

21 set 2006

Nº 13

Doha: países ricos querem coibir bancos de desenvolvimento

Por Cassiana Hayashi Fernandez,
Francisco Marcelo Rocha Ferreira e
Leandro de Matos Coutinho
Assessores e advogado da SAE

No Brasil, 36,5% do total do crédito vem do setor público A Organização Mundial de Comércio (OMC) é o principal fórum de discussão, negociação e regulação multilateral do comércio internacional. O organismo foi criado em janeiro de 1995, sucedendo ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*GATT*).

O objetivo inicial do *GATT* era a redução de tarifas alfandegárias. Ao longo do tempo, seu escopo de atuação foi ampliado. Como resultado desse processo, criou-se a OMC, que tem por função assegurar que as nações atinjam o livre comércio de bens e serviços. Para tanto, a Organização trata de temas como: a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias; a

regulação para os setores de serviços e agrícola; para investimentos e propriedade intelectual; além da regulação das práticas de *dumping* e subsídios.

Para disciplinar a concessão de subsídios que geram distorções no comércio internacional, foi firmado, no âmbito da OMC, o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). O Acordo trata apenas de subsídios específicos, ou seja, aqueles que constituem uma contribuição financeira pública que beneficia uma empresa ou um setor. Estão, portanto, fora do escopo do ASMC os subsídios horizontais – aqueles que são disponibilizados a todos os setores da economia, tal

Visão do Desenvolvimento é uma publicação da Secretaria de Assuntos Econômicos (SAE), da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. As opiniões deste informe são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente o pensamento da administração do BNDES.

como redução de impostos para novos investimentos. Também ficam fora do alcance do ASCM, na prática, a maioria dos subsídios que estão regulados por acordos específicos, como é o caso do setor agrícola e do crédito à exportação.

Por simplificação, os subsídios abrangidos pelo Acordo podem ainda ser de dois tipos: acionáveis e proibidos. No primeiro caso, o ônus da prova quanto à existência de dano a produtores de outros países é do Estado que se sente prejudicado.

A existência do subsídio, mesmo sem prova de dano a terceiros, pode ser suficiente para a imposição de sanções

No caso dos proibidos, assim considerados os que estejam diretamente vinculados a desempenho exportador e a conteúdo nacional do produto, a simples existência do subsídio, mesmo que não haja prova de dano a terceiros, é suficiente para imposição de sanções.

Regular subsídios não é uma tarefa fácil. Trata-se de um instrumento legítimo de política econômica, através do qual o Estado promove a transferência de renda no interior da sociedade. Além disso, a sua concessão é prática generalizada no mundo, sendo mais intensa nos países desenvolvidos. De fato, os dados da Tabela 1 mostram que, entre 1998 e 2002, os subsídios praticados nesses países atingiram, em média, 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB). No mesmo período, este

percentual entre os países em desenvolvimento era de 0,6% do PIB, ou seja, menos do que a metade. De acordo com a OMC, os subsídios destinados à agricultura respondem por 60%, 42% e 78% de todos os subsídios praticados, respectivamente, nos Estados Unidos (EUA), Comunidade Européia (CE) e Japão.

Os subsídios que afetam a exportação e a importação apresentam características diferentes dos di-

recionados apenas ao mercado interno, face à possibilidade

de geração de danos a produtores de outros países. Um exemplo recente é o caso do algodão. Os subsídios concedidos pelos EUA visam sustentar a renda dos produtores americanos, mas acabam por deprimir os preços internacionais e conseqüentemente a renda dos agricultores de países em desenvolvimento, como o Brasil. Essa conseqüência negativa sobre terceiros países levou, no passado, a “guerras comerciais”, ao fechamento de mercados e, até mesmo à redução do comércio internacional. Por esse motivo, há um consenso, desde a 2ª Guerra Mundial, de que é necessária a regulação multilateral do comércio exterior.

Ao longo dos últimos 60 anos, a liberalização do comércio internacional vem sendo feita a partir de rodadas multilaterais de negociação,

Tabela 1

Subsídios em proporção do gasto público (GP) e do PIB (1998-2002)

	% dos GP	% do PIB
Desenvolvidos (22 países)		
Média	8,2	1,5
Máxima	36,1	4,1
Em Desenvolvimento (31 países)		
Média	4,4	0,6
Máxima	21,0	2,6

Fonte: World Trade Report, 2006, OMC

na qual cada país “oferta” aos demais medidas de abertura de seus mercados, até que um acordo seja alcançado por consenso. Desde 2001, a OMC está envolvida na Rodada de

Doha, também chamada de “Rodada do Desenvolvimento” porque tem o propósito ex-

plicito de reduzir as assimetrias existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Dentre os temas discutidos, está a revisão do conceito de concessão de crédito pelo setor público no âmbito do Acordo de Subsídios. Trata-se de um ponto contro-

O subsídio é um instrumento legítimo de política econômica, através do qual o Estado promove a transferência de renda no interior da sociedade

verso, uma vez que existem grandes diferenças entre as estruturas dos mercados financeiros, particularmente entre os países desenvolvidos e os demais. Como consequência, são

também diversas as formas de atuação e de direcionamento do crédito manejadas pelos governos.¹

Os EUA e a CE, por exemplo, dispõem de uma ampla gama de programas públicos de empréstimos diretos ou de concessão de garantias setoriais, como para habitação, educação, pequenas e médias empresas, agricultura e exportação. Em geral, há uma preferência nesses países pelo uso de instrumentos públicos de garantias, em detrimento dos empréstimos diretos. Isto se deve ao fato de haver nesses países mercados privados amplos e

1 Revista do BNDES 25 - A atuação do Governo no Mercado de Crédito: experiências de IFDs em países desenvolvidos de Selmo Aronovich e Andréa Gomes Fernandes; Crédito Direcionado e direcionamento do crédito: situação atual e perspectivas de Ernani Teixeira Torres Filho.

robustos, que financiam títulos de dívida pública a prazos longos e juros baixos.

Assim, em lugar de direcionar recursos fiscais ou parafiscais para custear diretamente subsídios, tais países preferem, alternativamente, garantir a dívida de empresas ou de famílias. Estas, dispondo desse benefício, podem obter recursos diretamente no mercado financeiro em condições quase idênticas às do governo. Com isso, minimiza-se o desembolso

de recursos fiscais escassos em favor de uma obrigação

contingente – só há pagamento pelo governo em caso de o devedor privado inadimplir. A garantia pública para um crédito privado funciona como um redutor das taxas de juros e os setores priorizados pelo apoio governamental conseguem se financiar às melhores taxas do mercado. Vale lembrar que os segmentos nos quais os países desenvolvidos mais se envolvem em apoio financeiro governamental são justamente os que o Acordo de Subsídios da OMC não alcança na prática: agricultura, financiamento às exportações e habitação (pessoas físicas).

No caso brasileiro, como na maior parte dos países em desenvolvimento, a garantia pública para o crédito privado não é um instrumento efi-

caz. Os mercados de capitais são pequenos e o crédito bancário é muito limitado e de curto prazo. Como se pode ver na Tabela 2, a participação do crédito bancário no PIB dos principais países desenvolvidos, em geral, supera os 100%, enquanto nos principais países latino-americanos é inferior a 35%. Nesse cenário, empréstimos de longo prazo, mesmo para o governo, são geralmente caros e escassos. Por não existir um mercado privado de crédito

e de títulos de longo prazo, o governo não é capaz de usar o me-

canismo de garantia para reduzir o risco de crédito privado. Servem como exemplo as experiências com seguro de crédito agrícola e à exportação no Brasil que tiveram alcance reduzido. Desta forma, o apoio governamental através de instrumentos de crédito nos países em desenvolvimento é feito através de financiamentos de longo prazo por meio de fundos fiscais ou parafiscais ou mesmo bancos públicos.

As propostas apresentadas na OMC

Foram apresentadas, no primeiro semestre de 2006, três propostas de alterações do conceito de subsídios creditícios no âmbito das negociações da OMC: uma americana, uma

européia e outra brasileira.

Os EUA recomendaram que essa revisão fosse feita através da extensão da lista de subsídios proibidos. Passaria também a ser proibido qual-

quer empresário concedido por instituição pública ao setor privado, que

conferisse benefício ao tomador. Na prática isso significa dizer que as instituições públicas não poderiam mais financiar empresas em condições melhores do que aquelas disponibilizadas por bancos privados, independentemente da origem dos recursos.

De acordo com a proposta americana, o espectro de proibições deveria estender-se desde a fixação de taxa de juros inferiores à do mercado privado até o simples for-

necimento de crédito por parte de instituições públicas, quando inexistirem bancos privados operando nos mesmos segmentos. Aparentemente, o objetivo principal da pro-

posta americana seria restringir as exportações da China e da Rússia,

que estariam sendo beneficiadas por subsídios governamentais. Entretanto, no caso do Brasil, que não possui um mercado de crédito privado desenvolvido de longo prazo em moda nacional, o sistema de crédito público seria diretamente afetado.

Em reação aos EUA, a CE encaminhou uma proposta que, em suma, significa a inclusão na lista de subsídios proibidos de itens diferentes dos sugeridos pelos americanos. Na visão dos europeus, o envolvimento

Desde 2001, a OMC está envolvida na Rodada de Doha, que visa reduzir a desigualdade entre ricos e os em desenvolvimento

Tabela 2

Crédito Bancário ao Setor Privado em % do PIB - 2005	
Maiores Países Latino Americanos	
Argentina	11,4
Brasil	32,7
México	15,8
Alguns Países Desenvolvidos	
Área Euro	119,6
EUA (*)	191,3
Japão	97,8

(*) Nos EUA, a maior parte dos financiamentos às empresas é realizada via mercado de capitais. O crédito bancário ao setor privado é de 58,4% do PIB.

Fonte: International Financial Statistics

do Estado na economia *per se* não pode ser usado como um indicativo de subsídio, contrapondo-se assim aos EUA. Entretanto, consideram que deveriam ser passíveis de proibição os financiamentos concedidos pelo Governo em condições que não cobrissem os custos e/ou perdas de tal atividade, quando uma ampla gama de empresas ou setores fosse beneficiada em suas exportações. Para a CE, as instituições públicas de financiamento não poderiam atuar em condições que não cobrissem suas despesas de *funding* e operacionais, independentemente da atuação do mercado privado.

A proposta europeia, caso aceita, também introduziria dificuldades para os bancos públicos dos países em desenvolvimento. Primeiro, por ampliar a abrangência do Acordo, que, hoje, se restringe aos subsídios específicos e não aos que afetam uma ampla gama de setores e empresas. Além disso, traria dúvida sobre a própria definição de subsídio, que se baseia na existência de um benefício ao receptor, e não no custo para o Governo. Afinal, é a vantagem que o subsídio confere a uma empresa ou setor, que distorce as relações comerciais entre os países, independentemente do custo do Governo.

Nesse contexto, o Brasil apresentou uma proposta alternativa. Em

lugar de ampliar a lista de subsídios proibidos, visa simplesmente dar nova redação ao Acordo de Subsídios, tornando mais clara e objetiva a atual definição de benefício nas operações de crédito. De forma sucinta, o principal objetivo da proposta é estabelecer que a falta de taxas nacionais de mercado comparáveis não pode ser tomada como evidência de subsídio em operações de crédito que utilizam recursos do setor público. No caso de países que não dispusessem de mercados de crédito privados, seria necessário estimar uma

No Brasil e na maior parte dos países em desenvolvimento, a garantia pública para o crédito privado não é instrumento eficaz

taxa comercial comparável dentro das melhores práticas internacionais.

Para tanto, o texto estabelece ainda que uma comparação justa entre as condições de diferentes operações somente poderia ser efetuada se ambas: (i) fossem denominadas na mesma moeda; (ii) tivessem prazos e estruturas similares; (iii) tivessem garantias de natureza similares; e (iv) fossem concedidas dentro do território do mesmo país. De forma geral, a proposta brasileira procurou estabelecer que a ausência de um mercado de capitais privado de longo prazo desenvolvido não pode inviabilizar o acesso das empresas a financiamentos de longo prazo em moeda nacional, mesmo quando exclusivamente intermediado por bancos públicos.

Conclusões

Subsídio é um tema sensível e vem sendo constantemente objeto de regulações no âmbito da OMC.

Nesta Organização, os Estados Nacionais, valendo-se dos mecanismos de negociação postos sobre a mesa, propõem alterações nas regras do ASMC, em busca de melhor proteger seus mercados e interesses.

Assim o fizeram os EUA, a CE e o Brasil, ao apresentarem as propostas tratadas neste texto. Visaram os dois primeiros,

em linhas gerais, ampliar o rol de subsídios proibidos nas operações de crédito, seja através da adoção da regra de condenação de qualquer apoio financeiro governamental – opção americana – seja por meio da verificação dos custos do Estado na operação de apoio financeiro – caso europeu. A proposta brasileira, por outro lado, buscou esclarecer a definição de subsídio, qualificando-o e quantificando-o.

Por trás de cada proposta, podem ser identificados os interesses em jogo e os riscos, em especial para economias como a nossa.

A prevalência de propostas como a dos EUA e da CE dificultará a atuação dos bancos públicos de países em desenvolvimento no financiamento doméstico de longo prazo e, em particular, do BNDES. Assim, as em-

presas do país poderão perder acesso ao mercado doméstico de crédito de longo prazo, ampliando os privilégios que as empresas dos países desenvolvidos desfrutam em termos de condições de crédito.

Além de não resolverem as incertezas metodológicas contidas no Acordo atual, as propostas dos EUA e CE são um contra-senso ao propósito da Rodada de Doha, na medida em que

aprofundam as assimetrias existentes entre países desen-

volvidos e em desenvolvimento.

Vale lembrar o papel essencial que as instituições públicas desempenham nas economias em desenvolvimento. No caso brasileiro, o setor público é responsável por 36,5% do total do crédito, funcionando, praticamente, como o único ofertante de fundos de longo prazo em moeda nacional.

Por tudo isso, em que pese estejam suspensas as negociações de Doha, é primordial o acompanhamento pelo Governo, bem como pelas empresas do país, da discussão sobre subsídios em curso na OMC, não só pelo ponto de vista do acesso a mercados internacionais, mas também pela importância que o Estado pode ter na promoção do desenvolvimento econômico.

A proposta brasileira buscou esclarecer a definição de subsídio, quantificando-o e qualificando-o



Se você quer receber os próximos números desta
publicação envie e-mail para
visao.do.desenvolvimento@bndes.gov.br.