

- 1 Pascal Lamy afirma ainda ser possível finalizar a Rodada Doha
- 3 Salvaguardas de emergência em serviços: uma possível solução
- 6 SGP dos EUA: Economia e Política
- 8 Eleições nos EUA, Comércio e OMC
- 9 O mercado do vestuário nos EUA: última chamada para a América Latina?
- 11 Exportações de PMDRs terão livre ingresso no mercado brasileiro



International Centre for Trade
and Sustainable Development

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



DIREITO GV
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Pascal Lamy afirma ainda ser possível finalizar a Rodada Doha

O Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, afirmou durante uma reunião do Conselho Geral que ocorreu no dia 14 de dezembro, que ainda é possível finalizar as negociações da Rodada Doha em 2007. Esclareceu, entretanto, que isto se dará unicamente se os países estiverem dispostos a propor novas e concretas concessões no início do próximo ano.

Durante a sessão final do Conselho Geral, Pascal Lamy afirmou que “os principais atores anunciaram, em termos gerais, novas flexibilidades”, no que se refere aos indícios de que vários governos estariam dispostos a aceitar maiores reduções de tarifas e de subsídios. “O desafio consiste em traduzir esta vontade política e estes sinais de flexibilidade em mudanças de posição substantivas, necessárias para destravar o processo.”

Pascal Lamy advertiu que se isso não ocorrer, as negociações poderão resultar em um colapso total. “O fracasso pode encontrar-se na próxima esquina, mas nada nos obriga a tomar esta direção”. Ainda assim, ele afirmou mais tarde aos jornalistas que 2007 pode ser um “ano crucial para a Organização”.

Em seu relatório aos Membros sobre o estado atual da Rodada Doha, Pascal Lamy fez referência às diversas reuniões entre os presidentes dos diferentes grupos de negociação. Tais reuniões tiveram início em meados de novembro, quando ele autorizou um ‘relançamento suave’ das negociações, após a suspensão de julho devida a diferenças existentes nas negociações agrícolas. “Ainda que durante essas negociações não tenham surgido mudanças reais no que se refere aos números, especificamente no que tange ao apoio interno à agricultura ou à proteção tarifária”, ele reconheceu que “vislumbra-se um nível de compromisso crescente”. Pascal Lamy fez uso deste exemplo para demonstrar que os Membros estão mais dispostos do que antes a “estabelecer debates sobre as questões mais substantivas”.

Pascal Lamy já havia indicado que as negociações gerais, incluindo aquelas de nível ministerial, só recomeçariam se os governos flexibilizassem de

maneira explícita suas posições de negociação. Não obstante, ele afirmou aos delegados que para que haja uma preparação adequada para a consecução deste objetivo “é preciso manter o ritmo dos trabalhos informais que estão em curso... e acelerar este ritmo no regresso [da pausa de fim de ano] para aproveitar a oportunidade apresentada no primeiro trimestre do próximo ano”. O Diretor Geral solicitou aos Membros que cada um desempenhe a “função que lhes corresponde” para assegurar o sucesso da Rodada, recordando que o custo de um fracasso pode ser muito alto.

**“... o custo de
um fracasso
pode ser
muito alto.”**

Esta “janela de oportunidade limitada” surge da iminente expiração da autoridade de promoção comercial (TPA, siglas em inglês), que ocorre em junho de 2007. A TPA permite à administração estadunidense negociar acordos comerciais e submetê-los à aprovação do Congresso sem que este possa realizar emendas. Os países

relutam em assinar acordos comerciais com Washington na ausência da TPA, já que isto permitiria ao Congresso realizar modificações nos acordos já negociados. De acordo com diversos negociadores comerciais de muitos países, Pascal Lamy parece acreditar que um avanço considerável nas negociações no início de 2007 poderia ajudar a administração Bush a obter apoio do Congresso de modo a estender a TPA.

Delegações pedem avanços

Muitas delegações expressaram satisfação pelo fato das conversas terem sido retomadas, ainda que muitos tenham criticado a falta de progresso concreto. Como é de praxe nestas reuniões, as delegações enfatizaram seu compromisso com a Rodada, destacando algumas de suas prioridades.

PONTES

Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável

PONTES tem por fim reforçar a capacidade dos agentes na área de comércio internacional e desenvolvimento sustentável, por meio da disponibilização de informações e análises relevantes para uma reflexão mais aprofundada sobre estes temas. É também um instrumento de comunicação e de geração de idéias que pretende influenciar todos aqueles envolvidos nos processos de formulação de políticas públicas e de estratégias para as negociações internacionais.

PONTES foi publicado pelo Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) e pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DireitoGV).

Comitê Editorial

Eduardo Escobedo Reachi
Michelle Ratton Sanchez

Editora

Elaini Cristina G. da Silva

Equipe

Adriana Verdier
André Tavares Barbosa
Mônica Steffen Guise Rosina

ISSN: 1813-4378

ICTSD

Diretor executivo: Ricardo Meléndez Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Genebra, Suíça
pontes@ictsd.ch
www.ictsd.org

DireitoGV

Diretor Geral: Ary Oswaldo Mattos Filho
Rua Rocha, 233 - 8º andar - Bela Vista
01330-000, São Paulo- SP, Brasil
pontes@fgvsp.br
www.edesp.edu.br

As opiniões expressadas n os artigos assinados em PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD, da DireitoGV ou das instituições por eles representadas.

Alguns países, como é o caso da Argentina, Chile, e Japão, advertiram que o colapso total das negociações é uma possibilidade concreta. Um fracasso poderia ameaçar a credibilidade do sistema multilateral de comércio, aumentando o risco de uma onda protecionista. O México afirmou que os países não têm mostrado suas verdadeiras cartas, e que poderiam ir mais longe do que sugeriram nas recentes discussões informais.

A Índia manifestou que apesar da ausência de progresso sobre o tema agricultura, os Membros têm efetivamente tentado compreender melhor as posições dos outros Membros. Não obstante, o Brasil destacou o fato das discussões técnicas possuírem seus limites. Representando o G-20, o país afirmou que os países desenvolvidos deveriam sinalizar de que maneira as negociações poderiam continuar.

Representante do G-33, a Indonésia enfatizou a necessidade dos países em desenvolvimento (PEDs) de obter flexibilidades para poupar certos produtos da redução tarifária e para proteger os agricultores do incremento desmesurado das importações. O alcance da proteção de certos produtos é, tradicionalmente, um tema de controvérsia nas negociações. A Austrália, representante do Grupo Cairns dos países agro-exportadores, afirmou que este grupo tem trabalhado para desenvolver melhor as posições referentes a diferentes flexibilidades nas negociações agrícolas.

O Benin, representando o Grupo Africano, lembrou os Membros que qualquer tratamento na Rodada Doha deveria incluir o tema dos PEDs importadores de alimentos, bem como daqueles países que sofrerão uma perda de mercado devido à erosão de preferências. O Benin também lembrou que qualquer acordo deverá incluir regras estritas em matéria de tratamento especial e diferenciado, bem como em matéria de assistência técnica e ajuda financeira. A África do Sul, em nome do grupo NAMA-11, destacou que os assuntos de desenvolvimento que deveriam ter sido o principal tema das negociações, foram deixados de lado nas negociações agrícolas e nas negociações de impostos industriais.

Como os Membros podem oferecer novas concessões?

Alguns Membros-chave afirmaram que estão dispostos a ser mais flexíveis de maneira a solucionarem o impasse nas negociações, desde que suas contrapartes

comerciais demonstrem flexibilidade similar. No entanto, conforme explicitou Pascal Lamy durante a conferência de imprensa realizada no 15 de dezembro, quem será o primeiro?

O Diretor Geral da OMC reconheceu que “ninguém” indicará o quanto estará disposto a oferecer, e muito menos o quanto estará disposto a aceitar na mudança. Em vez disso, ele descreveu que um processo de análise técnica deverá proporcionar aos países a confiança para proposição de novas posturas de negociação. Havendo “um intercâmbio de ambição por flexibilidades” – em outras palavras, quanto mais profundo for o corte global de impostos e de subsídios, mais flexibilidades os Membros solicitarão para proteger produtos específicos das reformas – os servidores públicos de comércio podem “jogar” com diferentes números para examinar compromissos potenciais. Os países poderiam também ter que provar os diferentes cenários juntamente com seus grupos de interesse locais, de modo a avaliar o que poderiam tolerar.

Pascal Lamy afirmou que tais discussões ocorreram “de modo bem mais precisa” do que em julho. Estes intercâmbios, explicou ele, precisam produzir uma série de opções, provas, e sensibilidades. Desta maneira, os países serão capazes de desenvolver “uma

“um processo de análise técnica deverá proporcionar aos países a confiança para proposição de novas posturas”

confiança razoável de que [as novas concessões] não serão consolidadas imediatamente sem nenhuma mudança”, bem como alguma segurança de que suas ofertas coincidem substancialmente com solicitações moderadas de outros países.

O Diretor Geral ainda acrescentou que “felizmente tudo isto terá como resultado uma etapa na qual os negociadores se sentirão suficientemente cômodos para voltarem à mesa de negociações com mais propostas do que em julho”, com o

benefício suplementar de que as possíveis concessões tenham sido previamente provadas.

Ao admitir que estas provas levam muito tempo, Pascal Lamy destacou, com um gesto de aprovação, que tem efetuado contatos bilaterais entre Membros-chave, tais como a União Européia, Estados Unidos da América, Índia, Brasil e Japão.

“Um texto [do Diretor Geral] é o ultimo recurso”

Lamy não planeja propor um texto comprometedor

Em resposta às perguntas referentes a sua consideração sobre a opção de negociações comerciais internacionais – tratando de romper o impasse e trabalhando diretamente com os negociadores para produzir um texto comprometedor –, o Diretor Geral da OMC esclareceu que não tinha planos de fazer algo do gênero. Ele afirmou: “não mudei minha posição a respeito disso. Um texto [do Diretor Geral] é o ultimo recurso”.

Um precedente como este remonta a 1991, quando o então Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, redigiu o texto de um acordo compreensivo, em uma tentativa de romper o impasse nas negociações da Rodada Uruguai. Não obstante, mesmo sendo criticada, em especial pelos PEDs, a ‘minuta Dunkel’ serviu de base para a conclusão de um acordo final três anos mais tarde.

O Diretor Geral da OMC fez questão de afirmar que uma manobra assim poderia ser “muito arriscada”, e que não estaria de acordo com os princípios de Lamy da OMC. “Não vou passar minhas férias de natal redigindo um texto comprometedor”, disse Pascal Lamy.

Artigo publicado originalmente em PUENTES Entre el comercio y el desarrollo sostenible v. VII n. 5, octubre-diciembre 2006, p.1

Salvaguardas de emergência em serviços: uma possível solução

Luis Pablo Niscovolos*

Não é de se surpreender que o debate sobre as Salvaguardas de Emergência em Serviços (SEs) não tenha avançado em nenhuma direção concreta. Este artigo retoma os principais inconvenientes surgidos a partir dos debates e propõe uma via de análise alternativa.

Uma das razões do impasse deve-se à falta de clareza no mandato do artigo X.1 do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês), o qual estabelece: “Serão celebradas negociações multilaterais sobre a questão das medidas de salvaguarda urgentes, baseadas no princípio da não discriminação”. Em linhas gerais, muitos países desenvolvidos interpretam que não houve acordo sobre as palavras em itálico. Por outro lado, a maioria dos países em desenvolvimento (PEDs) considera que, de acordo com o artigo X.1, existe um mandato de longa data para estabelecer um mecanismo de salvaguarda de emergência.

Durante as negociações da Rodada Uruguai, os negociadores - entre os quais se encontra o autor deste texto - não puderam vislumbrar a enorme quantidade de elementos técnicos que foram surgindo no Grupo de Trabalho sobre Regras GATS. Se eles tivessem sabido antes, não teriam hesitado um segundo sequer em procurar uma linguagem mais clara!

Não se pode perder de vista que vários conceitos e princípios do GATS foram incorporados quase que de forma direta a partir do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), em muitos casos sem haver evidências que justificassem sua inclusão no novo campo dos serviços. Este fato foi potencializado no caso de um tema de tamanha sinuosidade jurídica no GATT, como as salvaguardas. Os relatórios emanados do Órgão de Solução de Controvérsias não conseguiram articular uma doutrina jurídica coerente sobre a aplicação destas medidas.¹

Medidas passíveis de eleição

Os Membros não conseguiram constatar de maneira clara quais medidas poderiam ser eleitas - além daquelas previstas no GATS (como as exceções gerais previstas

no artigo XIV e as restrições comerciais impostas para salvaguardar o balanço de pagamentos, previstas no artigo XII) - para recorrer a um mecanismo desenhado originalmente para bens. Os exemplos teóricos apresentados não correspondem às escassas evidências que nascem com o comércio real de serviços.

Quando tentamos visualizar situações de aumento imprevisto das importações de serviços, dano ou ameaça de dano ao ramo de produção nacional e o vínculo causal entre ambas as situações, os argumentos começam a desmoronar.

Dentre os quatro modos de serviços previstos pelo GATS², o modo três é o candidato mais provável para uma medida de salvaguarda, já que é o que permite a presença física estrangeira no mercado doméstico. Vejamos como o tema é complexo e de difícil calibramento a partir da prática: quando uma empresa de serviços de distribuição se expande substancialmente no mercado nacional (absorvendo espaço e em alguns casos obrigando outras empresas a se retirarem do mercado) e aumenta a empregabilidade no setor, ela produz dano? Como medir este dano? E no que tange o emprego, o número de operadores no mercado ou a cifra de negócios?

Como podemos estar seguros de que a expansão foi resultado de concessão ou resultado da tendência do ambiente econômico que permitiu o desenvolvimento dessa atividade? Certamente, o tema não é simples.

Os inúmeros documentos, formais e informais, apresentados tanto na OMC como em outros fóruns, ilustram bem este tipo de dificuldades, mas não são efetivos para solucionar questões práticas.

Um dos argumentos recorrentemente ressaltados por aqueles contrários à discussão sobre a possibilidade de aplicar uma salvaguarda de emergência, é a falta

de estatísticas adequadas à realidade do comércio de serviços do GATS, ou seja, definido por meio de fornecimento. A falência das estatísticas é um dos raciocínios mais fracos que sustentam a posição contrária às SESs. Em rigor, essa carência é comum em qualquer discussão sobre comércio de serviços, mas nem por isso outros temas deixam de avançar. Não obstante, esse ponto é um dos que mais entravam o progresso das negociações.

Face às dificuldades aqui mencionadas (entre outras de caráter técnico e jurídico, que fogem do escopo deste artigo), muitos países Membros tentam obstinadamente argumentar forçando o mandato das SESs, ao invés de refletirem se, na realidade, não é o próprio mandato que está incorreto.

Protecionismo ou necessidade de ajustar políticas?

Do ponto de vista da estratégia negociadora, a menção da palavra salvaguarda traz, sobretudo no âmbito multilateral, uma clara conotação de proteção, que deriva de sua própria definição³. A idéia de uma salvaguarda é sempre vista com receio por parte dos países desenvolvidos, que vêem – muitas vezes de maneira totalmente injustificada – uma desculpa protecionista por trás da posição favorável aos mecanismos de salvaguardas de emergência.

O uso de certos argumentos como estratégia negociadora pode ser válido durante a própria negociação. Contudo, é preciso analisar com cuidado até que ponto seu uso torna-se exclusivamente uma tática e perde-se o foco sobre a essência da questão. O caso das SESs em Serviços é um típico exemplo disto. Suponhamos que os PEDs demandantes (dado que nem todos o são) abandonem por certo tempo sua posição, ou então que o façam de forma definitiva. O equilíbrio do GATS seria quebrado, na contramão de seus interesses? Muito provavelmente não.

A idéia que proponho é focar o mandato a partir de uma perspectiva pragmática que, neste caso, não parece ser uma ação de alto risco que ponha em perigo o balanço global do GATS para os PEDs, e menos ainda o equilíbrio global dos acordos da OMC. Desde que se entenda que a análise de um caminho alternativo permita vislumbrar uma melhor solução.

Muitos argumentam que há ainda “muita água” nos compromissos específicos. Em

outras palavras, os países ainda estão longe de consolidar seus regimes regulatórios correntes e mais longe ainda de consolidar a “liberalização pura”. Isso faz com que a margem de ação reguladora nacional continue sendo ampla. A ameaça da liberalização comercial de serviços *per se* não parece evidente, sendo difícil imaginar, no momento, a necessidade de um mecanismo de salvaguarda especial.

Ainda que isto seja verdade até certo ponto, não se pode negar que os PEDs precisem contar com algum instrumento que possa modular o passo e a profundidade dos efeitos da liberalização. Esses efeitos não podem ser predeterminados, e menos ainda com precisão, mas também não se pode ignorar o fato desta ser uma razão muito válida, sobretudo para os PEDs e para os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs).

“O que os Membros não poderiam fazer é impedir a instrumentalização da medida, isto é, a mudança do compromisso”

O que fazer então?

Provavelmente o melhor seria chamar cada coisa por seu nome correto, evitando, assim, equívocos. É possível que o debate sobre salvaguardas, no sentido do GATT, receba pouco apoio no mundo do GATS. Quem sabe o pecado original tenha sido chamar de salvaguarda algo que não deveria ser exatamente uma salvaguarda, ao menos não no sentido e reminiscência do GATT. Por isso proponho congelar (e não terminar) o debate sobre o conceito clássico de salvaguarda do Art. XIX do Acordo Geral e explorar uma outra alternativa.

A verdade é que os Membros da OMC, especialmente os PEDs e os PMDRs podem precisar de algum tipo de válvula de segurança adicional. Não só para contemplar eventuais casos não previstos pelo GATS (é verdade que são difíceis de prever), mas também para enfrentar a (legítima) pressão interna, tanto por parte

dos reguladores como por parte dos políticos, a quem devem apresentar argumentos convincentes para que haja apoio a uma maior liberalização.

Não é lógico supor que haverá liberalização sem disposição dos governos para tanto. O GATS é, antes de mais nada, um desafio à gestão regulatória dos governos, e um jogo permanente de equilíbrio de interesses entre o direito regulatório e os estímulos exógenos das negociações multilaterais. Por isso, é fundamental que as autoridades nacionais contem com a maior quantidade possível de elementos para apoiar essa liberalização.

Também é inegável que a velocidade das mudanças regulatórias nos PEDs e a experiência na evolução dos setores de serviços não é a mesma que a dos países desenvolvidos. Ademais, por que privar aos primeiros de algum mecanismo que permita conduzir esse processo de abertura e efetuar ajustes que, em alguns casos, podem determinar alguma mudança nos compromissos?

Uma possível solução

Considero importante explorar um dispositivo que permita que os países modifiquem seus compromissos ante uma mudança de circunstâncias, mecanismo este similar ao art. XXI do GATS.

Mas por que esta proposta, em lugar de uma SES convencional? Porque os países precisam de um instrumento diferente, mais orientado a acomodar eventuais mudanças de política do que criar defesas aos efeitos de circunstâncias imprevistas.

Para isso, seria preciso pensar em um recurso expeditivo que pudesse ser utilizado por todos os Membros. Mas como? O primeiro passo poderia ser mediante a invocação fundada em elementos que justificassem a solicitação. Essa apresentação deveria ser documentada pela parte modificante, que contaria com um tempo prévio à instrumentação da medida para notificação (um mês antes, por exemplo). Um processo subsequente de consultas multilaterais, com vistas a minimizar os potenciais efeitos da medida, poderia ocorrer durante um lapso de aproximadamente 3 a 6 meses. A duração da medida não deveria ser maior que três anos. Depois disto, o Membro modificante deveria voltar à situação original. Se necessário, poderia haver a previsão de uma prorrogação – sujeita a negociação e autorização dos Membros – e o

estabelecimento de um mecanismo de compensação em caso de utilização. Este período não deveria ser superior à medida original.

“os PEDs precisam contar com algum instrumento que possa modular o passo e a profundidade dos efeitos da liberalização”

Definitivamente, ao invés de tentar criar um mecanismo monstruoso de salvaguardas⁴, demasiadamente prescritivo, com procedimentos e requisitos teóricos de eficácia duvidosa, o ônus da prova deveria recair sobre o Membro modificante. Se a prova for fraca ou incompleta, os Membros solicitariam maior informações, até entenderem claramente a natureza do problema. O que os Membros não poderiam fazer é impedir a instrumentalização da medida, isto é, a mudança do compromisso.

Quem se mostrará interessado na questão? Naturalmente, somente aqueles com interesses comerciais concretos. Assim, as questões da compensação e da escassez de estatísticas não seriam tão complexas nos fatos, devendo ser desmistificadas. Por que compensar com base no princípio da Nação Mais Favorecida, ao invés de deixar que os Membros interessados resolvam o problema?

Em síntese, os principais elementos de “minha” proposta são:

- Não deveria ser uma modificação definitiva de compromisso, mas sim temporária;
- Não deveria bloquear-se a possibilidade da modificação;
- Período aberto de consultas entre Membros para minimizar efeitos da medida;
- O mecanismo não deveria ser um cheque em branco, nem uma plataforma para abusos;

• Os PEDs e os PMDRs deveriam ter o direito de implementar a modificação sem esperar os três anos previstos no parágrafo 1 do Art. XXI do GATS;

• Na prática, o mecanismo deveria aplicar-se aos compromissos plenos, pois a aplicação de uma salvaguarda sobre um compromisso não consolidado não teria muito sentido; e

• Não seria necessária a compensação, salvo nos casos de prorrogação, que necessitariam de autorização multilateral.

O fato da medida ser aplicada a compromissos plenos é também um incentivo para que os países consolidem mais compromissos, ampliando assim suas listas de concessões. Isto é um argumento que pode desempenhar um papel favorável na consideração dos países desenvolvidos que são contrários a um mecanismo de salvaguarda de emergência. Do ponto de vista jurídico, a instrumentalização da proposta sugerida neste artigo não seria complexa. Provavelmente seria necessário emendar os artigos respectivos do GATS. A experiência em outros Acordos da OMC pode servir de exemplo na hora de encontrar recursos jurídicos mais apropriados. A idéia deste artigo é estimular o debate, explorando uma alternativa de análise, que em nenhum momento pretende ser exaustiva nem responder a todas as questões possíveis.

Diretor de Negociações econômicas multilaterais do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto de Argentina.

Artigo publicado originalmente em PUENTES Entre el comercio y el desarrollo sostenible v. VII n. 4, agosto - septiembre 2006, p. 11

¹ Sugere-se ver a respeito, Alan Sykes “The Safeguards Mess: a critique of WTO Jurisprudence”, Chicago University, 2003., em particular sua Seção II.

² O comércio de serviços é definido em termos de quatro “modos de prestação”, (1: Prestação Transfronteiriça, 2: Consumo no Exterior, 3: Presença Comercial e 4: Movimento Temporário de Pessoas Físicas).

³ Dicionário *Oxford's Advanced Learner's*. Salvaguarda: algo que serve como proteção contra dano, perigo e risco.

⁴ Ver Marconini, *Emergency Safeguards Measures in the GATS: Beyond Feasible and desirable*, UNCTAD, March 2006

Publicações

CEPAL. (2006). *El Papel del Mercado Interno en la Dinamización del Crecimiento en la Subregión Norte de América Latina*. México DF.

CEPAL. (2006). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago.

Comunidad Andina. (2006). *Agenda Ambiental Andina 2006-2010*. Lima.

Fondo Monetario Internacional. (2006). *Perspectivas Económicas - Las Américas*. Washington DC.

Institute for Agriculture and Trade Policy. (2006). *Can aid fix trade?*. Washington DC.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL-. (2006). *Informe MERCOSUR 11*. Montevideo

World Business Council for Sustainable Development. (2006). *Alliance for Sustainable Development*. Ginebra.

World Wildlife Fund (2006). *Living Planet Report*. Washington DC

World Wildlife Fund. (2006). *2007 TACs & Quotas Proposal for selected fish stocks & fisheries*. Washington DC.

SGP dos EUA: Economia e Política

Diego Z. Bonomo*, Frederico A. Meira, Stefanie T. Schmitt**

Expira, em 31 de dezembro de 2006, a atual versão do Sistema Geral de Preferências (SGP) dos EUA da América (EUA). O programa, que prevê a isenção do imposto de importação estadunidense para 3.408 produtos provenientes de países em desenvolvimento¹ (PEDs), é uma concessão unilateral dos EUA. No caso do Brasil, cerca de US\$ 3,6 bilhões em exportações brasileiras foram beneficiadas em 2005, ou quase 15% de todas as vendas do País para o mercado estadunidense.

O SGP, é importante lembrar, foi um dos resultados mais significativos da ativa política externa dos PEDs nos anos 1960 e 1970, em favor de uma “nova ordem econômica internacional”. Dentre outros fatos, esta política resultou na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD. Nos EUA, o programa foi estabelecido pela Lei de Comércio de 1974 e teria duração inicial de 10 anos. Já a primeira renovação do SGP, durante a Administração Ronald Reagan, foi ameaçada por disputas no interior do Congresso estadunidense envolvendo a agenda comercial do país.

O programa seria renovado pela Lei de Tarifas e Comércio de 1985 por um período adicional de oito anos e meio, mas o episódio tornaria clara a economia política da renovação do SGP. Em primeiro lugar, as renovações estenderiam os benefícios por períodos cada vez menores, com impactos econômicos significativos para o importador estadunidense e para os exportadores dos PEDs. Durante os anos 1990, o SGP foi renovado outras seis vezes e, em todos os casos, após o final do período de vigência. A solução seria a constante adoção de uma cláusula de retroatividade.

Em segundo lugar, as renovações do programa seriam sempre influenciadas pelo debate mais amplo sobre a agenda comercial dos EUA. Em último lugar, e diretamente relacionado ao fato anterior, o processo seria conduzido quase exclusivamente pelo Congresso estadunidense, que não só detém a prerrogativa constitucional sobre matérias envolvendo o comércio exterior do país², como o poder político no que diz respeito à concessão de benefícios tarifários unilaterais.

A situação atual envolve estes dois últimos elementos. Em maio de 2006, o Senador Charles Grassley, Republicano, fazendeiro eleito por Iowa e presidente do poderoso Comitê de Finanças do Senado, afirmou que o Brasil e a Índia deveriam ser

“O presidente do poderoso Comitê de Finanças do Senado [EUA], afirmou que o Brasil e a Índia deveriam ser excluídos do SGP”

excluídos do SGP na “esperança de que trabalhassem mais duramente para a conclusão bem sucedida das negociações de Doha”. À crítica do Senador Grassley, tornada explícita durante a sabatina da Representante Comercial dos EUA, Susan Schwab, somou-se o argumento do Deputado Bill Thomas, Republicano da Califórnia e presidente do Comitê de Meios e Procedimentos da Câmara, de que estes países não mais precisariam do programa como um instrumento indutor de desenvolvimento. Pior, sua manutenção do SGP serviria apenas para deslocar as exportações de países mais pobres.

Chama a atenção o fato de que os argumentos utilizados pelos principais parlamentares estadunidenses, ao menos no que diz respeito às questões do comércio exterior dos EUA, não passam ao escrutínio técnico ou à análise das estratégias do Brasil nas negociações comerciais. O principal interesse ofensivo do País na Rodada Doha é o dismantelamento da proteção do comércio agrícola mundial. Quando se trata dos EUA, o objetivo é reduzir de forma significativa os subsídios concedidos aos produtores locais, que distorcem os preços internos e internacionais impedindo, assim, o acesso dos produtos brasileiros ao mercado estadunidense e de terceiros países.

Em suma, a posição brasileira na Rodada Doha não é – e, provavelmente, não será – afetada pela manutenção das preferências no mercado estadunidense. Ao contrário, o Brasil foi, tanto nas negociações na área agrícola como nas discussões sobre o acesso a mercados para bens não-agrícolas (NAMA, sigla em inglês), um dos principais defensores da resolução da questão da “erosão de preferências” no âmbito do mandato de “*coherence*” da OMC, ou seja, fora do sistema multilateral de comércio.

A alegação de que o Brasil desloca os países mais pobres, sobretudo os de menor desenvolvimento relativo (PMDR), também não se sustenta. Os dados das vendas externas do País aos EUA apontam para o seguinte cenário: dos 346 produtos vendidos pelo Brasil em 2005, cujas exportações somaram mais de US\$ 1 milhão por ano e foram beneficiadas pelo SGP, em 242 o exportador brasileiro concorreu diretamente com a China; e em apenas um único produto – a manga – a concorrência se deu exclusivamente com os PMDR.³

Em complemento a estes dados, cabe notar que o SGP tornou-se não só um programa indutor de desenvolvimento, mas uma ferramenta de competitividade da indústria e do pequeno negócio estadunidense – o chamado “*small business*”. Uma pesquisa conduzida pela FIESP junto aos segmentos industriais que mais se beneficiam do programa revelou que até 50% das exportações brasileiras para os EUA via SGP é comércio intrafirma, em geral de multinacionais estadunidenses. As empresas do setor automotivo, sobretudo as montadoras e grandes produtoras de autopeças – chamadas “sistemistas” – são as principais usuárias dessa modalidade de comércio. Além disso, cerca de 91% dos US\$ 3,6 bilhões exportados pelo Brasil são matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital, isto é, insumos para as indústrias dos EUA.

Mais do que economia, a renovação do SGP está envolta pela política. Os dados parecem

comprovar os benefícios gerados pelo programa, tanto para os importadores e consumidores estadunidenses, como para os exportadores brasileiros e de outros países em desenvolvimento. No entanto, não são suficientes para demover o Senador Charles Grassley de sua oposição à manutenção do Brasil no SGP. Não parecem, também, convencer o Deputado Bill Thomas. Tão pouco justificam o apoio das duas principais entidades envolvidas com a questão da propriedade intelectual à manutenção do País no programa, que tem sido utilizado como eficaz instrumento de pressão bilateral.⁴

No entanto, a apresentação de um novo projeto de lei pelo próprio Deputado Bill Thomas deixa clara a influência da dinâmica política no Congresso dos EUA. O projeto, apresentado em 21 de setembro, prevê a renovação do SGP por dois anos, mas inclui limitações ao Brasil e à Índia sem, contudo, excluí-los do programa. Além disso, prevê a renovação de preferências comerciais para os países africanos, em especial a chamada “*third country fabric rule*”⁵, e uma série de medidas para o Haiti. A aprovação de ambos é de flagrante interesse do Partido Democrata. Tal como está, a iniciativa do Deputado Thomas receberia amplo apoio bipartidário, à exceção de alguns parlamentares ligados à indústria estadunidense preocupada com as preferências concedidas na área têxtil.

Por trás desta aparente flexibilização de posição do Deputado Thomas está o verdadeiro jogo político. Ao Deputado, cujo mandato se encerra em dezembro, interessa angariar o apoio Democrata ao projeto de lei para, posteriormente, fundir a aprovação das preferências comerciais a um pacote de medidas de corte de impostos de interesse do Partido Republicano e da Administração George W. Bush. Ao Partido Democrata interessa renovar as preferências comerciais para atender a objetivos de política externa e doméstica, como no caso do Deputado Charles Rangel, líder do partido na Câmara ligado aos importadores de Nova York⁶. À Administração, também interessa a renovação das preferências, inclusive do SGP, que mereceu uma extensão até 2011 na proposta orçamentária enviada pela Casa Branca ao Congresso.

Fica em evidência, então, a posição do Senador Grassley. Mais do que mera bravata ou uso como instrumento de barganha, a oposição à permanência do Brasil e da Índia no programa parece só ser explicada por uma lógica política e econômica mais poderosa:

a defesa dos interesses protecionistas do setor agrícola dos EUA. O Senador parece mais interessado na manutenção dos benefícios concedidos pela Lei Agrícola de 2002, que será renegociada a partir de meados de 2007, do que no maior acesso ao mercado industrial e de serviços desses países para as empresas estadunidenses. Além disso, a aparente ascensão do Brasil à condição de potência agrícola e energética, especialmente no contexto do tão propagado cenário de auto-suficiência na produção de petróleo e de revolução na área de bionergia (etanol e biodiesel), coloca o lobby agrícola estadunidense em situação ainda mais defensiva.

“o SGP tornou-se não só um programa indutor de desenvolvimento, mas uma ferramenta de competitividade da indústria e do pequeno negócio estadunidense”

Entretanto, o Brasil tem sido constantemente ameaçado de exclusão do SGP. Em 2005, por exemplo, a alegada falta de políticas afirmativas de proteção aos direitos de propriedade intelectual e o ativismo da política externa brasileira na área da saúde pública⁷ deflagraram movimentos na Administração estadunidense para remoção do País do programa. A este cenário, deve-se levar em consideração a crescente percepção internacional sobre o nível de desenvolvimento da economia brasileira. Dentre outros sinais, houve no início deste ano uma demanda formal do lobby agrícola dos EUA para a graduação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha.

A renovação do SGP dos EUA se dará nesse contexto, situação em que a economia não corresponde apenas à mera concessão de preferências comerciais e a política incorpora uma complexa teia de interesses domésticos e internacionais. Não há dúvidas que os EUA encontram-se hoje imersos em uma nova onda protecionista que contamina a sua tradicional liderança nas negociações internacionais para

liberalização do comércio. Ao Brasil cabe lutar pela defesa de seus interesses exportadores, mas, acima de tudo, avaliar sua estratégia de inserção na economia mundial. O País já não é mais uma velha nação em desenvolvimento dos anos 70.

**Coordenador de Negociações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).*

*** Analistas de Negociações Internacionais da FIESP.*

1 No caso dos PMDRs, a cobertura de produtos do sistema é mais abrangente e atinge 4.821 linhas tarifárias.

2 A Seção 8 do Artigo I da Constituição dos EUA, denominada *Powers of Congress*, estabelece que “*The Congress shall have Power [...] To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes*”.

3 Em outros 5 produtos o Brasil concorreu tanto com a China como com os PMDR. Os cálculos foram realizados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) com base nos dados providos pelo governo estadunidense por meio do DATAWEB da *International Trade Commission*.

4 A *International Intellectual Property Alliance* (IIPA) e a *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America* (PhRMA) responderam à consulta conduzida pelo USTR entre 7 de agosto e 5 de setembro posicionando-se favoravelmente à manutenção do Brasil e de outros 12 PEDs no SGP, pois consideram que o programa garante importante instrumento de pressão nas questões de respeito aos direitos de propriedade intelectual.

5 Pela regra, os países africanos beneficiários podem importar tecido de terceiros países, manufaturá-los e vendê-los aos EUA. A indústria têxtil estadunidense alega que o mecanismo tornou-se uma “válvula de escape” para a triangulação de bens provenientes da China.

6 O Deputado Charles Rangel apresentou em março de 2006 um primeiro projeto de lei para renovação do SGP por 1 ano. O mesmo não foi levado à votação e em setembro o deputado decidiu apresentar um novo projeto, desta vez para extensão de 2 anos.

7 Desde o início da década o Brasil destaca-se como um dos principais defensores da regulamentação do mecanismo de licenças compulsórias (quebra de patentes) em casos de emergência nacional de saúde. Foi também um dos principais patrocinadores da declaração sobre TRIPS e saúde pública acordada durante a IV Reunião Ministerial da OMC, em Doha.

Eleições nos EUA, Comércio e OMC

Enquanto a especulação prevalece quanto às implicações da vitória democrata sobre políticas comerciais, os diplomatas em Genebra estão trabalhando para tentar reiniciar a Rodada Doha no início do próximo ano. O Congresso dos EUA enfrenta duas decisões importantes e inter-relacionadas, que trazem implicações para o comércio multilateral nos próximos meses: a reformulação ou a extensão da Lei Agrícola de 2001 (*Farm Bill*, em inglês), e a extensão ou não da Autoridade para Promoção do Comércio (TPA, sigla em inglês) para além de julho de 2007.

A TPA permite que a administração estadunidense negocie acordos de comércio que o Congresso pode somente aprovar ou rejeitar, não modificar. A maior parte dos Membros da OMC acredita que se a TPA realmente expirar em julho de 2007, a pequena chance que existe atualmente de conclusão da Rodada Doha no final do próximo ano será eliminada. Muitos Democratas, entretanto, parecem relutantes em estender a TPA devido à falta de proteção ambiental e de trabalho existentes em acordos de comércio bilaterais (ver abaixo). Uma opção possível ao governo estadunidense seria, assim, procurar estender a TPA somente para a Rodada Doha, embora alguns analistas prevejam que o Congresso só concederia esta extensão se houvesse um benefício real para os exportadores estadunidenses.

Líderes Democratas enfatizaram buscar uma abordagem mais bipartidária que aquela seguida pelos Republicanos durante os últimos 12 anos. A Representante de Comércio estadunidense, Susan Schwab, afirmou rapidamente que a mudança na composição do Congresso não afeta a posição dos EUA na Rodada Doha. Ela declarou, em artigo publicado no *Wall Street Journal* em 9 de novembro de 2006, que para colocar fim ao impasse seriam necessários compromissos que fossem além das posições atuais em quatro áreas-chave: melhorias substanciais por parte das Comunidades Europeias (CE), pelo Japão e por outros países do G-10 em cortes tarifários no setor agrícola, especialmente para produtos sensíveis, que estariam isentos das reduções tarifárias; maior corte nas tarifas agrícolas por partes dos maiores países em desenvolvimento (PED), incluindo produtos especiais; reduções mais profundas por parte da CE e dos EUA no que se refere a subsídios comerciais; e corte nas tarifas industriais dos principais países desenvolvidos, bem como dos PEDs.

Essa afirmação de uma posição de longo termo contrasta com a afirmação feita durante o recente encontro da APEC, onde líderes dos 21 Estados Membros, incluindo

os EUA, concordaram em “explorar cada possibilidade para atingir resultados o mais brevemente possível e direcionar os trabalhos de Doha de modo a atingir um resultado ambicioso e equilibrado em 2007.” A afirmação também diz que os líderes da APEC estavam “prontos para enfrentar o impasse atual: cada um de nós está comprometido a seguir adiante.”

Atividades Bilaterais podem diminuir

Ao passo que a liberalização comercial multilateral e a formulação de regras têm, historicamente, atraído o apoio de ambos os lados, os acordos de comércio bilateral - particularmente com economias pequenas, de baixos salários e péssimos padrões de trabalho - representam uma história diferente. Durante a campanha eleitoral, muitos Democratas criticaram severamente os acordos de livre comércio bilaterais (FTAs, sigla em inglês) que estão sendo negociados ou que foram concluídos pela administração Bush. O acordo EUA-América Central foi tema das eleições, de 7 de novembro: perda de empregos nos EUA, comércio injusto e provisões trabalhistas e ambientais fracas foram invocadas como as principais preocupações. Os Democratas seniores já indicaram que votarão contra a ratificação do acordo EUA-Peru a menos que suas provisões trabalhistas sejam renegociadas. Há, entretanto, um suporte bipartidário para que as atuais preferências comerciais para os países os Andinos sejam estendidas.

Simon Evenett e Michael Méier, pesquisadores na Universidade de St. Gallen, na Suíça, prevêm que qualquer extensão futura da TPA trará, muito provavelmente, mudanças ambientais e trabalhistas, e que “as incertezas em relação à ratificação pelo Congresso podem levar os negociadores comerciais estadunidenses a tornarem-se mais rigorosos em relação a seus potenciais parceiros em acordos comerciais de livre comércio, e esses mesmos parceiros podem

sentir-se desencorajados pelas concessões extras requeridas e pela probabilidade crescente de que nenhum acordo entrará em vigor.”

Reescrevendo a Lei agrícola?

Tendo em vista as eleições presidenciais de 2008, a política de comércio dos Democratas será formulada segundo a necessidade de seus novos eleitores nos distritos rurais,. Assim como os Republicanos, é improvável que os Democratas sejam favoráveis a uma redução significativa nas despesas agrícolas, e podem até apoiar a sugestão do Secretário de Agricultura dos EUA, Mike Johanns, de reescrever - ao invés de estender - a Lei agrícola que expira em julho de 2007.

Desde o sucesso brasileiro na OMC sobre subsídios ao algodão estadunidense, Mike Johanns enfatizou a importância de reestruturar os subsídios agrícolas, de modo a evitar uma nova ação que atacaria outros produtos fortemente subsidiados, como é o caso do arroz. Entre as opções que ele propôs estão o aumento de pagamentos diretos não ligados à produção agrícola e maior uso de programas de conservação. Ambos seriam qualificados como subsídios da caixa verde, para os quais não há nenhum limite de despesa. Alguns subsídios nocivos ao comércio poderão ser aumentados também, pois os atuais pagamentos classificados na caixa amarela atingem aproximadamente dois terços do máximo permitido.

Analistas de comércio estadunidenses já há algum tempo atrelam uma provável extensão da TPA com uma prolongação paralela da *Farm Bill*. Muitos vêem um potencial acordo bipartidário para reescrever a legislação de gastos agrícolas como um reconhecimento implícito de que esses legisladores já não acreditam ser possível progredir de maneira satisfatória na Rodada Doha de negociações, garantindo, assim,, a manutenção do poder da administração de concluir acordos de comércio do tipo “pegar ou largar”.

Conversas informais da OMC devem ser retomadas

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, afirmou em setembro que apesar das eleições no Congresso estadunidense não mudarem a posição dos EUA em relação ao comércio multilateral, o fato de terem chegado ao fim é positivo. De fato, apenas nove dias após o término das eleições, diplomatas da OMC concordaram em retomar discussões informais nos comitês de negociação da Rodada Doha a fim explorar possíveis soluções para uma conclusão. Fontes de comércio afirmaram que este fato correspondeu ao desejo dos Membros de seguir adiante, na esperança de que as negociações formais possam recomeçar no próximo ano e progredir o suficiente para convencer o Congresso dos EUA a estender a TPA por um período que permita a conclusão de um acordo.

Durante uma reunião informal do Comitê de Negociações de Comércio no dia 16 de novembro passado, o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, descreveu a situação como estando “em algum lugar entre a diplomacia silenciosa dos últimos meses e as negociações complexas, que virão somente quando os Membros estiverem preparados para dar números às flexibilidades que já expressaram em termos gerais sobre questões-chave, como por exemplo, acesso a mercados e apoio doméstico a produtos agrícolas. Se por um lado eu acredito que estamos prontos para começar um trabalho técnico no nível de especialistas, eu também acredito que seria, em minha opinião, prematuro seguir adiante com as negociações ministeriais. O que eu estou sugerindo é preparar o terreno para que as negociações completas ocorram quando as circunstâncias forem propícias para tal.”

Pascal Lamy afirmou que suas consultas revelaram apoio difundido à “multilateralização” dos contatos que ocorreram desde a suspensão das negociações em julho passado. As conversas informais em Genebra ocorrerão em todos os grupos de negociação, com embaixadores presidindo e determinando “a maneira de prosseguir em cada área e a velocidade na qual o trabalho deve ocorrer em consulta com as delegações.” Espera-se que agricultura, como sempre, seja o foco principal das conversas. Contatos informais envolvendo todos os membros já tiveram início.

O mercado do vestuário nos EUA: última chamada para a América Latina?

Greivin Hernández González colaboração de Rafael Sánchez Meza*

A partir da década de oitenta, os artigos de vestuário passaram a ser um dos principais produtos de exportação de países latino-americanos para os Estados Unidos da América, particularmente para aqueles países situados na Bacia do Caribe e do México. Entretanto, a eliminação das quotas restritivas que os EUA impunham a diversos países (na maioria asiáticos), fruto da implementação do Acordo sobre Têxteis e Vestuário (ATV) da OMC, está ameaçando seriamente a sobrevivência de tal setor na maior parte dos países de América Latina e do Caribe.

O comportamento do mercado importador de vestuário dos EUA foi condizente com as previsões da maioria dos experts¹. Países asiáticos com mão-de-obra abundante, como China, Bangladesh, Índia, Indonésia, Paquistão e Vietnã, beneficiaram-se do desmantelamento das quotas de importação impostas pelos EUA. Desta maneira, a China converteu-se no principal provedor de vestuário dos EUA, com quase 34% do mercado². Ademais, a partir da eliminação das quotas, as importações estadunidenses de vestuário provenientes do Paquistão e da Índia aumentaram cerca de 15% (em volume). Tais países passaram a ser o terceiro e quinto provedor mais importante, respectivamente. Indonésia e Vietnã destacaram-se também pelo acelerado crescimento nas importações de vestuário dos EUA com taxas maiores do que 20%.

Por outro lado, quem mais sofre com as exportações asiáticas são claramente os produtores nacionais dos EUA, África e da Bacia do Caribe (CBI). No caso dos EUA, estima-se que o sub-setor de vestuário perdeu cerca de 347.000 empregos entre o período de 1999 a 2004, o que representa mais da metade dos empregos que esse setor gerava no início do período considerado. No caso da África e da CBI, a importância das importações de vestuário dos EUA caiu em ambas as regiões após o desmantelamento das quotas e como a quota de mercado da África caiu para 0.7 e da CBI para 7.5%.

A reação dos EUA

Dado o alto crescimento que tiveram as importações de vestuário provenientes da China para os EUA em 2005 - que foi mais de 51%³ (medido em valor) ou quase 44%⁴

(em volume) – os EUA optaram por impor, entre maio e agosto de 2005, 10 medidas de salvaguarda a confecções provenientes do gigante asiático. Tais medidas afetaram vestimentas como camisetas, blusas, calças e roupa íntima. Além do mais, oito destas salvaguardas resultaram em embargos, com os quais se eliminou a possibilidade de importação de tais vestimentas até o dia 31 de dezembro de 2005⁵.

Objetivando proteger seu setor produtivo, tornar o comércio de vestuário com a China mais previsível e evitar um conflito comercial, os EUA e a China assinaram um memorando de entendimento relativo ao comércio de produtos têxteis e de vestuário (TYV) no dia 8 de novembro de 2005. Este acordo entrou em vigor em janeiro de 2006 e expira em dezembro de 2008. O mesmo estabelece 21 contingentes para 34 categorias de produtos TYV, incluindo os que estavam sujeitos a salvaguardas em 2005. Estima-se que o Memorando cubra 40% do volume das importações de TYV que os EUA realizaram da China em 2005. É importante lembrar também que os volumes dos contingentes para a maioria dos principais produtos de importação listados no Memorando são maiores do que os outorgados pelo ATV e pelas salvaguardas. Da mesma forma, as taxas de crescimento previstas no Memorando para tais contingentes são maiores do que aquelas oferecidas nas salvaguardas.

Países CBERA: preços altos, preços baixos...

A raiz da outorga de uma série de preferências tarifárias unilaterais tem início com a promulgação do Caribbean

Basin Economic Recovery Act (CBERA) em 1983, por parte do governo estadunidense a 24 países da Bacia do Caribe⁶, quando estes se converteram em importantes provedores de produtos da confecção para o mercado dos EUA. Em 1989, os beneficiários da CBERA foram responsáveis por cerca de 8% das importações de vestuário dos EUA. Tais países aumentaram rapidamente sua participação, superando todos os demais países e regiões até atingir sua quota máxima em 1997, com cerca de 18% do mercado. Desta mesma forma, o México vivenciou um vertiginoso crescimento em suas exportações de vestuário para os EUA, graças à proteção que lhe foi outorgada pelo Acordo de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA) promulgado em 1994. Em 1999, o México foi responsável por quase 15% das importações neste setor.

De acordo com a mudança de cenário, os países da Bacia do Caribe lutaram para obter um tratamento similar àquele recebido pelo México graças ao NAFTA. Em 2000, conseguiram o que haviam reivindicado com a aprovação da lei Caribbean Basin Trade Partnership (CBTPA) pelos EUA. Em 2003, os EUA decidiram iniciar as negociações para a assinatura de um acordo comercial com os principais beneficiários da CBTPA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Posteriormente, em 2005, a República Dominicana somou-se às negociações, formando assim o CAFTA-DR (sigla em inglês). Este Acordo já foi assinado e entrou em vigor para todos os países, exceto para Costa Rica e a para República Dominicana. O CAFTA-DR prevê uma verdadeira flexibilização em matéria de regras de origem, que até então não incentivava o uso de insumos locais. No caso particular da Nicarágua, conseguiu-se uma maior margem de utilização de insumos extra-regionais por um período limitado.

No caso dos países do CBERA e do México, a experiência mostra que, dadas as diferenças em seus custos relativos, países dotados de mão-de-obra mais qualificada - como Costa Rica, México e República Dominicana - optaram por especializar-se na produção de vestimentas de maior valor agregado, utilizando insumos de custo mais alto procedentes dos EUA. Ozden⁷ afirma que de 1989 a 2005 os preços relativos das vestimentas importadas pelos EUA da Costa Rica e da República Dominicana aumentaram de forma regular de 0.91 a 1.06; a mesma tendência servindo

para o caso do México. Com isso, busca-se abastecer um mercado mais exigente e aproveitar os benefícios tarifários que se desprendem da utilização de têxteis estadunidenses, dada a alta taxa de utilização dos mesmos.

Por outro lado, países como Guatemala, Honduras e Nicarágua, que contam com maior oferta de mão-de-obra de baixa qualidade, apostam em uma estratégia de preços baixos utilizando insumos de origem asiática, daí a menor utilização das preferências com respeito ao restante do CBERA. Isto pode ser explicado pelo fato da maior parte do investimento no setor de confecção na Guatemala e na Nicarágua serem de origem asiática, enquanto no caso da Costa Rica e da República Dominicana, os investimentos são de origem estadunidense.

CAN opta por diferenciação e aproveitamento de preferências

Por outro lado, as exportações dos atuais Membros Plenos da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) gozam, desde 1991, de acesso preferencial ao mercado dos EUA graças à lei Andean Trade Preference. Tal iniciativa de caráter unilateral foi ampliada com a Lei de Comércio de 2002 e agora é conhecida como Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA, sigla em inglês)). De maneira similar aos países de América Central, em 2004 os EUA decidiram converter as preferências tarifárias unilaterais sob a ATPDEA, que expira em dezembro de 2006, em um acordo comercial. Peru e Colômbia já finalizaram as negociações e os respectivos acordos bilaterais estão à espera do trâmite legislativo na Colômbia e nos EUA. Assim como o CAFTA-DR, os acordos bilaterais da Colômbia e do Peru com os EUA melhoram as condições de acesso, ao permitir maior conteúdo regional nas vestimentas.

Por outro lado, a diferença entre os andinos e a América Central é que o CBERA não tem data de vencimento, enquanto a CBTPA expira em 2008, ou seja, a América Central tem um horizonte comercial mais previsível. No caso da CAN, os principais exportadores de vestimentas são a Colômbia e o Peru. De 2005 a agosto de 2006, estes países foram responsáveis por 39% e 57% das importações de vestimentas

da CAN para os EUA. Desde a eliminação das quotas do ATV, a Colômbia viu cair a importância do valor das importações de vestimentas para os EUA. No que diz respeito a 2006, a queda foi de 14%. Contrariamente a este fato, o valor das importações de vestuário para os EUA provenientes do Peru aumentou de maneira consistente a partir de 2002, sendo de quase 18% em 2005. Isto poderia ser fruto de duas tendências: primeiro, uma maior taxa de utilização das preferências tarifárias; e, segundo, uma maior diferenciação com respeito aos produtos elaborados por seus competidores asiáticos. Exemplo disto é que de janeiro de 2005 a agosto de 2006, o valor das importações de vestuário provenientes do Peru foi quase total (98%) sob a ATPDEA. No caso da Colômbia, a percentagem foi muito menor (81%). Antes de 2003, o uso das preferências por ambos os países foi muito menor, já que a ATPDEA agregou TYV importantes.

Por outro lado, o Peru mostrou-se mais especializado em relação a vestimentas nas quais a China não é competitiva, e, portanto, conseguiu evitar o impacto que significaria o desmantelamento das quotas restritivas dos EUA para países asiáticos.

Se estimarmos a similitude das importações que realizam os EUA dos países beneficiários da CBERA e da CAN, no que se refere às que realiza a China, notamos que no caso do Peru, a média é muito menor, o que lhe permitiu expandir sua quota de mercado⁸. O caso de países como Colômbia, Guatemala ou México é muito diferente; a similitude em sua oferta de vestuário exportável para os EUA em relação à China faz com que haja perda de quotas de mercado frente ao gigante asiático. Nossos resultados são consistentes com outros que explicam o sucesso peruano com base em sua especialização na exportação de produtos diferenciados, como tecidos de ponto com alto valor agregado⁹.

Reflexão final

O setor de confecção latino-americano encontra-se ante um enorme desafio após a implementação do ATV. A mudança que se espera no cenário mundial terá ganhadores e perdedores. O Memorando assinado entre os EUA e China poderia dar um pouco de fôlego para que os países da ALC possam reconsiderar ou fortalecer suas estratégias, antes que a concorrência seja novamente intensificada. A esperança

é que os países da América Latina consigam criar um ambiente competitivo mediante o desenvolvimento de estratégias com uma visão integral e de alcance regional que incluam, entre outras coisas, incentivos, alianças estratégicas e um manejo logístico adequado, com o objetivo de conseguir maiores encadeamentos locais, incremento de valor agregado e diferenciação em suas exportações de vestuário.

* *Pesquisadores do Centro Internacional de Política Econômica da Universidade Nacional Autônoma de Costa Rica.*

Artigo publicado originalmente em PUENTES Entre el comercio y el desarrollo sostenible, v. VII n. 4, agosto - septiembre 2006, p. 14

¹ Ver: Nordas, Kyvik, Hildegunn. (2004). The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing. World Trade Organization: Geneva.

² Medido em volume como metros quadrados equivalentes tomando em conta a informação de janeiro a agosto de 2006.

³ Cifras estimadas com base em estatísticas do USITC. (2006). Interactive Tariff and Trade DataWeb. Base de dados online. <http://dataweb.usitc.gov/>

⁴ Cifras estimadas com base em estatísticas de OTEXA. (2006). Trade Data - Ou.S. Imports and Exports of Textiles and Apparel. Base de dados em linha. <http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm>

⁵ USITC. (2006). The Year in Trade 2005 Operation of the Trade Agreements Program 57th Report. Washington DC.

⁶ Antigua, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Ilhas Virgens Britânicas, Jamaica, Montserrat, Antilhas Holandesas, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristobal e Nieves, Santa Lucia, São Vicente e as Granadinas, e Trinidad e Tobago.

⁷ Ozden, Ç. (2006). Caribbean Basin Initiative Beneficiary Countries and the Apparel Sector: Same Preferences, Different Responses. Washington DC: Banco Mundial.

8 Para 2006 o coeficiente de correlação das importações de vestuário dos EUA provenientes da China e do Peru foi 0.18. Por outro lado, países que experimentaram uma forte queda em sua quota de participação em tal mercado tiveram um coeficiente (e por tanto uma similitude) muito maior com a China. Este foi o caso da Guatemala (0.27), da Colômbia (0.26) e do México (0.37).

9 Ver: CAF. (2006). América Latina en el comercio global: Ganando mercados. Caracas.

Exportações de PMDRs terão livre ingresso no mercado brasileiro

De acordo com oficiais em Brasília, no início de 2007 o governo brasileiro planeja conceder acesso livre de quotas e tarifas às exportações de 32 dos países mais pobres do mundo. Esta decisão tornaria o Brasil o primeiro país em desenvolvimento (PED) a conceder acesso livre aos bens dos 32 países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) Membros da OMC.

Durante a Conferência Ministerial da OMC em Hong Kong, em dezembro de 2005, os governos concordaram que “os Membros desenvolvidos e os Membros em desenvolvimento que declararem estar em

outros oito países de baixa renda, teriam um aumento de US\$7 bilhões em sua renda real se todos os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) concedessem acesso livre de tarifas e quotas para todas suas exportações.

Cobertura ainda deve ser determinada

Os grupos brasileiros de negócios – em particular dos setores têxtil, eletrônico, químico e de equipamentos maquinários – pediram que aproximadamente 1300 produtos sejam designados como sensíveis, mas o governo quer aceitar no máximo 900.

Uma grande preocupação entre os grupos industriais brasileiros é que os PMDRs possam transformar-se em um meio de acesso para exportações chinesas. O jornal Valor Econômico relatou, no dia 01 de dezembro, que o setor industrial estava

“os países em questão são muito pobres, e é improvável que qualquer um deles firmem-se como importantes plataformas de exportação”

uma posição confortável para tal devem... fornecer às exportações dos PMDRs acesso livre de tarifas e de quotas a seus mercados”. Um detalhe é que os países podem proteger até três por cento de suas linhas tarifárias deste acesso irrestrito a seu mercado. Na ocasião, críticos chamaram atenção para o fato desta isenção ser suficiente para cobrir a totalidade dos produtos que os PMDRs podem exportar competitivamente.

O acesso irrestrito aos mercados deveria ter início no mesmo período da implementação da Rodada Doha. No entanto, com a Rodada Doha em situação indeterminada, os Membros não foram obrigados a implementar as decisões tomadas em Hong Kong. Os Estados Unidos da América (EUA) relacionaram explicitamente o acesso livre de tarifas e quotas às exportações de PMDRs à conclusão da Rodada.

O Instituto de Pesquisa Internacional para Política Alimentar (IFPRI, sigla em inglês) estimou que os PMDRs, juntamente com

“Os EUA relacionaram explicitamente o acesso livre de tarifas e quotas às exportações de PMDRs à conclusão da Rodada”

fazendo lobby no governo para que houvesse maior rigidez nas regras de origem. O setor também pedia no mínimo 50% de adição ao valor de um produto elegível por um PMDR, em oposição à proposta governamental de 40%. Muitos

PMDRs dependem de complementos estrangeiros em seus processos de produção, e a Declaração de Hong Kong insta os Membros a “assegurar que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações dos PMDRs sejam transparentes e simples, e que contribuam para facilitar o acesso aos mercados.”

Respondendo aos interesses da indústria, um porta-voz do Ministério das Relações Exteriores do Brasil indicou que os PMDRs representam uma pequena fração das importações do país - US\$ 500 milhões sobre um total de US\$75 bilhões - das quais cerca de 70% correspondem a importação de petróleo de Angola. O porta-voz também

afirmou que os países em questão são muito pobres, e que é improvável que qualquer um deles firmem-se como importantes plataformas de exportação.

Não obstante, ele não descartou a possibilidade de isentar os têxteis da isenção de tarifas e de quotas em resposta às exigências do setor industrial, embora tenha afirmado que a intenção do governo era “conceder tratamento preferencial a todos os produtos.” Os fabricantes de têxteis preocupam-se, sobretudo, com um aumento significativo das importações de Bangladesh. Preocupações similares levaram os EUA a insistir no direito dos países importadores de excluírem três por

cento das linhas tarifárias da obrigação de fornecer acesso livre aos produtos dos PMDRs. O governo brasileiro continua a reunir-se com representantes da indústria para discutir seus interesses nesta iniciativa.

Celine Charveriat, que trabalha na campanha para o Comércio Justo da Oxfam, ressaltou que fabricantes de um país relativamente avançado como Brasil têm pouco a temer em relação às exportações dos PMDRs. “Com regras de origem simples e transparentes e um sistema alfandegário que funcione corretamente, o abuso das concessões pode ser facilmente evitado,” ela disse.

Fontes da pesquisa

Documentos legais

Acordos Comerciais Bilaterais dos EUA: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Section_Index.html

CAFTA: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/Section_Index.html?ht=

Chile: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/Section_Index.html

Colômbia: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Colombia_FTA/Draft_Text/Section_Index.html

Peru: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Peru_TPA/Final_Texts/Section_Index.html

Dados econômicos e Análises

OEA. Base de dados hemisférica: <http://198.186.239.122/chooser.asp?Idioma = Esp>

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Departamento ALCA y América del Norte. Evaluación del Tratado de Libre Comercio entre Chile y EE.UU. Março de 2005: <http://www.direcon.cl/documentos/TLC%20EEUU/Evaluacion%20TLC%20Chile%20EEUU%202004.pdf>

Ministério de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Perfil comercial de los Estados Unidos de America. Disponível em http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/Documentos/negociaciones/perfilespais/estadosunidos_feb_04.pdf