

O Tratamento Diferenciado e Especial no Comércio Internacional

Reinaldo Gonçalves

Professor Titular, Economia Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ex-economista da Organização das Nações Unidas, Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, UNCTAD, Genebra. rgoncalves@alternex.com.br.

Os arranjos comerciais propostos pelos países desenvolvidos têm seus conjuntos de critérios para conferir tratamento especial e diferenciado (TED) aos países em desenvolvimento. O TED é um instrumento de política externa dos países desenvolvidos que usam critérios flexíveis para avançar em seus interesses econômicos e políticos. Isto fica particularmente evidente no caso dos arranjos unilaterais. Em relação aos arranjos bilaterais, plurilaterais e multilaterais, as rodadas mais recentes de negociações no comércio internacional têm colocado uma maior ênfase na reciprocidade. No sistema multilateral, vale notar a existência do princípio e prática de graduação, bem como a falta de acordo sobre critérios para a graduação. O número crescente de acordos comerciais regionais e preferenciais pode ser visto como indicação de um fortalecimento significativo da reciprocidade em bases bilaterais e plurilaterais. A percepção é de que o TED para os países em desenvolvimento não apresentou um progresso significativo através de mecanismos unilaterais (principalmente o Sistema Generalizado de Preferências SGP) e multilaterais (acordos da Organização Mundial de comércio). A evidência sugere que o TED avançou mais no que tange a acessos bilaterais e plurilaterais relacionados a áreas de livre comércio. O problema básico com esses arranjos é que envolvem exigências de desempenho ou reciprocidade. Em relação a esta questão, o TED para os países em desenvolvimento, em suas relações comerciais (acesso à mercado), pode ser parte da política econômica externa (e.g. proteção aos direitos intelectuais,

proteção ao investimento e política de aquisição) dos países desenvolvidos.

Para o sistema de comércio mundial existe um tratamento especial e diferenciado (TED) sempre que os signatários de tratados de comércio intergovernamentais concordam em garantir mais vantagens do que aquelas aplicadas aos países não signatários. Tratados comerciais implicam discriminação. Discriminação, seja ela positiva ou negativa, sempre fez parte das relações internacionais. A discriminação é um instrumento da política externa. Além disso, para os países beneficiados pela discriminação positiva, pode ser um instrumento para o desenvolvimento. A importância da discriminação é evidente. Não é por outra razão que o Princípio de Nação Mais Favorecida (MFN) – não discriminação – é uma cláusula básica dos acordos comerciais.

Para ilustrar com alguns exemplos históricos, vale lembrar o tratado comercial assinado pela França e pelo Reino Unido em 1860 (O Tratado Cobben – Chevalier). O governo francês viu o tratado como instrumento para a abertura da economia francesa. Além dos interesses econômicos por trás da nova política de livre comércio, Napoleão III tinha objetivos políticos (Bairoch, 1999, p. 401). Sob hegemonia da Prússia, o Zollverein de 1833 estabeleceu a união de dezoito estados e foi a base para a unificação da Alemanha (Kenswood e Loughheed, 1971, pp. 76-77).

Também é importante mencionar o tratamento preferencial recebido pelo Reino Unido quando a Corte Portuguesa se mudou para o Brasil fugindo do exército de Napoleão I. O tratado bilateral de 1810 estabeleceu que as mercadorias britânicas tivessem um adicional tarifário de 15%, enquanto as mercadorias de todos os outros países (incluindo Portugal) tinham uma tarifa de 24% (Manchester, 1933, capítulo 4). Ao observar os exemplos históricos do séc. XX, vale destacar os acordos comerciais especiais entre as nações Européias e suas primeiras colônias (a primeira Convenção de Lomé foi assinada em 1975) (Mittaine e Pequerul, 1999, p.9).

O século XXI está repleto de exemplos de discriminação negativa e positiva na arena internacional. A discriminação negativa pode ter diferentes formatos como, por exemplo,

embargos e negativas a benefícios do MFN (Nação mais favorecida). Geralmente, a discriminação negativa é tomada em bases unilaterais. Um exemplo de discriminação negativa é o veto imposto pelo governo dos Estados Unidos sobre a participação de Cuba nas negociações do Acordo de Livre Comércio das Américas.

Por outro lado, um exemplo de discriminação positiva foi a expansão da União Européia (UE) de 15 para 25 membros em 2004. As obrigações e os direitos destes membros incluem períodos de transição. Isto implica que a discriminação tem uma dimensão de tempo específico e questão específica.

A discriminação positiva envolve tratamento especial e diferenciado de acordo com abordagens diferentes: multilaterais, plurilaterais, bilaterais e unilaterais.

1. A abordagem multilateral

O TED multilateral é posto em prática sob a proteção do acordo de comércio multilateral (Organização de Comércio Mundial). As modalidades básicas de TED são: períodos maiores de transição, salvaguardas e isenção de regras.

No sistema de comércio multilateral, a discriminação positiva ou o tratamento especial e diferenciado podem assumir diferentes formas: acesso a mercado diferencial, salvaguardas, isenção de regras e mecanismos, e períodos de transição. No GATT de 1947, o TED foi introduzido através do Parágrafo 2 do Artigo 1 que trata do MFN (“o parágrafo 1 deste mesmo Artigo não deve requerer a eliminação de qualquer preferência”).

No anexo do GATT de 1947 há listas de acordos comerciais que envolveram o TED e, portanto, implicaram discriminações positivas. Durante as negociações da Rodada Kennedy lançada em 1964, o GATT foi expandido com a Parte IV (1965). Esta Parte lida com questões de desenvolvimento e comércio e menciona explicitamente o tema de tratamento especial e diferenciado. No artigo XXXVI há o reconhecimento das necessidades específicas dos países em desenvolvimento no que diz respeito a condições mais favoráveis de acesso a mercados e não-reciprocidade.

Em 1971 o Sistema Generalizado de Preferências (SGP) foi incorporado às regras do GATT. O SGP é um sistema unilateral de preferências generalizadas, não-recíprocas e não discriminatórias que beneficiam os países em desenvolvimento.

O tratamento especial e diferenciado foi mais claramente definido no final da rodada de Tokyo em 1979. A cláusula de Capacitação se refere a um tratamento mais favorável e diferenciado, reciprocidade e maior participação dos países em desenvolvimento. Esta cláusula reconhece o TED no caso das medidas tarifárias (no contexto do SGP), medidas não-tarifárias, acordos comerciais entre países em desenvolvimento, não reciprocidade e promoção do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Levando em consideração este último ponto, vale notar que a noção de graduação está clara no Artigo 7.

A Declaração da Rodada do Uruguai de 1986 lançou a mais abrangente rodada de negociações comerciais e incluiu referências específicas ao TED. Com relação ao tratamento especial e diferenciado dado aos países em desenvolvimento, com a conclusão da Rodada do Uruguai em 1994, os acordos da Organização do Comércio Mundial fazem referência explícita ao TED. As questões são: comprometimento de maior esforço, assistência técnica, baixo nível de obrigação e dimensão de tempo mais extenso (períodos de transição para implementação de decisões). As últimas duas questões são as mais importantes.

No lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais em 2001 (Rodada Doha) houve referência explícita ao TED. “Reafirmamos que as providências para o tratamento especial e diferenciado são parte integrante dos acordos da OMC. Percebemos as preocupações concernentes às operações dirigidas às restrições específicas enfrentadas pelos países em desenvolvimento, particularmente os menos desenvolvidos”. (Declaração Ministerial de Doha, WT/NIN/01)/dec/120, parágrafo 44).

2. Outras abordagens: Plurilateral, bilateral e unilateral

O TED plurilateral é encontrado em acordos de integração econômica ou regional que vinculam mais de dois países. De modo

geral, os tratados intergovernamentais tomam a forma de acordos de comércio preferencial ou regional (Acordo Aduaneiro e Áreas de Livre comércio são o melhor exemplo). O número total de acordos de comércio regional e preferencial era de aproximadamente 300 até o final de 2006.

A diferenciação entre acordos unilaterais e bilaterais é relevante. Os acordos unilaterais garantem acesso preferencial não recíproco ao mercado de um dos países (ex. O Sistema Generalizado de Preferências, SGP). O SGP confere redução de tarifas não recíprocas abaixo dos índices MFN. O SGP da União Européia, por exemplo, está disponível a 179 países e territórios (OMC, WT/TPR/S/102, 2002, p. 25).

Acordos bilaterais ligam apenas dois países e envolvem reciprocidade ou condicionalidade explícita em relação à exigência de desempenho (normas trabalhistas, meio ambiente, combate à produção e tráfico de drogas, etc.).

Exemplo recente de arranjo bilateral é o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Chile. Considerando a União Européia como uma entidade política e econômica pode-se também mencionar o acordo bilateral entre a UE e o México. Estes acordos de comércio (a formação de uma área de livre comércio), envolvem reciprocidade. Com respeito às concessões de comércio não-recíproco que envolvem condicionalidade sobre as bases de exigência de desempenho, pode-se citar o Ato de Promoção de Comércio Andino e de Erradicação das Drogas (ATPDEA) dos EUA. O ATPDEA envolve a suspensão ou redução de tarifas para alguns produtos de acordo com a observância de certos critérios. Colômbia, Peru e Bolívia são beneficiários deste acordo.

3. TED: UE, EUA e Japão

A União Européia (EU) usou vários nomes de acordos, mas a maior parte deles se refere a acordos aduaneiros ou áreas de livre comércio. Dado o alcance dos acordos, pode-se referir aos arranjos comerciais como acordos aduaneiros imperfeitos, áreas imperfeitas de livre comércio e acordos de associação imperfeitos.

Os acordos de comércio da UE envolvem países desenvolvidos e em desenvolvimento. Há também acordos com as economias em transição, e acordos com os países menos desenvolvidos. Alguns acordos são concebidos para serem pontes para possíveis acessos à UE. Os acordos comerciais implicam tratamento especial e diferenciado, principalmente em relação ao comércio de bens. No entanto, alguns arranjos incluem serviços (ex. acordos com Área Econômica Européia, alguns países da Europa Central e o México).

A maior parte dos acordos da UE envolve a suspensão da Tarifa Aduaneira Comum para produtos não sensíveis, bem como a redução de tarifas para produtos sensíveis (que recebem maior proteção). Isto se aplica a acordos unilaterais, bilaterais e plurilaterais.

Os arranjos unilaterais são baseados na não reciprocidade (exemplo: o SGP e o ACP – a parceria África, Caribe e Pacífico). O SGP da UE beneficia cento e setenta e nove países e territórios. Este acordo engloba um grupo de países muito heterogêneos (Afeganistão, Brasil, China e etc). O ACP se refere ao tratamento especial e diferenciado para as antigas colônias européias (Angola, Haiti, Zimbabwe etc).

A UE possui um arranjo especial em bases bilaterais, o “tudo menos armas” (EBA). O EBA tem um arranjo geral e arranjos especiais com condicionantes. Portanto, os países beneficiários têm que cumprir com exigências de desempenho relacionadas aos direitos do trabalho e do meio ambiente. Dentro da estrutura do EBA existem dois esquemas específicos que fornecem tratamento especial e diferenciador para os países engajados no combate à produção e ao tráfico de drogas.

Além disso, a UE dá TED em bases regionais. Há grupos de arranjos específicos para os países euro-mediterrâneos e dos Balkans Ocidentais. A este respeito, pode-se mencionar, também, os acordos de associação com determinados países e territórios de outros continentes (Aruba, Santa Helena e etc).

Com respeito aos países em desenvolvimento, deve-se chamar a atenção para os recentes acordos de livre comércio com México, África do Sul e Chile. Um acordo de livre comércio com os

países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) está em negociação.

Os acordos comerciais dos Estados Unidos também englobam iniciativas unilaterais, bilaterais e plurilaterais. O SGP dos EUA inclui cento e quarenta e quatro países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

Os EUA têm quatro arranjos unilaterais específicos. Três deles envolvem países na área de influência dos EUA, tais como América Central e América do Sul. Estes arranjos são o Ato de Recuperação Econômica da Bacia do Caribe (CBERA), que é uma versão maior da Iniciativa da Bacia do Caribe (CBI). O Ato de Parceria Comercial da Bacia do Caribe (CBTPA), e o Ato de Preferência Comercial Andina (ATPA). Em 2000, o governo americano decretou o Ato de Oportunidade e de Crescimento Africano (AGOA). Este acordo beneficia trinta e oito países da África subsaariana com a suspensão ou redução de tarifas para alguns produtos, bem como a isenção de tributos no acesso ao mercado americano.

Em bases bilaterais, os EUA têm treze arranjos com países em todo o mundo (Chile, na América do Sul, Cingapura na Ásia, Marrocos na África, Israel no Oriente Médio, etc). A falta de qualquer fator específico, que poderia ser associado com este grupo de países, indica que as iniciativas bilaterais não parecem seguir qualquer padrão claro. Os interesses econômicos e políticos em transformação dos EUA e seus parceiros comerciais são determinantes dos arranjos do TED.

Com relação aos arranjos plurilaterais, os EUA estão fortemente comprometidos com o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio com o Canadá e o México. Há determinantes óbvios do NAFTA nas dimensões econômica, política e geográfica. Além disso, os EUA estão envolvidos em negociações de acordos de livre comércio com países menos desenvolvidos e em desenvolvimento da América Central, América do Sul, África e Oriente Médio. Para ilustrar, a Área de Livre Comércio das Américas (FTAA) está em negociação e inclui trinta e quatro países independentes das Américas.

Em contraste, o Japão não é membro de nenhum acordo aduaneiro, áreas de livre comércio ou outros acordos regionais.

Em bases plurilaterais, o Japão é um membro da Associação de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC). O alcance da APEC é um tanto limitado (reduções voluntárias de tarifa em nove setores selecionados).

Com relação aos acordos bilaterais, o Japão tem um arranjo especial com os EUA: o Japão – EUA, Arranjo para uma Nova Parceria Econômica. Este acordo geral é uma cobertura para um grupo de arranjos específicos que englobam várias questões, tais como a suspensão ou redução de tarifas e a extinção de cotas de importação para alguns produtos, política de aquisição e desregulamentação do setor de seguros.

Mais recentemente, houve o acordo entre o Japão e Cingapura para uma Nova Era de Parceria Econômica, assinado em 2002 (OMC, WT/REG140/4, 2004). Este é um acordo econômico abrangente que inclui a liberalização de bens e serviços, bem como providências em relação à movimentação de pessoas naturais, propriedade intelectual e proteção ao investimento.

O acordo unilateral do Japão é o SGP que envolve cento e sessenta e dois países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. O Japão possui um grupo de critérios que incluem e excluem (graduação) países neste esquema. Deve-se notar que mais de 80% (oitenta por cento) das importações japonesas sob o SGP são provenientes de sete países da Ásia Ocidental (China, Taipei, Coréia do Sul, Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas) (ibid, quadro II.3, p.31).

4. Conclusão

As motivações dos países desenvolvidos para conferir tratamento especial e diferenciado são muito heterogêneas e estão além das questões econômicas. A União Européia parece mostrar “preferência revelada” para arranjos com países na Europa. A UE tem, também, uma rede de arranjos que envolvem países e territórios dependentes e independentes com ligações coloniais anteriores. No entanto, dada a influência recíproca de interesses, a UE também está engajada em arranjos de negociações de livre comércio com vários países em desenvolvimento, em todo o mundo.

Os EUA estenderam suas iniciativas comerciais além de suas áreas naturais de influência (as Américas). A este respeito, é interessante notar as iniciativas e acordos recentes em negociação na África. Além disso, os EUA têm iniciativas unilaterais, bilaterais e plurilaterais, que envolvem TED para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos. Um acordo bem mais ambicioso sob negociação é o da Área de Livre Comércio das Américas (FTAA), com trinta e três países. Contudo, de acordo com as propostas dos EUA este acordo parece ter um largo alcance (de investimento, intelectual, de propriedade, de serviços, de política de aquisição, etc.) e, desta forma, implica reciprocidade em larga escala.

O Japão, por sua vez, não é membro de nenhum arranjo plurilateral (acordos aduaneiros ou áreas de livre comércio), com exceção do esquema APEC, que é um tanto frouxo quando se consideram os compromissos efetivos. Outrossim, dadas as fortes relações comerciais entre o Japão e os EUA, o primeiro concede tratamento especial e diferenciado a produtos e firmas do segundo. Além disso, o SGP japonês está mais concentrado nos países da Ásia Oriental.

No que se refere ao TED, questão de grande relevância é o fato de que o grupo de países em desenvolvimento é muito heterogêneo. A este respeito, é arbitrário identificar grupos de países de acordo com alguns parâmetros, os quais poderiam ser usados em exercícios de classificação. A identificação de traços comuns e específicos corre o risco de simplificação exagerada, mesmo quando os grupos são definidos nas bases de um conjunto de variáveis ou critérios (por exemplo, nível de renda, vulnerabilidades, tamanho, etc).

O índice de renda per capita é geralmente usado para definir grupos de países. Por exemplo, as Nações Unidas tem uma lista dos países menos desenvolvidos baseada no nível de renda per capita. A classificação do Banco Mundial é ainda mais arbitrária, por ter grupos de países de baixa, média e alta renda. O grupo de renda média é dividido, ainda, em média alta e baixa (Banco Mundial, 2003).

Tamanho também pode ser usado como critério para identificar grupos de países. Isto acontece pela importância da

economia de escala como determinante de vantagem comparativa (OMC, WT/COMTD/SE/W/5, 2002). Contudo, nenhum limite de tamanho pode ser definido em bases técnicas. Não existe acordo, por exemplo, sobre a variável ou variáveis que podem ser usadas como medidas de tamanho (população, área, PIB ou corrente de comércio). Neste sentido, a conclusão básica é que “não há unanimidade sobre as características mais relevantes das pequenas economias”. Além disso, a literatura empírica tende a “ser um pouco contraditória e inconclusiva em uma série de pontos importantes” (OMC, WT/COMTD/SE/W/4, 2002, p.13).

Este mesmo tipo de conclusão pode ser aplicado a países em desenvolvimento, com respeito à identificação de aspectos específicos que poderiam caracterizar estes países, para que recebam tratamento especial e diferenciado dos países desenvolvidos. Desta forma, fatores heterogêneos tendem a influenciar o TED no sistema de comércio mundial. Estes fatores são multidimensionais, na medida em que eles envolvem aspectos econômicos e não econômicos.

Os esquemas SGP (Sistema Geral de Preferências) dos países desenvolvidos são influenciados não somente pela graduação baseada em fatores econômicos (penetração de mercado), mas também por considerações políticas. Iniciativas unilaterais como o ACP (Parceria África, Caribe e Pacífico) da UE e o CBI (Iniciativa da Bacia do Caribe) dos EUA são baseadas em considerações que vão além das questões econômicas ou comerciais. O mesmo pode ser dito em relação ao arranjo sobre Drogas (a iniciativa “Tudo menos as Armas”, EBA) da União Européia e do Ato de Erradicação de Drogas e Promoção de Comércio Andino (ATPDEA) dos EUA.

É duvidoso que os países desenvolvidos queiram definir critérios claros para identificar grupos de beneficiários. Isto para não mencionar o fato que os países desenvolvidos não têm critérios para arranjos específicos.

O aspecto mais relevante é que cada arranjo comercial proposto pelos países desenvolvidos tende a ter seu próprio grupo de critérios para conceder acesso a mercado preferencial, ou qualquer outro tipo de benefício para produtos oriundos

de países em desenvolvimento. Quando alguém migra para o sistema multilateral, além da ausência de definições claras de grupos de países, é importante perceber, de um lado, a existência do princípio e da prática de graduação e, de outro lado, a falta de concordância sobre um critério de graduação.

É verdade que tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento traz oportunidades e contribui para o desenvolvimento destes países. No entanto, é provavelmente ainda mais verdadeiro que o TED seja um instrumento de política externa dos países desenvolvidos e, desta forma, estes países necessitam de critérios flexíveis para avançar em seus interesses políticos e econômicos. Isto fica particularmente evidente no caso dos arranjos unilaterais.

Considerando os arranjos bilaterais, plurilaterais e multilaterais, a competição crescente no mercado mundial tem trazido estratégias de *toma lá, dá cá*, que implicam reciprocidade. As rodadas mais recentes de negociações no comércio multilateral têm colocado maior ênfase na reciprocidade.

Além disso, o número crescente de acordos comerciais regionais e de tratamento preferencial podem ser vistos como indicação de um fortalecimento significativo da reciprocidade em bases bilaterais e plurilaterais.

Percebe-se que o TED para os países em desenvolvimento não teve um progresso significativo através de mecanismos unilaterais (principalmente o SGP) e multilaterais (acordos da OMC). A evidência sugere que o TED tenha avançado mais através de arranjos bilaterais e plurilaterais relacionados a (imperfeitas) áreas de livre comércio. O problema básico com estes arranjos é que eles envolvem exigências de desempenho ou de reciprocidade. Neste particular, o TED para países em desenvolvimento nas suas relações comerciais (exemplo, acesso a mercado) pode ser parte da política econômica externa (ex.: proteção ao direito intelectual, proteção ao investimento e política de aquisição) dos países desenvolvidos.

Em relação aos interesses diversificados dos países em desenvolvimento, é ainda mais difícil generalizar acerca das estratégias destes países no que tange o TED. Países em

desenvolvimento continuarão a definir suas estratégias de acordo com as mudanças históricas. Aqui, o alcance da generalização é também extremamente limitado. O melhor exemplo deste argumento é o processo recente de revitalização dos acordos de integração regional na América do Sul. Sem dúvida alguma, além da questão energética, há outras determinações econômicas e não-econômicas que influenciam este processo.

Referências

Bairoch, P., *Myths et Paradoxes de L'Histoire Économique*, Paris, La Découverte, 1999.

EU DG Trade (2004), «EC Regional Trade Agreements» [Online]. Available at: <http://europa.eu.int/comm/trade> [4 May 2004].

Gonçalves, R., *Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier, 2005.

Hoekman, B. e Kostecky, M., *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Kenwood, A. G. and Lougheed, A. L., *The Growth of the International Economy, 1820-1860*, London, George Allen & Unwin, 1971.

Manchester, A. K., *British Preeminence in Brazil*, The University of North Carolina Press, 1933.

Mittaine, J. -F. and Pequerul, F., *Les Unions Économiques Régionales*, Paris, Armand Colin, 1999.

World Bank, *World Development Indicators 2003*, Washington, The World Bank, 2003.

WTO, *Agreement between Japan and Singapore for a New-Age*

Economic Partnership, WT/REG140/5, 30 April 2004.

WTO, *Discussion Paper on Regional Trading Arrangements*, Negotiating Group on Rules, TN/RL/W/114, 6 June 2003.

WTO, *Doha WTO Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/dec/120, November 2001.

WTO, *European Communities - Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries. Report of the Appellate Body*, WT/DS246/AB/R, 7 April 2004.

WTO, *Overview of Developments in the International Trading Environment, Annual Report by the Director-General*, Trade Policy Review Body, WT/TPR/OV/8, 15 November 2002.

WTO, *Preferential Treatment for Least-Developed Countries*, WT/L/304, 17 June 1999.

WTO, *Small Economies: A Literature Review*, Committee on Trade and Development, WT/COMTD/SE/W/4, 23 July 2002.

WTO, *Trade and economic performance: The Role of Economic Size*, Committee on Trade and Development, WT/COMTD/SE/W/5, 23 October 2002.

WTO, *Trade Policy Review European Union. Report by the Government*, WT/TPR/G/102, 26 June 2002.

WTO, *Trade Policy Review European Union. Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/102, 26 June 2002.

WTO, *Trade Policy Review Japan. Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/76, 17 October 2000.

WTO, *Trade Policy Review United States. Report by the*

Government, WT/TPR/G/126, 17 December 2003.

WTO, *Trade Policy Review United States. Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/126, 17 December 2003.