

SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS (SGP): INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO COMERCIAL ENTRE A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA E OS PAÍSES DA AMÉRICA*

*Susana Maria Kakuta***

Introdução

Ainda que a Europa mantenha vínculos com a América Latina desde a conquista do nosso continente, as relações econômicas, em particular, caracterizam-se por uma assimetria em todos os sentidos, que perdura e se mantém através do tempo.

As relações econômicas da Comunidade Econômica Européia (CEE) com a América Latina são recentes e podem ser consideradas como de nova geração; entretanto não escapam de sua tendência histórica: comércio fundamentalmente baseado no intercâmbio de matérias-primas por produtos manufaturados, relações de intercâmbio desfavorável para nosso continente associadas a uma participação cada vez menor de nossos produtos no mercado da CEE.

Se ao anterior se agrega a implantação, por parte da CEE, de medidas como as de substituição das importações agrícolas, a proteção de ramos da indústria não competitivos e o desenvolvimento de uma hierarquia de preferências em suas relações comerciais, onde os países da América Latina se encontram em último lugar — depois dos países Ásia, Caribe e Pacífico (ACP), Mediterrâneos e da Ásia do Sul —, compreende-se o porquê dessa situação de marginalização comercial.

O SGP constitui-se no único instrumento de relação preferencial que a CEE mantém com os países da América Latina, quando se excetua a incorporação do Haiti e da República Dominicana ao esquema África, Caribe e Pacífico (ACP). Tal fato, por si mesmo, justifica o presente texto, cuja importância se reforça ainda mais quando se considera a escassa bibliografia existente.

Neste texto, analisa-se a origem do esquema SGP, suas principais características, a evolução de sua aplicação por parte da CEE, assim como seu funcionamento.

Por outro lado, analisa-se a evolução do comércio SGP dos países da América Latina, sua participação nas importações SGP totais da CEE, quando comparada com a participação de outros Países em Vias de Desenvolvimento (PVD).

* Trabalho premiado com o 3º lugar no concurso Cinquentenário do SOCECON-RS, realizado em setembro de 1993.

** Doutora em Relações Internacionais.

Efeitos de um sistema de preferências

Os efeitos das preferências tarifárias sobre as variáveis econômicas de um país são estudados no contexto conceitual das uniões aduaneiras. Os efeitos estáticos dos esquemas de preferências são discutidos em termos de desenvolvimento por Viner, Meade e Lipsey (VINER, 1950).

A diferença principal entre um sistema de tarifas preferenciais e uma união aduaneira é que as preferências são concedidas em uma base não recíproca, além do que não existe nenhum acordo sobre a formação de uma tarifa externa comum.

Essas características diferenciadoras são devidas ao fato de que os esquemas de tarifas preferenciais são geralmente considerados como instrumentos de política de desenvolvimento, enquanto as uniões aduaneiras são estabelecidas, teoricamente, entre países com níveis de ingresso similar, com o propósito de aumentar seu bem-estar. Apesar do exposto até aqui, os conceitos teóricos das uniões aduaneiras podem ser aplicados aos esquemas de preferências tarifárias, na medida em que não existem diferenças nos resultados obtidos (BECHMAN, 1975; JOHNSON, 1967; WESTON et al. 1980).

O pressuposto básico, em tais teorias, é que o livre comércio maximiza o bem-estar em escala mundial. Sendo assim, nenhuma redução nos direitos aduaneiros — mesmo se somente parcial ou seletiva — resultaria em uma destinação de recursos mais eficiente e levaria a um maior nível de bem-estar. Viner (1950), contudo, demonstra que, no caso de uma redução parcial de tarifas — ou seja, quando se concede uma redução de tarifas preferencial a algum país ou grupo de países, enquanto se mantém a tarifa para os outros —, se podem isolar dois efeitos de bem-estar, aos quais ele denominou criação e desvio de comércio.

Teoricamente, parte-se de um contexto no qual se supõe que os produtores domésticos são somente competitivos internamente, porque estão protegidos por barreiras tarifárias de uma magnitude tal que tornam o produto importado mais caro que o nacional. Supõe-se, também, que os produtores estrangeiros podem produzir a baixos custos. Nesse caso, a redução de tarifas para países específicos significa que as importações provenientes desses países aumentam em detrimento da oferta doméstica. Essa criação de comércio leva a uma destinação mais eficiente de recursos e à satisfação de uma determinada demanda a custos menores.

O desvio de comércio pode ocorrer, levando a uma menor eficiência alocativa e, portanto, reduzindo o bem-estar. O desvio de comércio é a substituição de importações de um país não beneficiado por aquelas provenientes dos países beneficiados pela redução tarifária, ao permitir que os países beneficiados possam oferecer seus produtos a um preço menor que aquele a que estavam obrigados quando pagavam a tarifa. Também é possível que o desvio de comércio provoque uma perda de eficiência se a produção é, de fato, mais eficiente nos países não beneficiários que nos beneficiários, sendo a vantagem de preço devida unicamente ao tratamento preferencial.

Se o esquema de tarifa preferencial leva a um ganho líquido ou a uma perda líquida, isso pode determinar-se pela comparação da perda de eficiência causada pelo desvio de comércio com a eficiência ganha pela criação de comércio. Como a criação de comércio se constitui em uma boa medida para medir os ganhos de eficiência, uma estimação da eficiência perdida deve levar em consideração os custos de ambos, beneficiários e não beneficiários.

Deve-se considerar, também, que esta análise de impactos de um esquema de tarifa preferencial se baseia em um modelo de equilíbrio geral de três países, no qual se supõe a competência perfeita e a homogeneidade do produto intercambiado. O impacto dos efeitos de comércio, dentro dos ganhos de eficiência e bem-estar, pressupõe também que a produção em um país determinado pode ser reestruturada, relativamente sem problemas.

O enfoque estático dos efeitos de um esquema de tarifas preferenciais, de certa maneira, ignora o estímulo dinâmico do crescimento dos países como sendo um objetivo importante de todos os esquemas de tarifas preferenciais e a distribuição dos ganhos ou perdas de bem-estar entre os países participantes. Johnson (1967) sustenta que, contrariamente ao que supõe a teoria das uniões aduaneiras, a criação de comércio pode levar a uma perda de eficiência, desde que a destinação ótima dos recursos não dependa das tarifas nominais e, sim, das taxas efetivas de proteção e, portanto, da estrutura tarifária total do país importador.

Os efeitos dinâmicos são os incrementos de produtividade via economias de escala, provocados pela expansão de mercado, bem como por uma maior difusão da tecnologia e do conhecimento organizacional. Além do que, pode levar a um aumento nos investimentos — como resultado de uma maior expectativa de vendas — a uma redução da incerteza quanto ao cumprimento dos acordos institucionais e a uma intensidade maior da competição como consequência das importações adicionais. Os efeitos dinâmicos são sempre maiores que os efeitos estáticos originais.

A introdução do SGP leva a uma mudança nos preços relativos dos países beneficiários às expensas dos outros ofertantes. Um aumento na parcela dos países beneficiários, em detrimento dos outros ofertantes, no mercado dos países importadores que concedem a preferência, pode ser esperado se a demanda do produto não é completamente elástica. Ainda que não existam mudanças nos preços relativos entre os países não beneficiários, entre aqueles que recebem a preferência e os produtores domésticos, uma mudança nas parcelas do mercado dos produtores pode também ser esperada devido à variação da elasticidade dessa substituição. De todas as formas, não é possível fazer previsões, *à priori*, sobre a extensão e a direção desses movimentos sem conhecer a magnitude dessa elasticidade.

O mesmo se pode dizer sobre as mudanças de fluxo de comércio em termos absolutos. A médio e longo prazos, um aumento pode ser esperado na absorção dos produtos preferenciais, desde que o nível de seus preços médios *vis-à-vis* aos preços dos produtores não preferenciais caiam como resultado da isenção ou redução tarifária. É possível que as exportações dos outros países, assim como as vendas dos produtores domésticos, dentro do mercado afetado, sejam reduzidas, considerando-se que o nível de demanda permaneça constante. A resultante dos incentivos competitivos pode levar a ganhos de eficiência para os produtores não beneficiados e consequentemente a um incremento adicional da demanda, gerando dessa forma um efeito compensador.

Origem

A partir da Carta de Havana de 1948, os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) têm reclamado uma maior participação no comércio mundial. Para levar a cabo tal propósito, esses países têm direcionado propostas no sentido de permitir-lhes um melhor acesso ao mercado interno dos países industrializados, cujos mercados se caracterizam por elevado grau de proteção tarifária.

O principal argumento utilizado pelos PVD têm sido que o excessivo protecionismo dos países desenvolvidos agravava, ainda mais, o problema da pobreza em que se debatiam, ao reduzir as possibilidades de ampliar seu mercado e/ou gerar as divisas necessárias ao financiamento de seu processo de industrialização. Justificam que se cria, assim, um círculo vicioso entre o limitado crescimento industrial, mercado reduzido, pobreza, limitado crescimento, etc.

A idéia da utilização de um sistema de preferências que reduza as tarifas para alguns dos produtos comercializados pelos PVD foi lançada por ocasião de uma reunião do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), em 1963. A reunião, dentro do primeiro decênio das Nações Unidas (NU) para o desenvolvimento, visava impulsionar a cooperação dos países industrializados e os países pobres em vias de desenvolvimento.

Em maio de 1964, na Conferência de Comércio celebrada em Genebra, foi aprovado o princípio das preferências generalizadas e não recíprocas, em favor dos países em desenvolvimento. Em finais de 1967, os PVD aprovaram um documento denominado **Carta de Argel**, onde exigem o estabelecimento do SGP com 20 anos de duração.

Sua materialização concretizou-se em 1968, na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNTACD), realizada em Nova Delhi e que finaliza com a aprovação da Resolução nº 21 do Comitê Especial de Preferências, em outubro de 1970.

Em 1971, o GATT acordou outorgar aos PVD uma derrogação, pelo prazo de 10 anos, da cláusula 1ª, que diz respeito à nação mais favorecida, permitindo a aplicação do sistema por parte dos países desenvolvidos às importações procedentes dos PVD, sem a existência de contrapartida por parte destes últimos.

Nesse mesmo ano, a CEE adotou seu primeiro esquema de SGP, destinado aos 91 países-membros do Grupo dos 77.

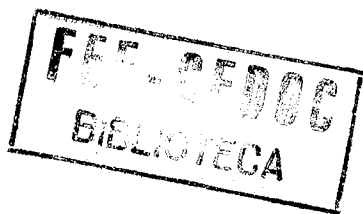
Objetivos

As preferências generalizadas consistem em uma redução total ou parcial — que outorgam os países desenvolvidos — dos direitos de aduana a que estão submetidas as importações procedentes dos PVD. Os PVD, dessa forma, gozam de um acesso privilegiado ao mercado dos países desenvolvidos, caracterizados na época da criação do Sistema por um alto grau de proteção e pela inexistência de acordos comerciais recíprocos.

Os PVD, com poucas exceções, eram caracterizados pela homogeneidade em seus níveis de desenvolvimento e pela não-participação nos mecanismos de negociação do GATT ou nas ações multilaterais derivadas desse mecanismo.

Esse contexto explica que o objetivo principal do SGP tenha sido o de promover e acelerar o desenvolvimento, o crescimento econômico e a industrialização dos PVD, a partir da promoção e da diversificação de suas exportações.

Na medida em que o SGP oferecia uma margem preferencial elevada naqueles produtos incluídos no sistema, os PVD obtinham uma posição vantajosa real em relação ao tratamento aduaneiro que se concediam entre si os países industrializados. O SGP constituía-se, também, em uma alternativa mais atrativa para a obtenção de descontos tarifários, uma vez comparada aos mecanismos de negociação do GATT, que levavam implícitos a cláusula de nação mais favorecida.



Características

As preferências generalizadas da CEE caracterizam-se por: a) serem autônomas, ou seja, são produto da ação unilateral do outorgante, o que não permite um processo de negociação com os países beneficiários; b) serem não discriminatórias, sendo outorgadas reduções tarifárias às importações procedentes, em princípio¹, de todos os PVD que as solicitem; c) não existir princípio de reciprocidade, o que significa que não existe uma contrapartida por parte dos países beneficiários; d) as preferências terem um caráter temporal limitado; e, por último, e) conterem mecanismos de salvaguarda que permitem aos países outorgantes manter um certo controle sobre os intercâmbios efetuados, a partir do estabelecimento da redução tarifária.

Duração — a duração do SGP da CEE é renovada por períodos anuais sobre uma base decenal. Ao expirar o primeiro decênio de aplicação, sua prorrogação foi efetuada devido ao fato de que o princípio do tratamento preferencial e diferencial adquire caráter permanente, sendo incorporado na chamada cláusula de habilitação adotada pelo GATT, em 28.11.79, que permitiu a compatibilidade dos benefícios do SGP com o melhoramento do *status* econômico dos PVD.

Em 1981, a CEE introduziu mudanças para tratar de superar algumas das limitações do Sistema, entre elas uma simplificação nos trâmites administrativos. Também se introduz o princípio da individualização e a modulação das vantagens. Em 1985, regulou-se o tratamento diferenciado outorgado aos países beneficiados, individualizando as cotas.

Em 1986, foram efetuadas algumas modificações que implementaram um tratamento mais formal e restritivo para os países que adquirem um determinado grau de desenvolvimento e que afetam principalmente as importações de têxteis procedentes dos PVD. Em 1987, foram realizadas correções relacionadas com o comércio dos produtos têxteis.

Para a presente década, a renovação está condicionada à espera dos resultados da revisão global do Sistema, dentro do marco da UNTACD, o que tem significado prorrogar provisoriamente para 1991, 1992 e 1993, com algumas modificações, o esquema de preferências generalizadas de 1990.

Países beneficiários — os países latino-americanos não são objeto de outro tratamento preferencial por parte da CEE. São beneficiários efetivos do SGP, junto com outros 21 países do Sul e Sudeste Asiático e 10 do Médio Leste.

Apesar de existirem alguns acordos bilaterais entre a CEE e alguns países latino-americanos para promover as exportações desses países para o mercado europeu, estes não têm caráter preferencial e não envolvem concessões sobre as barreiras impostas às importações procedentes desses países.

¹ Até o desaparecimento do muro de Berlim, o SGP só era outorgado a alguns países do Leste Europeu dentro do marco dos acordos bilaterais, como, por exemplo, com a ex-Iugoslávia e a Romênia. De outro lado, a aplicação do Sistema para a Coreia do Sul foi suspensa por considerar-se que esse país pratica medidas discriminatórias contra os produtos da CEE. Taiwan tampouco se beneficia, por não pertencer ao sistema da ONU.

Também se deve assinalar que entre os 20 países latino-americanos beneficiados pelo Sistema, encontram-se o Haiti e a República Dominicana. Os dois, ao fazerem parte dos países ACP, obtêm vantagens² muito superiores às que obteriam dentro de esquema SGP.

Os países latino-americanos que fazem parte do esquema SGP da CEE são classificados de acordo com seu ingresso *per capita* e seguindo a nomenclatura estabelecida pelo Banco Mundial (Quadro 1).

Quadro 1

ÍNDICE DE INGRESSO <i>PER CAPITA</i> (1990)	PAÍSES LATINO-AMERICANOS
Baixo, com menos de US\$ 500.	Haiti
Médio-baixo, com mais de US\$ 500 e menos que US\$ 2.000.	Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana.
Médio-alto, com mais de US\$ 2.000 e menos de US\$ 6.000.	Argentina, Brasil, México, Uruguai, e Venezuela.

FONTE: ASHOFF, G. (1988). **La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas**. Madri: IRELA. (Documento de trabajo, n.16).

BORRMAN, A. et al. (1981). **The EEC'S generalised system of preferences**. Hamburgo: Martinus Nijitoff.

COOPER, R. (1972). The European Community's system of generalized tariff preferences: a critique. **Journal of Development Studies**, v.8, n.4, p.379-397.

Produtos cobertos — os produtos cobertos pelo SGP são divididos em agrícolas e industriais. Os produtos agrícolas que estão sob o trato preferencial são aqueles que não fazem parte da Política Agrícola Comunitária (PAC), e, segundo a sensibilidade dos produtos, a margem preferencial varia de uma redução mais ou menos elevada até uma franquia total.

² Entre elas: entrada de produtos industrializados, livres de impostos e de restrições qualitativas; entrada de produtos agrícolas não submetidos à Política Agrícola Comunitária (PAC), ou seja, livres de impostos, mas com algumas restrições quantitativas e sazonais; benefícios de redução e suspensão dos impostos variáveis. Produtos como o açúcar e a carne bovina têm mercado seguro e preços favoráveis garantidos

Em 1986, 95 produtos se beneficiavam de um direito de aduana zero. Os países beneficiários tinham direito a uma preferência tarifária, em um número total de produtos, que passa de 145 em 1971 para 353 em 1990. Essa ampliação é explicada, por um lado, pelos compromissos particulares da CEE, com respeito aos PVD vinculados à *Commonwealth*, que foram incorporados por motivo da adesão do Reino Unido à Comunidade; e, por outro lado, pela incorporação de produtos cujas importações preferenciais estavam limitadas quantitativamente.

Os produtos industriais sob o trato preferencial são aqueles dos Capítulos nº 25 a nº 49 e nº 64 a nº 97 da Tarifa Aduaneira Comum (TAC), com exceção dos produtos contemplados no Tratado Constitutivo da Comunidade Européia de Carvão e Aço (CECA). Alguns produtos têxteis, os referentes aos Capítulos nº 50 a nº 63 da Tarifa Aduaneira Comum, têm um tratamento diferenciado que é regido pelo Acordo Multifibras (AMF). Outra diferenciação importante é a que divide os produtos industriais em sensíveis e não sensíveis, o que determinará o tratamento preferencial a que serão submetidos.

O número de produtos cobertos pelo SGP não tem aumentado significativamente nos últimos anos (Tabela 1). Isso se deve, em parte, à proliferação da exoneração total aos produtos dos Países Menos Desenvolvidos (PMD), via tratamento diferenciado, o que lhes concede as mesmas vantagens que usufruem os países ACP.

Tabela 1

Número de produtos cobertos pelo SGP - 1973 e 1985

CAPÍTULOS	TAC	1973	1985
01-24		155	504
25-99		5 015	5 511
TOTAL		5 170	6 015

FONTE: COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (1986). **Guide pratique pour l'utilisation du schéma des preferences tarifaires generalisées des communautés europeennes**. Luxemburgo.

— (1987). **Las preferencias Arancelarias de la Comunidad Europea**. Bruselas.

— (s.d.). **Practical guide to the use of the European Communities schéma of general tariff preferences**. Bruselas. (vários números)

— (s.d.a). **SPG-exportar a Europa**. Bruselas. (Dossier, 24).

BORRMAN, A. et al. (1981). **The EEC'S generalised system of preferences**. Hamburgo: Martins Nijitoff.

Participação dos estados-membros — a existência de países com setores produtivos desenvolvidos e altamente competitivos como, por exemplo, o Brasil tem reforçado a adoção de medidas chamadas de diferenciação, que limitam a parte dos benefícios correspondentes a estes, como também a adoção de medidas protecionistas destinadas a limitar o acesso ao SGP dos países exportadores, mediante uma menor cobertura aos produtos do esquema comunitário considerados como sensíveis.

O SGP inclui uma modulação em função dos mercados nacionais da CEE, o que reduziu a distribuição desigual de custos e benefícios entre as diferentes regiões das concessões aos PVD. A partir deste ano, com a implantação do Mercado Comum, não será mais aplicável o mecanismo de modulação do SGP por cotas de importação para certos produtos, cotas que eram destinadas aos mercados dos países-membros da CEE.³

Limitações quantitativas — os produtos agrícolas incluídos dentro do SGP são admitidos sem nenhuma restrição com relação ao seu volume, apesar da existência de uma cláusula de salvaguarda inspirada no artigo XIX do GATT, que permite o restabelecimento parcial ou total do direito de aduana, se as importações forem efetuadas em quantidades ou preços que possam produzir distorções no mercado comunitário de produtos similares ou substitutos.

Cinco dos produtos agrícolas inscritos têm contingentes tarifários: conservas de abacaxi em rodela, meias-luas ou espirais e demais conservas de abacaxi, café solúvel; fumo bruto ou não industrializado do tipo virgínea e os demais fumos. Cada contingente é aberto para o conjunto dos beneficiários, e seu limite total é distribuído em cotas entre os países-membros da CEE. Se um Estado cobre sua cota de importação em lugar de restabelecer os direitos tarifários, pode fazer uso da cota de reserva, formada pelas entregas efetuadas pelos estados que não utilizaram totalmente sua cota.

Para os produtos industriais, incluídos os têxteis que não participam do Acordo Multifibras, foram introduzidos, em 1981, os princípios de individualização dos montantes preferenciais — o que garante a cada beneficiário uma quantidade específica — e a modulação das vantagens, permitindo observar a evolução dos intercâmbios e a situação dos países beneficiários.

Os produtos considerados sensíveis, provenientes de países beneficiários competitivos, têm suas importações administradas em contingentes individuais, divididos em cotas entre os estados-membros, enquanto os montantes individuais abertos para os países considerados não competitivos são administrados pelo limite máximo, que não é distribuído entre os estados-membros.

O Brasil, entre outros países, teve, a partir de 1986, vários contingentes reduzidos em 50% do montante em relação ao ano anterior, como consequência da atualização e da diferenciação dos limites preferenciais.

Para os produtos provenientes da CECA, também são aplicados os regimes de gestão de produtos industriais: contingentes individuais sem reserva, limites máximos individuais e bases de referência.

³ Se o produto é, por exemplo, um produto têxtil e se encontra dentro do AMF, a cota total individual seria repartida entre os países-membros da CEE da seguinte forma: Alemanha, 27,7%; Reino Unido, 22,7%; França, 17,8%; Itália, 14,8%; Portugal, 10,1%; Benelux, 4,9%; Dinamarca, 2,9%; Grécia, 1,9%; Espanha, 1,3%; e Irlanda, 0,9%.

O significado do SGP para o comércio externo dos PVD

Quando de sua criação, a utilização do SGP representava a possibilidade de aceder aos mercados dos países industrializados sem conceder reciprocidade de tratamento, ao mesmo tempo em que representava uma vantagem efetiva, se comparada com o tratamento mútuo que se concediam os países industrializados. Essa vantagem derivava de uma margem preferencial individual elevada.

Essa margem diminuiu drasticamente, devido às reduções tarifárias generalizadas outorgadas no marco das negociações do GATT; devido à proliferação das zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras entre países industrializados; e devido à utilização, cada vez maior, de barreiras não tarifárias em setores considerados sensíveis, como o têxtil, onde os PVD poderiam aumentar suas exportações em função do crescimento desse setor nesses países.

A redução da margem preferencial dos PVD *vis-à-vis* aos países industrializados soma-se à sua perda de posição relativa frente aos países ACP e Mediterrâneos, que usufruem de um tratamento preferencial mais favorável do que o concedido pelo esquema SGP. Como salientamos no início, para os países latino-americanos a utilização do SGP representa o único tratamento preferencial, não recíproco, para suas exportações à CEE.

Apesar da redução das importações provenientes dos PVD, segundo os dados da Comissão Europeia, dos 16 milhões de ECUs em 1986, foram concedidas reduções tarifárias com valor total de um milhão de ECUs, o que representa 6,25% sobre o valor total importado (CEE, 1987).

As exportações dos PVD beneficiadas pelo SGP são afetadas de maneira negativa pela: a) complexidade da utilização do sistema; b) incerteza com relação ao destino dos produtos, dado o caráter imprevisível dos limites quantitativos, o que aumenta a instabilidade do sistema; c) falta de transparência; e d) falta de equidade em razão do tratamento político que o SGP dá ao restabelecimento do direito de aduana.

As economias dos PVD que exportam efetivamente e que dependem de poucas fontes de ingresso externas são prejudicadas pela utilização dos limites quantitativos.

Para os Países Menos Adiantados (PMA), que têm um trato sem limites e com cobertura mais ampla, o Sistema não tem significado aumentar sua participação no comércio coberto pelo SGP, o que se deve à estrutura administrativa; à falta de informação sobre as oportunidades de exportação; às dificuldades de comunicação e fundamentalmente ao caráter altamente restritivo das normas de origem. As normas de origem, criadas em princípio para ajudar e acelerar o processo de industrialização nesses países, ao terem regras muito particulares com relação ao grau de transformação exigido para a importação de um produto, não têm permitido que os PMA se beneficiem do Sistema.

Todos os fatos até agora apontados têm levado a questionar o papel do SGP como elemento-chave na promoção de exportações dos PVD e conseqüentemente de aceleração de seu crescimento industrial, ainda que o SGP tenha se mostrado positivo para os países que têm desenvolvido setores competitivos de exportação e para aqueles países que experimentaram um crescimento acelerado de seu PIB.

O caráter temporal e não obrigatório do SGP torna-o revogável em qualquer momento. Tal fato aumenta ainda mais sua incerteza e reduz a importância que teria como substituto aos mecanismos multilaterais do GATT — que, a partir da Ronda de

Tóquio, se tem convertido em um instrumento prioritário para os PVD, ao garantir um acesso mais seguro ao mercado dos países industrializados, tendência que deve confirmar-se ao finalizar as negociações da Rodada Uruguai.

A importância do SGP no comércio total da CEE

As exportações dos beneficiários do SGP alcançaram, em 1988, a cifra de 83 bilhões de ECUs. Como se demonstra na Tabela 2, representam quase um quinto do total das importações da CEE e 70% do total das importações provenientes dos PVD (CEE, 1987; Eurostat, s.d.).

Na Tabela 2, observa-se um elevado aumento do comércio entre os países industrializados, produto mais do crescimento dos acordos multilaterais entre esses países e da redução das exportações dos PVD do que do aumento real das exportações entre países industrializados. Observa-se, também, um declínio acentuado da participação nas exportações dos PVD em geral e dos beneficiários do SGP em particular.

A diminuição de participação dos países beneficiários do SGP, de cerca de 40%, entre 1981 e 1988, deve-se fundamentalmente à redução dos preços das matérias-primas, em especial do petróleo de países exportadores, que são incluídos e que se beneficiam do Sistema. Quando os excluímos, a participação dos países beneficiários do SGP permanece estável, em torno de 18-20%, o que significa que, apesar da redução das margens de preferência e de imposição de cotas, os países integrantes do SGP conseguem manter sua cota relativa no mercado da CEE.

A participação dos países da AL-20⁴ no SGP

As exportações beneficiárias do SGP aumentaram, em 1989, para US\$ 5.665 milhões (ASHOFF, 1988). As importações do SGP provenientes dos PVD representam cerca de 30% do total importado. Na Tabela 3, pode-se notar uma redução acentuada da participação dos países de baixos ingressos, o que pode ser explicado pela incorporação do Haiti aos países ACP.

Entre 1980 e 1988, existe uma queda de mais de 10% na participação dos países de ingressos médios-altos nas exportações totais dos países da AL-20 beneficiados pelo SGP, fato que se pode explicar pela queda das exportações venezuelanas de petróleo (derivados da redução dos preços do petróleo) e pelas políticas de diferenciação adotadas pela CEE que afetam principalmente o Brasil. Na Tabela 3, podemos observar também um crescimento da participação dos países de ingresso médio-baixo, o que se pode justificar como sendo o resultado dos processos de ajuste estrutural realizados por esses países e do esforço exportador realizado como consequência do problema da dívida, além do melhor conhecimento do mecanismo do SGP e um maior acesso ao mercado.

⁴ AL-20 é a abreviatura utilizada para caracterizar a América Latina com seus 20 integrantes, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Tabela 2

Estrutura geográfica das importações da CEE - 1981-1988

PAÍSES	1981	1984	1988
Industriais	48	51	62
Comércio estatal	8	10	8
Subdesenvolvidos	44	39	30
ACP	6	7	4
Mediterrâneos	9	10	8
Beneficiários do SGP	34	28	21
Beneficiários do SGP, exceto petróleo	18	20	18

FONTE: COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1987). **Las preferencias Arancelarias de la Comunidad Europea**. Bruselas.

EUROSTAAT STATISTIC (s.d.). (vários números)

Tabela 3

Participação percentual dos países da AL-20, por nível de ingresso, no SGP - 1980-1989

PAÍSES	1980	1985	1988	1989
Baixo ingresso ..	2,19	1,26	0,61	0,55
Médio-baixo	18,34	17,41	31,51	29,28
Médio-alto	79,47	81,33	67,88	70,17

FONTE: ASHOFF, G. (1988). **La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas**. Madrid: IRELA. (Documento de trabajo, n.16).

A evolução do comércio do SGP nos países da América Latina

A cota de mercado de participação das exportações beneficiadas pelo SGP da América Latina nas exportações dos PVD incrementa-se em 23,7% entre 1976 e 1980. Entre 1980 e 1989, a cota de mercado sofre oscilações, sem que se possa estabelecer uma tendência clara. Essas oscilações podem ser explicadas por vários fatores, entre eles o maior uso do SGP pelos outros PVD, e por uma taxa de crescimento mais lenta do volume de exportações dos países da AL-20, consequência da redução dos preços do petróleo.

Tabela 4

Exportações do SGP da AL-20 para a CEE - 1976-1989

PAÍSES	1976	1980	1985
AL-20 (US\$ milhões)	923	2 436	2 670
Outros PVD (US\$ milhões)	2 546	4 960	8 535
Total (US\$ milhões)	3 469	7 396	11 205
% de AL	26,6	32,92	23,82
PAÍSES	1986	1988	1989
AL-20 (US\$ milhões)	2 353	5 445	5 665
Outros PVD (US\$ milhões)	8 755	12 929	13 600
Total (US\$ milhões)	11 108	18 374	19 265
% de AL	21,18	29,63	29,4

FONTE: COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1986). *Guide pratique pour l'utilisation du schème des préférences tarifaires généralisées des communautés européennes*. Luxembourg.

___ (1987). *Las preferencias Arancelárias de la Comunidad Europea*. Bruselas.

___ (s.d.a). *SPG - exportar a Europa*. Bruselas. (Dossier, 24).

ASHOFF, G. (1988). *La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas*. Madrid: IRELA. (Documento de trabajo, n.16).

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (1991). *Relaciones económicas entre América Latina y la CE*. (Documentos y estudios)

Tabela 5

Taxa de crescimento anual das exportações do
SGP da AL-20 para a CEE - 1985-89

PAÍSES	1985-86	1986-88	1988-89
AL-20	-11,9	52,1	4,1
Outros PVD	2,6	21,5	5,2
TOTAL	-0,9	28,6	4,8

FONTE: Tabela 4.

As mudanças introduzidas no SGP entre 1985 e 1986 afetaram mais as exportações latino-americanas do que as exportações do restante dos PVD. Deve-se considerar que a combinação de redução de preços do petróleo com a redução da margem de preferências afetou mais os países da América Latina do que os outros PVD, devido ao peso relativo que ocupam os países exportadores de petróleo e o Brasil nas exportações totais beneficiadas pelo esquema na América Latina. Tal fato se pode comprovar na Tabela 7.

Como já indicado anteriormente, os resultados positivos dos programas de ajuste estrutural postos em marcha por alguns dos países da América Latina explicam o elevado crescimento das exportações entre 1986 e 1988, além do crescimento do comércio mundial, o que explicaria também o bom desempenho dos outros PVD. Entre o período anterior e o de 1988 e 1989 existe uma redução do crescimento superior a 90%, apesar de se manter um crescimento positivo, ainda que modesto, no último período mencionado.

Comércio e cobertura beneficiada pelo SGP

A cobertura do SGP é definida como a relação das exportações de produtos incluídos no SGP e todas as exportações para a CEE que são submetidas a direitos de aduana, ou seja, corresponde à parte das exportações da América Latina que se beneficia de tratamento preferencial.

Como se pode verificar na Tabela 6, existe um movimento ascendente das exportações, que teriam um tratamento preferencial, o que estaria explicado, presumivelmente, não só pela maior difusão do Sistema, como também pelo tratamento

preferencial dado a alguns produtos de países considerados menos avançados e não competitivos. O argumento contrário utiliza-se para explicar a diminuição na cobertura dos outros PVD (Tabela 8a). A maior diversificação da oferta de exportações adequadas à demanda não tem sido suficiente para reverter essa tendência, devido ao contingenciamento de seus produtos, ao estabelecimento de limites máximos e à redução do benefício de tratamento preferencial, uma vez que esses países são considerados competitivos e exportadores de produtos sensíveis.

Os sistemas de cotas, os complicados trâmites burocráticos e as rígidas normas que compõem as regras de origem dos produtos são apontadas, por alguns estudos, como as causas principais da baixa utilização dos benefícios do SGP.

O benefício derivado do SGP é definido como a parte das exportações submetidas a direitos tarifários por parte da CEE que efetivamente se beneficia do tratamento preferencial do SGP.

Para os países da América Latina, a razão de benefícios tem uma tendência ascendente, chegando ao máximo em 1988, quando alcança mais de 38%. Para os outros PVD, a tendência não é clara, apesar de cair para menos de 20% em 1988 (Tabela 8b). Segundo a Comissão Européia, as razões para explicar essas mudanças estariam vinculadas a modificações na composição do produto, movimento de preços e trocas na administração do sistema — fatores que podem influenciar a relação de benefícios (CEE, s.d.).

Tabela 6

Quadro comparativo da cobertura do comércio do SGP da AL-20 e de outros países em desenvolvimento — 1980-1988

(%)

ANOS	COBERTURA		USO		BENEFICIO		RELEVANCIA	
	AL	PVD	AL	PVD	AL	PVD	AL	PVD
1980	38	84	44	27	16,7	22,7	10	5
1985	49	78	48	32	23,5	24,9	13	7
1986	47	70	45	36	21,1	25,2	12	15
1988	67	52	58	36	38,8	18,7	20	19

FONTE: ASHOFF, G. (1988). **La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas**. Madrid: IRELA. (Documento de trabajo, n.16).

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (1991). **Relaciones económicas entre América Latina y la CE**. (Documentos y estudios)

Tabela 7

Total das exportações SGP da CEE pelos países da AL-20 - 1976-1989

(US\$ milhões)						
PAÍSES	1976	1980	1985	1986	1988	1989
Argentina ..	82	231	182	155	376	513
Bolívia	2	4	1	2	9	3
Brasil	374	826	1 049	1 037	2 538	2 703
Chile	40	109	120	183	306	305
Colômbia ...	22	139	136	58	580	475
Costa Rica .	1	3	13	19	140	128
Cuba	13	66	45	66	98	136
Equador	5	19	22	17	69	80
Salvador ...	4	7	2	3	91	62
Guatemala ..	2	4	11	16	87	66
Haiti	1	53	34	49	33	32
Honduras ...	2	7	13	13	49	32
México	79	233	179	275	509	453
Nicarágua ..	1	1	1	3	63	48
Panamá	1	2	28	6	7	10
Paraguai ...	4	4	8	14	42	49
Peru	21	54	76	100	143	216
República Dominicana	22	27	18	12	31	47
Uruguai	24	65	42	73	93	104
Venezuela ..	222	580	719	252	180	202
Total AL-20	923	2 436	2 670	2 353	5 445	5 665
Outros PVD	2 546	4 960	8 535	8 755	12 929	13 600

FONTE: ASHOFF, G. (1988). **La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas**. Madri: IRELA. (Documento de trabajo, n.16).

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (1991). **Relaciones económicas entre América Latina y la CE**. (Documentos y estudios)

Por uso do SGP define-se a porcentagem de utilização efetiva do SGP, que é a razão entre as exportações que se beneficiam da redução tarifária acordada no SGP e as exportações cobertas pelo mesmo. Na Tabela 6 e na Tabela 8c, pode-se observar uma utilização cada vez maior do mecanismo por parte dos países da AL. A mesma tendência se observa nos outros PVD, apesar de que estes a utilizam de forma menos intensa.

A relevância do SGP é definida como a razão entre as exportações que se beneficiam das reduções do SGP e as exportações totais, o que possibilita um quadro bastante claro da importância do Sistema para o desenvolvimento do setor exportador, ou seja, é o papel que o SGP desempenha como dinamizador do Sistema.

Tabela 8

Utilização do SGP da CEE pelos países da AL-20 - 1976-1988
a) cobertura do SGP

PAÍSES	1976	1980	1985	1986	1988
Argentina	24	43	33	46	41
Bolívia	89	94	26	22	84
Brasil	52	61	53	63	74
Chile	80	87	60	73	47
Colômbia	17	17	16	6	81
Costa Rica	2	3	9	9	53
Cuba	31	42	64	63	62
Equador	10	43	23	15	33
Salvador	6	6	3	2	96
Guatemala	29	6	15	10	83
Haiti	23	98	99	99	100
Honduras	16	10	11	10	41
México	52	73	83	75	89
Nicarágua	7	3	4	6	75
Panamá	20	41	34	32	15
Paraguai	66	31	81	53	93
Peru	56	63	81	74	82
República Dominicana ..	88	75	71	44	129
Uruguai	29	57	40	41	41
Venezuela	78	85	95	83	64
Total AL-20	38	49	49	47	67
Outros PVD	84	78	78	70	52

b) benefício do SGP

PAÍSES	1976	1980	1985	1986	1988
Argentina	6,2	15,4	15,1	15,1	25,4
Bolívia	32,9	41,3	11,1	10,1	51,2
Brasil	22,8	26,2	24,3	23,9	41,0
Chile	38,4	40,0	38,0	40,8	38,5
Colômbia	4,7	9,5	12,4	3,2	46,9
Costa Rica	0,5	1,2	6,6	6,1	33,9
Cuba	9,3	23,5	39,0	27,1	27,2
Equador	3,7	7,7	11,0	7,0	21,7
Salvador	2,1	2,3	1,2	1,2	44,1
Guatemala	16,2	2,2	9,6	9,1	43,1
Haiti	2,7	63,0	54,4	59,4	74,0
Honduras	3,0	4,5	7,0	6,8	22,9
México	26,5	44,5	47,3	40,5	48,9
Nicarágua	1,6	0,8	1,4	2,1	56,2
Panamá	0,8	1,2	6,4	2,8	2,2
Paraguai	10,5	6,5	29,1	23,8	47,0
Peru	20,7	27,7	49,4	45,1	54,9
República Dominicana ..	86,2	57,7	59,6	19,8	73,5
Uruguai	15,0	26,7	28,8	29,9	31,9
Venezuela	51,4	59,5	86,4	54,7	38,6
Total AL-20	16,7	16,7	26,5	21,1	38,8
Outros PVD	22,6	22,6	24,9	25,2	18,7

(continua)

Tabela 8

Utilização do SGP da CEE pelos países da AL-20 - 1976-1988
c) uso do SGP

PAÍSES	1976	1980	1985	1986	1988
Argentina	26	36	46	33	62
Bolívia	37	44	43	46	61
Brasil	44	43	46	38	56
Chile	48	47	64	56	82
Colômbia	28	56	78	54	58
Costa Rica	25	40	73	68	64
Cuba	30	56	61	43	44
Equador	36	18	48	47	66
Salvador	36	38	42	62	46
Guatemala	56	37	64	91	52
Haiti	12	65	55	60	74
Honduras	19	45	64	68	56
México	51	61	57	54	55
Nicarágua	23	27	37	35	75
Panamá	4	3	19	9	15
Paraguai	16	21	36	45	51
Peru	37	44	61	61	67
República Dominicana ..	98	77	84	45	57
Uruguai	52	47	72	73	78
Venezuela	66	70	91	66	62
Total AL-20	44	48	48	45	58
Outros PVD	27	32	32	36	36

d) relevância do SGP

PAÍSES	1976	1980	1985	1986	1988
Argentina	5	9	8	7	12
Bolívia	2	2	1	2	7
Brasil	12	14	14	14	23
Chile	5	6	10	12	12
Colômbia	4	9	12	3	39
Costa Rica	2	1	6	6	33
Cuba	8	19	24	23	22
Equador	3	8	10	7	18
Salvador	2	2	1	1	44
Guatemala	1	1	6	8	36
Haiti	2	61	53	57	67
Honduras	2	4	6	6	21
México	20	16	8	12	18
Nicarágua	1	1	1	2	57
Panamá	1	1	10	2	1
Paraguai	4	2	5	8	10
Peru	6	7	11	14	18
República Dominicana ..	30	35	28	12	25
Uruguai	11	21	24	24	10
Venezuela	21	24	27	17	13
Total AL-20	10	13	13	12	20
Outros PVD	5	7	7	13	19

FONTE: ASHOFF, G. (1988). **La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas**. Madrid: IRELA. (Documento de trabajo, n.16).

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (1991). **Relaciones económicas entre América Latina y la CE**. (Documentos y estudios)

Como se pode verificar nas cifras apresentadas na Tabela 8d, apesar da tendência ascendente do coeficiente, este é muito baixo, em torno de 20% tanto para os países da América Latina como para os outros PVD, o que significa que somente 20% do total das exportações para a CEE se beneficiam do Sistema. A relevância do Sistema como mecanismo promotor das exportações é muito mais questionada. Como se depreende da Tabela 8c, 67% das exportações submetidas a direitos são cobertas pelo Sistema, e seu uso por parte dos países da América Latina é relativamente elevado.

Segundo uma análise da distribuição de benefícios, em 1988, entre os PVD, a China é o maior beneficiário do tratamento preferencial, enquanto o Brasil ocupa a segunda posição na participação dos benefícios do esquema, apesar de sua baixa participação na parcela do comércio coberto (BORRMAN et al., 1985).

Conclusão

A importância do SGP como instrumento de promoção do desenvolvimento e da diversificação das exportações dos países da América Latina têm sido limitada. Essa tendência se vê confirmada pelo baixo índice alcançado pela razão de relevância do Sistema.

Os países que mais se têm beneficiado do esquema são aqueles mais desenvolvidos — Brasil e México —, os quais adequaram sua oferta à estrutura de demanda de importação da CEE e que, ao se tornarem competitivos em alguns setores, tiveram suas exportações contingenciadas, em função de esses setores serem considerados como sensíveis pela CEE. Os outros beneficiados foram os exportadores de petróleo.

Apesar da tendência ascendente da razão de benefícios, estes não chegam a ser elevados, mostrando os limites do Sistema.

A principal conclusão é a de que, apesar de o SGP ter sido criado para promover o desenvolvimento dos PVD e aumentar sua participação no comércio com os países desenvolvidos (via promoção comercial e diversificação de produtos para exportação), sua aplicação não logrou cumprir seus objetivos.

Bibliografia

- ADUANAS INFORMA SOBRE LA COMUNIDAD (1991). Madrid: Ministério de Economia y Hacienda, n. 43, p. 10-43.
- ASHOFF, G. (1988). *La cooperación para el desarrollo entre la CE y AL: experiencias y perspectivas*. Madri: IRELA. (Documento de trabajo, n. 16).
- BECHMAN, M. (1975). Development and structure of GSP. *Journal of World Trade Law*, v. 9, p. 442-458.
- BORRMAN, A. et al. (1981). *The EEC'S generalised system of preferences*. Hamburgo: Martins Nijitoff.
- BORRMAN, A. et al. (1985). *The significance of the EEC'S generalized system of preferences*. Hamburgo: Hamburgo Institute of Economic Research.

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO - COM/90 (1990). Bruselas: CEE, 329.
- COMUNICACION DE LA COMISION AL CONSEJO - COM/92 (1992). Bruselas: CEE, 124.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO - COM/92 (1992a). Bruselas: CEE, 417.
- COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (s.d.). **Practical guide to the use of the European Communities scheme of general tariff preferences**. Bruselas. (vários números).
- COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1986). **Guide pratique pour l'utilisation du schème des preferences tarifaires généralisées des communautés européennes**. Luxemburgo.
- COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1987). **Las preferencias Arancelárias de la Comunidad Europea**. Bruselas.
- COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (s.d.a). **SPG - exportar a Europa**. Bruselas. (Dossier, 24).
- COOPER, R. (1972). The European Community's System of generalized tariff preferences: a critique. **Journal of Development Studies**, v.8, n.4, p.379-397.
- DIÁRIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES - DOCE (1985). Luxemburgo, CEE, n.L331, L352.
- DIÁRIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES - DOCE (1990). Luxemburgo: CEE, n.L370.
- DIÁRIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES - DOCE (1992). Luxemburgo: CEE, L52/1.
- DIÁRIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES - DOCE (1993). Luxemburgo: CEE, n.c60.
- DIAZ-LLANOS, R. (1971). **El acuerdo preferencial España-CEE y el sistema de preferencias generalizadas de la Untacd**. Madrid.
- EUROSTAT STATISTIC (s.d.). (vários números).
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (1991). **Relaciones economicas entre América Latina y la CE**. (Documentos y estudios).
- JOHNSON, H. (1967). **Economic policies towards developed countries**. Washington.
- MUÑOZ, J. A. (1990). La normativa de origen de carácter preferencial en la legislación comunitária. **Aduanas, Revista de Comércio Internal y Estudios Fiscales**, Madrid, n.369, p.23-28.
- VINER, J. (1950). **The custom unions issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- WESTON, A. et al. (1980). **The EEC'S generalised system of preferences**. London: Overseas Development Institute.