

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 742

**O SISTEMA DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS
DA UNIÃO EUROPÉIA***

Marta Reis Castilho**

Rio de Janeiro, julho de 2000

* A autora agradece os comentários de Honório Kume. Este trabalho faz parte do projeto “Barreiras comerciais impostas pela União Européia às exportações do Mercosul e seu acesso ao mercado europeu”, financiado pelo convênio Cepal-IPEA.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Nelson Cruz

Revisão: André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virgínia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

| | |
|---|----|
| 1 - INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 - A PROTEÇÃO NA EUROPA: QUADRO INSTITUCIONAL..... | 1 |
| 2.1 - Os Instrumentos da PCC | 1 |
| 2.2 - Os Acordos Preferenciais da UE | 11 |
| 3 - A ESTRUTURA DE PROTEÇÃO EUROPÉIA | 21 |
| 3.1 - A Evolução das Importações Europeias no Período Recente | 21 |
| 3.2 - Barreiras Tarifárias | 30 |
| 3.3 - Barreiras Não-Tarifárias | 41 |
| 3.4 - A Pirâmide de Preferências Européia | 48 |
| 4 - CONCLUSÕES..... | 50 |
| ANEXO | 52 |
| BIBLIOGRAFIA | 61 |

RESUMO

As relações comerciais entre a União Européia (UE) e seus parceiros se caracterizam pela existência de uma hierarquia de preferências e são regidas pela política comercial européia, pelos diversos regimes especiais e pelos múltiplos acordos preferenciais. Este trabalho apresenta, em primeiro lugar, o quadro institucional das relações comerciais da UE e, em segundo lugar, examina a estrutura de proteção européia. A análise das barreiras tarifárias e não-tarifárias impostas pela UE, segundo parceiro e produto, nos permite ordená-las de acordo com as condições de acesso ao mercado europeu, revelando assim a posição relativa de cada um dentro da hierarquia de preferências européia.

ABSTRACT

The European Commercial Policy is characterized by a hierarchy of trade preferences which determines the access conditions to European Market for extra-EU partners. This paper first analyses the institutional framework of the European Union trade relationships with most of their external partners. Secondly, it examines the resulting structure of European tariff and non-tariff import protection by sector and by partner, what allows one to identify the relative position of each partner in the European hierarchy of preferences.

1 - INTRODUÇÃO

A formação da Comunidade Européia (CE) e a consolidação do mercado único em 1992 causaram muitos receios quanto ao seu caráter protecionista *vis-à-vis* o resto do mundo. Essa suspeita levou à realização de inúmeros trabalhos sobre o impacto da política comercial e de outras políticas setoriais européias sobre os fluxos de comércio com terceiros países. Nesses trabalhos, no entanto, ignora-se com frequência a importante discriminação entre países presente na política externa européia, distinguindo-se raramente os diferentes tratamentos dados aos diversos parceiros. Esse aspecto não deve ser negligenciado em uma análise sobre as condições de acesso ao mercado europeu.

Esse tratamento diferenciado resulta da aplicação de inúmeras medidas de cunho comercial. Na realidade, as relações comerciais da União Européia (UE) com o resto do mundo são regidas: *a*) pela política comercial comum (PCC), que define as condições gerais de acesso ao mercado europeu para os produtos importados e as condições de *saída* dos produtos europeus; *b*) pelos acordos preferenciais, que determinam condições de acesso privilegiado para certos parceiros, assim como as condições de entrada dos produtos europeus nesses mercados; *c*) pelos regimes especiais, que gerem o comércio dos setores “têxtil e vestuário” e “ferro e aço”; e *d*) pela política agrícola comum (PAC). A combinação desses elementos determina o tratamento diferenciado dado a cada parceiro, definindo então a “hierarquia de preferências européia”, ou seja, a pirâmide das relações comerciais entre a UE e seus parceiros externos.

Este trabalho visa analisar as condições de acesso ao mercado europeu de seus diversos parceiros comerciais e está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 refere-se ao quadro institucional, em que são examinados as políticas e os instrumentos que regem as relações comerciais européias, assim como os múltiplos acordos preferenciais. A Seção 3 é consagrada à aplicação efetiva desses instrumentos, em que se analisa, então, a estrutura da proteção européia. Finalmente, a Seção 4 conclui o trabalho, colocando em evidência as principais características das políticas que regem as relações comerciais externas européias.

2 - A PROTEÇÃO NA EUROPA: QUADRO INSTITUCIONAL

Nesta seção, analisam-se as diversas políticas, os regimes e acordos preferenciais que regem as relações externas da UE com seus parceiros extra-UE.

2.1 - Os Instrumentos da PCC

A PCC é formada por um conjunto de instrumentos aplicados às exportações ou importações, com objetivos defensivos e de “incitação”. Aqui, daremos ênfase aos instrumentos que têm um papel importante na formação da hierarquia das preferências comunitárias. Por isso, não faremos uma análise exaustiva de cada política ou medida, mas apresentaremos as medidas que fazem parte dos acordos

comerciais, seja por questões de disciplina, seja como meio de concessão de preferências suplementares. As medidas analisadas são as regras de origem, as medidas *antidumping* e anti-subsvenção, o acordo relativo aos têxteis e vestuário (ATV) e o relativo ao ferro e aço. Dada a importância do comércio agrícola e da PAC, a última parte será consagrada às regras específicas a este próprio setor.

2.1.1 - As regras de origem

As regras de origem são um instrumento importante de discriminação entre parceiros comerciais e, como tais, podem ser utilizadas tanto como medida de proteção quanto de *facilitação* de acesso a mercado (no quadro dos acordos preferenciais). Elas determinam em que medida um produto deve ser considerado como nacional e, por consequência, qual o regime comercial relativo a ele. Assim, a própria definição de produto nacional e, por conseguinte, do conteúdo de componentes locais fixa o grau de restrição dessas regras.

Como instrumento *facilitador* do comércio, a “acumulação de origem” pode ser aplicada entre vários países de maneira a permitir a integração da sua produção. Essa acumulação pode ser parcial (bilateral) ou completa (diagonal). No regime bilateral, a acumulação de origem faz-se exclusivamente entre os dois países parceiros (o importador e o exportador do bem final). No regime diagonal, o bem final pode utilizar componentes de um terceiro beneficiado pelo mesmo regime.

Assim, entre a UE, a Associação Européia de Livre Comércio (Aelc) e os Países da Europa Central e Oriental (Peco) a acumulação é diagonal,¹ o que significa que um produto fabricado na Polónia, utilizando componentes noruegueses, recebe o mesmo tratamento se fosse integralmente fabricado com componentes poloneses.

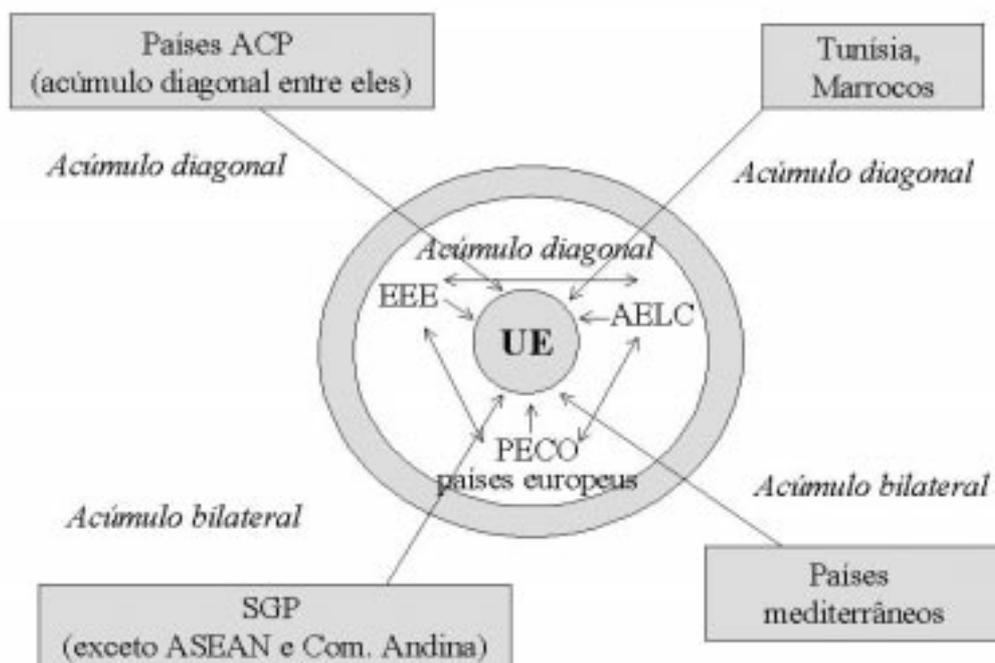
A figura adiante mostra as diferentes regras de origem preferenciais.

O acúmulo diagonal aplica-se então no interior da Europa (abrangendo 28 países²), no Marrocos e na Tunísia, e em alguns países beneficiários do Sistema Geral de Preferências (SGP), fazendo parte de um agrupamento regional [Asean, Mercado Comum da América Central (MCAC) e a Comunidade Andina (CAN)]. Para as ex-colônias da África, Caribe e Pacífico — os chamados países ACP — a acumulação é diagonal no interior da zona, ao passo que com a UE é bilateral.

¹ Essa regra figura igualmente nos acordos com Tunísia e Marrocos.

² Os 15 países da UE, os seis Peco, os três bálticos e os quatro da Aelc.

Acúmulo de Origem nos Acordos Preferenciais da UE



Fonte: OMC (1997b).

2.1.2 - As medidas *antidumping* e anti-subsvenções

Os instrumentos de defesa comercial são freqüentemente utilizados de maneira abusiva, tornando-se assim um instrumento de proteção comercial como qualquer outra barreira não-tarifária (BNT).³ A descoberta desse desvio levou ao reforço da legislação multilateral durante as duas últimas rodadas de negociações. Relativamente às medidas *antidumping*, salvaguarda e direitos compensatórios, as negociações da Rodada Uruguaí foram responsáveis pela melhora das disciplinas existentes,⁴ por meio do esclarecimento dos critérios e dos processos de investigação e de verificação, assim como da aplicação de medidas compensatórias.

³ Alguns autores sublinham o papel importante das medidas *antidumping* como medida de proteção às importações [ver Messerlin (1995) e Barbet (1997)]. Podemos citar, por exemplo, a proliferação desse tipo de medida sobre as importações de produtos siderúrgicos, após a eliminação das restrições quantitativas. Outros autores sublinham a utilização freqüente desse instrumento no caso das zonas de livre comércio europeias [ver Colier *et alii* (1997)]. Infelizmente, os dados fornecidos da base Trade Analysis and Information System (Trains) só cobrem as novas medidas aplicadas em 1996 e limitam-se a indicar sua aplicação. Este restringe fortemente a análise pois, sabendo a natureza dessas medidas, outras informações abrangendo a data exata da abertura, o desfecho ou não do processo, assim como o montante dos direitos aplicados, são necessárias para a avaliação da amplitude e dos efeitos dessas medidas.

⁴ As disciplinas relativas ao *dumping*, às subsvenções e às salvaguardas são o objeto dos artigos 6º, 17 e 19 do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e dos acordos suplementares, como o relativo às subsvenções e direitos compensadores.

Dentre os instrumentos de defesa comercial, as medidas *antidumping* são as mais usadas pela UE [ver Messerlin (1995) e Barbet (1997)]. Alguns autores chegam a afirmar que essas medidas são frequentemente utilizadas contra os países com os quais a UE possui acordos preferenciais, de maneira a regular o comércio de alguns produtos na ausência de outros instrumentos [ver Colier *et alii* (1997)].⁵ De fato, a análise da distribuição geográfica das medidas aplicadas pela UE mostra que os parceiros próximos, como a Noruega, os Peco ou os países bálticos, são efetivamente atingidos por essas medidas.

Segundo a Comissão Européia (1999), no fim de 1998 139 medidas *antidumping* e três medidas anti-subsídios estavam em vigor. A Tabela 1 mostra a distribuição setorial dos processos iniciados durante os anos analisados. Os produtos têxteis e os siderúrgicos são os responsáveis pela quase totalidade das medidas iniciadas em 1998. Do ponto de vista da distribuição geográfica, os principais países afetados nos últimos anos (1994/98) foram: China e Índia (22),⁶ Coreia do Sul (15), Tailândia (12) e Indonésia (10). Os Peco também foram bastante afetados — 21 medidas foram iniciadas. Do Mercosul, apenas o Brasil foi afetado por medidas *antidumping* — duas novas medidas entre 1994 e 1998, sendo que diversas outras iniciadas anteriormente, sobretudo nos anos 80, encontravam-se em vigor.

Tabela 1

Número de Processos Antidumping e Anti-Subsídios Iniciados entre 1992 e 1998 pela UE

| Produtos | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Químicos | 10 | 5 | 3 | 4 | - | 8 | - |
| Têxteis | - | 1 | 17 | 4 | 10 | 8 | 9 |
| Madeira e Papel | - | - | - | 1 | - | 7 | - |
| Eletrônicos | 13 | 7 | 3 | 7 | - | 14 | - |
| Máquinas e Equipamentos | - | 2 | 4 | 3 | - | 1 | - |
| Ferro e Aço | 3 | - | 7 | 2 | 9 | 4 | 19 |
| Outros Metais | 5 | 5 | 3 | 5 | 1 | 1 | - |
| Outros Produtos | 8 | 1 | 6 | 7 | 5 | 2 | 1 |
| Número de Investigações Iniciadas ao Longo do Ano | 39 | 21 | 43 | 33 | 25 | 45 | 29 |

Fonte: Comissão Européia (1997c e 1999).

2.1.3 - Acordo sobre os têxteis e vestuário

O comércio dos produtos têxteis e de vestuário é, desde o início dos anos 60, administrado pelo Acordo Multifibras (AMF). É um acordo “multilateral” constituído de negociações bilaterais, compostas de restrições voluntárias de exportações e de medidas de controle negociadas entre parceiros.

⁵ Colier *et alii* (1997) evocam o caso dos países ACP e argumentam que as medidas *antidumping* européias constituem um freio às exportações desses países.

⁶ Este é o número de medidas iniciadas no período 1994/98, de um total de 175.

Desde a sua criação, este acordo previa a redução, pela Comunidade, das importações de produtos têxteis.⁷ Entretanto, a indústria comunitária não aproveitou totalmente as restrições impostas à importação para promover a sua reestruturação. O emprego caiu 30% entre 1984 e 1996 e a forte redução da produção europeia foi acompanhada de um crescimento importante das importações; isso, apesar dos esforços de reconversão para os produtos de alta qualidade e de aumento da produtividade [ver OMC (1997b)]. Como consequência, a taxa de penetração das importações atingiu 50% em 1997.

Um dos resultados da Rodada Uruguai foi a substituição do AMF pelo ATV. O objetivo é a integração, no fim do período de transição 1995/2004, dos produtos têxteis nas regras normais da OMC. Essa integração, com quatro etapas, deve ser acompanhada de uma liberalização do comércio e da supressão das cotas. Essas etapas são:

- Etapa 1: entrada em vigor em 1995, no mínimo 16% das importações deviam ser integrados;
- Etapa 2: em janeiro de 1998, no mínimo, mais 17% das importações deviam ser integrados, acumulando assim pelo menos 33%;
- Etapa 3: em janeiro de 2002, no mínimo, mais 18% das importações devem ser integrados, acumulando assim pelo menos 51% do total; e
- Etapa 4: em janeiro de 2005, a totalidade do setor deve ser integrada nas regras da OMC.

Esse calendário prevê igualmente o aumento das quantidades importadas no contexto das restrições restantes, a cada etapa — respectivamente de 16%, 25% e 27%.

Apesar da instauração de uma certa disciplina no comércio de têxtil e vestuário, os critérios de aplicação do ATV — um período de transição bastante longo, uma base de referência muito alta⁸ e a flexibilidade na escolha dos produtos “a liberalizar” — concedem uma margem de manobra considerável para os países importadores. Messerlin (1995) afirma que essa margem provém de três elementos do acordo, que são:

- a) as importações para liberalizar são as importações *totais* de produtos têxteis de 1990, inclusive os que não faziam parte do AMF;

⁷ O AMF tinha outros objetivos, entre os quais: frear a expansão da indústria têxtil nos países em desenvolvimento (PED) e evitar a adoção de medidas unilaterais pelos países industrializados. Esses objetivos foram parcialmente atingidos, apesar das distorções criadas no comércio do setor (manutenção dos preços altos nos países importadores e proliferação de desvios pelos países exportadores). Essas restrições foram impostas sobre os PED mais importantes, inclusive alguns produtores da América do Sul e do sudeste asiático.

⁸ As regras relativas ao volume das restrições quantitativas se aplicam ao volume das importações totais de 1990.

b) o novo acordo será aplicado a todos os membros da OMC, aumentando assim a cobertura geográfica das restrições aos 40 signatários do AMF; e

c) a maior parte das importações será liberalizada na última etapa.

Atualmente, a UE mantém restrições quantitativas com vários países⁹ e, em alguns casos, medidas de controle são aplicadas.¹⁰

No contexto dos acordos preferenciais, o tratamento atribuído ao comércio dos têxteis e vestuário difere segundo o parceiro.

Os Peco recebem um tratamento privilegiado desde os primeiros acordos de 1991, que alargaram sensivelmente as quotas e estabeleceram o calendário de liberalização. Após uma generosa revisão do protocolo de têxteis em 1995, as tarifas de importação da UE baixaram (atingindo até 0% em 1997) e as restrições quantitativas restantes foram suprimidas em 1998.

Marrocos e Tunísia se beneficiam há muito tempo de um tratamento preferencial para os têxteis. Ademais, após a assinatura de novos acordos com a Tunísia, em 1995, e com Marrocos, em 1997, no quadro da política euro-mediterrânea, o comércio nesse setor foi totalmente liberalizado. As únicas medidas à importação mantidas são as de controle estatístico *a posteriori*, sem grandes conseqüências restritivas.

A UE possui também um regime especial de “aperfeiçoamento passivo” para os produtos têxteis, visando facilitar a terceirização internacional. As operações de “aperfeiçoamento passivo” consistem na transformação de mercadorias exportadas temporariamente pela UE a um terceiro país para serem reimportadas posteriormente com um maior grau de elaboração (nada mais do que uma forma de terceirização da produção). Nesse tipo de operação, somente o valor agregado pelo país estrangeiro é taxado, no caso dos países contemplados por acordos desse tipo. Esse regime era inicialmente restringido a produtos têxteis e a somente alguns países, porém o número de países e produtos expandiu-se consideravelmente.

2.1.4 - A Comunidade Européia do Carvão e Aço (Ceca)

A Ceca, criada em 1958, constitui um dos pilares da CEE, o que mostra a importância dos setores do carvão e do aço, e de uma política regulamentar no seio da comunidade. Entretanto, somente em meados dos anos 70 o comércio do aço começou a ser administrado. Durante os anos 80, as medidas restritivas impostas pela CE proliferaram, afetando principalmente o Japão e alguns NPI da

⁹ Em 1998, 19 países foram afetados: Argentina, Brasil, Hong Kong, Macau, Índia, Indonésia, Malásia, Paquistão, Peru, Filipinas, Cingapura, Coreia do Sul, Sri Lanka, Tailândia, Bielo-Rússia, China, Ucrânia, Usbequistão e Vietnã. Para outros países — Iugoslávia, Taiwan e Coreia do Norte — a UE impõe restrições quantitativas unilaterais.

¹⁰ As restrições quantitativas impostas às importações provindas da Rússia foram eliminadas em 1998, graças a um acordo bilateral, ficando as importações sujeitas somente a medidas de controle.

Ásia e da América Latina. Naquela época, as medidas eram acordos voluntários de restrição às exportações (Avre). Como destaca Grilli (1993), embora o grau de restrição tenha flutuado muito com o tempo, em função das condições do mercado internacional ou comunitário, o comércio sempre esteve *convenientemente regulamentado*.

Atualmente, o comércio do aço é administrado por medidas tomadas no contexto da Ceca, sendo que uma parte dessas regras foi progressivamente integrada na PCC (tais como as medidas de salvaguarda e *antidumping*). O acordo Ceca expira em julho de 2002, mas sua capacidade regulatória encontra-se bastante reduzida.

Duas modificações maiores caracterizaram a evolução da indústria mundial do aço nos anos 90. Em primeiro lugar, as mudanças políticas nas economias socialistas fizeram com que essas se voltassem para os mercados mundiais, aumentando bruscamente a oferta de exportações dos produtos siderúrgicos. Em segundo lugar, o fim dos Avre, negociado durante a Rodada Uruguai, impôs uma modificação profunda na proteção desse setor. A política europeia acompanhou essas mudanças. De um lado, as medidas de restrições quantitativas foram substituídas amplamente por medidas de defesa comercial e de monitoramento das importações. Como mostra a Tabela 1, mais de 1/3 das medidas *antidumping* aplicadas pela UE referia-se aos produtos siderúrgicos. Por outro lado, as preocupações protecionistas da UE voltaram-se para os Peco e para a ex-URSS.

As únicas restrições quantitativas em vigor atualmente são as referentes às importações provenientes da Rússia e da Ucrânia. Abrangendo os Peco, os acordos europeus possuem uma cláusula especial para os produtos siderúrgicos a fim de administrar não somente as importações oriundas desses países, mas igualmente a abertura desses mercados aos produtores europeus, as ajudas e as subvenções. Medidas de controle aplicam-se à totalidade dos Peco, com exceção da Hungria.

2.1.5 - A PAC

Como veremos a seguir, as medidas tomadas no contexto da PAC encontram-se na origem da maioria dos contenciosos comerciais da UE com seus parceiros. O auxílio aos produtores comunitários se faz por meio de medidas restritivas à importação e de apoio à produção e à exportação.

As medidas aplicadas às importações combinam restrições quantitativas, tarifárias, calendários de importação ou cláusulas veterinárias. O apoio à produção e à exportação é dado por meio das ajudas diretas e das subvenções associadas às políticas de preço mínimo e às quotas de produção.¹¹

Os resultados da PAC manifestam-se na taxa de penetração no mercado europeu e no peso da Europa nos mercados mundiais. De fato, a PAC não somente

¹¹ Desde 1996, existe uma taxa de câmbio específica à agricultura, “ECU verde”. Os preços assim medidos estão levemente superiores aos medidos com “ECU de mercado” — a diferença é cerca de 2,5%.

conseguiu eliminar a concorrência exterior no mercado doméstico, como também criou excedentes de produção no mercado mundial (às vezes com preços subvencionados). Além da perda do mercado único, os produtores estrangeiros enfrentam igualmente perdas sobre mercados terceiros, devido às exportações dos excedentes comunitários e à pressão sobre os preços internacionais.

Existindo desde a formação da CEE, a PAC contribuiu durante muito tempo para a coesão dos países membros. Atualmente, essa política está sendo questionada por causa das disparidades entre seus custos e seus benefícios e também pela incompatibilidade com a liberalização do comércio mundial. De fato, a PAC absorve cerca de 50% do orçamento europeu e os efeitos econômicos e sociais ligados a essa política não justificam obrigatoriamente aquelas despesas. Enfim, a PAC cristaliza a hostilidade dos parceiros comerciais da UE.

Como consequência, em 1992, uma primeira grande reforma foi lançada, com o objetivo de racionalizar o sistema e também compatibilizar a PAC com o acordo multilateral em vigor. Após um bloqueio de dois anos, a UE aceitou a assinatura do acordo agrícola da Rodada Uruguai, cujas disciplinas impostas iam na mesma direção da reforma da PAC de 1992 — já se havia introduzido, na PAC, modificações tais como a substituição de subsídios diretos aos produtores pelos subsídios diretos à exportação e a redução de ajudas internas. Na realidade, as concessões da UE no setor agrícola durante a Rodada Uruguai estavam limitadas pela reforma e os ajustes e mudanças da produção agrícola europeia responderam mais às novas regras da PAC do que às da OMC.

Apesar dos resultados limitados em termos de liberalização comercial, o acordo agrícola permitiu a imposição de um mínimo de disciplina e de transparência nessa zona turva do comércio internacional. Vale destacar que, pela primeira vez, o setor agrícola foi incluído no Gatt. Como reconhece a Comissão Europeia (1997a), um dos méritos da Rodada Uruguai encontra-se na criação de um quadro institucional para o comércio de produtos agrícolas; a liberalização efetiva, no entanto, deverá começar no próximo ciclo de negociações.

O Quadro 1 apresenta as resoluções do acordo agrícola. Em termos de acesso ao mercado, a tarifificação das medidas não-tarifárias foi sem dúvida a mais significativa. Ela é importante sobretudo do ponto de vista da transparência e da estabilidade para os exportadores, pois as tarifas resultantes não podem ser aumentadas. Entretanto, a tarifificação implicou um aumento, sem precedentes, dos níveis tarifários. Um certo número de cotas tarifárias foi mantido com a justificativa de não punir os países beneficiários de acordos preferenciais, em face de tal aumento.¹²

¹² As tarifas adotadas foram tomando como base as medidas impostas entre 1986 e 1988 e segundo a declaração dos países importadores.

Quadro 1

As Principais Resoluções do Acordo Agrícola

| |
|--|
| <p>a) Disciplinas à importação (ou acesso a mercado):</p> <ul style="list-style-type: none"> • tarifificação das BNT; • redução progressiva das tarifas de, em média, 36% e de um mínimo de 15% por linha tarifária (produto) entre 1995 e 2000; • aplicação das medidas de salvaguarda, ante um aumento forte das importações ou uma baixa significativa dos preços; • cláusula de acesso mínimo, exigindo, desde o primeiro ano, a liberalização de, no mínimo, o equivalente a 3% da demanda doméstica (5% em 2000). <p>b) Disciplinas à exportação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • redução de 36% do valor das ajudas diretas à exportação em seis anos; • redução de 21% do volume de exportações em seis anos; • interdição de novas ajudas afetando diretamente a produção; as medidas que exercem um impacto fraco sobre o comércio (chamadas <i>green box</i>) ou os pagamentos diretos aos produtores a título de limitação da produção são permitidos (medidas <i>blue box</i>). <p>c) Disciplinas sobre as ajudas internas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • redução de 20% das ajudas internas, segundo a medida global de apoio (MGA); • o nível da MGA por produto não pode ultrapassar o de 1992. <p>d) Cláusula de paz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • as ajudas ambientais não são acionáveis; • as outras medidas, se conforme os pontos precedentes, não podem ser objeto de reclamações. <p>Comporta ainda os acordos sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias e sobre o comércio dos oleaginosos.</p> |
|--|

Fonte: Gatt (1994).

Devido ao modo de cálculo dos equivalentes tarifários, os importadores puderam manter um nível de proteção relativamente alto e, assim, uma boa margem para a liberalização futura do setor agrícola. Essa flexibilidade foi reforçada por medidas como a liberdade de alocação das ajudas diretas à exportação entre os setores e do escalonamento das medidas.

Dentre essas medidas, as disciplinas à exportação são as mais restritivas, visto que, no que se refere às ajudas internas, a MGA — a exemplo da tarifificação — deixa uma boa margem de redução das mesmas.

A Tabela 2 ilustra três dos principais aspectos do acordo agrícola: a preservação de um nível alto de proteção nos países industrializados, a larga margem de manobra conferida pela tarifificação e a suspeita de uma tarifificação “turva”. Os valores declarados são os oficiais, fornecidos pelos países, e sobre os quais são aplicados os calendários de liberalização. Esses valores podem atingir níveis muito altos, deixando assim uma boa margem de manobra para a liberalização desses produtos. Os valores chamados “estimados” [Ingco (1995)], precisamente

sobre a base (1986-1988) que os países deviam utilizar, acusam diferenças importantes. Segundo os cálculos do autor, o nível tarifário que os países industrializados atingirão em 2000, no fim da aplicação das primeiras medidas de liberalização, será superior à média do período 1982/93.

Tabela 2

Tarificação na Rodada Uruguai

(Em %)

| Países | Arroz | | | Trigo | | | Outros Cereais | | |
|----------------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------------|-----------|-----------|
| | Estimado | Declarado | Diferença | Estimado | Declarado | Diferença | Estimado | Declarado | Diferença |
| Austrália | 14 | 0 | -14 | 1 | 0 | -1 | 0 | 0 | 0 |
| Canadá | n.d. | 1 | n.d. | 30 | 58 | 28 | 39 | 35 | -4 |
| Estados Unidos | 1 | 5 | 4 | 20 | 6 | -14 | 4 | 8 | 4 |
| UE | 153 | 361 | 208 | 103 | 156 | 53 | 133 | 134 | 1 |
| Japão | 500 | n.d. | n.d. | 651 | 240 | -411 | 679 | 233 | -446 |
| Noruega | n.d. | 454 | n.d. | 266 | 495 | 229 | 361 | 394 | 33 |
| Suíça | 0 | 67 | n.d. | 245 | 179 | -66 | 226 | 242 | 16 |

| Países | Carne e Vitela | | | Açúcar | | | Produtos Lácteos | | |
|----------------|----------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|------------------|-----------|-----------|
| | Estimado | Declarado | Diferença | Estimado | Declarado | Diferença | Estimado | Declarado | Diferença |
| Austrália | 0 | 0 | 0 | 11 | 52 | 42 | 49 | 7 | -43 |
| Canadá | 2 | 38 | 36 | 39 | 35 | -4 | 187 | 288 | 101 |
| Estados Unidos | 3 | 31 | 28 | 131 | 197 | 66 | 132 | 144 | 12 |
| UE | 83 | 125 | 42 | 234 | 297 | 63 | 177 | 289 | 112 |
| Japão | 87 | 39 | -49 | 184 | 126 | -58 | 501 | 489 | -12 |
| Noruega | 145 | 405 | 260 | 0 | n.d. | n.d. | 148 | 435 | 287 |
| Suíça | 236 | 479 | 243 | 277 | 273 | -4 | 321 | 795 | 474 |

Fonte: *Ingo* (1995), reproduzido em *De Melo e Grether* (1996).

Notas: Estimada = estimação do autor para o período 1986/88; declarada = valores oficiais; n.d. = não-disponível.

Uma nova revisão da PAC, apelidada de “Agenda 2000” e visando ao aprofundamento da reforma de 1992, foi iniciada em 1998. De um lado, ela deve preparar a PAC para a adesão dos Peco e perseguir o objetivo de redução orçamentária, sem, no entanto, desestabilizar o frágil equilíbrio político em torno da questão agrícola. De outro, essa reforma deveria preceder as negociações multilaterais a fim de definir os limites das concessões da UE.

A integração dos Peco é uma peça central no *imbróglio* da reforma da PAC. Esses países possuem uma produção agrícola importante e preços frequentemente inferiores aos praticados pela UE. Dadas as limitações orçamentárias da UE, sua entrada deve ser acompanhada de medidas do tipo limitação da oferta ou aceitação de reembolso inferior ao percebido pelos 15 países membros atuais.

Essa questão é tanto mais sensível quanto mais importantes são as disparidades entre as duas regiões — em termos sociais, de qualidade dos produtos e de infra-

estrutura. Também é necessário que a adesão dos Peco se faça considerando os compromissos no seio da OMC.

As grandes linhas da nova reforma são: *a*) redução dos preços internos; *b*) substituição das subvenções por ajudas diretas ao produtor (a título de apoio de renda); *c*) maior descentralização e autonomia de cada país na distribuição das compensações; e *d*) consideração do impacto em termos de meio ambiente e de desenvolvimento rural da política agrícola. Estão previstas revisões específicas das medidas aplicadas aos setores da carne bovina, produtos lácteos, cereais, oleaginosos, proteaginosos e produtos mediterrâneos. Neste contexto, as organizações comuns dos mercados (OCM)¹³ sofrerão modificações a fim de levar em conta as reformas pretendidas.

Os desacordos entre os países membros sobre a reforma da PAC foram destacados pela recusa da Agenda 2000 por alguns países, dentre os quais a França. Modificações foram introduzidas ao projeto inicial, entre as quais a preservação do financiamento sob a autoridade da Comissão (substituindo a transferência parcial aos estados) e as reduções menores no apoio de alguns produtos tais como a carne, o leite e o trigo.

A análise dos acordos preferenciais da UE destaca mais uma vez o caráter sensível do setor agrícola, muitas vezes excluído dos acordos preferenciais. Nota-se que a introdução da agricultura nas regras da OMC tornará cada vez mais difícil a exclusão deste setor dos acordos preferenciais — de fato, o artigo 24 do Gatt estipula que *uma parte considerável do comércio deve ser liberalizada*.

2.2 - Os Acordos Preferenciais da UE

Nas suas relações externas, a UE possui uma rede complexa de acordos comerciais com numerosos países (ver Quadro 2), sendo, aliás, a responsável pela maior parte dos acordos comerciais notificados à OMC. Esses acordos são regidos pelos instrumentos de política comercial, assim como pelos diversos regimes e políticas examinados na Subseção 2.1. No que concerne aos instrumentos comerciais, além da tradicional tarifa aduaneira, outros mecanismos, tais como quotas e regras de origem, são utilizados.¹⁴

Além de os países europeus serem signatários da OMC, a UE, durante sua existência, assinou múltiplos acordos bilaterais e multilaterais com terceiros países, muito variados. Esses acordos não são homogêneos em termos de acesso ao mercado europeu e acabam por constituir uma *rede hierarquizada de preferências* nas relações externas da UE.

¹³ As OCM são instâncias comunitárias reguladoras do comércio de produtos agrícolas selecionados.

¹⁴ Em certos casos, os benefícios podem decorrer da aplicação ou não de medidas, ou de diferentes graus de flexibilidade em sua aplicação. Em outros casos, o simples reconhecimento das regras do parceiro pode ser um meio importante de facilitação do comércio — é o caso das normas técnicas.

Quadro 2

Acordos Comerciais da UE em Vigor em 1996

| Tipo de Acordo | Nome | Países Participantes |
|--|--------------------------------|---|
| Mercado Único | Espaço Econômico Europeu (EEE) | Islândia, Liechtenstein e Noruega |
| União Aduaneira | | Turquia |
| Zona de Livre Comércio | Acordos Europeus | Bulgária, República Tcheca, Polónia, Hungria, Eslováquia, Romênia, Eslovênia, Estônia, Lituânia e Letônia |
| Preferências Contratuais Recíprocas | Convenção de Lomé | Argélia, Marrocos, Tunísia, Egito, Jordânia, Líbano e Síria Países ACP |
| Preferências Autônomas Não-Recíprocas | SGP | Outros PED, África do Sul, CEI e Albânia |
| Tratamento Nação Mais Favorecida (NMF) | | Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos, Japão e Taiwan |
| Tratamento Menos Favorecido que NMF | | Coreia do Norte |

Fonte: Sapir (1997).

Esses acordos foram realizados inicialmente com países historicamente ligados à Europa, como as antigas colônias da África e do Pacífico (países ACP). Posteriormente, os acordos evoluíram de modo a englobar os países em torno da Europa Ocidental — tais como a Europa do Norte, do Leste e os países mediterrâneos — assim como outros países mais afastados. Em seguida, é apresentado, de maneira resumida, cada um desses acordos.

2.2.1 - Os acordos com os países industrializados

Os países com os quais a UE não possui acordos comerciais preferenciais fazem face, na entrada do mercado único, à tarifa NMF, além de outras medidas não-tarifárias impostas pela UE. Levando em conta todos os acordos preferenciais da UE, os países que recebem o tratamento NMF não são muitos: trata-se dos países industrializados não-europeus — Japão, Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália, além de alguns excluídos do SGP, como Hong Kong, Coreia, entre outros.

As economias não-capitalistas, que não fazem parte da OMC, recebem um tratamento diferenciado em que as tarifas podem ser mais elevadas do que as consolidadas junto à OMC.

Entre os países desenvolvidos, a proximidade geográfica com os países da Europa do Norte traduziu-se em relações comerciais muito intensas, fazendo com que tenham um peso muito importante no comércio extracomunitário. A Aelc foi durante muito tempo o primeiro parceiro externo da Europa de 12. Em 1994, representava cerca de 20% do comércio extracomunitário. Outro sinal da

proximidade econômica desses países foi a adesão à UE, em 1995, de três dos seis países membros da Aelc: Áustria, Finlândia e Suécia.¹⁵ Atualmente, a Aelc reúne quatro países: Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein — e continua a ser um dos principais parceiros comerciais da UE (ver Seção 3.1.1).

Outro sinal da importância desses países foi o acordo assinado entre a UE e a Aelc no início dos anos 70 estabelecendo o livre comércio de bens industriais. Em 1992, esses acordos foram ampliados de maneira a incluir o alívio das formalidades alfandegárias, a harmonização das normas técnicas, as questões relativas às compras governamentais e a livre circulação dos serviços e pessoas. O resultado foi a criação do EEE, o que significa, para três dos quatro países da Aelc, uma zona de livre comércio *aprofundada*. A Suíça recusou, em 1992, participar da EEE mas possui, contudo, um acordo de livre comércio com a UE.

2.2.2 - Os acordos comerciais com os países europeus em transição

Em decorrência da posição política de Moscou, as relações da UE com os países da Europa do Leste e a ex-URSS foram, durante muito tempo, difíceis. A hostilidade soviética só foi atenuada na véspera da queda do muro de Berlim e o primeiro acordo de cooperação entre a CE e o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Caem),¹⁶ assinado em 1998, tornou-se rapidamente obsoleto com a dissolução do último em 1991.

Entretanto, a UE assinou paralelamente acordos comerciais bilaterais com todos os países da região entre 1988 e 1992,¹⁷ nos quais estava prevista a suspensão das restrições quantitativas ao comércio e o acesso desses países ao SGP europeu. A UE se comprometeu também mobilizando fundos especiais para a reconversão dessas economias, sob a forma de ajuda financeira, empréstimos ou créditos.¹⁸

2.2.2.1 - Os Peco¹⁹

As relações econômicas entre a UE e os Peco se mostraram, desde muito cedo, importantes, fato que foi coroado pela unificação alemã e pela assinatura dos acordos comerciais preferenciais com os demais países da região. A proximidade geográfica e cultural desses países com a Europa Ocidental, a ameaça dos fluxos migratórios importantes e a presença maciça de firmas européias na região levaram a Comunidade a adotar, rapidamente, medidas econômicas importantes.

¹⁵ Como veremos adiante, a adesão desses países explica a queda do peso da Aelc no comércio extracomunitário.

¹⁶ O Caem (também conhecido como Comecon) reunia os seis Peco, a ex-Iugoslávia e a Albânia.

¹⁷ Com a Hungria em 1988, a Polônia e a URSS em 1989, a Tchecoslováquia, a Bulgária e a Romênia em 1990, a Albânia e os três países bálticos em 1992.

¹⁸ A UE encarregou-se também da coordenação dos empréstimos realizados por organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e a OCDE.

¹⁹ São considerados como Peco: a Hungria, a Polônia, a República Tcheca, a Eslováquia, a Bulgária e a Romênia.

Depois da primeira geração de acordos garantindo o acesso ao SGP europeu, uma segunda foi assinada em 1991 — os acordos europeus.

Assinados com a Hungria, a Polônia, a República Tcheca (separada em 1993 em República Tcheca e Eslováquia), a Bulgária e a Romênia, esses acordos visavam à aceleração e ao aprofundamento da liberalização comercial, a fim de levar a cabo uma zona de livre comércio para os produtos industriais. A liberalização do comércio começou entre 1992 e 1993 — o calendário e a lista de produtos variando segundo o parceiro. Em face do forte crescimento do comércio e dos déficits comerciais dos Peco nos primeiros anos, a liberalização foi julgada assimétrica e modificações para melhorar as condições de acesso ao mercado europeu foram introduzidas. A revisão dos acordos em 1995 acelerou a liberalização dos setores sensíveis, suprimindo algumas restrições quantitativas e fixando seu fim para 1999.²⁰

O crescimento do intercâmbio entre a UE e os Peco, desde o início das reformas, foi muito forte: a parcela desses países nas importações totais européias passou de 2,8%, em 1990, para 7,4%, em 1997 (ver próxima subseção). Alguns autores destacam, contudo, que é difícil identificar que parte desse crescimento resultou dos acordos europeus [ver Henriot e Inotai (1997)]. De qualquer modo — e apesar da liberalização tardia dos produtos sensíveis (essenciais para essas economias) — um dos pontos principais dos acordos europeus foi, desde o início, a perspectiva de adesão desses países à UE.

Atualmente, a preparação à adesão da Hungria, Polônia, Eslováquia e a República Tcheca já começou — estando inicialmente prevista para 2002. A Bulgária e a Romênia encontram-se numa situação similar, porém sua adesão será mais tardia. Apesar de ter sido o último país signatário dos acordos europeus (1995), a adesão da Eslovênia encontra-se numa fase bastante avançada e deverá ocorrer com as primeiras adesões dos “países de Visegrad” — Hungria, Polônia, Eslováquia e República Tcheca.²¹

Esta preparação insere-se no programa “parceria para adesão”, no qual os países recebem ajudas financeiras e técnicas para consolidar sua transição à economia de mercado a fim de cumprir os critérios necessários. Em realidade, esses critérios resultam da decisão da UE de estancar as adesões múltiplas e de prolongar os prazos. Impondo aos países certas condições julgadas necessárias à adesão — de maneira a não afetar o “*acquis* comunitário” —, a UE não se compromete com datas, deixando o tempo para a realização das reformas das instituições comunitárias, como o da PAC, necessárias para afrontar a próxima expansão.

²⁰ As últimas restrições eram os contingentes aplicados aos produtos têxteis da Romênia. Para os outros países, esses contingentes foram suprimidos em 1998. No tocante aos produtos sensíveis — aço, carvão e outros produtos industriais básicos —, as restrições foram também suprimidas.

²¹ Esta nomenclatura refere-se ao acordo de livre comércio entre esses países, assinado na cidade de Vinegrad em 1991.

2.2.2.2 - A comunidade dos estados independentes (CEI) e os países bálticos

Dos países da ex-URSS, os três bálticos são os que recebem tratamento mais favorável. Em 1994, eles assinaram acordos de livre comércio no contexto dos acordos europeus e postularam, como os Peco, à adesão à UE. O processo de adesão foi, contudo, atrasado em decorrência da sua transição para a economia de mercado, que se encontra menos avançada do que nos outros países da Europa Central.

Os outros 12 países — reunidos na CEI — possuem acordos de cooperação com a UE que lhes permitiram o acesso ao SGP europeu. Novas negociações, tratando dos setores sensíveis, começaram entre a Rússia e a Ucrânia a fim de melhorar seu acesso ao mercado europeu. Esses dois países, porém, são os únicos atualmente a sofrer restrições quantitativas no setor do ferro e aço.

Todos os países que faziam parte da ex-URSS foram dotados, como os Peco, de ajudas financeiras, de projetos de cooperação técnica e de financiamentos europeus. As relações comerciais entre a UE e esses países são, no entanto, tensas. De fato, como alguns deles são grandes exportadores de produtos chamados sensíveis, a UE foi levada a impor várias restrições ao comércio. A instabilidade política e macroeconômica desses países agravou ainda mais a situação.

2.2.3 - A PCC diante dos PED

Por questões históricas, a UE adotou, desde sua criação, uma política externa específica para os PED. No fim dos anos 50, muitas colônias ainda não tinham se tornado independentes. A formação de uma zona de livre comércio entre os países europeus devia então levar em conta as relações bilaterais de cada Estado membro. A independência política das ex-colônias não modificou muito as relações econômicas com as suas ex-metrópoles e as relações comerciais continuaram a ser muito importantes.

As transformações da UE ao longo dos 35 últimos anos — suas ampliações sucessivas — levaram a mudanças nas políticas comerciais, de cooperação e de ajuda financeira a respeito dos PED. O número de acordos, assim como a importância da ajuda financeira no orçamento comunitário, aumentou.

Por outro lado, a política externa europeia relativa aos PED não se limita às ex-colônias da PAC. Fora do tratamento preferencial aos países mediterrâneos e ao conjunto dos PED no contexto do SGP, a UE possui outros acordos bilaterais ou multilaterais com os PED.

Nesta subseção, analisamos os acordos com os países ACP e mediterrâneos, e o SGP, do qual os países latino-americanos se beneficiam.

2.2.3.1 - Os países ACP

Os acordos comerciais europeus mais antigos foram os realizados com as ex-colônias da chamada África Negra, do Caribe e do Pacífico e com os “territórios de além-mar”. No tratado da CEE de 1958 já figurava uma parte referente às relações (privilegiadas) com esses países. O número de países beneficiários aumentou com os alargamentos sucessivos da UE até a adesão da Espanha e de Portugal — passou de 18 países em 1958 para 70 hoje. Para as ex-colônias espanholas e portuguesas da América Latina e da Ásia, no entanto, foi negado o acesso preferencial ao mercado europeu quando de sua adesão.

Os acordos entre a Europa e os países ACP foram modificados por diversas vezes durante os 40 anos de existência: desde o acordo original, presente no Tratado de 1958, seis convenções foram assinadas (Iaoundé I e II, em 1963 e 1969, Lomé I, II, III, IV, em 1975, 1979, 1984 e 1989). A última convenção de Lomé, em vigor desde 1991, é válida até 2000 e os benefícios outorgados aos países ACP deverão sofrer sensíveis modificações durante sua renovação. Na realidade, em face da redução da parte do mercado desses países no mercado europeu e da marginalização dessas economias, a UE visa a mudar significativamente o tipo de relações — comerciais, institucionais, assim como a ajuda financeira — definidas até hoje nas Convenções sucessivas.

O tratamento preferencial concedido aos países ACP não é recíproco e concede o livre acesso ao mercado europeu para uma gama muito ampla de produtos agrícolas tropicais e industriais. No caso dos produtos regidos pela PAC — produtos agrícolas de zona temperada — as preferências comerciais são menos importantes e algumas restrições não-tarifárias se aplicam. Porém, as preferências comerciais vão muitas vezes além dos mecanismos tradicionais de redução das tarifas ou da não-imposição das BNTs. Os países ACP se beneficiam também de programas de subvenção e de preço mínimo — com garantia de compra ou de preços iguais aos dos produtores europeus — para alguns produtos específicos (açúcar, bananas, rum e carne) ou também de mecanismos estabilizadores de receitas de exportação para alguns produtos agrícolas e minerais.

Dentre as proposições para a Convenção de Lomé V, a UE evocou a volta à reciprocidade na concessão de preferências comerciais. De fato, esta reciprocidade pode ser interpretada como um instrumento de reforço da credibilidade das reformas, ou como uma possibilidade para negociar separadamente por subgrupo regional africano, a fim de reforçar essas iniciativas e as relações entre os países da região. Em matéria de ajuda financeira, os países ACP se beneficiam de empréstimos especiais do Banco Europeu de Investimento (BEI) e de ajudas financeiras privilegiadas acordadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Os países ACP constituem assim o primeiro destino de ajuda financeira ao desenvolvimento consagrada pelos países da UE. Vale destacar que os modos de ajuda financeira deverão também ser modificados no contexto da nova Convenção de Lomé.

2.2.3.2 - Os países mediterrâneos

Os países mediterrâneos se beneficiam também de um sistema de relações privilegiadas, embora menos favorável do que o que rege as relações com os países ACP. Esses países mantêm relações comerciais muito estreitas com a Europa e possuem acordos preferenciais desde os anos 70. A entrada da Grécia, em 1982, da Espanha e de Portugal na CEE, em 1986, ilustra a importância, para a UE, dessa região. Como será visto na próxima subseção, ocupam uma posição importante no comércio europeu total e, até muito recentemente, eram os principais parceiros da UE fora do *mundo desenvolvido*.

O tratamento conferido a esses países, entretanto, não é homogêneo; distinguimos quatro grupos diferentes:

- a) Turquia, Chipre e Malta;
- b) Maghreb, reunindo Marrocos, Argélia e Tunísia;
- c) Mashrek, reunindo Egito, Líbano, Síria, Jordânia, e agora Gaza; e
- d) Israel.

A Turquia é, dentre os países mediterrâneos, o que possui relações comerciais mais privilegiadas com a UE. Em janeiro de 1996, adotou a tarifa externa comum da UE, marcando assim o lançamento da união alfandegária com a UE. Esta união engloba os produtos industriais e também uma parcela dos produtos agrícolas, que se encontram ainda sujeitos a medidas da PAC.

Como consequência, naquela data, 95% do comércio dos bens industriais foram liberalizados e a maioria das restrições comerciais foi suprimida. A união alfandegária encontra-se num estágio relativamente adiantado, visto que a Turquia adotou inúmeras regras comerciais européias. Sua adesão tem sido, porém, dificultada em razão de problemas políticos internos e rivalidades históricas com a Grécia.²²

Chipre e Malta já se beneficiam da livre circulação das mercadorias, no contexto de uma zona de livre comércio, mas visam a uma adesão à UE.²³

Os acordos com os outros países da região são atualmente regidos pela “política mediterrânea renovada”, que visa homogeneizar os acordos já existentes.²⁴ No centro dessa política fica a proposição da criação de uma zona de livre comércio euro-mediterrânea até 2010, o que indica uma mudança de orientação na política

²² Hartler e Laird (1999) realizaram uma avaliação detalhada da aplicação da união aduaneira e destacam seus benefícios para a Turquia.

²³ Chipre recentemente retirou a sua candidatura.

²⁴ Na realidade, acordos bilaterais com todos os países mediterrâneos mencionados já existem desde os anos 70.

para essa região. Os antigos acordos, baseados na concessão das preferências comerciais não-recíprocas da parte da UE, não mostraram resultados satisfatórios nem em termos de desenvolvimento econômico da região, nem em termos de dinamização do comércio.

As duas principais mudanças em relação à antiga estratégia são a introdução da reciprocidade da liberalização comercial e a criação dos mecanismos de incitação à liberalização intra-regional. Quanto às concessões feitas pela UE em termos de acesso a mercado, elas não apresentam grandes modificações em comparação com a situação precedente, pois, no que concerne aos produtos industriais, os países mediterrâneos já se beneficiavam de tarifa zero e, quanto aos produtos agrícolas, as condições de acesso ao mercado europeu são quase as mesmas. Contudo, em relação aos produtos agrícolas e produtos sensíveis, uma liberalização gradual está *prevista*, escalonada em 12 anos. Quanto à ajuda financeira, um aumento dos meios consagrados para esses países é previsto.²⁵

Vale destacar que a política mediterrânea renovada é na realidade formada dos acordos bilaterais assinados individualmente por esses países. Hoje, os acordos com Tunísia, Marrocos e Egito já foram assinados e a negociação dos outros está em andamento.

Dentre os países abrangidos pela política mediterrânea renovada, os do Maghreb já possuem relações privilegiadas com a UE (é o caso da Tunísia e do Marrocos, pois as relações com Argélia encontram-se afetadas pela instabilidade política interna). Esses países se beneficiam do livre acesso ao mercado europeu para um número importante de produtos industriais e um menor de produtos agrícolas. As relações com a UE são às vezes complexas, em decorrência da sua especialização. Por um lado, esses países possuem um pequeno parque industrial; por outro, as exportações dos produtos agrícolas são relativamente importantes e concorrem diretamente com os países da Europa do Sul. Quanto ao comércio dos setores chamados “sensíveis”, em particular os têxteis, a posição europeia sempre foi caracterizada pela administração do comércio impondo medidas quantitativas, sem que elas fossem, entretanto, muito restritivas. Como destacam Milgram e Castilho (1999), os contingentes consagrados aos países do Maghreb não são integralmente utilizados. Ademais, existe um importante comércio do tipo “aperfeiçoamento passivo”, o que reflete uma cooperação estreita entre firmas europeias e as do Maghreb. No tocante às restrições relativas aos produtos agrícolas, estas são significativas.

Os países do Maghreb figuraram durante muito tempo no *topo* da hierarquia das preferências europeias. As reduções tarifárias da Rodada Uruguai e o alargamento da UE a leste provocaram uma erosão das preferências. Nesse contexto, a política mediterrânea é uma resposta aos receios desses países.²⁶

²⁵ Para mais detalhes, ver Comissão Europeia (1997b).

²⁶ Para uma análise do impacto da erosão das preferências, resultado da Rodada Uruguai, ver Fontagné e Péridy (1995).

Os países do Mashrek²⁷ beneficiam-se também de privilégios de tipo comercial e de ajudas financeiras significativas, ainda que menos importantes do que no caso do Maghreb.

Israel recebe um tratamento particular, beneficiando-se desde 1989 de um acordo de livre comércio para os produtos industriais. Um acordo idêntico foi igualmente assinado com as autoridades palestinas em 1996.

2.2.3.3 - SGP

Para a totalidade dos países em desenvolvimento, a política comercial comum prevê a aplicação do SGP. Este esquema foi proposto pela CE ao Gatt, no início dos anos 70, a fim de incitar o desenvolvimento industrial nos PED. Este esquema estendeu-se aos outros países industrializados e, atualmente, vários SGPs existem (Estados Unidos, Austrália, Suíça etc.). No caso europeu, o SGP só se aplica integralmente aos PED da América Latina e da Ásia e, recentemente, aos países da CEI. É válido notar que uma grande parte dos PED está coberta por outros acordos, tais como a Convenção de Lomé ou os acordos com os países mediterrâneos.

Atualmente, o SGP europeu engloba uma gama muito grande de produtos industriais e um número menor de produtos agrícolas. As mudanças ocorridas nos PED nesse período, em particular o desenvolvimento dos Novos Países Industrializados (NPI), levaram à introdução no sistema de alguns mecanismos de “restrição dos benefícios”. Esses mecanismos tomaram, no passado, a forma de restrições quantitativas e prejudicaram, sobretudo, os grandes beneficiários do sistema original. Desde a última reforma de 1995, as reduções do SGP são outorgadas em função de:

- a) a “sensibilidade” dos bens (classificados em quatro categorias condicionando a taxa preferencial relativa à taxa NMF);²⁸
- b) um mecanismo de graduação em termo de setor/país combinando um indicador de competitividade do país fornecedor relativamente ao mercado europeu e um indicador do nível de desenvolvimento industrial. Na prática, desde que o país exportador atinja um limite determinado, ele é excluído do sistema para o produto concernido. Nesta avaliação, a UE leva em conta o grau de desenvolvimento dos países exportadores. Em 1996, alguns países, com uma renda *per capita* superior a US\$ 6.000 (em 1991), foram excluídos do sistema para os produtos chamados *graduados*. A partir de 1998, os países considerados não-elegíveis podiam ser totalmente excluídos do sistema; e

²⁷ Egito, Jordânia, Síria e Líbano.

²⁸ As quatro categorias de produtos e a sua redução respectiva em relação à taxa normal são: a) os produtos muito sensíveis (agrícolas, têxteis e ferro): 85%; b) produtos sensíveis: 70%; c) produtos semi-sensíveis: 35%; e d) produtos não-sensíveis que se beneficiam das taxas zero.

c) a “cláusula do leão”, segundo a qual os países cuja parte das exportações para a Europa, beneficiando-se do SGP, ultrapassa 25% do total exportado pela globalidade dos beneficiários não se beneficiam mais das margens de preferências.

A aplicação dessas medidas escalonou-se entre 1995 e 1999:

- a graduação país/setor para os produtos agrícolas se faz em duas etapas, com uma redução das margens de preferências de 50% em julho de 1996 e a abolição em janeiro de 1999;
- os países com uma renda *per capita* superior a US\$ 6.000 em 1991 (Brunei, Hong Kong, Coréia do Sul, Arábia Saudita e Cingapura) não se beneficiam mais, desde janeiro de 1996, de margens preferenciais para os produtos industriais graduados;
- para os países submetidos à graduação país/setor, a redução das margens de preferências para os produtos industriais afetados foi feita em duas vezes — 50% em janeiro de 1997 e 50% em janeiro de 1998; e
- os países afetados pela “cláusula do leão” perderam o direito às preferências a partir de janeiro de 1996, quanto a produtos industriais, e a partir de julho de 1996, quanto a produtos agrícolas.

A reforma de 1995 comporta três outras novidades. Primeira, o acesso foi facilitado para os países chamados menos avançados (PMA), os países sofrendo graves crises políticas ou aqueles com graves problemas de tráfico de drogas — trata-se do SGP-PMA. Segunda, a UE introduziu mecanismos de incitação sob a forma de reduções tarifárias adicionais, para incentivar a adoção de normas aceitáveis na área social e do meio ambiente (a aplicação dessas medidas data de 1998). Terceira, um tratamento privilegiado foi concedido aos países da América Central (reunidos do MCAC), beneficiando assim o livre acesso para os produtos agrícolas (capítulos 1 até 24).

Essas regras inspiram tanto o sistema aplicado aos produtos industriais — o SGP lançado em 1995 para um período de 10 anos — quanto o aplicado aos produtos agrícolas — o “SGP agrícola”, cujas regras entraram em vigor em 1997.

As mudanças introduzidas pela última modificação do SGP europeu respondem a uma crítica muito comum, segundo a qual os maiores beneficiários do sistema são os “grandes” países em desenvolvimento, que já possuem uma estrutura industrial sólida e rendas *per capita* superiores às de alguns Estados membros (como os países exportadores de petróleo).

Segundo a OMC (1997b), em 1995 9% das importações extra-UE eram feitas sob o SGP, os principais beneficiários sendo a China (responsável por quase 30% das importações SGP), a Índia, a Coréia do Sul, a Indonésia, a Tailândia e a Malásia.

Assim, o novo SGP tenta redistribuir os lucros do sistema de maneira mais equitativa, mesmo se esses lucros diminuíssem em termos relativos por causa da liberalização multilateral conduzida no âmbito do Gatt. Essa “erosão dos privilégios” também afetou os privilégios dos países ACP em relação ao mundo, que já se encontravam corroídos em relação aos outros PED em decorrência da aplicação do próprio SGP.

A introdução das disciplinas sociais e ambientais no SGP é uma forma de a UE *contornar* a OMC visto que essa inclusão foi rejeitada durante as negociações multilaterais. Isso explica parcialmente a adoção de medidas positivas em lugar das punitivas.

3 - A ESTRUTURA DE PROTEÇÃO EUROPÉIA

Nesta seção, analisaremos a estrutura de proteção europeia propriamente dita, com a ajuda de indicadores de incidência dos diversos tipos de barreiras comerciais. Para uma melhor compreensão da estrutura de proteção europeia, é necessário, no entanto, uma apresentação prévia da estrutura do comércio exterior da UE, visto que esta explica uma parte das diferenças dos níveis de proteção aplicados aos diferentes parceiros comerciais. A análise da proteção europeia leva em conta os diferentes tipos de barreiras comerciais e é feita de maneira desagregada em termos de setores e de parceiros comerciais, colocando em evidência a forte discriminação existente nas relações externas da UE.

3.1 - A Evolução das Importações Europeias no Período Recente

A UE é atualmente responsável por cerca de 38% dos fluxos mundiais de comércio (segundo dados da base Chelem).²⁹ Embora o peso da UE no comércio mundial tenha se mantido estável ao longo dos últimos 30 anos, suas trocas apresentaram um crescimento vigoroso — mais importante do que o crescimento do PIB europeu, por exemplo.

Como podemos ver a partir da Tabela 3, em 1997 o comércio total da UE equivalia a 50% do PIB. Este coeficiente apresentou um enorme crescimento até 1985, reflexo do forte aumento do comércio exterior europeu. Entre 1985 e 1995, o crescimento dos fluxos de comércio europeu foi inferior ao do PIB da região, o que explica a redução do coeficiente de abertura. Este fenômeno coincide com a entrada da Espanha e de Portugal na CE e o estabelecimento do mercado único; ele também pode explicar em parte o receio existente na época de que a UE se tornasse um bloco fechado (“Fortaleza Europa”). Nos últimos anos, o crescimento reduzido do PIB e mais generoso dos fluxos de comércio explicam um coeficiente de abertura crescente.

²⁹ Este percentual é o mesmo de 30 anos antes, ou seja, 1967; porém, apresentou algumas variações, tendo alcançado algo em torno de 44% em 1990.

Nesse mesmo período, o comércio intra-UE ganhou em importância, chegando a representar 66% do comércio exterior total. Atualmente, esse percentual baixou para 62% e a principal explicação para esse fato encontra-se no dinamismo recente das exportações extra-UE (o que justifica também a evolução do saldo comercial total).

Tabela 3

Evolução do Comércio Exterior da UE — 1970/97

| | % | | | US\$ Milhões | | | |
|------|--------------------|--|--|------------------|------------------|----------------|-----------------|
| | Comércio Total/PIB | Importação Intra-UE/ Importação Total | Exportação Intra-UE/ Exportação Total | Importação Total | Exportação Total | Comércio Total | Saldo Comercial |
| 1970 | 35,2 | 58,5 | 59,9 | 135 | 131 | 266 | -3,2 |
| 1975 | 40,9 | 57,8 | 58,3 | 347 | 345 | 692 | -2,8 |
| 1980 | 46,5 | 56,7 | 60,8 | 816 | 761 | 1.576 | -54,7 |
| 1985 | 51,5 | 60,8 | 59,5 | 705 | 720 | 1.426 | 14,7 |
| 1990 | 44,8 | 66,2 | 66,6 | 1.482 | 1.475 | 2.957 | -7,4 |
| 1991 | 42,6 | 65,5 | 66,7 | 1.501 | 1.474 | 2.975 | -26,3 |
| 1992 | 41,2 | 66,0 | 66,2 | 1.575 | 1.571 | 3.146 | -3,7 |
| 1993 | 41,3 | 64,3 | 61,7 | 1.400 | 1.458 | 2.858 | 57,3 |
| 1994 | 43,2 | 65,1 | 61,7 | 1.550 | 1.633 | 3.183 | 83,7 |
| 1995 | 45,6 | 65,6 | 61,3 | 1.861 | 1.992 | 3.853 | 131,4 |
| 1996 | 46,0 | 65,2 | 60,4 | 1.905 | 2.056 | 3.961 | 151,2 |
| 1997 | 49,7 | 64,3 | 59,4 | 1.933 | 2.091 | 4.024 | 157,2 |

Fonte: Chelem.

Algumas modificações também ocorreram na composição setorial do comércio exterior europeu (ver Tabela 4). O crescimento do peso de bens de capital e de transporte foi importante tanto no lado das importações quanto no das exportações. Do lado das importações, ele correspondeu a uma forte redução dos produtos de origem mineral — reflexo principalmente da queda dos preços dos combustíveis — e também dos produtos de origem agrícola — efeito provável da PAC, como visto na Subseção 2.1.5. As importações de produtos químicos também apresentaram um aumento relativo de peso. Do lado das exportações, o crescimento do peso de bens de capital e de transporte foi compensado, em grande parte, pela redução das exportações de produtos de origem mineral.³⁰

Na próxima seção, analisaremos a distribuição geográfica das importações européias num período recente (1993/97), colocando em evidência as diferenças entre os países em termos de composição da pauta e as mudanças geográficas que vêm ocorrendo nos últimos anos nos fluxos de comércio europeu.

³⁰ Principalmente das exportações de produtos siderúrgicos e também de gás natural.

Tabela 4

Composição Setorial do Comércio Exterior Total da UE 1970/97

| | Importação | | | | Exportação | | | |
|---|------------|------|------|------|------------|------|------|------|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 1997 | 1970 | 1980 | 1990 | 1997 |
| Produtos de Origem Agrícola | 20,5 | 14,2 | 12,4 | 11,9 | 12,4 | 11,9 | 11,1 | 10,3 |
| Minerais e seus Derivados | 26,2 | 32,9 | 17,5 | 14,9 | 17,2 | 19,3 | 12,6 | 10,4 |
| Química | 9,4 | 10,2 | 12,3 | 13,1 | 12,2 | 13,8 | 14,3 | 14,6 |
| Têxteis, Calçados, Peles e Couros | 7,2 | 7,1 | 8,4 | 8,2 | 9,0 | 7,3 | 7,7 | 6,7 |
| Madeira, Celulose e Papel | 4,5 | 4,1 | 5,3 | 4,9 | 4,9 | 4,9 | 5,7 | 5,1 |
| Material de Transporte, Máquinas e Equipamentos | 25,4 | 24,1 | 35,7 | 37,6 | 35,7 | 33,7 | 39,6 | 41,7 |
| Outros | 6,8 | 7,5 | 8,3 | 9,6 | 8,6 | 9,1 | 9,0 | 11,1 |

Fonte: Chelem. Elaboração: própria.

3.1.1 - Principais parceiros comerciais da UE

Como visto, o crescimento do comércio intra-UE teve como contrapartida a diminuição do intercâmbio com terceiros países. O gráfico adiante mostra os principais exportadores para o mercado europeu em 1997. O Nafta é de longe o mais importante, sendo o fornecedor de 21,4% das importações extra-UE.³¹ Este percentual é devido, em grande parte, ao comércio com os Estados Unidos, responsável por 19% das importações totais. O segundo grupo de países mais importante são os oito NPI asiáticos (12,6%), que vêm ocupando uma posição progressivamente mais importante nas importações europeias. Em terceiro lugar, encontram-se os países vizinhos da Europa Ocidental — reunidos sob a Aelc (10,6%) e que não aderiram à UE.³² Na quarta posição encontra-se o Japão, cujo percentual atual de 9,1% representa um decréscimo relativamente a anos anteriores.

Levando-se em consideração esses países, vê-se que os principais parceiros europeus encontram-se entre os países desenvolvidos. Este grupo é responsável atualmente por cerca de 60% das importações europeias.

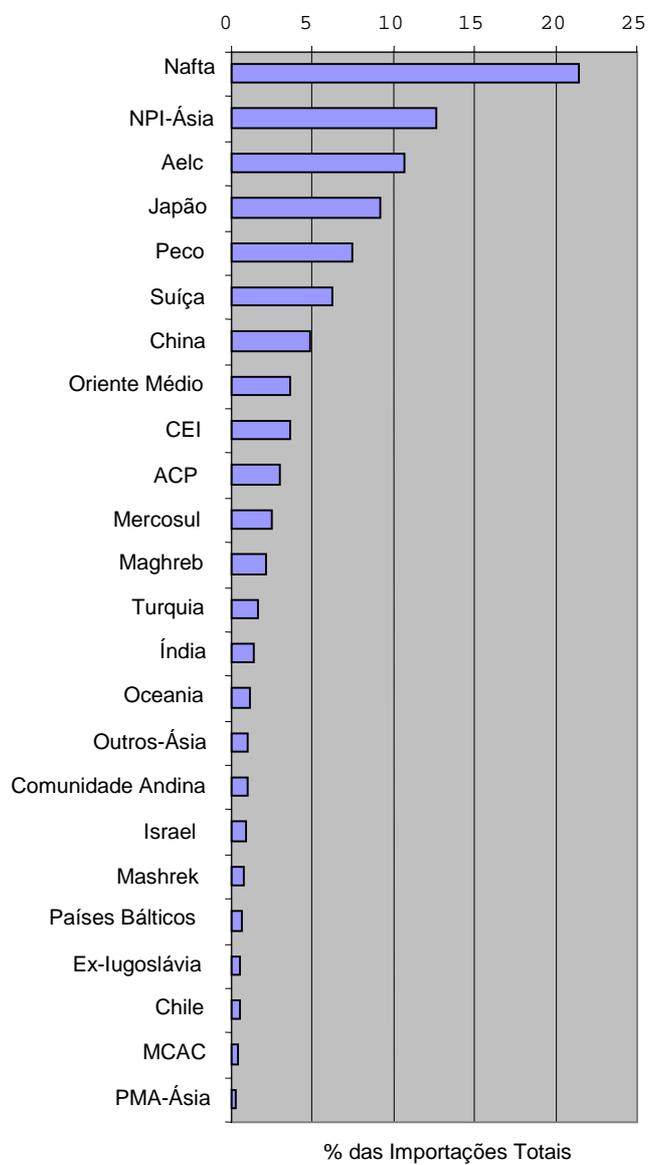
Algumas mudanças têm, porém, ocorrido na distribuição geográfica das importações europeias e dois outros grupos de países têm mostrado uma participação crescente no comércio exterior europeu. Em primeiro lugar, encontram-se os Peco. Esses países, desde a queda do muro em 1989 e a conseqüente aproximação com a UE, passaram a ser responsáveis por 7,4% das importações europeias, ante um percentual de 2,8% em meados dos anos 80.

Em segundo lugar, encontra-se a China. As importações provenientes deste país passaram a representar 4,8% do total extra-UE ante 0,7% em 1980 (ver Tabela 5). Este foi o país cujo comércio cresceu mais rapidamente nesse período.

³¹ Neste trabalho, daqui em diante precisaremos quando nos referirmos ao comércio total da UE (extra e intra-regional). Caso contrário, estaremos nos referindo somente ao comércio extra-UE.

³² São eles: Suíça, Islândia, Liechtenstein e Noruega.

Principais Parceiros da UE — 1997



Fonte: Trains. Elaboração própria.

Tabela 5

Evolução das Importações da UE por Parceiro Comercial — 1980/97
(% do Total Extra-UE)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| ACP | 7,0 | 6,6 | 4,7 | 3,8 | 4,1 | 3,0 |
| Aelc | 17,9 | 21,1 | 23,5 | 12,3 | 13,4 | 10,6 |
| África do Sul | 2,4 | 2,3 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,3 |
| Países Bálticos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,6 | 0,7 |
| CEI | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3,8 | 4,2 | 3,6 |
| Chile | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 |
| China | 0,7 | 1,0 | 2,3 | 5,1 | 5,4 | 4,8 |
| Comunidade Andina | 1,4 | 1,6 | 1,0 | 1,2 | 1,2 | 0,9 |
| Índia | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 1,5 | 1,6 | 1,4 |
| Israel | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Japão | 4,6 | 6,8 | 10,0 | 9,6 | 7,8 | 9,1 |
| Maghreb | 2,3 | 3,4 | 1,1 | 2,2 | 2,6 | 2,1 |
| Mashrek | 1,0 | 1,3 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,7 |
| MCAC | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Mercosul | 2,3 | 3,2 | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,4 |
| Nafta | 18,8 | 18,6 | 21,1 | 21,8 | 21,9 | 21,4 |
| NPI-Ásia | 5,4 | 5,5 | 8,2 | 10,9 | 8,9 | 12,6 |
| Oceania | 1,3 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Oriente Médio | 19,2 | 9,1 | 5,7 | 3,8 | 4,6 | 3,7 |
| Outros-Ásia | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 1,0 | 0,9 |
| Peco | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 6,9 | 6,9 | 7,4 |
| PMA-Ásia | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Turquia | 0,4 | 0,8 | 1,3 | 1,7 | 1,8 | 1,6 |
| Subtotal | 90,0 | 88,1 | 91,6 | 94,4 | 94,8 | 91,5 |

Fonte: Trains e Comext. Elaboração própria.

As principais mudanças ocorridas na distribuição geográfica das importações europeias podem ser resumidas no Quadro 3.

Quadro 3

Variação das Partes de Mercado dos Diversos Parceiros no Mercado Europeu — 1980/97

| Países que Perderam | Países que Ganharam |
|---------------------|---------------------|
| Oriente Médio* | Mercosul |
| ACP* | MCAC |
| África do Sul* | Nafta |
| Aelc | Israel |
| Comunidade Andina | Japão |
| Mashrek | Índia* |
| Oceania | NPI-Ásia* |
| Maghreb | Outros-Ásia* |
| Chile | Peco* |
| | PMA-Ásia* |
| | Turquia* |
| | China* |

Fonte: elaboração própria.

* Países cuja variação da parte de mercado foi superior a 50%.

Do lado dos *perdedores*, os países do Oriente Médio foram os mais penalizados devido à redução do valor das importações de petróleo relativamente a 1980. Em seguida, os países ACP, embora continuem a receber um tratamento preferencial por parte da UE, viram sua parte de mercado cair de 7% para 3% entre 1980 e 1997. A África do Sul também teve sua parte de mercado bastante diminuída nesse período. Entre os demais países perdedores figuram outros parceiros “privilegiados” tais como Maghreb e Mashrek. Porém, todos estes apresentam uma característica comum: são exportadores de produtos de origem agrícola ou mineral, o que atesta que a perda de dinamismo das exportações desses países está ligada à perda de dinamismo desses produtos no comércio internacional.

Do lado dos *ganhadores*, três grupos de países destacam-se: os NPI asiáticos, a China e os Peco. O crescimento dos países asiáticos (NPI e China) foi acompanhado de uma mudança substancial na composição da pauta de exportações para a UE — atualmente esses países são importantes exportadores de bens de maior conteúdo tecnológico. Já o crescimento das exportações dos Peco é bastante diversificado (ver Tabela 6). Como já mencionado, a aproximação da UE com esses países tem razões diversas — de cunho não somente econômico — e engloba acordos que abrangem setores muito variados como têxteis e alguns produtos de origem agrícola e mineral.

As exportações dos países da América do Norte apresentaram um crescimento vigoroso, reforçando seu peso no mercado europeu.³³

O Mercosul, assim como os países da América Latina, cujas exportações concentram-se em produtos de origem agrícola, tiveram um desempenho exportador medíocre nesse período. No caso do Mercosul, sua parte no mercado europeu em 1997 (2,4%) é virtualmente a mesma de 1980, sendo que chegou a crescer razoavelmente nos anos 80.

³³ O crescimento das exportações do México foi superior ao das exportações totais do Nafta — 56% contra 40% entre 1993 e 1997.

Tabela 6

Composição das Importações da UE por País de Origem e por Categoria de Produtos — 1997

| Categoria de Produtos | ACP | Maghreb | Mashrek | Peco | CEI | África do Sul | Comunidade Andina | MCAC | Mercosul | Chile |
|---|------|---------|---------|------|------|---------------|-------------------|------|----------|-------|
| Produtos Agrícolas | 16,8 | 5,8 | 3,7 | 4,2 | 3,4 | 12,3 | 40,5 | 87,8 | 30,5 | 20,4 |
| Produtos Alimentares | 15,0 | 3,3 | 0,7 | 1,6 | 0,4 | 4,2 | 7,1 | 3,0 | 6,9 | 6,1 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 3,0 | 0,0 | 15,4 | 2,7 |
| Tabaco | 2,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,8 | 2,4 | 0,0 |
| Mínerais e seus Derivados | 30,3 | 44,5 | 66,7 | 4,8 | 46,1 | 19,3 | 29,3 | 1,1 | 9,3 | 14,4 |
| Química | 3,9 | 4,8 | 2,5 | 8,5 | 7,2 | 3,8 | 2,7 | 0,5 | 4,1 | 6,7 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 1,2 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 1,3 | 1,7 | 0,7 | 0,5 | 3,8 | 0,3 |
| Madeira, Celulose e Papel | 5,5 | 0,6 | 0,3 | 5,6 | 4,2 | 2,2 | 0,6 | 0,8 | 6,7 | 8,9 |
| Têxteis e Vestuário | 7,2 | 29,0 | 17,7 | 14,4 | 5,1 | 2,7 | 3,5 | 1,0 | 2,3 | 0,4 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 0,2 | 2,4 | 0,1 | 2,9 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 1,4 | 0,0 |
| Mínerais Não-Metálicos | 10,7 | 0,5 | 1,1 | 2,9 | 5,9 | 33,2 | 1,4 | 0,3 | 1,1 | 3,8 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 1,1 | 0,8 | 0,9 | 8,6 | 6,5 | 6,4 | 2,2 | 0,0 | 2,7 | 0,4 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 2,5 | 0,6 | 2,5 | 4,9 | 16,8 | 1,9 | 6,9 | 0,1 | 3,4 | 35,2 |
| Máquinas e Equipamentos | 0,8 | 6,2 | 2,1 | 23,8 | 1,5 | 6,5 | 0,8 | 1,0 | 5,0 | 0,3 |
| Veículos | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 8,8 | 0,4 | 1,5 | 0,1 | 0,0 | 2,6 | 0,0 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 1,6 | 0,0 | 0,1 | 0,7 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 2,5 | 0,7 | 0,0 |
| Outros | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 7,2 | 0,7 | 4,0 | 0,4 | 0,4 | 1,8 | 0,2 |

(continua)

(continuação)

| Categoria de Produtos | Nafta | Japão | Índia | China | Oceania | NPI da Ásia | PMA da Ásia | Outros Ásia | Oriente Médio | Israel |
|---|-------|-------|-------|-------|---------|-------------|-------------|-------------|---------------|--------|
| Produtos Agrícolas | 4,5 | 0,1 | 10,8 | 3,0 | 24,2 | 1,8 | 4,5 | 7,7 | 1,8 | 10,3 |
| Produtos Alimentares | 1,1 | 0,1 | 2,1 | 0,8 | 4,7 | 2,5 | 0,9 | 1,7 | 0,3 | 2,6 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 0,9 | 0,0 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Tabaco | 0,5 | 0,0 | 0,7 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,0 |
| Mínerais e seus Derivados | 3,6 | 0,1 | 2,5 | 1,7 | 22,8 | 0,9 | 0,1 | 0,4 | 83,8 | 2,1 |
| Química | 15,3 | 9,9 | 8,5 | 9,1 | 4,6 | 5,9 | 0,1 | 3,0 | 2,8 | 19,8 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 0,3 | 0,0 | 8,6 | 6,6 | 4,9 | 1,2 | 3,7 | 7,9 | 0,4 | 0,2 |
| Madeira, Celulose e Papel | 5,0 | 0,4 | 0,6 | 1,9 | 0,4 | 2,4 | 0,4 | 0,7 | 0,1 | 0,9 |
| Têxteis e Vestuário | 1,8 | 1,2 | 35,4 | 18,5 | 15,6 | 11,8 | 86,6 | 52,0 | 2,8 | 8,5 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 0,1 | 0,1 | 4,3 | 5,2 | 0,1 | 2,5 | 1,1 | 15,7 | 0,0 | 0,2 |
| Mínerais Não-Metálicos | 2,7 | 1,0 | 10,9 | 2,3 | 4,9 | 2,6 | 0,5 | 3,2 | 1,4 | 21,8 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 1,2 | 1,0 | 2,5 | 2,7 | 0,5 | 1,2 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,3 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 2,5 | 1,1 | 2,1 | 3,0 | 4,8 | 1,4 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 3,9 |
| Máquinas e Equipamentos | 41,9 | 48,5 | 5,6 | 25,0 | 8,4 | 53,1 | 0,6 | 1,6 | 4,2 | 21,4 |
| Veículos | 3,7 | 24,1 | 2,2 | 0,6 | 0,6 | 4,0 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 5,0 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 0,1 | 0,1 | 0,7 |
| Outros | 9,9 | 12,0 | 2,3 | 19,2 | 2,7 | 7,7 | 0,2 | 5,0 | 1,3 | 7,0 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

3.1.2 - A composição das importações segundo os parceiros

A estrutura de importações difere bastante segundo os parceiros comerciais, como mostra a Tabela 6. Na realidade, podemos agrupá-los em três categorias distintas:

- a) países em desenvolvimento exportadores quase que unicamente de produtos de origem agrícola e mineral;
- b) países em desenvolvimento exportadores de produtos têxteis; e
- c) países cujas exportações se concentram em produtos de maior conteúdo tecnológico, ou seja, químicos, material de transporte e máquinas e equipamentos.

O primeiro é formado pelos seguintes grupos de países em desenvolvimento: ACP, Oriente Médio, Comunidade Andina, Chile, MCAC, Mercosul, África do Sul e CEI.³⁴ Entre 72% e 92% das exportações desses países são de produtos de origem agrícola e mineral.

O segundo grupo reúne os seguintes países: Maghreb e Mashrek, além dos PMA da Ásia, outros países asiáticos e Índia. Nem todos são exportadores unicamente de produtos têxteis, como é o caso dos países asiáticos cujas exportações destes bens representam pelo menos 78% do total. No caso dos países mediterrâneos — Maghreb e Mashrek — eles exportam um volume considerável de produtos minerais (principalmente petróleo) e um volume um pouco menor de produtos de origem agrícola.

A Índia, dentre os países do segundo grupo, é a mais diversificada, exportando também alguns produtos químicos, bens de capital e de transporte. Este é o caso também de alguns países em desenvolvimento que foram incluídos no primeiro grupo: Mercosul e África do Sul têm parcelas não-negligenciáveis de bens de capital e de transporte (em torno de 8%).

Austrália e Nova Zelândia deveriam também figurar nesse grupo, devido ao peso das exportações de peles e couros. Além disso, a pauta de exportações desses países em direção à UE se assemelha bastante à dos PED, devido ao peso desses produtos e também da importância dos produtos de origem agrícola e mineral. Por consequência, o tratamento que lhes é conferido também se aproxima bastante do que é conferido aos grandes PED exportadores de produtos agrícolas.

O último grupo reúne países desenvolvidos — Nafta, Japão e Israel — e outros não considerados como tal — os Peco, os NPI asiáticos e a China. Destes, os maiores exportadores de bens de capital e de transporte são o Japão e os NPI asiáticos.

³⁴ Neste trabalho, consideramos os países em transição — China, CEI e mesmo os Peco — como os PED.

3.2 - Barreiras Tarifárias

As tarifas aplicadas pela UE às importações diferem segundo seus parceiros, devido à existência de inúmeros acordos preferenciais (ver Anexo). Elas podem também ser de diversos tipos: *ad valorem*, específica ou mista. Outros tipos são aplicados pela UE, tais como o componente agrícola³⁵ ou a quota tarifária.³⁶

Para cada país ou grupo de países³⁷ foram calculados, então, os seguintes indicadores:

- tarifa *ad valorem*, que considera apenas as linhas tarifárias que possuem tarifas deste tipo;
- tarifa completa, que considera tarifas *ad valorem* e os equivalentes tarifários das tarifas específicas;
- as médias simples; e
- as médias ponderadas pelas importações bilaterais (exceto quando assinalado).³⁸

3.2.1 - A tarifa NMF

A tarifa *base* da UE é a NMF.³⁹ Sobre ela se aplicam as margens preferenciais e a partir dela são negociadas as reduções multilaterais. Em 1997, a média simples da tarifa NMF aplicada pela UE era de 6,7% e a média ponderada, de 5,9% (ver Tabela 7).

Em ambas as médias, há um forte contraste entre o nível de proteção conferido aos produtos agrícolas e o conferido aos manufaturados. As médias simples e

³⁵ Componente agrícola é um montante adicionado ao preço do produto importado a fim de equipará-lo ao preço mínimo garantido ao produtor europeu.

³⁶ Pela insuficiência dos dados com os quais trabalhamos, não podemos incorporar o componente agrícola ao equivalente tarifário e, no caso da quota tarifária, também não dispúnhamos do volume da quota nem da tarifa válida sob a quota (ver Anexo para maiores detalhes sobre os dados). De todo modo, esse tipo de barreira é tratado, mesmo que de maneira insuficiente, na parte referente às BNTs.

³⁷ A apresentação das tarifas por *grupo de países* se justifica pela própria opção da UE de negociar com grupos de países e elaborar sua política comercial por regiões, como maneira de incentivar as diversas iniciativas regionais. As tabelas contendo as informações desagregadas por países, assim como a definição dos grupos de países, encontram-se em anexo.

³⁸ A escolha das importações bilaterais se justifica pelo fato de melhor retratar as relações bilaterais. A alternativa — ponderar pelas importações totais — nos pareceu menos adaptada ao objetivo de calcular a tarifa efetivamente aplicada a cada parceiro, mesmo se ela evita o problema da endogeneidade (existente no caso da ponderação pelas importações bilaterais).

³⁹ Este nome faz alusão a um dos princípios do Gatt, segundo o qual quaisquer medidas devem ser generalizadas a todos os parceiros de um determinado país (ou seja, o tratamento dado à nação “mais favorecida” deve ser estendido a todos os seus parceiros).

ponderadas para os produtos agrícolas são de, respectivamente, 23,7% e 23,8%, enquanto para os produtos industrializados são de 5,1% e 4,1%.

Tabela 7

Tarifa NMF Imposta pela UE — 1997

| Categories | Tarifa Máxima | Tarifa Mínima | Tarifa Completa* Média Simples | Tarifa Completa* Média Ponderada | % do Total |
|---|---------------|---------------|--------------------------------|----------------------------------|------------|
| Produtos Agrícolas | 737,5 | 0,0 | 21,0 | 18,5 | 5,9 |
| Produtos Alimentares | 763,9 | 0,0 | 25,3 | 22,7 | 2,2 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 410,9 | 0,0 | 56,1 | 68,9 | 0,8 |
| Tabaco | 103,0 | 13,1 | 45,2 | 19,2 | 0,3 |
| Minerais e seus Derivados | 3,5 | 0,0 | 0,3 | 0,4 | 13,4 |
| Química | 46,3 | 0,0 | 5,6 | 4,6 | 10,0 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 9,4 | 0,0 | 2,8 | 4,7 | 1,3 |
| Madeira, Celulose e Papel | 10,0 | 0,0 | 4,5 | 2,8 | 3,4 |
| Têxteis e Vestuário | 18,5 | 0,0 | 9,3 | 10,8 | 8,7 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 18,2 | 0,0 | 8,9 | 10,1 | 1,3 |
| Minerais Não-Metálicos | 12,6 | 0,0 | 3,7 | 1,3 | 4,1 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 7,4 | 0,0 | 3,7 | 3,5 | 2,5 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 11,9 | 0,0 | 4,1 | 3,6 | 3,4 |
| Máquinas e Equipamentos | 14,4 | 0,0 | 3,3 | 3,6 | 28,4 |
| Veículos | 17,6 | 2,0 | 6,7 | 8,6 | 4,9 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 5,3 | 0,0 | 2,3 | 1,5 | 1,9 |
| Outros | 10,2 | 0,0 | 3,9 | 3,6 | 7,5 |
| Total | 763,9 | 0,0 | 6,7 | 5,9 | 100,0 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

* Tarifas ad valorem e equivalentes tarifários das tarifas específicas.

O nível tarifário dos produtos industriais é relativamente baixo. Apenas algumas categorias se destacam — é o caso de produtos têxteis, de calçados e de veículos. As médias tarifárias são mais elevadas se ponderadas, o que atesta que as tarifas mais elevadas atingem produtos cujas importações são mais representativas dentro das categorias.

Dentre os produtos de origem agrícola, os níveis tarifários são bastante elevados. As médias simples são de 56,1% e 45,2% para os resíduos alimentares e tabaco e um pouco mais baixas para os produtos agrícolas e alimentares — 21% e 25,3%. Ao contrário dos produtos industrializados, as tarifas ponderadas apresentam variações importantes relativamente às não-ponderadas. Os níveis caem para três das quatro categorias, somente os resíduos alimentares tendo sua média ponderada superior à média simples — a média ponderada atinge 68,9%. A queda das médias ponderadas relativamente às médias simples pode refletir a imposição de um nível de proteção tão elevado que efetivamente iniba as importações.⁴⁰

⁴⁰ Evidentemente, ela pode refletir também a situação em que a UE impõe taxas elevadas sobre produtos que não são importados mas por questões outras que a proteção. Acharmos mais sensato supor, sobretudo no caso dos produtos agrícolas, que a queda das tarifas ponderadas reflete níveis de proteção muito elevados.

Porém, mesmo se as médias ponderadas forem menos elevadas, o nível de proteção às importações de produtos agrícolas será bem mais elevado que no caso dos bens manufaturados. Isto não é exclusivo da UE: a agricultura costuma ser protegida em todos os países desenvolvidos. Não é à toa que na Rodada Uruguai, pela primeira vez, o comércio desses produtos foi incluído na pauta de negociações. Uma segunda explicação para o elevado nível das tarifas aplicadas aos produtos de origem agrícola é o processo de tarifificação, visto anteriormente. Como parte importante da proteção ao comércio de produtos agrícolas era constituída de BNTs, sua transformação em tarifas elevou significativamente o nível de proteção tarifária. Este fato fica evidente por meio das tarifas máximas (Tabela 7) e dos picos tarifários (Tabela 8).

Tabela 8
Picos Tarifários^a na UE — 1997

| Classe SH | Descrição | Tarifa <i>ad valorem</i> Máxima | Tarifa Completa Máxima ^p | Peso nas Importações Totais |
|-----------|---|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 040410 | Soro de Leite, Modificado ou não (...) | 0,0 | 737,5 | 0,001 |
| 040590 | Outras Matérias Gordas Provenientes do Leite | 0,0 | 202,0 | 0,001 |
| 170240 | Glicose e Xarope de Glicose com 20% a 50% do Peso Seco de Frutose | 0,0 | 200,2 | 0,000 |
| 220430 | Vinhos de Uva Fresca (...) | 36,1 | 763,9 | 0,001 |
| 230890 | Matérias, Resíduos e Desperdícios Vegetais Utilizados na Alimentação de Animais (...) | 0,5 | 410,9 | 0,000 |
| 230990 | Preparações Alimentares para Animais | 2,8 | 349,6 | 0,109 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

^a Produtos com tarifa superior a 100%.

^b Tarifas *ad valorem* e equivalentes tarifários das tarifas específicas.

Na Tabela 8 são mostrados os produtos cujas tarifas NMF são superiores a 200%. Os picos tarifários em geral não são um bom indicador do nível de proteção de um país. Para a UE, no entanto, eles retratam de forma bastante correta a proteção dada às importações. Todos os produtos são de origem agrícola e as tarifas atingem níveis excepcionais, como 764% no caso do vinho e 740%, no caso do soro do leite.

A Tabela 9 nos permite analisar de maneira mais detalhada as tarifas aplicadas aos produtos de origem agrícola, em que os mais protegidos são: carnes, leite e laticínios, açúcares e cereais. Estes produtos apresentam médias ponderadas acima de 60%, sendo que suas médias simples são igualmente elevadas. Há, porém, algumas diferenças importantes entre as médias tarifárias ponderadas e as simples. No caso de bebidas alcoólicas, por exemplo, a média simples é de 45%, caindo para 9,7% quando ponderada. Essa diminuição pode ser uma indicação da “eficácia” da proteção europeia: as importações dos produtos cuja proteção é elevada são efetivamente reduzidas.

Tabela 9

Tarifa NMF Imposta pela UE às Importações de Produtos Agrícolas — 1997

| Capítulo SH | Tarifa <i>ad valorem</i> | | | Tarifa Completa ^a | | | Importações | |
|---|--------------------------|--------|---------------|------------------------------|--------|---------------|-------------------------------|-------------------------|
| | Máxima | Mínima | Média Simples | Máxima | Mínima | Média Simples | Tarifa Ponderada ^b | Composição ^c |
| Animais Vivos | 14,1 | 0,0 | 9,4 | 88,4 | 0,0 | 31,1 | 24,7 | 0,97 |
| Carnes e Miudezas, Comestíveis | 21,1 | 0,0 | 7,2 | 113,8 | 1,6 | 41,1 | 61,1 | 4,51 |
| Peixes e Crustáceos, Moluscos e os Outros Invertebrados Aquáticos | 17,5 | 0,0 | 9,9 | 17,5 | 0,0 | 9,9 | 10,6 | 11,32 |
| Leite e Laticínios; Ovos de Aves; Mel Natural; Produtos Comestíveis de Origem Animal | 23,8 | 0,0 | 2,4 | 737,5 | 6,5 | 91,2 | 68,4 | 1,67 |
| Outros Produtos de Origem Animal | 3,5 | 0,0 | 0,4 | 3,5 | 0,0 | 0,4 | 0,1 | 1,50 |
| Plantas Vivas e Produtos de Floricultura | 17,1 | 3,4 | 9,2 | 17,1 | 3,4 | 9,2 | 12,9 | 1,52 |
| Produtos Hortícolas, Plantas, Raízes e Tubérculos, Comestíveis | 16,8 | 0,0 | 10,1 | 118,4 | 1,3 | 14,0 | 24,4 | 3,71 |
| Frutas; Cascas de Cítricos e de Melões | 22,7 | 0,0 | 8,2 | 56,8 | 0,0 | 10,0 | 22,1 | 14,05 |
| Café, Chá, Mate e Especiarias | 15,0 | 0,0 | 4,1 | 15,0 | 0,0 | 4,1 | 3,0 | 11,29 |
| Cereais | 5,9 | 0,0 | 0,7 | 155,2 | 0,0 | 58,9 | 62,6 | 3,00 |
| Produtos da Indústria de Moagem; Malte; Amidos e Féculas; Inulina; glúten de Trigo | 26,4 | 0,0 | 2,5 | 167,5 | 0,0 | 35,1 | 26,2 | 0,14 |
| Sementes e Frutos Oleaginosos; Grãos, Sementes e Frutos Diversos; plantas Industriais ou Medicinais; Palhas e Forragens | 11,4 | 0,0 | 1,9 | 39,7 | 0,0 | 2,8 | 0,3 | 9,48 |
| Gomas, Resinas e Outros Sucos e Extratos Vegetais | 17,8 | 0,0 | 2,5 | 17,8 | 0,0 | 2,5 | 1,4 | 0,59 |
| Matérias para Entrançar Outros Produtos de Origem Vegetal | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,20 |

(continua)

(continuação)

| Capítulo SH | Tarifa <i>ad valorem</i> | | | Tarifa Completa ^a | | | Importações | |
|--|--------------------------|--------|---------------|------------------------------|--------|---------------|-------------------------------|-------------------------|
| | Máxima | Mínima | Média Simples | Máxima | Mínima | Média Simples | Tarifa Ponderada ^b | Composição ^c |
| Produtos Agrícolas | 26,4 | 0,0 | 6,2 | 737,5 | 0,0 | 21,0 | 18,5 | 63,93 |
| Gorduras e Óleos Animais ou Vegetais; Produtos da sua Dissociação; Gorduras Alimentares Elaboradas; Ceras de Origem Animal ou Vegetal | 16,7 | 0,0 | 6,8 | 176,1 | 0,8 | 16,1 | 15,8 | 3,93 |
| Preparações de Carne, de Peixes ou de Crustáceos, de Moluscos ou de Outros Invertebrados Aquáticos | 25,0 | 2,1 | 15,3 | 59,7 | 5,5 | 22,6 | 24,1 | 4,08 |
| Açúcares e Produtos de Confeitaria | 18,7 | 0,0 | 3,1 | 200,2 | 0,5 | 43,1 | 64,8 | 2,40 |
| Cacau e suas Preparações | 12,0 | 0,0 | 9,1 | 12,0 | 0,0 | 9,1 | 4,4 | 3,20 |
| Preparações à Base de Cereais, Farinhas, Amidos, Féculas ou de Leite; Produtos de Pastelaria | 12,6 | 0,0 | 9,3 | 59,1 | 0,0 | 23,7 | 15,0 | 0,68 |
| Preparações de Produtos Hortícolas, de Frutas ou de Outras Partes de Plantas | 31,5 | 7,0 | 21,1 | 167,2 | 12,7 | 29,0 | 31,3 | 4,80 |
| Preparações Alimentícias Diversas | 19,4 | 3,5 | 11,9 | 32,6 | 3,5 | 14,1 | 12,1 | 1,43 |
| Bebidas, Líquidos Alcoólicos e Vinagres | 36,1 | 0,0 | 3,6 | 763,9 | 0,0 | 45,0 | 9,7 | 3,31 |
| Produtos Alimentares | 36,1 | 0,0 | 11,2 | 763,9 | 0,0 | 25,3 | 22,7 | 23,81 |
| Resíduos e Desperdícios das Indústrias Alimentares; Alimentos | | | | | | | | |
| Preparados para Animais | 7,0 | 0,0 | 0,5 | 410,9 | 0,0 | 56,1 | 68,9 | 8,53 |
| Fumo (Tabaco) e seus Sucedâneos Manufaturados | 103,0 | 13,1 | 45,2 | 103,0 | 13,1 | 45,2 | 19,2 | 3,73 |
| Produtos de Origem Agrícola | 103,0 | 0,0 | 7,9 | 763,9 | 0,0 | 23,8 | 23,8 | 100 (9,94%) |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

^a Tarifas ad valorem e equivalentes tarifários das tarifas específicas.

^b Ponderada pelas importações bilaterais totais.

^c Peso nas importações de produtos de origem agrícola, com exceção do que se encontra entre parênteses, que representa o peso.

Outros produtos também apresentam tarifas bastante elevadas (acima de 20%). São eles: animais vivos (24,7%), produtos hortícolas (24,4%), produtos da indústria da moagem (26,2%), preparações de carnes e peixes (24,1%) e de produtos hortícolas e de frutas (31,3%).

A comparação entre as tarifas *ad valorem* e as tarifas completas coloca em evidência, mais uma vez, os efeitos da tarifificação empreendida durante a Rodada Uruguai. De fato, a consideração dos equivalentes tarifários das tarifas específicas aumenta significativamente a proteção dada à maioria dos produtos.

Finalmente, vê-se que a proteção dada aos resíduos alimentares e ao tabaco é também bastante elevada. No caso dos resíduos, sua proteção é elevada em consequência da concorrência com os cereais, também utilizados na alimentação do gado. A tarifa média aplicada a esses produtos é de 68,9% e, dentre eles, figuram produtos identificados como picos tarifários (ver Tabela 8).

No que se refere ao tabaco, não há tarifa específica, porém a tarifa *ad valorem* já é bastante elevada — 45,2%. A média ponderada é porém menor (19,2%), devido à composição das importações.

3.2.2 - Tarifas desagregadas — país/setor

A Tabela 10 mostra os principais indicadores tarifários por grupo de parceiros. Em primeiro lugar, apresentamos a média simples das tarifas *ad valorem*, que contempla apenas uma parte das linhas tarifárias. Em segundo lugar, apresentamos a tarifa dita *completa*, que leva também em consideração os equivalentes tarifários das tarifas específicas. Da comparação das duas, nota-se um aumento geral das médias, em função da inclusão dos equivalentes tarifários das tarifas específicas. A inclusão dos equivalentes tarifários é também responsável por maior heterogeneidade dos níveis tarifários entre os países, visto que ele leva em consideração o volume importado de cada país. O terceiro indicador corresponde à média ponderada da tarifa completa. Aqui, a mudança relativamente às médias simples é bem mais marcante.

As médias tarifárias simples obedecem à ordem esperada a partir dos acordos comerciais preferenciais. De um lado, os países que recebem um tratamento preferencial importante apresentam as menores médias tarifárias. É o caso das ex-colônias da ACP, do Maghreb e do Mashrek, dos países menos avançados da Ásia, dos países da Comunidade Andina, de Israel e dos Peco.

Em seguida, figuram outros países em desenvolvimento, que se beneficiam do SGP. Entre os PED, porém, existe também uma distinção: os maiores são aqueles que recebem o tratamento menos favorável. Isto se explica pelo fato de estes países serem excluídos do SGP para muitos produtos.⁴¹ No caso destes países, a diferença entre as médias tarifárias simples é pequena.

⁴¹ O número de produtos excluídos é crescente de acordo com o grau de desenvolvimento.

Tabela 10

Tarifas Bilaterais Impostas pela UE a seus Principais Parceiros — 1997

| Países | Tarifa <i>ad valorem</i> ^a | | | Tarifa Completa ^b | | % do Total Importado Extra-UE |
|-------------------|---------------------------------------|-------------|---------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| | Média Simples | Máxima | Média Simples | Máxima | Média Ponderada ^c | |
| Mashrek | 0,7 | 36,1 | 0,8 | 270,8 | 0,5 | 0,7 |
| Oriente Médio | 2,9 | 72,1 | 3,0 | 96,8 | 0,6 | 2,4 |
| PMA-Ásia | 0,7 | 72,1 | 0,7 | 156,0 | 0,6 | 0,3 |
| Israel | 0,8 | 36,1 | 1,0 | 94,0 | 0,7 | 0,9 |
| Peco | 0,9 | 103,0 | 1,8 | 1.796,5 | 1,0 | 5,8 |
| Maghreb | 0,4 | 36,1 | 0,5 | 288,5 | 1,6 | 2,1 |
| CEI | 3,0 | 72,1 | 3,0 | 182,6 | 1,6 | 3,6 |
| Chile | 2,9 | 72,1 | 3,0 | 95,5 | 3,0 | 0,5 |
| ACP | 0,1 | 22,9 | 0,1 | 251,3 | 4,1 | 2,9 |
| África do Sul | 2,9 | 72,1 | 3,2 | 205,3 | 4,3 | 1,3 |
| China | 4,0 | 72,1 | 4,3 | 307,3 | 5,2 | 4,8 |
| Japão | 5,5 | 103,0 | 5,6 | 161,0 | 5,2 | 9,1 |
| NPI da Ásia | 3,6 | 103,0 | 3,7 | 362,9 | 5,4 | 12,6 |
| Nafta | 4,6 | 103,0 | 5,3 | 436,9 | 5,8 | 21,4 |
| Índia | 3,2 | 72,1 | 3,4 | 116,7 | 6,1 | 1,4 |
| Outros-Ásia | 2,6 | 72,1 | 2,7 | 202,7 | 7,8 | 0,9 |
| Mercosul | 3,0 | 72,1 | 3,4 | 417,8 | 8,1 | 2,4 |
| Comunidade Andina | 0,7 | 72,1 | 0,7 | 376,5 | 9,4 | 0,9 |
| Oceania | 5,5 | 103,0 | 6,1 | 238,8 | 14,5 | 1,2 |
| MCAC | 2,8 | 72,1 | 2,8 | 128,9 | 17,4 | 0,4 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

^a Somente as tarifas *ad valorem*.

^b Tarifas *ad valorem* e equivalentes tarifários das tarifas específicas.

^c Ponderada pelas importações bilaterais.

Finalmente, as tarifas mais elevadas são aquelas aplicadas às importações dos países desenvolvidos, que recebem o tratamento NMF.

A análise da tarifa ponderada nos permite examinar a proteção efetivamente aplicada a cada parceiro. De fato, ocorre uma mudança da posição relativa dos países — em função das médias tarifárias simples — e a variabilidade das tarifas ponderadas aumenta, atingindo 17,4% no caso dos países da América Central (MCAC). Outra diferença importante é que os países de cujas tarifas são as mais elevadas não são mais aqueles que recebem o tratamento NMF e, portanto, não são necessariamente os países desenvolvidos, mas os exportadores de produtos muito protegidos, notadamente os de origem agrícola, têxteis, calçados e veículos.

O Quadro 4 sintetiza as variações de posição relativa dos países, se considerarmos as diferenças entre as médias completas simples e ponderada. Alguns países vêm as tarifas impostas às suas exportações diminuir — estes, chamamos de *favorecidos* — e outros vêm suas tarifas aumentarem (não-favorecidos). Dentre os países “favorecidos”, os do Oriente Médio e da CEI são aqueles em que a redução da tarifa média é mais significativa, devido ao peso das exportações de petróleo, cuja tarifa é muito próxima de zero (Tabela 7).

Quadro 4

Varição das Tarifas dos Principais Parceiros Europeus — 1997

| Países | |
|---------------|-------------------|
| Favorecidos | Não-Favorecidos |
| Oriente Médio | Chile |
| CEI | Nafta |
| Peco | China |
| Israel | África do Sul |
| Mashrek | NPI da Ásia |
| Japão | Índia |
| PMA-Ásia | Mercosul |
| | Oceania |
| | Outros-Ásia |
| | Maghreb |
| | MCAC |
| | Comunidade Andina |
| | ACP |

Fonte: *Elaboração própria.*

Dentre os “não-favorecidos”, ACP são os países provavelmente mais prejudicados pois passam da posição relativa mais favorável, com a média simples de 0,1%, para uma tarifa ponderada de 4,1%. Outros países que têm sua posição relativa fortemente deteriorada são: os da Comunidade Andina, do MCAC, do Maghreb (que, a exemplo de ACP, também perdem uma posição relativa favorável), outros países asiáticos, Oceania, Mercosul e Índia. De toda maneira, os mais penalizados são todos importantes exportadores de produtos agrícolas.

A posição dos países assim como as diferenças entre as médias simples e ponderadas podem ser melhor compreendidas se analisarmos as médias tarifárias por categoria de produtos. Os níveis tarifários mais elevados são aplicados a produtos de origem agrícola, principalmente para resíduos alimentares e tabaco. A tarifa média aplicada às importações desses produtos pode atingir níveis extremamente elevados no caso dos países desenvolvidos — 225% para os resíduos alimentares provenientes do Nafta e 103% para o tabaco importado da Oceania. A proteção européia às importações de resíduos alimentares reflete a que é dada aos alimentos para animais, devido ao fato de alguns desses produtos serem substitutos de cereais (no caso de alimentos para o gado).⁴²

As tarifas aplicadas às importações de produtos alimentares também podem atingir níveis bastante elevados. Para alguns países, como a África do Sul, o Mercosul e o Maghreb, as tarifas são superiores a 30%. Em geral, a proteção dada às importações de produtos agrícolas é mais fraca do que a aplicada a produtos

⁴² Alguns dos produtos do capítulo 23 fazem objeto atualmente de tarifas bastante elevadas (ver Tabela 8) e mesmo de BNT, como veremos adiante. Porém, no passado essa proteção já foi mais forte, tendo o Brasil sofrido algumas restrições, inclusive quantitativas, para a exportação de resíduos de soja. Essas restrições diminuíram em 1986 quando a UE negociou com os Estados Unidos sua redução como parte da compensação dada a este último pelas possíveis perdas associadas à entrada da Espanha e de Portugal na então CE.

alimentares, embora algumas exceções — como Oceania, os NPI da Ásia e a Comunidade Andina — existam. No caso da Oceania, o peso desses produtos nas importações totais explica a sua tarifa média total tão elevada (Tabela 11).

Dentre os produtos industrializados, a proteção é bem menor e bem mais pontual. Os três setores que apresentam maiores médias tarifárias são veículos, têxteis e calçados. No caso dos veículos, as tarifas elevadas afetam todos os exportadores desses produtos e podem atingir níveis particularmente altos no caso dos principais fornecedores, como Japão, NPI da Ásia, Nafta e outros países da Ásia. A proteção dada a este setor é ainda, em alguns casos, complementada pela imposição de BNT (ver mais adiante). A proteção dada às importações provenientes do Mercosul é também relativamente elevada (6,2%).

No caso dos produtos têxteis, apenas alguns países fazem face a taxas superiores a 8%: os NPI da Ásia, Japão, Nafta, Índia, China e outros países asiáticos. Ou seja, grandes fornecedores do mercado europeu e que não possuem acordos preferenciais com a UE. A redução das tarifas aplicadas aos demais países em desenvolvimento é menos elevada, embora diversos produtos continuem sujeitos a cotas.⁴³ A regulamentação desses produtos, junto aos produtos de origem agrícola, é também bastante controvertida: esses produtos são tradicionalmente muito protegidos na entrada dos países desenvolvidos e só foram integrados ao Gatt na Rodada Uruguai.

Outra categoria de produtos bastante regulada na entrada do mercado europeu são os calçados. Embora nunca tenha feito objeto de um acordo específico, as importações destes produtos podem se deparar com tarifas relativamente elevadas — como é o caso das tarifas aplicadas ao Nafta, aos NPI da Ásia, a outros países asiáticos, à China e ao Mercosul; todos com tarifas superiores a 7%.

A proteção imposta às exportações do Mercosul é relativamente elevada. Muito forte para os produtos agrícolas e alimentares (15,6% e 32,1%, respectivamente), alguns dos produtos industrializados também fazem face a tarifas elevadas. É o caso dos calçados (7,2%), de “outros metais” (5,2%) e de veículos (6,9%). Em resumo, o Mercosul é bastante taxado em produtos cujo peso nas exportações para a UE é bastante elevado.

⁴³ Informações sobre as quotas aplicadas às importações de produtos têxteis podem ser encontradas no *site* Europa, da CE.

Tabela 11

Tarifa Média Ponderada pela UE por Categoria de Produtos e por País/Bloco de Origem — 1997

| Categoria de Produtos | ACP | Maghreb | Mashrek | Peco | CEI | África do Sul | Comunidade Andina | MCAC | Mercosul | Chile |
|---|------|---------|---------|------|------|---------------|-------------------|------|----------|-------|
| Produtos Agrícolas | 8,2 | 5,4 | 9,3 | 17,8 | 6,2 | 18,0 | 21,4 | 0,0 | 15,6 | 11,1 |
| Produtos Alimentares | 18,0 | 36,9 | 20,6 | 11,7 | 9,2 | 36,7 | 9,2 | 0,0 | 32,1 | 8,1 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 1,9 | 75,0 | 16,3 | 24,0 | 5,9 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 1,4 | 0,0 |
| Tabaco | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 41,0 | 43,6 | 6,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Mínerais e seus Derivados | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Química | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,8 | 1,1 | 0,3 | 0,5 | 1,4 | 3,3 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 1,1 | 0,2 | 3,4 | 3,7 | 1,9 |
| Madeira, Celulose e Papel | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,4 | 0,0 | 0,2 | 1,4 | 0,1 |
| Têxteis e Vestuário | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,7 | 5,2 | 0,1 | 3,8 | 4,2 | 3,9 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,4 | 5,0 | 0,0 | 2,4 | 7,2 | 4,9 |
| Mínerais Não-Metálicos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 1,4 | 0,0 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,7 | 3,6 | 0,0 | 0,8 | 1,6 | 2,5 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 1,3 | 1,6 | 3,9 | 5,2 | 0,0 |
| Máquinas e Equipamentos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,8 | 0,0 | 1,2 | 1,0 | 0,8 |
| Veículos | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,9 | 3,3 | 0,0 | 5,4 | 6,9 | 2,4 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 1,8 | 0,1 |
| Outros | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,1 | 0,0 | 0,6 | 0,2 | 0,5 |

(continua)

(continuação)

| Categoria de Produtos | Nafta | Japão | Índia | China | Oceania | NPI da Ásia | PMA da Ásia | Outros Países da Ásia | Oriente Médio | Israel |
|---|-------|-------|-------|-------|---------|-------------|-------------|-----------------------|---------------|--------|
| Produtos Agrícolas | 12,6 | 3,7 | 10,8 | 4,5 | 55,0 | 33,3 | 9,7 | 5,0 | 1,3 | 4,2 |
| Produtos Alimentares | 13,2 | 11,4 | 12,1 | 11,2 | 7,4 | 8,2 | 20,8 | 5,7 | 11,0 | 9,9 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 222,5 | 8,9 | 2,3 | 5,0 | 59,2 | 12,1 | 0,0 | 6,1 | 1,2 | 34,4 |
| Tabaco | 18,7 | 24,4 | 0,2 | 0,0 | 103,0 | 1,3 | 0,0 | 0,0 | 25,7 | 0,0 |
| Mínerais e seus Derivados | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Química | 3,9 | 4,8 | 1,6 | 2,8 | 3,5 | 3,0 | 0,0 | 1,0 | 3,6 | 0,0 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 3,2 | 4,8 | 5,0 | 6,4 | 2,0 | 5,5 | 0,5 | 4,8 | 0,8 | 0,0 |
| Madeira, Celulose e Papel | 2,2 | 4,2 | 1,3 | 1,0 | 1,7 | 2,7 | 0,0 | 0,7 | 0,1 | 0,0 |
| Têxteis e Vestuário | 8,5 | 8,2 | 10,3 | 11,1 | 0,5 | 11,0 | 0,0 | 10,0 | 5,8 | 0,0 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 7,8 | 5,8 | 4,0 | 11,4 | 5,8 | 11,0 | 0,0 | 9,7 | 5,5 | 0,0 |
| Mínerais Não-Metálicos | 1,4 | 2,7 | 0,1 | 4,4 | 0,3 | 2,0 | 0,0 | 1,3 | 0,1 | 0,0 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 3,5 | 4,1 | 1,9 | 3,9 | 3,3 | 2,9 | 0,0 | 1,4 | 2,2 | 0,0 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 3,8 | 4,1 | 1,3 | 4,6 | 0,9 | 2,8 | 0,0 | 1,9 | 3,8 | 0,0 |
| Máquinas e Equipamentos | 3,1 | 3,8 | 1,0 | 2,1 | 2,9 | 3,6 | 0,0 | 1,4 | 1,1 | 0,0 |
| Veículos | 7,3 | 9,0 | 6,3 | 2,3 | 5,5 | 9,2 | 0,0 | 7,3 | 2,3 | 0,0 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 1,6 | 1,1 | 0,0 | 0,1 | 1,2 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,0 |
| Outros | 2,7 | 4,1 | 0,9 | 4,1 | 2,5 | 3,1 | 0,0 | 0,8 | 1,1 | 0,0 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

3.3 - Barreiras Não-Tarifárias

Nesta subseção será analisado o perfil geográfico e setorial das diversas BNTs impostas pela UE em 1997. Antes, porém, algumas observações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, as dificuldades ao tratar de BNT começam com a sua própria definição. Como destacam Deardoff e Stern (1997), “BNTs” são definidas pelo que elas não são: barreiras ou impedimentos ao comércio que diferem das barreiras tarifárias. Assim, elas abrangem um vasto conjunto de medidas. Muitas dessas não são definidas *a priori* com a intenção de restringir o comércio, mas simplesmente de regulá-lo, impedir ações desleais, entre outros. Ao mesmo tempo, a utilização discriminatória de medidas aparentemente voltadas para outros objetivos é conhecida como, por exemplo, a utilização de medidas contra a concorrência desleal e de medidas para proteção do meio ambiente com fins puramente comerciais. Dada a dificuldade de identificação das medidas utilizadas unicamente com fins comerciais das demais, adotamos a definição mais abrangente de BNT e levamos em conta todas as medidas que afetam o comércio. Esta é também a definição utilizada pela Unctad, responsável pela base de dados aqui utilizada.

Uma outra observação deve ser feita quanto à qualidade das estatísticas de BNTs geradas pela Unctad. Elas provêm de declarações dos países que as impõem, contendo implicitamente uma avaliação prévia do país se a tal medida é ou não uma barreira ao comércio. Em alguns casos, são encontradas observações do tipo “a Comissão Européia não considera esta medida como restrição ao comércio”.

Finalmente, 1996 é o último ano disponível para as informações de BNT, constantes na versão 5 da base de dados Trains. Na versão 6 do Trains, as informações de BNT são as mesmas do ano anterior, retiradas as barreiras referentes aos produtos têxteis. Ou seja, elas ignoram muitas medidas como, por exemplo, as *antidumping* adotadas ao longo de 1997 e as que substituíram as restrições adotadas anteriormente dentro do âmbito do AMF. Por essa razão, neste trabalho optou-se por apresentar as BNTs vigentes em 1996. Nós preferimos fornecer um quadro completo da proteção européia em um período diferente do utilizado para as tarifas, porém, completo.

Vários são os problemas com essa base de dados e vários são os autores [Harrigan (1993) e Haveman, Nair-Reichert e Thursby (1999)] que os evocam, muitas vezes para justificar os maus resultados econométricos encontrados. Porém, esses mesmos autores são unânimes em afirmar a necessidade de integrar as BNTs nas análises de comércio e, também, a existência de Trains como única fonte de informação sobre BNT que não é restrita a um só setor ou país.

Finalmente, a mensuração destas barreiras é controversa. A maneira ideal de se tratar dos impactos de BNTs é utilizando seu equivalente tarifário. Porém, seu cálculo requer diversas informações não-disponíveis, no caso de algumas barreiras (como quotas ou direitos *antidumping*), ou é impossível de se avaliar no caso de

outras (como restrições ambientais ou normas técnicas).⁴⁴ Assim, optamos neste trabalho por utilizar os indicadores de cobertura correntes na literatura, apesar de todas as limitações que eles comportam (ver Anexo para maiores detalhes sobre o indicador).

3.3.1 - A imposição de BNT

A Tabela 12 apresenta dois indicadores para um vasto grupo de parceiros comerciais da UE. Estes podem mostrar diferenças importantes. O primeiro — indicador de frequência — é bem mais homogêneo do que o índice de cobertura e apresenta um nível bastante elevado para todos os parceiros de pelo menos 16%. Este fato se explica pela existência de numerosas medidas que afetam todos os parceiros comerciais, as quais chamamos de “genéricas”.⁴⁵ Cinco grupos de países apresentam, no entanto, índices de frequência mais elevados, superiores a 17%. São eles: Comunidade Andina, Mashrek, os PMA da Ásia, Mercosul e o México.

Tabela 12

BNTs Impostas pela UE segundo Parceiro Comercial — 1996

(Em %)

| Países | Índice de Frequência ^a | Índice de Cobertura ^b |
|-------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| Oriente Médio | 16,0 | 0,7 |
| Canadá | 16,0 | 4,5 |
| Maghreb | 16,0 | 5,9 |
| ACP | 16,0 | 9,1 |
| África do Sul | 16,0 | 28,0 |
| Vietnã | 16,0 | 40,8 |
| Nova Zelândia | 16,0 | 62,1 |
| MCAC | 16,0 | 38,1 |
| Austrália | 16,0 | 15,1 |
| Israel | 16,0 | 13,3 |
| Chile | 16,0 | 16,4 |
| Índia | 16,0 | 17,6 |
| CEI | 16,1 | 9,1 |
| Estados Unidos | 16,1 | 4,9 |
| NPI da Ásia | 16,1 | 12,9 |
| Paquistão | 16,1 | 15,9 |
| Japão | 16,2 | 18,2 |
| Peco | 16,3 | 13,3 |
| China | 16,5 | 10,9 |
| Comunidade Andina | 18,1 | 27,2 |
| Mashrek | 19,4 | 13,0 |
| PMA-Ásia | 19,4 | 76,3 |
| Mercosul | 21,2 | 23,0 |
| México | 26,4 | 12,5 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

^a Número de linhas tarifárias afetadas por BNT/número de linhas tarifárias total.

^b Valor das importações afetadas por BNT/valor das importações totais.

⁴⁴ Sobre as medidas de BNT, ver Deardoff e Stern (1997).

⁴⁵ As medidas ditas “genéricas” são aquelas que afetam todos os parceiros e não fazem discriminação entre eles. As que afetam apenas as importações provenientes de um ou alguns parceiros são ditas “específicas”.

O indicador de cobertura, ponderado pelas importações bilaterais, coloca em evidência a discriminação efetivamente exercida pelas BNTs segundo os parceiros. Em alguns casos, como o do México ou do Mashrek, a parcela das importações sujeita a BNT é relativamente pequena ante o forte número de medidas revelado pelo indicador de frequência. Este fato pode mostrar que as medidas impostas são efetivamente restritivas a ponto de as importações daqueles bens serem pequenas ou nulas.

Os países mais afetados pelas BNTs impostas pela UE em 1996 são principalmente os exportadores de produtos agrícolas não contemplados por acordos comerciais aprofundados, como a Nova Zelândia, o Vietnã, o MCAC, o Grupo Andino e o Mercosul. Os países exportadores de produtos têxteis que também não se beneficiam de acordos comerciais preferenciais importantes são igualmente penalizados — é o caso dos PMA da Ásia e, em menor medida, da Índia.

Os países menos afetados, com menos de 10% das exportações sujeitas a BNT, reúnem um grupo diverso: figuram entre eles os que possuem uma boa posição na escala de preferência europeia, como ACP e Maghreb; figuram também os países exportadores de petróleo, como os do Oriente Médio e a CEI, e também os Estados Unidos e o Canadá.

Dentre os países que ocupam uma boa posição na hierarquia de preferências europeia, os Peco apresentam um comportamento diferenciado, com 13% das suas exportações sujeitos a BNT em 1996. Estes países têm parcela não-negligenciável de produtos ditos “sensíveis” e, em 1996, uma parte importante dela ainda se encontrava sujeita a medidas restritivas na entrada da UE (elas vêm sendo progressivamente retiradas dentro do projeto de integração desses países à UE).

No tocante aos países exportadores de petróleo, as medidas impostas são mínimas e as genéricas não são importantes dada a estrutura das exportações desses países. No que se refere à baixa parcela das importações dos Estados Unidos e Canadá sujeitas a BNT, a explicação para esse fato reside certamente na ameaça de represálias comerciais da parte dos Estados Unidos.⁴⁶

A distribuição “geográfica” das BNTs, na medida em que a maior parte delas é genérica, em grande parte é explicada pela distribuição “setorial” das medidas. Como mostrado na Tabela 13, grande parte das medidas incide sobre as importações de produtos têxteis e vestuário, agrícolas e alimentares. Quanto às medidas referentes aos produtos de origem agrícola 85% são genéricos, enquanto no caso dos têxteis apenas 1% das medidas é genérico. Ou seja, a proteção ao setor agrícola é generalizada a todos os parceiros comerciais enquanto a proteção ao setor têxtil é discriminatória entre parceiros e obedece à “hierarquia de preferências europeia”. Poucas concessões preferenciais são feitas para produtos agrícolas para os países ACP e Maghreb.

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre o efeito de represálias comerciais sobre as decisões de política comercial, ver, por exemplo, Bouet (1998).

Tabela 13

Distribuição Setorial das BNTs Impostas pela UE — 1997

| Categories de Produtos | Número de BNTs ^a | % do Total |
|--|-----------------------------|------------|
| Produtos Agrícolas | 2.572 | 25,9 |
| Produtos Alimentares | 1.545 | 15,6 |
| Resíduos Alimentares; Alimentos para Animais | 19 | 0,2 |
| Tabaco | 16 | 0,2 |
| Minerais e seus Derivados | 4 | 0,0 |
| Química | 115 | 1,2 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 29 | 0,3 |
| Madeira, Celulose e Papel | 104 | 1,0 |
| Têxteis e Vestuário | 4.717 | 47,5 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 238 | 2,4 |
| Minerais Não-Metálicos | 3 | 0,0 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 454 | 4,6 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 12 | 0,1 |
| Máquinas e Equipamentos | 18 | 0,2 |
| Veículos | 26 | 0,3 |
| Total | 9.922 | 100,0 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

^a Corresponde ao número total de medidas aplicadas pela UE.

Outros setores são também afetados por BNT, embora em menor medida. É o caso dos produtos siderúrgicos, que têm 4,6% afetados por BNT. Dessas medidas, a maior parte é de monitoramento aplicada a todos os parceiros. Eram numerosos também os processos *antidumping* — as medidas em vigor somavam 77 em 1996. A utilização desses dois tipos de medidas atualmente contrasta com o perfil da proteção desse setor nos anos 80, marcada pela vasta aplicação de restrições quantitativas e de Avre.

A distribuição das medidas por tipo⁴⁷ (Tabela 14) mostra que a maior parte é aplicada dentro do AMF. O número elevado de medidas é justificado em parte pelo fato de elas serem específicas, ou seja, o número de medidas aplicadas não é de modo algum um indicador do número de produtos afetados. As medidas tarifárias e de controle de preços, instrumentos bastante utilizados pela PAC, correspondem a 13% do número total de medidas. Cabe ressaltar que as medidas de cunho ambiental correspondem a apenas 6% do total de medidas impostas em 1996.

⁴⁷ Ver, em anexo, todas as medidas contempladas dentro de cada categoria.

Tabela 14

Tipos de BNTs Impostas pela UE —1996

| | Número de BNTs | % do Total |
|--|----------------|------------|
| Medidas Tarifárias e de Controle de Preços | 1.100 | 12,9 |
| Regime de Licença Automática | 518 | 6,1 |
| Medidas de Restrição Quantitativa | 441 | 5,2 |
| AMF | 5.676 | 66,4 |
| Medidas Monopolistas | 26 | 0,3 |
| Normas Técnicas | 283 | 3,3 |
| Medidas Ambientais | 506 | 5,9 |
| Total | 8.550 | - |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

3.3.2 - BNTs desagregadas — país/setor

A Tabela 15 mostra a imposição de BNT por setor e por grupo de países. Os produtos mais afetados por BNTs são os ditos “sensíveis” — os de origem agrícola, têxteis, calçados e siderúrgicos. Estes produtos são igualmente os mais protegidos com os instrumentos tarifários, embora as BNTs afetem as importações provenientes de países cujas tarifas (aplicadas a estes produtos) são relativamente fracas. Ou seja, a comparação da distribuição setorial e geográfica de BNT e de tarifas (Tabelas 9 e 15) coloca em evidência a complementaridade dos dois instrumentos. Como já observamos anteriormente, o número de medidas *anti-dumping* aplicadas às importações provenientes dos Peco mostra que essas medidas, aqui consideradas como BNTs, acompanham frequentemente acordos comerciais preferenciais aprofundados.

Os produtos de origem agrícola são bastante afetados por BNTs. A parcela das importações atingidas por este tipo de barreira pode chegar a 88% no caso dos produtos alimentares provenientes do Mercosul. Porém, essa parcela pode variar significativamente e, em geral, os grandes fornecedores de produtos agrícolas e alimentares são penalizados — é o caso do Mercosul, do Nafta e da Comunidade Andina, entre outros. Isto decorre do fato de as BNTs impostas a esses produtos serem, na maior parte, genéricas. Mesmo países com quem a UE possui acordos comerciais aprofundados não fogem à regra e podem ser igualmente penalizados com a imposição de BNT nas exportações agrícolas — é o caso dos Peco, Israel, Maghreb e Mashrek. Os países ACP são menos atingidos.

No caso do tabaco e dos resíduos alimentares, a incidência de BNT se dá sobre as importações de países selecionados. No tocante aos resíduos alimentares, por exemplo, o Mercosul, responsável por 51% das importações totais, tem uma parcela reduzida sujeita a BNT; já o Nafta, segundo fornecedor do mercado europeu, tem mais de 43% das exportações sujeitos a barreiras. No caso do tabaco, não são os principais fornecedores — ACP, Nafta e Mercosul — que fazem objeto de BNT.

Tabela 15

Indicador de Cobertura das BNTs Impostas pela UE segundo Parceiro e Setor — 1996

| Categoria de Produtos | ACP | Maghreb | Mashrek | Peco | CEI | Comunidade Andina | MCAC | Mercosul |
|---|------|---------|---------|------|------|-------------------|------|----------|
| Produtos Agrícolas | 28,1 | 29,8 | 56,8 | 53,5 | 10,5 | 40,9 | 44,0 | 23,6 |
| Produtos Alimentares | 5,0 | 13,5 | 13,1 | 37,9 | 9,4 | 25,1 | 32,6 | 87,9 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 0,8 | 31,5 | 0,3 | 18,2 | 5,6 | 1,3 | 0,0 | 5,8 |
| Tabaco | 20,8 | 75,8 | 8,7 | 69,0 | 47,6 | 87,0 | 15,7 | 8,1 |
| Mínerais e seus Derivados | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 30,0 | 0,8 | 28,6 | 0,0 | 0,0 |
| Química | 0,1 | 0,4 | 33,2 | 3,1 | 3,9 | 0,4 | 11,7 | 1,6 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 36,9 | 2,8 | 1,4 | 3,4 | 1,3 | 20,5 | 3,5 | 6,5 |
| Madeira, Celulose e Papel | 97,7 | 83,0 | 97,6 | 76,5 | 92,2 | 97,4 | 95,1 | 97,8 |
| Têxteis e Vestuário | 0,2 | 0,0 | 66,6 | 0,8 | 0,5 | 32,9 | 0,0 | 19,3 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 81,7 | 98,2 | 88,1 | 94,3 | 94,6 | 87,9 | 86,8 | 99,6 |
| Mínerais Não-Metálicos | 0,6 | 0,7 | 1,8 | 1,1 | 0,5 | 0,3 | 3,6 | 2,0 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 29,1 | 54,0 | 45,0 | 37,5 | 59,7 | 18,3 | 0,0 | 63,9 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 20,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Máquinas e Equipamentos | 1,5 | 0,1 | 0,6 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Veículos | 0,1 | 10,7 | 0,6 | 4,5 | 1,0 | 0,0 | 20,7 | 1,8 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Outros | 5,9 | 3,4 | 2,2 | 2,0 | 1,7 | 26,5 | 1,8 | 0,8 |

(continua)

(continuação)

| Categoria de Produtos | Nafta | Japão | Índia | China | Oceania | NPI da Ásia | PMA da Ásia | Oriente Médio |
|---|-------|-------|-------|-------|---------|-------------|-------------|---------------|
| Produtos Agrícolas | 21,4 | 26,9 | 18,6 | 10,5 | 70,6 | 47,6 | 7,8 | 13,5 |
| Produtos Alimentares | 35,8 | 27,6 | 9,9 | 47,8 | 82,6 | 16,7 | 1,4 | 14,5 |
| Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | 43,7 | 91,4 | 1,6 | 9,3 | 20,0 | 4,9 | 0,0 | 77,7 |
| Tabaco | 8,7 | 49,1 | 6,9 | 7,3 | 63,2 | 54,4 | 7,0 | 41,2 |
| Mínerais e seus Derivados | 13,7 | 0,0 | 0,0 | 3,2 | 7,6 | 8,8 | 0,0 | 0,0 |
| Química | 2,1 | 2,9 | 1,4 | 5,1 | 0,2 | 1,4 | 0,0 | 0,0 |
| Peles, Couros e seus Artigos | 0,4 | 0,1 | 34,7 | 19,5 | 1,9 | 4,6 | 7,2 | 0,2 |
| Madeira, Celulose e Papel | 75,3 | 62,3 | 86,9 | 29,8 | 97,6 | 70,0 | 96,9 | 98,7 |
| Têxteis e Vestuário | 6,6 | 0,1 | 0,9 | 4,8 | 0,2 | 0,7 | 83,9 | 0,1 |
| Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | 74,8 | 10,7 | 99,4 | 73,8 | 44,6 | 97,1 | 79,6 | 86,5 |
| Mínerais Não-Metálicos | 2,6 | 1,6 | 12,0 | 11,8 | 0,4 | 25,3 | 5,7 | 63,4 |
| Ferro, Aço e seus Artigos | 30,0 | 22,9 | 51,3 | 9,7 | 62,6 | 30,2 | 8,6 | 52,6 |
| Outros Metais Básicos e suas Obras | 4,1 | 2,9 | 0,1 | 1,6 | 0,2 | 0,4 | 0,0 | 0,2 |
| Máquinas e Equipamentos | 2,1 | 4,5 | 4,4 | 1,9 | 0,8 | 10,5 | 0,1 | 0,1 |
| Veículos | 2,0 | 66,8 | 0,6 | 1,8 | 1,5 | 2,4 | 0,0 | 0,1 |
| Material de Transporte (Exceto Veículos) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Outros | 1,3 | 3,0 | 4,5 | 6,6 | 2,4 | 3,8 | 2,3 | 0,4 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

As BNTs incidentes sobre as importações de têxteis são as mais numerosas, como salientado anteriormente. Elas, porém, são bem discriminatórias entre os países, devido ao próprio formato “bilateral” dos acordos existentes no âmbito do AMF. Vale lembrar que estas medidas são aquelas aplicadas em 1996 e devem sofrer modificações importantes com a entrada em vigor das novas medidas do ATV (ver Subseção 2.1.2). Os países mais afetados são os PMA da Ásia (para quem as exportações de produtos têxteis representam 87% de suas exportações totais para a UE), o Mashrek, a Comunidade Andina e, em menor medida, o Mercosul. No caso dos produtos têxteis, as proteções tarifárias e não-tarifárias têm um caráter mais substituto do que complementar: enquanto os países citados acima apresentam altos índices de BNT e fracas médias tarifárias, os grandes PED asiáticos — Índia, China e NPI da Ásia — apresentam médias tarifárias relativamente elevadas (acima de 10%) e um número restrito de BNT. Vale ressaltar que esses três últimos detêm conjuntamente 35% do mercado europeu.

A proteção não-tarifária ao setor de calçados é generalizada a todos os países. Com exceção do Japão, todos os parceiros comerciais da UE têm entre 74% (China) e 100% (Mercosul) de suas exportações sujeitas a BNT. Vale lembrar que esse setor não é regulado por nenhum acordo internacional.

Os produtos siderúrgicos também são objeto de muitas medidas não-tarifárias, afetando a maioria dos fornecedores da UE. Os grupos de países mais afetados são a Oceania e o Mercosul que têm, ambos, em torno de 63% de suas exportações sujeitos a BNT. Vale ressaltar que a Rússia e a Ucrânia são os únicos países para quem a UE mantém Avre, instrumentos que foram abolidos durante a Rodada Uruguai. Isto explica o percentual bastante elevado de BNTs incidentes sobre as importações provenientes desses países.

A imposição de BNT a outros produtos industriais é mais pontual, como é o caso da alta incidência de BNT nas importações de máquinas, equipamentos provenientes dos NPI da Ásia e de veículos vindos do Japão. Vale ressaltar que parte de mercado nos mercados europeu desses países é de 25% para as máquinas e equipamentos dos NPI e de 47% no caso dos veículos japoneses. Em ambos os casos, o Nafta possui partes de mercado elevadas sem que suas importações sejam tão penalizadas, o que atribuímos aqui à sua capacidade de retaliação (ver nota de rodapé 46).

3.4 - A Pirâmide de Preferências Européia

A análise das barreiras comerciais desagregadas por parceiro e por setores, resumidas na Tabela 16, nos possibilitou retratar de maneira mais concreta a *hierarquia de preferências* européia. Ou seja, os parceiros comerciais europeus podem, segundo o tratamento dado pela UE, ser reagrupados da seguinte maneira:

- a) Os países que se beneficiam das melhores condições de acesso ao mercado europeu são seus vizinhos — os países ACP, o Maghreb, o Mashrek e os Peco. Os países ACP, embora possuam o acordo preferencial mais favorável, são ainda os mais penalizados pela imposição de BNT e por tarifas elevadas devido ao peso das importações de produtos agrícolas.

Tabela 16

Resumo da Política Comercial Européia em Relação a seus Principais Parceiros — 1996/97

| Grupo de Países | Tarifa Média Simples 1997 | Tarifa Média Ponderada 1997 | Índice de Frequência das BNTs 1996 | Índice de Cobertura das BNTs 1996 | Importação de Produtos Sensíveis*/ Importações Totais 1997 | Participação nas Importações Extra-EU 1997 |
|-------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Maghreb | 0,4 | 1,6 | 16,0 | 5,9 | 39,0 | 2,1 |
| Mashrek | 0,7 | 0,5 | 19,4 | 13,0 | 23,0 | 0,7 |
| ACP | 0,1 | 4,1 | 16,0 | 9,1 | 42,7 | 3,0 |
| Peco | 0,9 | 1,0 | 16,3 | 13,3 | 29,1 | 7,4 |
| Oriente Médio | 2,9 | 0,6 | 16,0 | 0,8 | 5,3 | 3,7 |
| PMA da Ásia | 0,7 | 0,6 | 19,4 | 76,3 | 92,1 | 0,3 |
| CEI | 3,0 | 1,6 | 16,1 | 9,1 | 15,5 | 3,6 |
| China | 4,0 | 5,2 | 16,5 | 11,8 | 25,3 | 4,8 |
| Japão | 5,5 | 5,2 | 16,2 | 20,2 | 2,4 | 9,1 |
| NPI da Ásia | 3,6 | 5,4 | 16,1 | 12,9 | 17,6 | 12,6 |
| Nafta | 4,6 | 5,8 | 19,5 | 5,0 | 10,0 | 21,4 |
| Chile | 2,9 | 3,0 | 16,0 | 16,4 | 30,0 | 0,5 |
| África do Sul | 2,9 | 4,3 | 16,0 | 28,0 | 25,7 | 1,3 |
| Índia | 3,2 | 6,1 | 16,0 | 17,9 | 51,9 | 1,4 |
| Mercosul | 3,0 | 8,1 | 21,2 | 23,0 | 60,2 | 2,4 |
| Comunidade Andina | 0,7 | 9,4 | 18,1 | 27,2 | 51,8 | 0,9 |
| Oceania | 5,5 | 14,5 | 16,0 | 27,6 | 45,1 | 1,2 |
| MCAC | 2,8 | 17,4 | 16,0 | 38,1 | 92,6 | 0,4 |

Fonte: Trains. Elaboração própria.

* Produtos de origem agrícola, têxteis e vestuário, ferro e aço.

- b) Beneficiando-se de condições menos favoráveis, encontra-se um primeiro grupo de PED, que reúne os PMA da Ásia (cujas baixas tarifas são acompanhadas de um grande número de BNTs) e os países do Oriente Médio e da CEI, cuja composição da pauta explica o relativamente fraco nível de proteção.
- c) Um terceiro grupo é formado pelo Japão, pelo Nafta, pelos NPI da Ásia e pela China. Estes países recebem um tratamento tarifário NMF ou próximo dele (no caso dos NPI e da China isto se dá em decorrência das numerosas exceções ao SGP), sendo que a incidência de BNT não é tão elevada quanto a dos PED exportadores de produtos agrícolas ou têxteis.⁴⁸
- d) Finalmente, tem-se o grupo dos países mais penalizados na entrada do mercado europeu: são os grandes exportadores de produtos sensíveis, principalmente agrícolas, que não possuem acordos preferenciais. São eles: África do Sul, Índia, Mercosul, Comunidade Andina, MCAC e Oceania. Nestes casos, tanto a proteção tarifária quanto a não-tarifária são bastante elevadas. O Chile, embora

⁴⁸ Ainda que 18,5% das exportações chinesas sejam de produtos têxteis, o peso dos demais produtos manufaturados explica um nível geral de proteção inferior aos demais PED.

tenha uma parcela significativa de suas exportações de produtos sensíveis, não enfrenta tantas barreiras tarifárias e não-tarifárias como os demais países — o que se explica pelo fato de este país não exportar os produtos agrícolas mais sensíveis.

4 - CONCLUSÕES

A aplicação de medidas de proteção impostas na entrada do mercado europeu utiliza-se de todo um arsenal de instrumentos: tarifas, BNT, medidas *antidumping*, regras de origem. Esses instrumentos são regidos pela PCC e também por políticas setoriais ou regimes especiais.

Na realidade, a UE aplica os instrumentos da PCC aos produtos não-sensíveis, sendo os sensíveis regulados por políticas ou regimes específicos. Dentre eles, o setor cuja regulação é mais importante é, sem dúvida, o agrícola, regulado pela PAC e que, em nome dela, recebe a maior parte das medidas de controle e restrição de importações impostas pela UE. O comércio de produtos têxteis é regulado pelo ATV e os produtos siderúrgicos são regidos pela Ceca. Esses acordos definem o nível tarifário de cada produto, as BNTs impostas às importações e outras medidas tais como as regras de origem.

Esses instrumentos são utilizados de maneira discriminatória segundo os parceiros. O nível tarifário, o número de BNT e a rigidez na aplicação de todas estas medidas variam de país para país, respeitando a *hierarquia de preferências* que caracteriza as relações comerciais externas da UE. Essa *hierarquia* é regida pelos múltiplos acordos comerciais preferenciais que a UE possui.

Nesse sentido, foi apresentado o quadro institucional das relações da UE com seus parceiros, examinando as principais políticas e os principais instrumentos que regem essas relações. Como vimos, alguns instrumentos de política comercial podem ser utilizados de forma discriminatória para facilitar ou dificultar o acesso ao mercado europeu. É o caso das regras de origem, que, ao possibilitar o acúmulo de origem, estimula o comércio triangular e aumenta o grau de integração entre os parceiros. Já as medidas *antidumping* são aplicadas de forma restritiva, a fim de proteger o mercado doméstico diante da ameaça de aumento das importações. Sua aplicação obedece sobretudo a uma lógica setorial e nenhum dos seus parceiros está livre delas. Ao contrário, alguns países com quem a UE possui acordos comerciais preferenciais importantes, como por exemplo os Peco, fazem objeto de um número significativo de medidas.

Os produtos sensíveis são regidos pelas políticas setoriais e o nível de proteção desses setores é significativamente superior ao dos demais. O fato de os setores agrícola e têxtil terem sido integrados ao Gatt não implicou uma liberalização imediata dos fluxos de comércio, mas impôs uma disciplina mínima e abriu perspectivas para uma liberalização futura.

A essas diversas políticas, os acordos preferenciais que a UE tem com múltiplos parceiros dão uma dimensão *geográfica*. Esses acordos definem a posição do país na *hierarquia de preferências européia* e determinam em que medida são aplicados os instrumentos comerciais anteriormente analisados.

Atualmente, a UE possui acordos virtualmente com todas as regiões do mundo, segundo Sapir (1998). Estes acordos são, no entanto, muito diferentes entre si em termos de cobertura de produtos, de instrumentos utilizados, de grau de liberalização, de reciprocidade, entre outros. A análise de todos os acordos colocou em evidência que os mais aprofundados correspondem a suas ex-colônias e aos países que cercam a UE. São eles: ACP, os vizinhos da Europa do Norte (Aelc), os Peco e os países mediterrâneos (Maghreb e Mashrek).

Em seguida figuram os demais PED, que se beneficiam do SGP. Este sistema refere-se quase que exclusivamente aos produtos manufaturados e é bastante discriminatório entre seus beneficiários. Em primeiro lugar, existe um sistema mais favorável que contempla os PMA e aqueles que possuem problemas de tráfico de drogas (Comunidade Andina). Em segundo lugar, existem mecanismos que visam a distribuir os benefícios do SGP de maneira mais igualitária entre os parceiros. Assim, os PED do sudeste da Ásia e do Mercosul são praticamente os únicos a se beneficiar do SGP original, ainda que com as limitações mencionadas.

Enfim, encontram-se os países desenvolvidos com quem a UE não possui acordos preferenciais. As importações provenientes desses países estão sujeitas em sua integridade ao tratamento NMF.

A aplicação e a combinação dessas múltiplas medidas resultam na estrutura de proteção européia, em que são examinados as diferentes médias tarifárias e os indicadores de cobertura das BNTs, segundo parceiro comercial e categoria de produtos.

De maneira geral, a estrutura de proteção européia se caracteriza, de um lado, por um nível de tarifas globalmente fraco — a média ponderada NMF era em 1997 de 5,9% — e, de outro, pela aplicação de inúmeras BNTs genéricas. Dois setores merecem destaque: os produtos de origem agrícola e os têxteis. A média tarifária referente a esses setores é bem superior às tarifas aplicadas aos demais setores e, juntos, eles são responsáveis por 90% das medidas não-tarifárias impostas pela UE. No caso dos produtos de origem agrícola, as tarifas aduaneiras são particularmente elevadas em decorrência do processo de tarifificação empreendido durante a Rodada Uruguai. A média da tarifa NMF é, para os produtos de origem agrícola, de 23,8%. No caso desse setor, ele normalmente não faz parte dos acordos preferenciais e as medidas de proteção aplicadas são, em grande parte, não-discriminatórias, afetando todos os países exportadores de produtos agrícolas. Em relação aos produtos têxteis, as medidas resultam de acordos “bilaterais” e são, portanto, bastante diferenciadas segundo os parceiros.

Mas como o tratamento dado aos países é bastante diferente, a aplicação dessas medidas é feita de forma discriminatória. A discriminação entre os parceiros é

mais flagrante na proteção tarifária, visto que as BNTs são, em sua maioria, genéricas (afetando a totalidade dos parceiros comerciais europeus). Neste sentido, a magnitude da proteção não-tarifária resulta, em grande parte, da própria estrutura do comércio bilateral. Ainda assim existe um número não-negligenciável de medidas específicas muito discriminatórias visto que bastante específicas em termos de produtos e países afetados.

Enfim, a análise detalhada da estrutura de proteção europeia nos possibilitou retratar de maneira mais concreta a *hierarquia de preferências europeia*. Assim, pudemos reagrupar os países segundo as condições de acesso ao mercado europeu e quatro grupos foram identificados.

Este trabalho se propôs a identificar, a partir de informações detalhadas sobre as barreiras comerciais impostas pela UE, as condições de acesso ao mercado europeu dos seus diferentes parceiros comerciais. Sendo este aspecto um dos determinantes do intercâmbio da UE com seus parceiros extracomunitários, seu conhecimento é fundamental para a análise da participação de cada parceiro no mercado europeu.

ANEXO

Metodologia e descrição dos dados

Fontes de dados

Os dados utilizados provêm da base Trains da Unctad. A versão usada para as informações referentes a barreiras comerciais e a importações é a de 1999, a mais recente na época do início deste trabalho. Também foram utilizados alguns dados de comércio da UE da base Comext, da Eurostat (escritório oficial de estatísticas da UE).

Tarifas

As informações sobre tarifas são referentes ao ano de 1997 e compreendem diversas, que diferem segundo os países afetados. Os tipos são os seguintes:

a) Tarifa NMF. É acordada a todos os parceiros signatários do Gatt/OMC que não se beneficiam de outros acordos preferenciais. É a tarifa “básica” sobre a qual se aplicam as reduções preferenciais. No caso de determinados acordos preferenciais, como as preferências não dizem respeito a todos os produtos, é a tarifa MNF que é aplicada.

b) Tarifa SGP. Aplicada aos PED.

c) Tarifa SGP-PMA. SGP especial aplicado aos PMA.

- d) Tarifa ACP. Concessões feitas às ex-colônias da África, Caribe e Pacífico.
- e) Tarifas preferenciais bilaterais aplicadas dentro do acordo Euro-Mediterrâneo à Argélia, ao Marrocos, à Tunísia, ao Egito, à Síria, à Jordânia e a Israel.
- f) Tarifas preferenciais bilaterais aplicadas dentro dos “acordos europeus” à Polónia, à República Tcheca, à Eslováquia e à Hungria.

Alguns países são omitidos em função da indisponibilidade de dados, dentre os quais: Romênia, países bálticos, Líbano e Turquia.

Como os acordos comerciais não cobrem a totalidade dos produtos, existe uma “ordem” ou “hierarquia” na aplicação dos diversos tipos de tarifa, conforme apresentado a seguir:

- países SGP: SGP – NMF;⁴⁹
- países ACP: ACP – SGP – NMF;
- países PMA: PMA – SGP – NMF;
- países mediterrâneos: tarifas preferenciais – SGP – NMF (exceto Israel, que não se beneficia do SGP);
- Peco: tarifas preferenciais – NMF; e
- países MCAC: livre entrada para os produtos agrícolas (capítulo 1-24) – SGP – NMF.

As medidas são aplicadas anualmente (cobrindo as importações do ano inteiro).

Diferentes tipos de tarifas

Para cada uma das tarifas mencionadas, são fornecidas:

- a) as tarifas *ad valorem* (aplicadas sem restrições);
- b) as tarifas específicas (são expressas na moeda local relativamente a uma determinada quantidade de unidades — litros, toneladas, peças etc.);
- c) as tarifas *ad valorem* e específicas aplicadas com restrições quantitativas (tarifa com quota); e
- d) combinação dos diferentes tipos.

⁴⁹ Isto significa que, na ausência da tarifa SGP, é a tarifa NMF que se aplica.

Existem outros tipos de tarifas, tais como: “componente agrícola”, quota tarifária, tarifas não especificadas, múltiplas tarifas que se aplicam segundo determinadas condições (máximo, mínimo), tarifa aplicável segundo os insumos (componente agrícola, por exemplo), entre outros. Em alguns casos, as condições de aplicação não são nem mesmo explicitadas.

No caso do “componente agrícola”, a base de dados utilizada assinala sua aplicação sem que seja, em compensação, fornecido seu valor. Para as quotas, são dados os níveis tarifários aplicados, porém não são fornecidas as quantidades, o que nos impede de obter o verdadeiro equivalente tarifário aplicado. Essa limitação é importante devido à larga utilização desse mecanismo.⁵⁰

Tarifas e equivalentes tarifários

As tarifas *ad valorem* são calculadas a um nível de desagregação de oito dígitos do sistema harmonizado. Porém, na tarifa comum europeia (Taric)⁵¹ algumas linhas tarifárias são definidas a 10 dígitos, sem que sejam fornecidos os dados referentes ao comércio a este mesmo nível de desagregação. Por isso, a ponderação pelo volume ou pelo valor das importações é impossível e o cálculo é então realizado a oito dígitos a partir das médias simples.

O equivalente tarifário das tarifas específicas pode ser definido de duas maneiras diferentes. Ele pode ser calculado a partir do valor unitário de cada produto ou da relação entre receita tarifária e valor das importações. A receita tarifária equivale ao produto da tarifa específica (em ECU €) e da quantidade importada (em toneladas, unidades, litros etc.).

O equivalente tarifário *ad valorem* (que chamaremos *TAV*) é definido da seguinte forma:

$$TAV = TS * M / M * p$$

onde *TS* é a tarifa específica — quantidade de ECU por unidade do produto —, *M* representa as importações em volume (toneladas métricas) e *p*, o preço em ECU.

A taxa de câmbio utilizada para a conversão das tarifas específicas de ECU (€) para US\$, moeda na qual se encontram as estatísticas de comércio, foi a taxa média de 1998 (1,12 US\$/€).

⁵⁰ As quantidades de quotas são fornecidas de maneira não-sistemática (e não-informatizada) no *Jornal Oficial* da Comissão Europeia. Dado o número de parceiros comerciais e de medidas desse tipo, seu levantamento é inviável.

⁵¹ Taric é a publicação oficial da UE que apresenta a legislação referente às exportações e às importações dos 15 países membros (tarifas, quotas tarifárias, reembolsos etc.).

Neste trabalho, utilizamos para o cálculo dos equivalentes tarifários as importações bilaterais, devido ao fato de se querer calcular as tarifas bilaterais.⁵²

As BNTs

As BNTs aplicadas pela UE podem ser genéricas ou específicas. São genéricas aquelas que afetam indiscriminadamente todos os exportadores para o mercado europeu. São ditas específicas as que atingem apenas alguns parceiros comerciais. A base de dados utilizada explicita os parceiros afetados por barreiras específicas e, nesse caso, eles são contemplados tanto pelas barreiras ditas genéricas quanto pelas específicas.

Os únicos que não são afetados pelas BNTs são os 15 membros da UE — mesmo os que fazem parte de acordos comerciais aprofundados (EEE ou Turquia, por exemplo) são considerados como sendo afetados pelas BNTs.

Duas medidas de incidência de BNT são utilizadas neste trabalho: o indicador de frequência e o indicador de cobertura. O indicador de cobertura pode ser escrito da seguinte maneira:

$$IBNT_{jk} = \frac{BNT_{jk} * M_{jk}}{M_{jk}}$$

onde j indica o parceiro comercial da UE, k o setor, M as importações em valor e o termo BNT_{jk} , a existência ou não de BNT. BNT_{jk} apresenta valor um na presença de *pelo menos* uma BNT e valor zero, na ausência de BNT. O indicador informa, então, *a parte das importações sujeitas a uma ou mais barreiras*.

O indicador de frequência equivale ao indicador de cobertura sem a ponderação pelo comércio:

$$FBNT_{j\sum k} = \frac{\sum BNT_{jk}}{n_{j\sum k}}$$

onde j indica o parceiro da UE, k o produto, n o número de produtos (por categoria ou total) e o termo BNT_{jk} , a existência ou não de BNT. Este indicador é calculado por categoria de produtos ou para o comércio total, o nível de desagregação estando indicado pela soma dos k . Este indicador é interpretado então como a parte das linhas tarifárias submetidas a BNT.

⁵² O problema desta opção é que as variações das importações podem ser importantes de ano a ano, o que faz com que as tarifas variem bastante também. Esta mesma variação pode ser observada entre países, o que explica diferenças substanciais em alguns produtos.

Estes indicadores não consideram o número de barreiras incidentes sobre cada produto. Assim, o indicador é o mesmo para um produto afetado por uma BNT e para um produto objeto de diversas medidas.

Estas medidas ainda apresentam outras limitações. Uma delas é a relacionada com os diferentes níveis de agregação das estatísticas de comércio e de barreiras comerciais. Como na base Trains os dados referentes às importações europeias só se encontram disponíveis a seis dígitos e os referentes a BNT, a oito, os indicadores de incidência e cobertura superestimam os resultados.

Todavia, a mensuração de BNT é um tema controverso. A utilização de outras medidas, como diferenciais de preços, encontra dificuldades devido à disponibilidade de dados.

Definição e classificação de BNT⁵³

a) Medidas tarifárias e de controle de preço

- **Quotas tarifárias**

Direitos aplicados a uma quota de importações referente a uma determinada posição tarifária e uma vez ultrapassada a quota, o direito aplicado é mais elevado. O contingente pode ser definido tanto em termos de quantidade quanto em termos de valor.

- **Direitos sazonais**

Direitos aplicados, segundo a época do ano, normalmente aos produtos agrícolas.

- **Imposições variáveis: preços de referência, imposições variáveis e elementos variáveis**

As imposições variáveis aproximam os preços dos produtos agrícolas e alimentares importados dos preços dos produtos nacionais equivalentes, por um período e um preço previamente definidos. Estes preços são conhecidos como de referência ou de intervenção. Os produtos primários são impostos segundo o peso total, enquanto os produtos alimentares transformados o são em proporção do conteúdo de produtos primários do produto final. No caso da UE, as taxas são denominadas imposições variáveis quando aplicadas a produtos primários propriamente ditos e elementos variáveis quando diz respeito a produtos primários que participam na composição de um bem transformado. As imposições variáveis podem substituir a tarifa aduaneira ou serem acumuladas. O preço de referência é fixado para alguns produtos tomando como base o preço do produtor europeu e a eventual diferença entre os dois preços é compensada por uma “imposição compensatória” (diferente das medidas de salvaguarda) aplicada ao produto/país em questão.

⁵³ Adaptada da classificação da Unctad.

- **Medidas *antidumping*: investigações e direitos**

Medidas anti-*dumping* podem ser tomadas depois que uma investigação dirigida pela autoridade responsável⁵⁴ tenha determinado a existência de um *dumping* e de um prejuízo importante causado por esta prática. Essas medidas seguem as etapas seguintes: abertura, investigação — na qual são impostos os direitos provisórios — e definição dos direitos definitivos, se o *dumping* for verificado. Se durante a investigação o país exportador decide rever seu preço ou parar a exportação a preços de *dumping*, o processo pode ser parado sem imposição de direitos. As medidas *antidumping* podem tomar a forma de direitos *antidumping* ou de compromisso sobre os preços, segundo quais o país exportador se compromete a exportar a preços normais.

b) Regime de licença automática

- **Licença automática, controle prévio e controle retrospectivo**

As importações de produtos susceptíveis de causar prejuízo aos produtores comunitários são sob controle. Enquanto o *controle retrospectivo* não implica processo de licença, o *controle prévio* necessita de um documento de importação e equivale à *licença automática*, as pedidas de importação neste caso sendo aprovadas livremente.

c) Medidas de limitação quantitativa

Trata-se das medidas visando a restringir o volume das importações de todo produto, de todas as proveniências ou de proveniências precisadas, graças às licenças restritivas, da fixação de um contingente ou de interdições.

- **Licença não-automática**

Alguns produtos, particularmente os abrangidos pela PAC e alguns produtos têxteis, são submetidos a uma autorização prévia, não-automaticamente concedida.

- **Autorização especial de importação**

Produtos diversos são submetidos à autorização prévia de importação por questões não-comerciais, como, por exemplo, vacinas, instrumentos de medida ou detectores de fumaça.

- **Autorização prévia (Cites)**

A autorização prévia de importação é necessária pelos produtos protegidos pela Convenção sobre o comércio internacional das espécies de fauna e flora selvagens

⁵⁴ No caso da UE, a Comissão Europeia é o órgão responsável pelas investigações *antidumping*.

ameaçadas de extinção — Cites (1973). A lista é bastante vasta e inclui alguns animais vivos, produtos primários e também produtos industriais.

- **Contingente e contingente bilateral**

Os contingentes são restrições de importações de produtos pelo estabelecimento de um volume ou de um valor máximo autorizado, em proveniência de todos os fornecedores ou de um fornecedor em particular. Os contingentes foram abolidos quando da Rodada Uruguai — os únicos que ficaram foram os abrangidos pelo Protocolo de Montreal.

- **Contingente no contexto do Protocolo de Montreal**

A UE importa, sob contingente, clorofluorocarbonas, halons, carbono tetracloreto e 1,1,1-tricloroetano unicamente dos países signatários da Convenção de Montreal sobre a proteção da camada de ozônio (1985, 1987, 1990 e 1992).

- **Interdição para proteger o meio ambiente**

A interdição atingindo um produto ou um país por questões de proteção do meio ambiente.

- **AMF, acordo de consulta AMF e acordo de cooperação administrativa AMF**

As restrições no contexto do AMF podiam tomar três formas: *a)* arranjos de contingenciamento das exportações; *b)* acordos de consulta, nos quais os contingentes não são previstos na hora da assinatura do acordo mas que prevêem restrições sob condições específicas; e *c)* acordos de cooperação administrativa, que prevêem um processo de cooperação administrativa destinada a evitar toda perturbação do comércio bilateral. As medidas aplicadas no contexto do AMF subsistem durante o período do seu desmantelamento. No caso dos países do Mercosul, a UE possui acordos de limitação das exportações com a Argentina e o Brasil, e um acordo de consulta com o Uruguai.

***d)* Medidas monopolísticas**

- **Circuito único pelas importações**

A totalidade das importações de alguns produtos deve passar por um ou vários organismos ou empresas do Estado. Essa medida se refere às importações de alguns produtos pela França e pela Grécia.

***e)* Medidas técnicas**

Trata-se das medidas relativas às características requeridas por um produto, como a qualidade, a segurança ou as dimensões, incluindo as disposições administrativas aplicáveis, a terminologia, os símbolos, os testes e métodos de

ensaio, as prescrições em termos de embalagem, de marcação e de rótulo relativos ao produto. São subdivididas segundo seus objetivos específicos: proteção da saúde humana e dos animais, do meio ambiente etc.

- **Regulamentação relativa às características requeridas de um produto para proteger a saúde humana**

Especificações técnicas relativas às exigências técnicas que devem satisfazer um produto com objetivo de proteger a saúde humana.

Classificação geográfica

São apresentados os grupos de países segundo os participantes dos mesmos. A classificação foi elaborada de acordo com o corte geográfico da própria política comercial europeia.

UE: (12) até 1994: França, Bélgica, Luxemburgo, Alemanha, Holanda, Itália, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grécia, Portugal, Espanha; (15) a partir de 1995: (12) mais Áustria, Finlândia e Suécia.

Comunidade Andina (CAN ou Grupo Andino): Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

MCAC: Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador e Panamá.

Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

NPI da Ásia: Indonésia, Hong Kong, Coreia do Sul, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia, China e Taiwan.

Aelc: Áustria, Finlândia, Suécia (até 1994), Suíça, Islândia, Liechtenstein e Noruega.

EEE: UE, Aelc (menos a Suíça).

Países Bálticos: Estônia, Letônia e Lituânia.

Peco:⁵⁵ Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Romênia e Bulgária.

Mashrek: Egito, Líbano, Síria e Jordânia.

Maghreb: Argélia, Marrocos e Tunísia.

⁵⁵ Na classificação oficial da CE os Peco incluem os países bálticos e a Eslovênia. Aqui optamos pela distinção devido às diferenças existentes entre esses países e também pela disponibilidade de dados.

Oriente Médio: Arábia Saudita, Bahrein, Iraque, Irã, Kuwait, Líbia, Oman, Catar e União dos Emirados Árabes.

CEI: Ucrânia, Bielo-Rússia, Moldávia, Rússia, Geórgia, Armênia, Azerbaijão, Casaquistão, Turquemenistão, Usbequistão, Tajiquistão e Kirghizistão.

URSS: CEI + países bálticos (até 1991).

Ásia Outros: Camboja, Coréia do Norte, Macau, Mongólia, Paquistão, Sri Lanka e Vietnã.

PMA da Ásia: Afeganistão, Bangladesh, Budan, Laos, Maldivas, Myanmar e Nepal.

ACP (70): Sudão, Mauritânia, Máli, Burkina Faso, Níger, Chade, Cabo Verde, Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benin, Nigéria, Camarões, República Centro-Africana, Guiné Equatorial, São Tome, Príncipe, Gabão, Congo, Zaire, Ruanda, Burundi, Angola, Etiópia, Eritreia, Djibuti, Somália, Quênia, Uganda, Tanzânia, Seychelles, Moçambique, Madagáscar, Maurício, Comores, Zâmbia, Zimbábue, Malavi, Namíbia, Botsuana, Suazilândia, Lesoto, Belize, Saint Kitts-e-Nevis, Haiti, Bahamas, República Dominicana., Antígua, Barbado, Dominique, Jamaica, Santa Lúcia, São Vicente, La Barbade, Trindade, Tobago, Grenada, Guiana, Suriname, Papua-Nova Guiné, Ilhas Salomão, Tuvalu, Kiribati, Fiji, Vanuata, Tonga, Samoa Ocidental.

Nafta: Canadá, Estados Unidos e México.

Oceania: Austrália e Nova Zelândia.

Classificação de Produtos

| Capítulos SH | Categorias | “Grandes Categorias” |
|--------------|--|---|
| 01-14 | Produtos Agrícolas | Produtos de Origem Agrícola |
| 15-22 | Produtos Alimentares | Produtos de Origem Agrícola |
| 23 | Resíduos Alimentares e Alimentos para Animais | Produtos de Origem Agrícola |
| 24 | Tabaco | Produtos de Origem Agrícola |
| 25-27 | Minerais e seus Derivados | Minerais e seus Derivados |
| 28-40 | Química | Química |
| 41-43 | Peles, Couros e seus Artigos | Têxteis, Vestuário, Calçados, Peles e Couros |
| 44-49 | Madeira, Celulose e Papel | Madeira, Celulose e Papel |
| 50-63 | Têxteis e Vestuário | Têxteis, Vestuário, Calçados, Peles e Couros |
| 64-66 | Calçados, Guarda-Chuvas e Análogos | Têxteis, Vestuário, Calçados, Peles e Couros |
| 68-71 | Minerais Não-Metálicos | Minerais e seus Derivados |
| 72-73 | Ferro, Aço e seus Artigos | Minerais e seus Derivados |
| 74-83 | Outros Metais Básicos e suas Obras | Minerais e seus Derivados |
| 84-85 | Máquinas e Equipamentos | Material de Transporte, Máquinas e Equipamentos |
| 87 | Veículos | Material de Transporte, Máquinas e Equipamentos |
| 86, 88, 89 | Material de Transporte (Diferente de Veículos) | Material de Transporte, Máquinas e Equipamentos |
| 67, 90-99 | Outros | |

BIBLIOGRAFIA

- BARBET, P. *Les échanges internationaux*. Paris: Le livre de Poche, 1997.
- BOUET, A. *Le protectionnisme — analyse économique*. Paris: Vuibert, Coleção Economie, 1998.
- CASTILHO, M. *Protection et accès au marché européen: le cas du Mercosur*. Paris: Université de Paris I Panthéon Sorbonne, 1999 (Tese de Doutorado).
- COLIER, P. *et alii*. The future of Lomé: Europe's role in African Growth. *The World Economy*, n. 20, p. 285-305, 1997.
- COMISSÃO EUROPÉIA. *Pour un renforcement de la politique de l'Union Européenne à l'égard du Mercosur*. Comunicação da Comissão Européia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, 1994.
- . Towards a common agricultural and rural policy for Europe. *European Economy Reports and Studies*, n. 5, 1997a.
- . The EU as a world trade partner. *European Economy Reports and Studies*, n. 3, 1997b.
- . *Fifteenth annual report from the commission to European Parliament on the Community's anti-dumping and anti-subsidy activities*, 1997c.
- . *Décimo sétimo relatório anual da comissão ao Parlamento Europeu sobre as actividades anti-dumping e anti-subsunções da Comunidade*, 1999.
- DE MELO, J., GREYER, J.-M. *Commerce international*. Bruxelles: De Boeck, Série Balises, 1997.
- DEARDOFF, A., STERN, R. *Methods of measurement of non-tariff barriers to trade*. Unctad, 1985 (IST/MD/28).
- . *Measurement of non-tariff barriers*. Paris: OCDE, 1997 (Economic Department Working Papers, 179).
- FONTAGNÉ, L., PÉRIDY, N. Uruguay Round et PVD: le cas de l'Afrique du Nord. *Revue Economique*, v. 46, n. 3, p. 703-715, Mai 1995.
- GATT. *Accès aux marchés pour les marchandises et les services: aperçu des résultats*. Genebra, 1994.
- GRILLI, E. *The European Community and the developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- HARRIGAN, J. OECD imports and trade barriers in 1983. *Journal of International Economics*, v. 35, p. 91-111, 1993.
- HAVEMAN, J., NAIR-REICHERT, U., THURSBY, J. *Trade reduction, diversion and compression: empirical regularities in the effects of protective measures*. Purdue University, 1999, mimeo.

- HARTLER, C., LAIRD, S. *The EU Model and Turkey – a case of Thanksgiving ?* Genebra: OMC, 1999 (WTO Staff Working Paper TPRD-99-01).
- HENRIOT, A., INOTAI, A. Quel avenir pour l'intégration entre l'Union Européenne et les Peco? *Economie Internationale*, n. 70, p. 55-76, 2^o trimestre, 1997.
- INGCO, M. *Agricultural liberalization in Uruguay Round: one step forward, one step back?* Washington: Banque Mondiale, 1995, mimeo.
- MESSERLIN, P. *La nouvelle organisation mondiale du commerce*. Paris: IFRI, Dunod, 1995.
- MILGRAM, J., CASTILHO, M. *Impact de l'adhésion des Peco sur les exportations d'articles de confection du Maroc et de la Tunisie*. Trabalho apresentado no seminário Impact de l'Élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale sur les Pays Sud-Méditerranéens, 28 e 29, janeiro 1999, Tunis.
- OMC. *Rapport sur le Commerce Mondial*. Genebra, 1997a.
- . *Trade Policy Review — European Union*. Genebra, 1997b.
- SAPIR, A. *The political economy of EC regionalism*. *European Economy Review*, v. 42, p. 717-732, 1998.