

## CAPÍTULO 10

### SUBSÍDIOS

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM) rege o uso de subsídios e regula as medidas que os países podem tomar para contra-arrestar seus impactos no comércio. O ASCM baseia-se no código de subsídios da Rodada Tóquio (publicado em 1979), mas toma a importante providência de definir o que é um subsídio, o que faz dele o primeiro acordo internacional sobre os níveis aceitáveis de apoio governamental à produção e ao comércio.

Dependendo de sua finalidade, um subsídio é definido pelo ASCM como proibido, acionável ou não-acionável. O acordo não se aplica aos subsídios à agricultura durante o período de implementação da “cláusula de paz” do Acordo sobre a Agricultura – ou seja, até o fim de 2003. Embora o ASCM contenha medidas concretas para conferir tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, muitos destes acham que ele criou um desequilíbrio entre as medidas que podem ser tomadas por países industrializados e em desenvolvimento. Estes últimos consideram também que o ASCM não leva em conta suas necessidades de desenvolvimento. Por isso, têm feito diversas propostas com o objetivo de aperfeiçoá-lo.

#### DEFINIÇÃO E LIMITES DOS SUBSÍDIOS

Assim como as tarifas, os subsídios fomentam o desenvolvimento da indústria. Mas distorcem menos o comércio do que as tarifas porque afetam apenas os padrões de produção de alguns produtos, enquanto as tarifas afetam tanto a produção quanto o consumo. As negociações multilaterais de comércio, desde o Gatt, de 1947, têm procurado disciplinar o uso de subsídios. Disposições inicialmente fracas tornaram-se mais rigorosas em 1955, com o acréscimo de cláusulas sobre os subsídios à exportação. Depois, em 1961, os países industrializados aceitaram a proibição de concessão de subsídios às exportações industriais.

O código de subsídios da Rodada Tóquio impôs regras mais rígidas e, apesar de opcional, foi aceito por muitos países em desenvolvimento, uma vez que sua aceitação era requerida para que os países se beneficiassem do critério de dano da legislação estadunidense sobre medidas compensatórias. Durante a década de 1980, os subsídios mantiveram-se como uma área de tensão nas

relações internacionais de comércio. No lançamento da Rodada Uruguai, em 1986, ficou patente que os subsídios e as medidas passíveis de serem tomadas contra eles requeriam definições mais precisas (Sajjanhar, 2000).

O ASCM define o subsídio como uma contribuição financeira governamental que confere um benefício, seja diretamente, seja por meio de intermediários. Essa definição inclui práticas governamentais como a provisão de bens e serviços, a renúncia a receitas que de outro modo seriam arrecadadas e a sustentação de renda ou preços.

Especificidade é um conceito-chave no acordo. Para ser acionável, um subsídio tem de ser específico – direcionado a uma empresa, uma indústria, ou um grupo de empresas ou indústrias. Se ficar determinado que um subsídio específico causa danos a indústrias domésticas num país importador, podem ser aplicadas medidas compensatórias. Se tais subsídios deslocarem exportações em mercados de terceiros países, ou causarem sérios prejuízos aos exportadores, é possível recorrer a um mecanismo ágil de solução de controvérsias. Entre os subsídios proibidos incluem-se os que são condicionados ao desempenho das exportações ou ao uso de produtos nacionais, em vez de produtos importados. Os subsídios proibidos também estão sujeitos aos procedimentos ágeis de solução de controvérsias. Quando o procedimento confirma a proibição do subsídio, este deve ser imediatamente eliminado, sem que haja necessidade de demonstrar o dano ou prejuízo (as restrições aos subsídios industriais no ASCM são muito mais agressivas do que as referentes aos subsídios agrícolas no Acordo sobre a Agricultura; ver capítulo 5).

O ASCM também define alguns subsídios que, apesar de específicos, são não-acionáveis – o que significa que não podem ser contestados nem são passíveis da imposição de medidas compensatórias. Nesse grupo incluem-se os subsídios à pesquisa industrial e a atividades de desenvolvimento pré-competitivas, assistência a regiões desfavorecidas e alguns tipos de assistência à adaptação de instalações a novas leis e regulamentos ambientais. Essas disposições, explicitadas no artigo 8º do Acordo, deveriam vigorar por cinco anos após sua assinatura (até 1999, para os membros fundadores da OMC), quando então haveria uma revisão, para determinar se conviria manter a categoria dos subsídios não-acionáveis. Tendo em vista que a revisão não aconteceu, tecnicamente, essas disposições expiraram. Entretanto, dada a importância política de tais subsídios em alguns países industrializados, parece haver um acordo não verbalizado de não contestá-los.

Para aplicar os direitos compensatórios, o país tem de seguir as normas do ASCM para instituir as ações e os parâmetros de investigação. O acordo explicita os fatores econômicos pertinentes que devem ser incluídos na avaliação

da situação da indústria, e exige que se estabeleça uma relação causal entre as importações subsidiadas e a indústria afetada. Quando o subsídio equivale a menos de 1 por cento do valor das importações, a investigação deve ser encerrada. Mas a avaliação cumulativa dos danos é permitida, o que significa que fornecedores relativamente pequenos podem ficar sujeitos a direitos compensatórios, com base no fato de contribuírem para o dano à indústria em questão. Se os direitos compensatórios forem justificáveis, poderão ser impostos numa quantia não superior ao montante do benefício trazido pelo subsídio. Além disso, os direitos têm de ser eliminados num prazo de cinco anos, a contar de sua imposição, a menos que uma revisão decida que a eliminação causaria novos danos.

#### QUADRO 10.1

##### **Subsídios – um instrumento crucial para o desenvolvimento**

Os grandes subsídios diretos e indiretos à exportação foram essenciais para o rápido crescimento de muitas das mais bem-sucedidas economias em desenvolvimento de hoje, em suas etapas iniciais de desenvolvimento. Nas economias dos tigres do Leste Asiático – Coréia, Malásia, Cingapura e Taiwan (província da China) –, os subsídios tiveram um papel importante nas políticas de promoção da exportação usadas para desenvolver novas indústrias locais. Os subsídios coreanos, por exemplo, incluíram créditos à exportação e empréstimos a longo prazo, com taxas de juros reais negativas, para as empresas que conseguissem cumprir as quotas de exportação (ver capítulo 1). Tais políticas permitiram a essas economias tornarem-se exportadoras de categoria internacional de produtos industriais modernos, como produtos eletrônicos, semicondutores e *chips*, ultrapassando em muito os limites de suas vantagens comparativas. Até os países que tentaram desenvolver sua indústria em consonância com suas vantagens comparativas no comércio internacional usaram subsídios à exportação. Em meados da década de 1980, por exemplo, o Chile instituiu deduções de impostos (*tax rebates*) para apoiar a exportação de produtos não-tradicionais – sobretudo recursos naturais processados, hoje vistos como catalisadores da próspera indústria local de vinho, uvas e celulose.

Fontes: Amsden, 1989; Helleiner, 1994; Silva, 1999; Wade, 1990.

#### **QUESTÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E O DESENVOLVIMENTO HUMANO**

O ASCM prevê o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento por meio de uma série de prazos e de critérios relacionados com patamares de renda, valores do comércio e níveis de subsídio. Os membros da OMC que se encontram entre os países menos desenvolvidos, ou que têm um PNB *per capita* inferior a mil dólares por ano, não estão sujeitos à proibição de subsídios à exportação. Como resultado da decisão proferida sobre as Questões e Problemas Relacionados com a Implementação na Conferência Ministerial

da OMC de 2001, em Doha (Catar), os países em desenvolvimento receberão o citado tratamento até que seu PNB *per capita* ultrapasse esse nível por três anos consecutivos. Além disso, os países que perderem o tratamento especial e diferenciado, por haverem atingido um PNB *per capita* mais alto, voltarão a ser cobertos se tal indicador tornar a cair abaixo desse nível. Outros países em desenvolvimento receberam um prazo de oito anos (até o fim de 2002) para cumprir as novas obrigações.

Os países em desenvolvimento também se beneficiam de limites diferentes na aplicação dos direitos compensatórios. As importações de tais países gozam de limites mais altos em termos de subsídios por unidade e em termos do volume de importações beneficiadas por um subsídio.

Mesmo assim, os países em desenvolvimento percebem que persistem desequilíbrios significativos no tratamento conferido pelo ASCM aos países industrializados e aos que estão em desenvolvimento. Dada a importância dos subsídios nos estágios iniciais do desenvolvimento industrial (ver quadro 10.1), esses desequilíbrios tendem a acentuar os problemas ligados ao desenvolvimento humano nos países em desenvolvimento, acarretando novas disparidades nos níveis de desenvolvimento dos países. Outrossim, muitos países em desenvolvimento ainda não tiveram nem mesmo a possibilidade de usar os mecanismos de flexibilidade que lhes são concedidos nos termos do ASCM, pois as condições de empréstimo das instituições financeiras internacionais exigem a redução e a eliminação dos subsídios não específicos de aplicação geral, considerados não-acionáveis pelo acordo. As citadas condições ignoram os direitos de que gozam os países em desenvolvimento nos termos do acordo da OMC e, com efeito, exigem que eles façam concessões comerciais adicionais, que vão muito além de suas obrigações e compromissos nessa organização. Esse cenário ilustra a falta de coerência na elaboração da política econômica global.

Enquanto o código de subsídios da Rodada Tóquio permitia que os países em desenvolvimento mantivessem os subsídios à exportação, nos casos em que estes fossem necessários para o desenvolvimento, o ASCM estende a proibição de tais subsídios à maioria dos países em desenvolvimento – o que limita, acima de tudo, sua flexibilidade na elaboração de suas políticas. Os problemas enfrentados por tais países na aplicação das disposições concernentes aos subsídios à exportação relacionam-se com sua necessidade de usá-los para fins de desenvolvimento, e com o fato de as disposições não levarem em conta certas características dos países em desenvolvimento, solapando sua competitividade internacional.

Os subsídios à exportação têm sido instrumentos importantes no desenvolvimento de muitos países industrializados e em desenvolvimento (Helleiner, 1994; ver quadro 10.1). Proibir subsídios à exportação de produtos

industrializados também discrimina intrinsecamente os países menores, onde a produção interna só pode viabilizar-se quando grande parte dela é exportada. Muitos desses países não são de baixa renda, por isso não se habilitam à isenção do ASCM aplicável aos países menos desenvolvidos e a outros com PNB *per capita* inferior a mil dólares por ano (ver quadro 10.2).

#### QUADRO 10.2

##### **Pequenas economias, subsídios à exportação e ações compensatórias**

Para funcionar com eficiência e não depender excessivamente dos mercados internos, as fábricas de escala mundial dos pequenos países em desenvolvimento precisam exportar grande parte de sua produção – tipicamente, 45 por cento a 85 por cento. Também tipicamente, a maioria dessas exportações pode ir para apenas um dos maiores parceiros comerciais do país. Quando subsidiadas, essas exportações são passíveis de inspirar ações por direitos compensatórios nos países com maior participação no comércio mundial. Visto que tais ações costumam aplicar-se a uma grande parcela da produção das fábricas, elas podem ser extremamente lesivas. Em contraste, uma fábrica semelhante, recebendo subsídios parecidos num país de maior participação no comércio, geralmente exporta uma pequena parcela de sua produção, o que significa que seus lucros não serão seriamente afetados por direitos compensatórios aplicados a suas exportações para países pequenos. Portanto, os direitos compensatórios podem estimular os investidores a fixar sua produção em países com maior participação no comércio mundial, que são os que costumam recorrer a medidas compensatórias.

Fonte: Unctad, 1994.

Incentivados por uma coalizão de empresas transnacionais, muitos países em desenvolvimento perceberam que o término do período de transição durante o qual lhes seria permitido usar subsídios à exportação, no fim de 2002, prejudicaria o funcionamento de suas áreas de livre comércio. Assim, buscaram com sucesso uma extensão desse prazo, no contexto da decisão tomada em Doha sobre as questões e problemas relacionados com a implementação. Todavia, alguns desses países opuseram-se à extensão, alegando que estariam permitindo à população pobre dos países em desenvolvimento subsidiar investidores e consumidores ricos nos países industrializados.

No Leste e no Sudeste asiáticos, por exemplo, perto de 80 por cento dos trabalhadores das zonas de processamento de exportações são mulheres (Unifem, 2000). Embora os dados sobre a desigualdade e as diferenças salariais entre homens e mulheres sejam ambíguos, há indícios mais claros de que a falta de regulamentação do mercado de trabalho enfraquece os direitos dos trabalhadores em geral e os das mulheres em particular. As condições de trabalho nas zonas de processamento de exportações são bons exemplos disso, tendo em vista que muitas delas ficam isentas da legislação trabalhista local (Sen, 1999).

Além disso, ao contrário do código da Rodada Tóquio – que proibia apenas os subsídios à exportação –, o ASCM proíbe estes últimos e os subsídios condicionados ao uso de produtos nacionais, em vez de produtos importados (Sajjanhar, 2000). Na prática, isso significa que os países não podem usar subsídios para promover políticas de substituição de importações.

Os subsídios não-acionáveis, tal como definidos no artigo 8º do ASCM, também exibem uma tendenciosidade significativa contra os países em desenvolvimento. Os subsídios primordialmente usados pelos países industrializados – para pesquisa e desenvolvimento e para apoiar regiões desfavorecidas – não são acionáveis. Em contrapartida, os subsídios destinados a promover o desenvolvimento de indústrias nacionais – o instrumento mais utilizado pelos países em desenvolvimento para diversificar e modernizar suas indústrias de exportação – são proibidos ou acionáveis. O conceito de subsídios não-acionáveis, no entanto, deveria ser aperfeiçoado, pois poderia dar aos países em desenvolvimento a flexibilidade necessária para adotar políticas que promovam o desenvolvimento humano.

Em diversas áreas, as regras não levam em consideração as especificidades dos países em desenvolvimento. Um exemplo disso é o alto custo do capital nesses países, que constituiu um elemento-chave no bem-sucedido questionamento do Canadá ao apoio dado pelo Brasil à sua indústria da aviação. Outro exemplo é a dificuldade que têm muitos países em desenvolvimento para administrar um sistema eficiente de impostos sobre o valor adicionado. Isso significa que muitos impostos sobre os insumos não podem ser deduzidos quando os produtos são exportados, o que resulta num imposto efetivo sobre as exportações.

Como as políticas econômicas tendem a favorecer os trabalhadores do sexo masculino, freqüentemente resta às mulheres uma carga de trabalho maior (a jornada tripla; ver capítulo 1) e remuneração menor. Dada a importância da mulher na agricultura e na segurança alimentar (ver capítulo 5), isso tem levado a vieses nas políticas agrícolas e afetado os padrões de consumo. Assim, conviria que as alocações de subsídios e créditos à exportação relacionados com o comércio, bem como outros subsídios e alocações nos orçamentos nacionais, levassem em conta os vieses decorrentes do gênero ou de outros fatores. Similarmente, os subsídios às taxas de juros (no contexto das políticas monetárias) deveriam ser formulados de modo que se reconhecesse, reduzisse e eliminasse essa tendenciosidade. O Vietnã tem tentado lidar com esse problema por meio da manutenção de um programa de subsídios, oficialmente comunicado no âmbito das negociações para sua adesão à OMC, que permite às empresas deduzirem do imposto de renda as despesas feitas com a promoção da saúde e o aprimoramento das qualificações da mão-de-obra feminina.

O tratamento mais favorável dado aos subsídios agrícolas (em contraste com os industriais) é visto como gerador de outro grande desequilíbrio entre os países industrializados e em desenvolvimento. As regras atuais permitem que os países industrializados mantenham subsídios maciços à exportação de produtos agrícolas, mas proibem efetivamente os que são utilizados pelos países em desenvolvimento. Além disso, os subsídios dos países industrializados fazem parecer diminutos os dos países em desenvolvimento. Nos termos do Acordo sobre a Agricultura, os EUA podem oferecer 363 milhões de dólares em subsídios à exportação de trigo e farinha de trigo, enquanto a UE pode oferecer 1,4 bilhão de dólares de subsídios para o mesmo fim (Grupo de Cairns, 2000). Em comparação, todo o programa chileno de subsídios à exportação de bens não-tradicionais, em 1996, custou 126 milhões de dólares (Macario, 1998) – e a maioria dos outros países em desenvolvimento tem muito menos capacidade de oferecer subsídios. Outro problema provém dos subsídios aos produtos da pesca em alguns países industrializados.

**QUADRO 10.3**  
**Pescando subsídios**

Embora o setor pesqueiro tenha muitas características em comum com a agricultura – particularmente como grande gerador de empregos e de receita de exportações nos países em desenvolvimento –, ele não é coberto pelo Acordo sobre a Agricultura. Desse modo, o ASCM não aborda os subsídios maciços concedidos à indústria pesqueira de algumas grandes potências industriais. Esse tipo de subsídio tem levado a um excesso de capacidade pesqueira no mundo inteiro, o que, por sua vez, tem levado as embarcações dos países que o concedem a pescar excessivamente em alto mar, e tem motivado seus governos a negociar acordos desequilibrados para ganhar acesso às águas territoriais de países em desenvolvimento. O resultado tem sido a redução dos estoques de peixes, a diminuição da renda dos pescadores pobres de países em desenvolvimento e a ameaça à segurança alimentar dessas populações. Os subsídios à pesca foram reconhecidos como item prioritário nas regras da OMC e nas determinações sobre o comércio e o meio ambiente na Declaração de Doha.

Fontes: Unep, 2000; ICTSD, 1999; Deere, 2000.

**O CAMINHO A SEGUIR**

O programa de trabalho de Doha dá aos países em desenvolvimento a oportunidade de submeter suas propostas para mudanças a serem feitas no ASCM (Das, 2002). Essas propostas – incluídas na “Compilação das Questões Pendentes de Implementação Levantadas pelos Membros” – podem ser abordadas nas negociações sobre as regras da OMC, com o objetivo de ampliar a margem de manobra para a elaboração de políticas orientadas para o desenvolvimento humano.

Dada a utilização exitosa de subsídios pelas economias dos “tigres” asiáticos, o novo acordo, após a revisão, deveria oferecer a outros países em desenvolvimento a opção de usar esse instrumento para promover o desenvolvimento industrial. Os subsídios devem ser examinados pelo prisma da margem de manobra para a elaboração de políticas nacionais. Uma nova categoria de subsídios não-acionáveis, essenciais para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, seria um importante passo à frente, pois daria a essas nações maior flexibilidade para implementar subsídios à exportação.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *The rise of 'the rest': challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.

DAS, Bhagirath Lal. *The new work programme of the WTO*. Penang, Malásia: Third World Network, 2002.

DEERE, Carolyn. *Net gains: linking fisheries management, international trade and sustainable development*. Washington DC: Island Press, 2000.

HELLEINER, Gerald K. Introduction. *In: HELLEINER, Gerald K. (Ed.). Trade policy and industrialization in turbulent times: new perspectives*. New York: Routledge, 1994.

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). *Fish for thought*. Geneva, 1999.

MACARIO, Carla. *Why and how do manufacturing firms export evidence from successful exporting firms in Chile, Colombia and Mexico*. Dissertação (PhD). Columbia: University of Missouri, 1998.

PORTER, Gareth. *Fisheries, subsidies, overfishing, and trade: towards a structured discussion*. Nairóbi, Quênia: United Nations Environment Programme, 2000. (Environment and Trade Monograph Series).

SANJJANHAR, Ashok. Subsidies. *In: Positive agenda and future trade negotiations*. Geneva and New York: United Nations Conference on Trade and Development, 2000.

SEN, Gita. Engendering poverty alleviation: challenges and opportunities. *Development and Change*, n. 30, p. 685–692, 1999.

SILVA TORREALBA, Francisca. *La inversión en el sector agroindustrial chileno*. Santiago, Chile: CEPAL, 1999. (Serie Reformas Económicas 46).

UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). *Assessment of the outcome of the Uruguay round*. Geneva, 1994.

UNIFEM (United Nations Development Fund for Women). *Progress of world's women*. New York, 2000.

WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in east asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.