LATN

Red Latinoamericana
de Política Comercial

Rede Latino-Americana
de Política Comercial

Latin American
Trade Network

ISSN 2222-4823

O Papel dos Sistemas Gerais de Preferências no comércio exterior brasileiro

Welber Barral & Carolina Pancotto Bohrer

Welber Barral. MSc. Relações Internacionais (UFSC), Doutor em Direito Internacional (USP). Pós-Doutor em Direito do Comércio Internacional (Georgetown University). Ex-Secretário de Comércio Exterior. Atualmente, é presidente da Brazilian Industries Coalition (BIC), e Professor de Negociações Comerciais Internacionais no Instituto Rio Branco.

Carolina Pancotto Bohrer. Formada em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestrado em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutorado em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina. Visiting scholar na George Washington University. Professora assistente no Instituto Rio Branco.

Serie**Brief**
80 | Noviembre 2011

ABSTRACT

O trabalho abordará o papel dos SGPs no comércio exterior brasileiro, especialmente no que tange às exportações para EUA e UE. O Brasil é usuário de ambos os sistemas, que passam por momento de transformação. Nos últimos anos, o país tem empreendido considerável esforço para manter as vantagens tarifárias no âmbito do SGP norte-americano, o que constitui elemento importante nas relações comerciais entre Brasil e EUA. No entanto, existem questionamentos tanto internos quanto externos relativos à participação do Brasil no SGP daquele país. No caso do SGP europeu, existe também bastante preocupação, especialmente em função do recente anúncio de que o bloco vai rever seu SGP, o que provavelmente terá como resultado a exclusão de países médios como o Brasil. Esta pode ser, inclusive, uma estratégia européia para forçar um acordo com o MERCOSUL e os impactos para o comércio exterior brasileiro podem ser relevantes.

Palavras-chave: sistema geral de preferências; comércio exterior brasileiro; vantagens tarifárias

Introdução

Os Sistemas Gerais de Preferências (SGP) surgiram como instrumento importante na discussão acerca da necessidade de oferecer tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento (PEDs) no âmbito das regras do comercio internacional. Nesse contexto, os SGPs emergiram com mais força a partir de 1970, com negociações no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, pela sigla em inglês) e a concessão de um *waiver* pelas Partes Contratantes ao art. I do *General Agreement on Trade and Tariffs (*GATT) – nação mais favorecida – em 1971. A consolidação veio com a criação da chamada cláusula de habilitação no GATT em 1979. A idéia principal dos SGPs é que os países desenvolvidos concedam preferências comerciais unilaterais – ou seja, sem reciprocidade – a PEDs, de forma que estes possam diversificar suas pautas de exportação, promovendo a industrialização e a aceleração das taxas de crescimento econômico.

O SGP é transitório e, por isso, países beneficiários podem ser excluídos do sistema pelo país que concede o beneficio. Além disso, tendo em vista que o SGP visa ajudar aos PEDs a superarem suas dificuldades de acesso a mercados no comércio internacional, os países que não necessitam mais desses benefícios podem ser também excluídos do sistema.

Diversos países desenvolvidos criaram seus próprios SGPs e o Brasil tem sido um usuário ativo de vários destes sistemas, especialmente o norte-americano e o europeu. Desde 1971, a União Europeia (UE) concede o SGP a 130 países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, além de outros 48 países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) (MDIC, 2007). Já o SGP norte-americano, criado em 1974, beneficia atualmente 129 países, sendo 42 deles considerados PMDRs. Com base nesse sistema, os países beneficiados exportaram U$ 22,5 bilhões de dólares para os EUA em 2010 (USTR, 2011).

Este trabalho foi realizado no contexto de advertência por parte dos EUA sobre a possibilidade de não renovar os benefícios concedidos ao Brasil no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP-EUA). Se bem os benefícios foram finalmente renovados há algumas semanas (com validade até julho de 2013), a análise realizada no presente trabalho toca os desafios potenciais da retirada do Brasil do SGP dos EUA e da União Européia.

No entanto, a participação brasileira em ambos os sistemas encontra-se ameaçada. No caso do SGP norte-americano, o benefício, que é renovado de tempos em tempos, encontra-se vencido desde o final de 2010, e as negociações para sua renovação podem levar à graduação de produtos importantes ou mesmo à exclusão do Brasil, (Pontes, 2009). No caso europeu, o comissário para o comércio anunciou recentemente que as autoridades européias não pretendem manter o Brasil no sistema após a reforma que deve ocorrer em 2014 (Pontes, 2011).

A perda dos benefícios vinculados a esses dois sistemas de preferências pode trazer conseqüências relevantes para o comércio exterior brasileiro com estes parceiros comerciais. Isto porque os EUA são o segundo maior parceiro comercial brasileiro, atrás apenas da China, enquanto que a UE é o principal destino das exportações brasileiras quando se considera o bloco econômico (MDIC, 2011). No caso do SGP norte-americano, a graduação do Brasil afetaria negativamente não apenas a balança comercial entre os dois países, mas também não geraria os benefícios que os defensores da graduação do Brasil apontam, como se verá. No caso do SGP europeu, há a percepção de que a adoção de critérios muito limitados de graduação, como os que devem ser adotados, constitui instrumento de pressão nas negociações MERCOSUL-UE.

A partir desta constatação, este trabalho analisará as características principais dos sistemas europeu e norte-americano e a situação do Brasil em cada um deles. Analisará também os produtos que gozam de acesso preferencial aos mercados norte-americano e europeu, assim como a importância destes produtos para a pauta exportadora brasileira. Por último, serão analisadas as razões que têm sido apontadas para a retirada do Brasil destes SGPs, e o impacto para os exportadores brasileiros e os interesses do país.

Este trabalho foi realizado no contexto de advertência por parte dos EUA sobre a possibilidade de não renovar os benefícios concedidos ao Brasil no âmbito do Sistema Geral de Preferências (SGP-EUA). Se bem os benefícios foram finalmente renovados há algumas semanas (com validade até julho de 2013), a análise realizada no presente trabalho toca os desafios potenciais da retirada do Brasil do SGP dos EUA e da União Européia.

II. O Brasil no SGP norte-americano

Podem ser beneficiados pelo SGP norte-americano PEDs, o que exclui países desenvolvidos e aqueles que tenham alta renda conforme a definição do Banco Mundial,[1] além de países que tenham acordo de livre comércio com os EUA.[2] O programa atingia em 2010 quase cinco mil linhas tarifárias, sendo 3.451 abertas a qualquer beneficiário (USTR, 2011), e as demais reservadas a PMDRs. Os produtos abrangidos gozam de tarifa zero, ao contrário de outros esquemas, que se limitam a conceder margem parcial de preferências à linha tarifária beneficiada. Diversos produtos – considerados sensíveis para o mercado norte-americano – são excluídos do SGP, como têxteis e agrícolas e como em muitos sistemas de preferências, os países participantes e produtos de suas pautas de exportação podem ser graduados e deixar de gozar dos benefícios.

O elevado número de produtos exportados acha-se distribuído por amplo leque de setores, especialmente máquinas e equipamentos, joias, produtos químicos, metais, madeiras, borracha e produtos alimentícios. Em 2010, como mostra a tabela 1, os principais beneficiários foram Tailândia, Angola, Índia, Brasil e Indonésia, nessa ordem (USTR). Juntos, os cinco principais beneficiários respondem por mais de 60% das exportações, sendo que o Brasil é o único país que sempre constou da lista dos maiores beneficiários.[3]

Tabela 1 - Principais Beneficiados Importações – SGP em 2010

Rank	País	Importações SGP	Importações Totais	% SGP
1	Tailândia	3,611,699,831	22,652,995,152	15.9%
2	Angola	3,543,798,149	11,778,528,898	30.1%
3	India	3,481,731,965	29,614,252,260	11.8%
4	**Brasil**	**2,123,960,318**	**23,401,788,212**	**9.1%**
5	Indonesia	1,856,496,078	16,329,909,176	11.4%
6	Guiné Equatorial	1,275,245,343	2,324,359,912	54.9%
7	África do Sul	1,200,195,930	8,199,239,198	14.6%
8	Filipinas	912,669,979	7,958,486,886	11.5%
9	Turquia	792,938,054	4,179,800,642	19.0%
10	Rússia	578,012,281	25,199,162,183	2.3%
11	Argentina	528,607,178	3,738,940,746	14.1%
12	Chade	453,701,067	2,037,629,642	
13	Congo (DROC)	247,315,709	435,149,742	56.8%
14	Paquistão	164,944,086	3,490,868,572	4.7%
15	Colômbia	158,516,385	15,672,604,596	1.0%
	Subtotal	20,929,832,353	177,013,715,817	11.8%
	Outros	1,624,073,898	1,721,596,457,199	0.1%
	Total	**22,553,906,251**	**1,898,610,173,016**	1.2%

Fonte: United States International Trade Comission - USITC. | http://www.usitc.gov/

1 De acordo com o Banco Mundial, um país com renda per capita igual ou superior a U$12.196,00 é considerado de alta renda. Informação disponível no sítio eletrônico da instituição.

2 Outros critérios de elegibilidade incluem: não ter regime comunista, não ser membro da UE ou de um cartel de commodity, proteger a propriedade intelectual, adotar direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos, cumprir laudos arbitrais, entre outros. In: Coalition for GSP, 2011.

3 Juntamente com a Índia, o Brasil é o país que se vale do maior número de linhas tarifárias do SGP. Em 2009, o país se valeu de 1178 linhas tarifárias, enquanto Índia usou 1772, Tailândia 1076, e Indonésia 693 (USTR, 2011).

Gráfico 1 - Evolução das Importações dos EUA amparadas pelo SGP

Fonte: United States International Trade Comission - USITC. | http://www.usitc.gov/

O Brasil já exportou mais de U$ 60 bilhões de dólares, em valores não corrigidos monetariamente, desde a introdução do programa.[4] Dados de 2009 mostram que do total das exportações brasileiras para os EUA naquele ano (U$ 20 bilhões), 9,83% ocorreu ao amparo do SGP (U$ 1,9 bilhões), o que mostra a importância do programa para o Brasil, apesar de se poder questionar a baixa proporção em relação ao total geral (USITC, 2011). No entanto, é certo que os resultados alcançados com as exportações feitas ao amparo do SGP contribuem para diminuir os crescentes déficits comerciais bilaterais brasileiros com os EUA que, em 2010, já se aproximavam a U$ 10 bilhões (USITC, 2011).[5]

Gráfico 2 - Evolução das Importações – SGP

Importações a partir do Brasil

Fonte: United States International Trade Comission – USITC | http://www.usitc.gov/

4 Cálculos elaborados com base nos dados da USITC.

5 É preciso apontar que os dados apresentados pela USITC e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no Brasil são divergentes para os mesmos fluxos de comércio. Optou-se aqui por adotar os dados da USITC porque o que se está analisando é o programa norte-americano. No entanto, consta do Mecanismo de Diálogo entre o MDIC e o Department of Commerce (DOC) a harmonização de informações estatísticas. Informação disponível no sítio eletrônico do MDIC.

Os benefícios para os exportadores brasileiros são bem distribuídos. A maior parte das linhas tarifárias é aproveitada, e o grau de utilização – razão entre o valor das importações norte-americanas sob o SGP e o valor total das importações dos produtos elegíveis aos benefícios do programa – tem oscilado entre 84% e 91% (MDIC, 2008). Ou seja, há pouco desperdício de oportunidades. Além disso, é possível verificar que o grupo de empresas brasileiras que exportam para os EUA ao amparo do SGP é composto não apenas por grandes empresas, mas também muitas pequenas e médias. Há também dados de 2007 que mostram a dispersão geográfica das empresas exportadoras, indicando que, com exceção de dois estados – Roraima e Tocantins –, todos os demais registraram exportações para os EUA de produtos elegíveis ao SGP norte-americano (MDIC, 2009).

Quanto à composição da pauta, verifica-se uma concentração importante de produtos manufaturados. Os setores que mais exportam são os de máquinas e equipamentos elétricos, autopeças, produtos alimentícios, produtos siderúrgicos, metais e plásticos (USITC, 2011). Esta concentração está de acordo com o comportamento da pauta de exportação brasileira para os EUA. Em 2010, por exemplo, 52% dos produtos eram manufaturados, contra apenas 31% de produtos básicos (MDIC, 2010).

No que tange ao número de empregos relacionados a bens exportados para os EUA pelo SGP, um estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em conjunto com a Câmara Americana de Comércio Brasil-Estados Unidos (AMCHAM) mostra que em 2009 o número de empregos direta ou indiretamente relacionados à produção destes bens chegava a 188 mil (FIESP; AMCHAM, 2010).

O SGP, no entanto, não beneficia apenas os países que o utilizam para exportar para os EUA. Os importadores e consumidores norte-americanos também são beneficiados, especialmente pela manutenção de postos de trabalhos nos EUA e a redução de custos na importação de matérias primas. Isto reforça o argumento pela manutenção do sistema junto aos congressistas daquele país, já que o valor referente ao SGP é reduzido no universo total das importações dos EUA, atenuando eventual ameaça à indústria local. Estudo da *US Chamber of Commerce* de 2006 estima que mais de 82 mil postos de trabalho norte-americanos estão ligados ao SGP. Além disso, 75% dos produtos beneficiados pelo SGP constituem matérias-primas para a indústria norte-americana, o que reflete em custos mais baixos não só para os consumidores locais como também para pequenas empresas norte-americanas, que conseguem muitas vezes competir com empresas maiores por conta da economia com os custos de importação (US Chamber of Commerce, 2006).

Apesar destes benefícios, a participação do SGP nas exportações brasileiras tem diminuído. O fato é explicado principalmente pela graduação de produtos ao longo dos últimos anos, além das incertezas quanto à renovação do SGP, que precisa ser aprovado de forma periódica, o que dificulta as negociações com importadores norte-americanos. Estudos realizados tanto pela FIESP como pelo MDIC, que buscavam mensurar o impacto da graduação de produtos, mostram o efeito desta sobre as exportações brasileiras ao amparo do SGP (FIESP, 2008; MDIC, 2008).

O SGP expirou em 31 de dezembro de 2010, e ainda não foi renovado pelo Congresso norte-americano, apesar das manifestações a favor tanto do Executivo daquele país como de setores da economia que são beneficiados pelo programa. Com isso, os produtos antes importados ao amparo do SGP passaram pagar as mesmas tarifas que os demais. Em outras oportunidades, quando o SGP expirou, o Congresso renovou o programa de forma retroativa, ou seja, as empresas puderam solicitar o reembolso dos valores pagos a maior em produtos cobertos pelo SGP. No entanto, esta situação gera muita incerteza, pois as empresas, especialmente as pequenas, têm que separar recursos para pagar tais impostos, e não há garantia de que a renovação seja retroativa.

A renovação do SGP envolve discussões sobre alterações no programa, relativas aos participantes, produtos e condições de participação. As propostas vão desde o estabelecimento de um programa de reforma único e simplificado, a promoção de alterações pontuais nos limites de competitividade, até o estabelecimento de condições para a manutenção dos benefícios (como cláusula trabalhista, propriedade intelectual, vinculação com o meio ambiente, vinculação com o cumprimento de laudos arbitrais em favor de empresas ou cidadãos norte-americanos, ou ainda a vinculação com o estabelecimento, por parte dos beneficiários, de seus próprios programas preferenciais) (Jones et al, 2011).

No caso dos participantes, existe a percepção de que PEDs mais avançados, como o Brasil e a Índia, deslocam exportações de PMDRs, por apropriarem-se de fatia considerável dos benefícios. Assim, o Brasil, entre outros, deveria ser excluído do programa para dar mais espaço para os PMDRs.[6] No entanto, o argumento é apontado como falacioso tanto pelo Governo como pelo setor privado brasileiro, pois estes países não possuem capacidade produtiva com relação aos produtos que são exportados atualmente pelo Brasil. A sua retirada do programa beneficiaria principalmente países desenvolvidos e outros grandes PEDs como China e México. Estudo da FIESP em conjunto com a AMCHAM mostra que a principal competidora do Brasil na maior parte das linhas tarifárias exportadas pelo país é a China, que além de concorrer com o Brasil ainda concorre diretamente com diversos PMDRs em muitos produtos (FIESP; AMCHAM, 2010).

6 Foram noticiadas na imprensa, nos últimos anos, declarações de autoridades norte-americanas utilizando outros argumentos para a exclusão do Brasil, não diretamente relacionados ao próprio SGP, muitas vezes como instrumento de pressão. Os argumentos incluem: a atuação brasileira na Rodada Doha, o contencioso do algodão na OMC, e até mesmo um caso de disputa pela guarda de uma criança, envolvendo pai norte-americano e a família brasileira da mãe, no caso do menor Sean Goldman.

Quadro 1 - Principais propostas de alteração do SGP dos EUA

As diversas propostas de alteração do SGP norte-americano em andamento incluem:

a) estabelecimento de programa de preferências único e simplificado, com duração permanente para os PMDRs e renovações por prazo mais longo para os demais beneficiados;

b) promoção de alterações pontuais nos limites de competitividade;

c) estabelecimento de condições para a manutenção dos benefícios, como o aperfeiçoamento de regras de propriedade intelectual, padrões trabalhistas, direitos humanos e proteção ambiental;

d) graduação de países de maior peso específico como objetivo da reforma;

e) eliminação dos programas preferenciais.

Dada a sensibilidade norte-americana com os crescentes déficits em suas trocas comerciais com a China, este argumento pode ser importante para garantir a manutenção do Brasil no programa. Isto porque a substituição de produtos brasileiros por chineses só agravaria aquele déficit, enquanto que nos últimos anos a balança comercial bilateral Brasil-EUA tem se caracterizado por superávits norte-americanos. O argumento é relevante, na medida em que o Brasil ocupa o posto de oitavo destino das exportações norte-americanas, e décimo oitavo fornecedor de bens para os EUA.

O contexto acima exposto mostra que a retirada do Brasil do programa não apenas afetaria negativamente a balança comercial entre os dois países, como também não geraria os benefícios que os defensores da graduação brasileira apontam.

Quadro 2 – Principais argumentos para defender a manutenção do Brasil no SGP dos EUA

Alguns dos principais argumentos que podem ser utilizados para defender a manutenção do Brasil no SGP norte-americano incluem: a) a importância da manutenção do SGP para os próprios importadores e consumidores norte-americanos, em função dos benefícios que estes aproveitam; b) o valor referente ao SGP é reduzido no universo total das importações dos EUA; c) a retirada do programa de países de maior peso como o Brasil não beneficiaria necessariamente os PMDRs, pois estes, em geral, não têm capacidade produtiva em relação aos produtos atualmente exportados pelo Brasil; d) a possibilidade de que os produtos brasileiros e de outros países de maior peso que sejam graduados acabem sendo substituídos por produtos chineses.

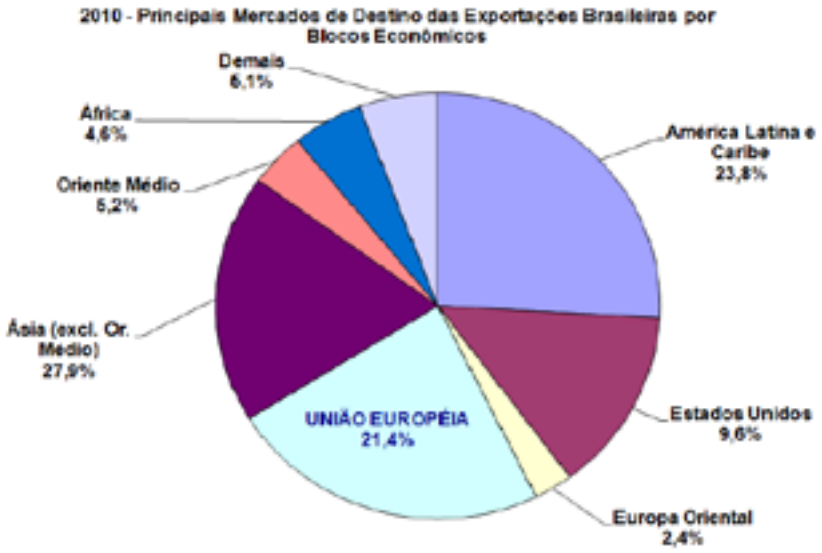
III. O Brasil no SGP europeu

O SGP europeu teve início em 1971 e, com ele, alguns produtos manufaturados e agrícolas exportados por PEDs e PMDRs têm acesso ao mercado europeu com desoneração total ou parcial de tarifas aduaneiras. O programa é composto por três tipos de regimes: o Regime Geral, acessível a todos os beneficiários, que inclui o Brasil e outros 175 países e territórios, além de 6244 produtos (3200 produtos não sensíveis, com alíquota zero, e os demais produtos sensíveis, com redução tarifária); o Especial (tudo menos armas), que favorece 49 PMDRs e abrange 7140 produtos com alíquota zero; e o Especial de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e à Boa Governança (SGP+), que beneficia 16 países e abrange 6336 produtos. A regulamentação atual é estabelecida no Regulamento (CE) 732/2008, revisado a cada três anos (DG Trade, 2009).

A UE é um dos principais destinos das exportações brasileiras, apesar da queda nesta participação em 2009. O bloco caiu do segundo para o terceiro lugar como destino de exportações, ficando atrás de Ásia e América Latina em 2010. Com relação à Ásia, a China foi a que mais avançou neste período. Em 2010, o Brasil era o 10º parceiro comercial europeu (MDIC, 2010).

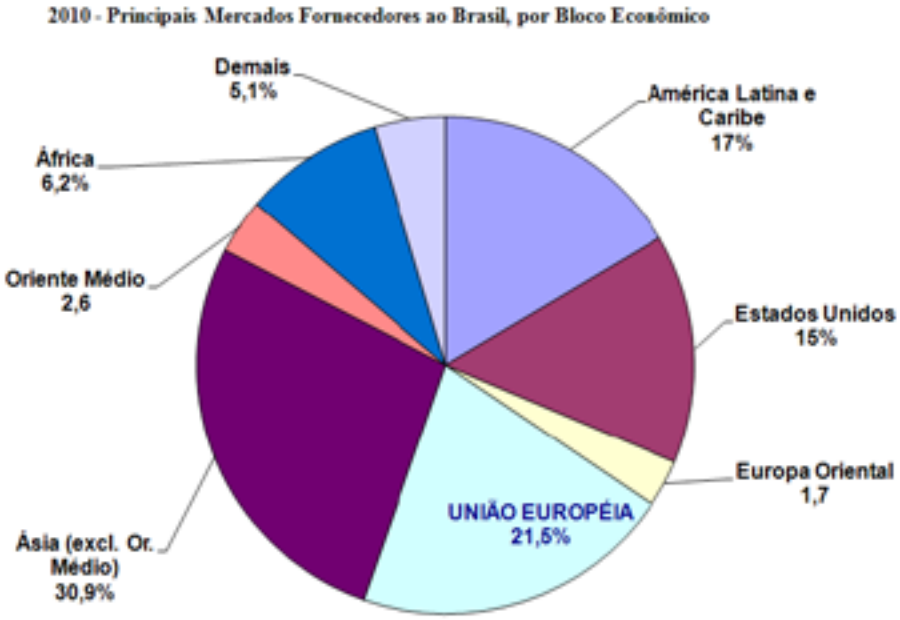
A pauta exportadora brasileira ainda é dominada por produtos agrícolas ou de baixo valor agregado, com a exceção de aeronaves, e máquinas e equipamentos. O Brasil é um importante fornecedor de produtos agrícolas para o bloco europeu, e há prevalência deste tipo de bem nesta pauta específica, ao contrário da pauta comercial brasileira com os EUA, na qual os bens exportados ao amparo do SGP norte-americano são principalmente manufaturados. Em 2010, 50% das exportações brasileiras foi de produtos básicos - sendo 13% agrícolas - e apenas 36% de manufaturados, sendo o restante da pauta composta por semimanufaturados (MDIC, 2010).

Gráfico 3 – Principais Mercados de Destino das Exportações Brasileiras por Blocos Econômicos 2010



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Secex/MDIC | www.medic.gov.br

Gráfico 4 – Principais Mercados Fornecedores ao Brasil, por Bloco Econômico 2010



Fonte: Fonte: Secretaria de Comércio Exterior - Secex/MDIC | www.medic.gov.br

Em 2008, como mostra a tabela 2, o Brasil exportou mais de € 4,3 bilhões dentro do sistema, tendo sido o sexto país que mais utilizou o SGP, depois de Índia, África do Sul, Marrocos, Tunísia e Tailândia (MDIC, 2009b). A economia para exportadores brasileiros representou, segundo dados europeus, € 142 milhões.

Tabela 2 - Importações da União Européia no âmbito do SGP em 2008

10 principais países - em mil Euros – (€)

Países	Importações preferenciais no âmbito do SGP	Importações de produtos elegíveis ao SGP	Importações Totais	Taxa de utilização do SGP	Índice Participação do SGP
Índia	13.971.184	16.687.971	28.362.340	84%	49%
África do Sul	6.590.634	7.716.534	21.581.011	85%	31%
Marrocos	6.040.447	6.796.733	8.072.299	89%	75%
Tunísia	5.953.014	6.511.730	9.089.773	91%	65%
Tailândia	4.600.224	7.401.141	16.752.305	62%	27%
Brasil	4.374.910	6.889.821	33.940.767	63%	13%
Bangladesh	4.200.090	5.359.496	5.425.287	78%	77%
México	3.827.326	5.315.626	13.396.162	72%	29%
Vietnã	3.669.516	5.771.113	8.384.375	64%	44%
Indonésia	3.426.235	5.889.586	12.429.173	58%	28%
Subtotal	**56.653.580**	**74.339.754**	**157.433.490**	**76%**	**36%**
Outros	**45.811.276**	**72.544.592**	**678.073.034**	**63%**	**7%**
Total Geral	**102.464.856**	**146.884.346**	**835.506.524**	**70%**	**12%**

Fonte: Gabinete de Estatística da União Européia – EUROSTAT | http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

No entanto, um estudo do MDIC mostra que o SGP ainda é subutilizado pelos exportadores brasileiros. As exportações brasileiras para a UE cresceram 66% de 2005 a 2008; no mesmo período, as exportações sob o SGP cresceram apenas 26,5%, passando de € 3,4 bilhões para € 4,3 bilhões. Dos produtos brasileiros exportados para o bloco econômico e que poderiam usufruir dos benéficos do programa, apenas 63% obtiveram a preferência tarifária em 2008. Em 2010, cálculos da FIESP mostram que o SGP representou 11% das exportações totais brasileiras para a UE, sendo que a sua taxa de utilização foi de 71% (FIESP, 2011). Tal percentual está abaixo da média de 76% mantida pelos dez maiores beneficiários do sistema. Alguns fatores são apontados pelo estudo como possíveis causas deste índice baixo: o desconhecimento do benefício por parte dos exportadores brasileiros; o não cumprimento das regras de origem (essencial para obtenção do benefício), ou ainda, exportações de produtos elegíveis com tarifa nação mais favorecida (NMF) de 0%, e que não necessitam, portanto, da preferência (MDIC, 2009b). Ou seja, há bastante espaço para explorar os benefícios do programa, o que poderia inclusive ajudar a diminuir a perda de importância relativa da UE em termo de intercâmbio comercial com o Brasil.

Em maio de 2011, a Comissão Européia anunciou uma reforma do seu SGP que pode excluir o Brasil e diversos outros países do programa. A reforma entraria em vigor no início de 2014 e seu objetivo, segundo as autoridades européias, é focar em um número menor de países, graduando aqueles que alcançaram renda média-alta ou alta, conforme classificação do Banco Mundial,[7] além dos países que possuem acordos comerciais com a UE.

A decisão sobre os países que devem perder o benefício só será anunciada quando o novo SGP for entrar em vigor, mas pelos critérios anunciados, o número de beneficiários cairia de 176 para em torno de 80. Países como Brasil, China, Arábia Saudita, Qatar e Rússia seriam excluídos (todos possuem renda média-alta ou alta em 2011, conforme dados do Banco Mundial; a China tinha renda média-baixa até 2009; se mantiver renda média-alta por 3 anos consecutivos, será excluída do programa a partir de 2014). Outros países, como Índia, que possuem renda média-baixa, continuariam a gozar do benefício. Com isso, a UE pretende reforçar os incentivos para que os PMDRs e o SGP+ ocupem o espaço deixado por países como o Brasil (European Comission, 2011). Isto denota que é bastante provável que o Brasil deixe de gozar dos benefícios do SGP europeu num futuro bastante próximo.

7 Ver nota 1.

Quadro 3 – Principais alterações do SGP europeu 2014

As principais alterações anunciadas do SGP europeu compreendem uma série de mudanças. Com elas, alguns países devem deixar de se beneficiar do programa: aqueles classificados pelo Banco Mundial como tendo renda alta ou média alta nos 3 últimos anos; países que gozem de outro tipo de acordo comercial com a UE; e territórios e países ultramarinos que tenham acordo alternativo de acesso a mercado de países desenvolvidos. Deve ser feita ainda uma revisão do mecanismo de graduação, que deixará de ser aplicado aos países do SGP+, por serem vulneráveis e possuírem uma base exportadora não diversificada. O regime especial (tudo menos armas) deve ser mantido.

Pesquisa da FIESP mostra que as indústrias automobilística e química devem ser as mais afetadas por essa graduação. Dos dez produtos exportados pelo Brasil para a UE em 2010 ao amparo do SGP, seis eram desses setores. A avaliação das entidades de classe é a de que os produtos brasileiros perderiam competitividade no mercado europeu, agravando ainda mais a situação de diversos setores da economia nacional, que sofrem com problemas de competitividade e com a valorização do real (Agência Estado, 2011). De acordo com cálculo da FIESP, comparando a diferença entre a tarifa NMF e Preferencial dos principais capítulos do SH exportados pelo Brasil para a UE via SGP em 2010, a média da diferença entre as tarifas de todos os capítulos é de 3,5 p.p. Alguns produtos apresentam variação mais significativa, como veículos automóveis, tratores e suas partes (3,8 p.p) e produtos do setor químico (em média 5 p.p). Esta diferença mostra o impacto que estes setores podem sofrer em suas exportações para o bloco, perdendo espaço nesse mercado em função do impacto do aumento tarifário (FIESP, 2011).

Existe a percepção tanto no governo como no setor privado brasileiro de que a adoção de um critério tão limitado para a graduação pode inclusive ser um instrumento de pressão nas negociações MERCOSUL-UE para um acordo de livre comércio. Estas negociações, que já estão em andamento há bastante tempo, estão em um momento de impasse, principalmente em função do setor agrícola. A perda dos benefícios do SGP poderia servir de incentivo para retomar as negociações, na medida em que apenas o Paraguai, de acordo com o critério de renda, seria capaz de manter os benefícios (atualmente ele goza do SGP+). Resta saber como os membros do MERCOSUL, especialmente o Brasil, reagirão a esse cenário.

IV. Conclusões

O desempenho comercial brasileiro avançou muito na última década, com um aumento real da sua participação no comércio internacional. Os benefícios envolvidos na participação do país nos SGPs norte-americano e europeu são bastante relevantes, na medida em que garantem um maior nível de competitividade para os produtos brasileiros nestes mercados, além de gerar benefícios para os importadores daqueles países, na forma de insumos mais baratos, o que se reflete na redução dos preços ao consumidor.

No caso do SGP norte-americano, os principais argumentos usados para demonstrar a importância do programa para o Brasil enfatizam o alto valor absoluto das exportações, a quantidade de setores beneficiados e o grande número de empresas, inclusive pequenas e médias, a importância para o desenvolvimento regional e para a geração de empregos. O programa, que expirou em 2010, encontra-se em fase de negociação, e há espaço para defender a continuidade do Brasil no mesmo. Este papel cabe não apenas ao governo brasileiro, mas também aos setores privados brasileiro e norte-americano, de forma a demonstrar a importância para ambos os países. Cabe ressaltar que a balança comercial entre os dois países tem sofrido uma deterioração nos últimos anos, tendo a China inclusive ultrapassado os EUA como principal parceiro comercial brasileiro depois de décadas de primazia norte-americana. A graduação do Brasil do SGP dos EUA poderia piorar ainda mais os termos dessa relação, o que não é do interesse nem do Brasil, nem dos EUA.

No caso do SGP europeu, a questão é mais delicada, pois não se trata de uma discussão acerca da possível graduação do Brasil. O anúncio de reforma do SGP, na forma descrita, leva à exclusão automática do país. A menos que o critério – nível de renda – seja alterado, não parece haver espaço para uma negociação bilateral sobre isso. É preciso verificar como os demais países que podem ser excluídos do SGP europeu com as novas medidas estão reagindo, e se há espaço para uma ação coordenada junto às autoridades européias para mostrar o impacto da sua graduação e negociar medidas menos restritivas.

A alternativa – retomar as negociações MERCOSUL-UE – não depende apenas do Brasil. Na medida em que, conforme as futuras regras anunciadas, com exceção do Paraguai os demais membros do MERCOSUL podem ser excluídos do SGP , poderia haver um incentivo nesta direção. Ao mesmo tempo, a adoção de critérios tão rígidos pode ser vista como instrumento de pressão europeu para que estas negociações sejam retomadas. Neste caso, o Brasil e seus parceiros do MERCOSUL precisam ter em vista não apenas os interesses individuais, mas também os interesses do bloco, diante do fim dos benefícios do SGP para a maioria deles.

É importante ainda levar em conta o prazo estabelecido para a alteração do SGP europeu. Se as negociações para um acordo de livre comércio entre MERCOSUL e UE forem retomadas, seria interessante ter em mente o prazo da alteração, para impedir que os exportadores brasileiros, argentinos e uruguaios sejam prejudicados. Em qualquer situação, os exportadores paraguaios não devem ser prejudicados.

V. Referências

AGÊNCIA ESTADO. Fim do benefício europeu preocupa setor industrial. 20/5/2011.

BARRAL, Welber; BOHRER, Carolina Pancotto. Os desafios da cooperação: perspectiva brasileira para o comércio com a União Europeia em 2009. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (org). Anuário Brasil-Europa 2009. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

COALITION FOR GSP. The U.S. Generalized System of Preferences Program: an update. February, 2011.

DG TRADE. The EU Scheme of Generalized Tariff Preferences. 2009**.**

EUROPEAN COMISSION. More benefits form preferential trade tariffs for countries most in need: reform of the EU Generalized System of Preferences. Memo/11/284. Brussels, 10 May 2011.

FIESP; AMCHAM. GSP Primer: Boosting Brazilian and American Industries. São Paulo, 2010.

FIESP. US Generalized System of Preferences – the impact for Brazil of CNL Exclusions. 2008.

_____. Análise do Impacto do Sistema Geral de Preferências (SGP) Europeu nas exportações brasileiras 2010. São Paulo, 19 de setembro de 2011.

JONES, Vivian C.; HORNBECK, J. F.; VILLARREAL, M. Angeles. Trade Preferences: economic issues and policy options. Congressional Research Service. February 24, 2011.

MDIC. Balança Comercial. Março de 2011.

_____. Balança Comercial. Janeiro a dezembro de 2010.

_____. Sistema Geral de Preferências Norte-Americano: Análise do Impacto de Exclusão de Produtos Brasileiros. 2008.

_____. Análise Econômica do Sistema Geral de Preferências Norte-Americano para o Brasil – ano base 2008. 2009.

_____. Sistema Geral de Preferências da Comunidade Européia. 2007.

_____. Análise Econômica do Sistema Geral de Preferências da União Européia para o Brasil – ano base 2008. 2009b.

PONTES QUINZENAL. PEDs criticam proposta de reforma do SGP europeu. Vol. 6, n. 9, 7 de junho de 2011.

_____. SGP dos EUA: metamorfoses. Vol. 5, n. 3, agosto de 2009.

US CHAMBER OF COMMERCE. Estimated Impacts of the US Generalized Systema of Preferences to US Industry and Consumers. Washington, D.C., 2006.

USITC. Trade Statistics. 2011

USTR. GSP by the Numbers. 2011

www.latn.org.ar

FLACSO ARGENTINA
Ayacucho 555, C1026AAC | Buenos Aires, Argentina
Teléfono: + 54 11 52 38 93 00 | Fax: + 54 11 43 75 13 73
Contacto y suscripciones: latn@latn.org.ar