de juros ocorre mesmo quando os empréstimos são providos por entidades internacionais, uma vez que as garantias do financiamento sempre envolvem a Embraer, uma empresa brasileira e, por conseguinte, o risco do país. Tal risco impõe custos adicionais relevantes à operação.

Segundo Henrique Rzezinnski, vice-presidente de Relações Externas da Embraer, o Proex foi avaliado pela OMC, ao final de dois anos de disputa, como um programa legítimo para reduzir as assimetrias estruturais entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento. A OMC, no entanto, julgou que, por conter uma taxa de equalização fixa, sem considerar o risco de crédito do tomador, o Proex deveria ser modificado para assegurar a taxa mínima líquida do

financiamento, que não poderia ser inferior à taxa mínima reconhecida pela OMC. Isto o governo brasileiro estaria disposto a fazer, já que vem adotando este critério desde novembro de 1999, data acordada com a OMC.

Por outro lado, o Brasil percebeu que o Canadá, através da sua agência de financiamento às exportações, a EDC, financiava, diretamente ou indiretamente, via garantia de crédito, os clientes da Bombardier a taxa de juros abaixo da taxa referencial de mercado. O Brasil denunciou essa ilegalidade na OMC que solicitou os documentos para que os canadenses fundamentassem a sua defesa. A agência canadense recusou-se a fornecer os documentos relativos às garantias de crédito sob alegação de que os mesmos seriam confidenciais. Mais adiante, o Órgão de Apelação da OMC sugeriu que o Brasil abrisse um novo painel contra o Canadá para reparar a injustiça cometida pelo Painel de Arbitragem, que acatara a defesa canadense.

Na visão da Embraer, é óbvio que os mecanismos de verificação sugeridos pelo Canadá seriam totalmente inócuos quando, até para a própria OMC, as razões alegadas de "segredo de Estado" impediriam que esses documentos fossem conhecidos. Por fim, a empresa brasileira ressalta que o governo brasileiro adotou uma postura compatível com seus compromissos internacionais. Concomitantemente, aceitou as recomendações da OMC de ajustar o seu único instrumento de suporte às exportações.

3.3. A visão da Bombardier

A Bombardier enfatiza que a OMC determinou, em quatro ocasiões, que o Proex, da maneira como é utilizado pela Embraer, é um subsídio ilegal e que o Brasil tem que ajustar o programa para que ele fique em conformidade com as regras da OMC. Até o momento, o Brasil acredita que, para satisfazer a decisão da OMC, basta ajustar o Proex a CIRR, que faz parte de uma série de regras conhecidas como o Consenso da OCDE. As regras foram estabelecidas para serem usadas pelas Agências de Crédito de Exportação (ECA), tais como o US-Exim Bank, O Coface francês, o EDC canadense ou o BNDES-Exim brasileiro. Contudo, de acordo com os executivos canadenses, não foi apenas este ajuste que a OMC determinou.

A razão dessas regras é o fato de muitos países não disporem de mercados financeiros privados bem estruturados que possam oferecer recursos de apoio aos investimentos. Nesses casos, para evitar abusos e esquemas de financiamento com redução de taxas, os países membros da OCDE concordaram em adotar normas que as agências de créditos de exportação devem respeitar sempre que oferecerem financiamento de auxílio às exportações daqueles países. As regras são:

→ uma taxa mínima (CIRR) baseada nos *US Treasuries* acrescida de um ponto percentual. Esta taxa se aproxima daquela paga comercialmente por clientes com crédito aprovado, isto é, através de transações particulares que não recebem auxílio governamental;

→ dez anos de prazo para o pagamento de empréstimo total;

→ financiamento máximo de 85% do valor do contrato;

→ uma série de taxas aplicadas antecipadamente com o intuito de ajustar o pacote financeiro ao risco do comprados.

Por ora, o Brasil aceitou seguir apenas a primeira condição. Ou seja, o Proex não incorporou o risco do comprador. Dessa forma, este programa concede a mesma taxa de juros a empresas com situações financeiras distintas. Esta prática jamais seria cogitada para uma captação que envolvesse exclusivamente agentes privados.

A Bombardier endossou a proposta feita pelo governo canadense, que previa a internalização do risco do comprador, assim como a adoção de um sistema que delegasse a uma terceira parte independente a possibilidade de revisar quaisquer propostas financeiras feitas pelo BNDES ou pela EDC canadense que viessem a ser contestadas. O Brasil e a Embraer recusaram ambos os itens da proposta do governo do Canadá.

CAPÍTULO 4

CONCLUSÃO

Depois do levantamento de definições acerca da existência de um subsídio, seguido da apresentação das linhas de financiamento do BNDES e da análise do Programa de Financiamento às Exportações, o PROEX, concluiu-se que este sim, representa um subsídio proibido ou vermelho, segundo as regras da Organização Mundial do Comércio. No entanto, algumas considerações devem ser feitas quanto ao assunto de modo a não acusar o programa deliberadamente como um infrator das regras internacionais.

Como apresentado no primeiro capítulo, "pode-se afirmar a existência de um subsídio se este reunir três condições: ser dado através de uma contribuição do governo, significar um benefício conferido a uma indústria e, finalmente, ser específico a uma indústria determinada". No caso da Embraer, caso este relevante uma vez que pôs o PROEX em evidência e o levou aos tribunais da OMC, houve concessão de uma "contribuição financeira" por parte do governo à uma indústria específica via recursos do Tesouro Nacional quer sejam eles destinados ao financiamento às exportações de bens e serviços ou ao sistema de equalização de taxa de juros.

As sucessivas mudanças às quais esse programa tem sido submetido dão evidências que suas regras ainda não estão em acordo com aquelas estipuladas pela OMC. As acusações contra o PROEX, promovidas pelo Canadá, alegam concessões de subsídios à exportação de jatos brasileiros através de

financiamentos a taxas inferiores às taxas vigentes no mercado internacional, o que estaria prejudicando o desempenho da concorrente brasileira, a Bombardier canadense.

A taxa de equalização do juros do programa era, inicialmente, de 3,8%, passando para 2,5% posteriormente. Mas, mesmo assim, essa taxa foi rejeitada pela OMC, pois, em determinados momentos, poderia ser mais alta que a taxa de juros de referência para os países membros da OCDE, a *Commercial Interest Rate Reference* (CIRR). Desde então, o PROEX vem sendo alterado sem ainda se ter chegado a um programa condizente com as regras de comércio internacional.

Ao meu ver, a Bombardier está correta em utilizar a legislação existente para exigir alterações no PROEX. Mas também, o momento parece oportuno para que o governo brasileiro promova, com o auxílio de outros governos interessados, uma ampla e profunda discussão na OMC acerca da conveniência e, principalmente, da justiça de se adotar regras da OCDE para um cenário internacional de grande assimetrias.

Além dos países em desenvolvimento não terem participado da formulação das regras da organização das economias mais ricas do planeta, tais regras refletem uma realidade significativamente diferente daquela encontrada nos demais países que não são membros da OCDE, os quais possuem estruturas de financiamento e mercado de capitais distintos daquele encontrados no países ricos.

Por fim, conclui-se que a política de apoio à exportação do PROEX configura uma oferta de vantagens às exportações brasileiras, considerada desleal

segundo as regras estabelecidas pela OMC para o comércio internacional. No entanto, é evidente que o PROEX contribuiu na forma de "equilibrar o jogo" na competição do mercado internacional, retirando as desvantagens intrínsecas às exportações brasileiras.

BIBLIOGRAFIA

Livros, periódicos e textos consultados

BOLETIM DE POLÍTICA INDUSTRIAL – IPEA, número 5, agosto de 1998.

BOLETIM DE POLÍTICA INDUSTRIAL – IPEA, número 7, abril de 1999.

BOLETIM DE POLÍTICA INDUSTRIAL - IPEA, número 8, agosto de 1999.

MESSERLIN, Patrick A . Os novos horizontes da OMC. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, v. 13, n. 56, p. 50-57, jul./set. 1998.

REGO, Elba Cristina Lima. Do GATT à OMC: O que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral do comércio. Texto para discussão do BNDES, Rio de Janeiro, n.º 51, setembro, 1996

RELATÓRIO DECOM – SECEX. Medidas de Defesa Comercial, Antidumping, Compensatórias e Salvaguardas. Rio de Janeiro, ano 1, nº 1, 1º semestre, 1998

RESULTADOS DA RODADA URUGUAI DO GATT: Decreto n. 1.355 – de 30/12/94. 1ª edição. São Paulo: Aduaneiras, 1995

THORSTENSEN, Vera. OMC - Organização Mundial do Comércio - As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio. São Paulo: Editora Aduaneiras,1999.

TUSSIE, Diana, LANGYEL, Miguel. Os Compromissos da OMC com a promoção da exportação. Revista Brasileira de Comércio Exterior , Rio de Janeiro, v. 13, n. 57, p. 27-36, jul./set. 1998.

Jornais consultados

- A Folha de São Paulo
- Gazeta Mercantil
- O Estado de São Paulo
- Valor Econômico

Sites consultados

- www.bndes.gov.br
- www.mdic.gov.br
- www.aduaneiras.com.br