

ESTUDO SOBRE COLOCAÇÃO EM VIGOR DA
PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL

ALADI/SEC/Estudo 3
8 de setembro de 1982

INTRODUÇÃO

- CAPÍTULO I - ANTECEDENTES
- CAPÍTULO II - NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO III - OBJETIVOS DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO IV - MAGNITUDE DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO V - MÉTODO OU FÓRMULA OPERACIONAL PARA A DETERMINAÇÃO DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO VI - TRATAMENTOS DIFERENCIAIS
- CAPÍTULO VII - LISTAS DE EXCEÇÕES E TRATAMENTO DE SETORES SENSÍVEIS
- CAPÍTULO VIII - NORMAS PARA A APLICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO MECANISMO
- CAPÍTULO IX - AVALIAÇÃO E APROFUNDAMENTO DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO X - CONCLUSÕES SOBRE O ESTADO DE TRATAMENTO DO TEMA

//

INTRODUÇÃO

Os países-membros manifestaram em várias oportunidades, no transcurso deste ano, seu interesse de que se coloque em vigor a preferência tarifária regional nos termos previstos pelo Tratado de Montevideu 1980 e pela Resolução 5 do Conselho de Ministros, dentro do mais breve prazo possível. A Secretaria-Geral, por seu lado, recebeu o encargo -através da Resolução 8 do Conselho- de realizar os estudos preparatórios para facilitar a determinação da preferência tarifária regional e as decisões sobre os demais elementos previstos pela Resolução 5 do Conselho.

O presente estudo trata de sistematizar o tema e identificar e analisar os aspectos mais relevantes que deverão definir os países-membros para que a preferência tarifária regional possa ser colocada em vigor.

As características do mecanismo, os antecedentes e a etapa atual, pela qual atravessa o processo, determinam que estes primeiros elementos de juízo devam ser examinados e comparados pelos países-membros, a fim de ir criando progressivamente as condições que permitam contar com definições sobre determinados aspectos do mecanismo que possuem um conteúdo mais definitivamente político e poder assim formular uma proposta de implementação da preferência tarifária regional que permita a adoção das resoluções necessárias por parte do órgão competente da Associação.

As bases adotadas pelos países-membros através da Resolução 5 do Conselho, se bem contribuem a definir certo perfil operacional do mecanismo, não esgotam a identificação de todos os temas que será preciso regular, e tampouco dão resposta quanto às soluções a serem adotadas naqueles aspectos que estão identificados.

Isso não poderia ser de outra forma, tendo em vista a etapa do processo em que a mencionada Resolução foi aprovada e os elementos de juízo disponíveis nesse momento.

Esta situação determina a necessidade de uma alimentação recíproca entre a elaboração de elementos de juízo técnicos e as orientações políticas dos países-membros. Nesse sentido, o propósito do presente documento é oferecer aos países-membros elementos de juízo dos quais poderiam ser extraídas orientações políticas a fim de realizar estudos e trabalhos técnicos complementares com uma base mais sólida que a atual.

A programação dos trabalhos deveria permitir que, a fins deste ano ou a princípios de 1983, a etapa de elaboração técnica ficasse concluída, com base em certas hipóteses de trabalho, conhecidas e aceitas como tais pelos países-membros.

Sem prejuízo de reconhecer a conveniência de fornecer elementos complementares ao presente estudo, a partir de um primeiro exame do tema pelos países-membros, é conveniente destacar a impossibilidade de oferecer aos países, dentro de prazos previsíveis, elementos que lhes permitam, em um mecanismo da natureza e das características da preferência tarifária regional, ter uma razoável certeza sobre os efeitos que se derivarão de sua aplicação e sua relação aproximada com a intensidade que seja dada à preferência.

//

//

Os estudos técnicos realizados neste sentido e os que podem ser realizados em um futuro próximo deverão necessariamente partir de certos supostos que implicam uma simplificação da multiplicidade de fatores que incidem na orientação das correntes de comércio. Seja qual for a magnitude inicial da preferência, é a própria aplicação do mecanismo que irá dando progressivamente pautas concretas aos países sobre seus efeitos e requerimentos de ajustamento. Daí a importância dada neste presente estudo às instâncias e procedimentos de avaliação e aprofundamento da preferência tarifária regional e de apreciação dos efeitos dos tratamentos diferenciais.

Na realidade, estaria sendo aberto, a partir da colocação em vigor da preferência tarifária regional, um processo de avaliação e negociação multilateral através do qual seria possível preservar e efetivar, no futuro, a vocação multilateral do sistema de integração.

Do ponto de vista metodológico, o estudo da Secretaria tratou de definir e caracterizar a preferência tarifária regional como mecanismo e realizar uma primeira aproximação das diferentes bases aprovadas pela Resolução 5 do Conselho, bem como das normas necessárias para a regulação e aplicação do mecanismo em determinados aspectos não expressamente previstos por essa disposição. Para isso adotou-se o seguinte temário:

- CAPÍTULO I: ANTECEDENTES
- CAPÍTULO II: NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO III: OBJETIVOS DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO IV: MAGNITUDE DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO V: MÉTODO OU FÓRMULA OPERACIONAL PARA A DETERMINAÇÃO DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO VI: TRATAMENTOS DIFERENCIAIS
- CAPÍTULO VII: LISTAS DE EXCEÇÕES E TRATAMENTO DE SETORES SENSÍVEIS
- CAPÍTULO VIII: NORMAS PARA A APLICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO MECANISMO
- CAPÍTULO IX: AVALIAÇÃO E APROFUNDAMENTO DA PREFERENCIA TARIFÁRIA REGIONAL
- CAPÍTULO X: CONCLUSÕES SOBRE O ESTADO DE TRATAMENTO DO TEMA

Finalmente cabe destacar, muito especialmente, a cooperação da Junta do Acordo de Cartagena, do INTAL e da CEPAL, não somente pelos estudos realizados por alguma dessas instituições no passado, mas também pela colaboração direta prestada à Secretaria-Geral por técnicos desses organismos, significando uma contribuição fundamental para a conclusão do presente estudo.

//

CAPÍTULO IANTECEDENTES

1. Os antecedentes da incorporação da preferência tarifária regional ao Tratado de Montevideu 1980 podem ser agrupados em duas grandes categorias:
 - a) Aqueles que se referem ao tratamento do tema da preferência na ALALC; e
 - b) Os antecedentes imediatos derivados da negociação do próprio Tratado e das atividades preparatórias respectivas.
2. Na ALALC o tema da preferência aparece em primeira instância como um subproduto da negociação nas listas nacionais e de vantagens não-extensivas.

Efetivamente, o propósito da negociação nestes instrumentos era um tratamento zonal (concessão) ou para o país de menor desenvolvimento econômico beneficiário, que deveria implicar normalmente uma melhoria em relação com os tratamentos pré-existentes. Os gravames residuais assim determinados não podiam ser modificados unilateralmente pelo país outorgante da concessão. Este, porém, conservava a liberdade para modificar os tratamentos aplicados a terceiros países. Nestes termos, a redução dos gravames para terceiros países podia anular os efeitos da concessão. A Resolução 53 (II) e outras posteriores procuraram fornecer soluções ao problema denominado de "alteração de margens de preferência", mas sem alcançar resultados significativos.

A importância do problema na ALALC levou, certamente, a que os países-membros, ao esboçar os mecanismos da ALADI, dessem especial ênfase ao estabelecimento de preferências que pudessem ser mantidas através de ajustamentos dotados da maior automaticidade possível.

3. Sem prejuízo do anteriormente exposto, na ALALC também se intentou substituir o sistema de negociação produto por produto -característico das listas nacionais, da lista comum, das listas de vantagens não-extensivas e dos ajustes de complementação industrial- por mecanismos automáticos, de alcance mais geral.

Entre eles merece ser destacado um conjunto de projetos que, em sua forma definitiva, foram considerados pela segunda reunião do Conselho de Ministros, realizada em agosto de 1967 (na realidade Sexto Período de Sessões Ordinárias da Conferência das Partes Contratantes), que incluía o estabelecimento de uma margem de preferência zonal, a consolidação dos gravames à importação para a zona (stand-by de gravames) e estabelecimento de um mecanismo de desgravação programada.

Não foi possível nessa oportunidade, nem posteriormente, chegar a acordo sobre esses projetos, apesar de que os mesmos tinham sido recomendados por uma reunião prévia de Chefes de Estado Americanos.

Em particular, o projeto relativo ao estabelecimento de uma margem de preferência zonal (1), previa a outorga de uma preferência recíproca em relação aos gravames à importação de todos os produtos originários da Zona. Essa preferência incluía tratamentos diferenciais, correspondendo à Argentina, Brasil e México outorgar 20 por cento, aos então países de mercado insuficiente 12 por cento, e aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, 8 por cento. O projeto considerava as concessões já outorgadas nos mecanismos da ALALC, de maneira a não acumular os efeitos e previa um procedimento para levar em consideração a aplicação de restrições não-tarifárias.

Em seu conjunto, este projeto não era substancialmente diferente do mecanismo previsto no Tratado de Montevidéu 1980, embora aplicado em um contexto muito diferente.

4. A reunião do Conselho de Ministros antes mencionada marca uma inflexão da atividade da ALALC, que determinou que o tema não fosse retomado até as Negociações Coletivas realizadas em 1974 e 1975, nas quais não se chegou a resultados, circunstância que determinou a necessidade de estabelecer em 1978 um programa de estudos e negociações orientadas a reestruturar a ALALC e a resolver as conseqüências de diversa índole, derivadas da finalização, em 31 de dezembro de 1980, do período de transição previsto pelo artigo 2 do Tratado de Montevidéu de 1960 e prorrogado pelo Protocolo de Caracas.

A essa altura já se tinha aberto passagem uma tendência marcada de parcialização das ações de integração por pares ou grupos de países, que de uma válvula de vazão para as rigidezes do sistema de integração, passava a ser vista como seu principal fator de dinamismo no curto prazo. Dentro desta concepção mantinha-se a preocupação por preservar uma cobertura multilateral que foi cristalizando na idéia de estabelecer uma preferência tarifária regional.

Em agosto de 1970 a Secretaria apresentou um documento (2) no qual eram propostas novas fórmulas e mecanismos destinados a dinamizar o processo de integração na região. De acordo com este documento, a ALALC reestruturada compreenderia quatro áreas básicas de ação, uma das quais seria uma cobertura multilateral da inter-relação econômica, baseada no estabelecimento de uma preferência zonal, cuja aplicação seria mais ou menos ampla e intensa, de acordo com as possibilidades das Partes Contratantes. O documento mencionado indicava que para o esboço de um mecanismo deste tipo deveriam levar-se em consideração vários aspectos relevantes para a criação de oportunidades efetivas de comércio, podendo mencionar:

- "a) A possibilidade de que, através de listas negativas de extensão pré-determinada, os países possam salvaguardar as situações que a nível nacional não permitam a outorga de preferências deste tipo;

(1) Documento ALALC/CM-II/VI-E/dc 16/Rev. 2.

(2) CEP/OT.1/dt 1. A Reestruturação da ALALC - agosto de 1979.

- //
- b) Os diferentes graus de desenvolvimento e a diferente capacidade global ou setorial das Partes Contratantes para utilizar um mecanismo deste tipo, estabelecendo tratamentos diferenciais quanto às preferências recebidas e outorgadas. Neste sentido, corresponde também considerar a possibilidade de uma posição de "não-reciprocidade" para os países de menor desenvolvimento econômico relativo;
 - c) A preferência zonal, limitada ainda ao âmbito tarifário, não deveria ser um mecanismo estático e deveria prever instâncias negociadoras para ir ampliando-a e aprofundando-a e para considerar as eventuais situações de desajustamento que podem ocorrer como resultado de sua aplicação; e
 - d) A preferência zonal deveria prever a situação das concessões já existentes em listas nacionais, de maneira que os países que as tenham outorgada do possam computá-las dentro da preferência zonal".

Por outro lado, o Instituto para a Integração da América Latina (INTAL), organizou um seminário em setembro de 1979, do qual participaram peritos no assunto da integração latino-americana, com a incumbência de assinalar recomendações para a reestrutura da ALALC. Entre as recomendações formuladas neste foro figura também o estabelecimento de uma preferência tarifária regional; entre seus elementos se acrescentavam, aos antes mencionados, os seguintes:

- a) O estabelecimento de uma margem de preferência tarifária com relação a terceiros países, com certa diferenciação segundo os níveis absolutos da tarifa de cada país e seu grau de desenvolvimento econômico relativo; e
 - b) Seria uma margem de aplicação móvel, ou seja, não constituiria a consolidação de uma tarifa para a Zona em relação com o que for aplicado a terceiros países. Seria aplicada também como uma percentagem de redução ao valor do produto já nacionalizado, com o qual se evitaria a afetação eventual da margem.
5. Nas instâncias negociadoras prévias à subscrição do Tratado de Montevideu 1980 foram sendo perfiladas as características do mecanismo. Na reunião realizada em Caracas, em março de 1980, os países-membros coincidiram em que o objetivo final visado seria o estabelecimento a longo prazo, em forma gradual e progressiva, do mercado comum latino-americano, mediante o funcionamento de uma área de preferências, composta por uma margem de preferência zonal e por acordos multilaterais e de alcance parcial entre países e grupos de países. Em relação ao primeiro desses mecanismos avançou-se na consideração de diversos elementos, particularmente na aplicação dos tratamentos diferenciais segundo as três categorias de desenvolvimento.

A configuração final do mecanismo obteve-se no Décimo Nono Período de Sessões Extraordinárias da Conferência das Partes Contratantes, realizado em junho de 1970. Desse Período de Sessões resultaram um projeto de Tratado e uma série de projetos de resolução do Conselho de Ministros, sendo aprovados por este com escassas modificações.

6. Em todo este processo a preferência tarifária regional foi constituindo-se progressivamente como o mecanismo multilateral do sistema de integração e a única cobertura operacional dessa natureza.
- //

// 156

Ao mesmo tempo evidenciou-se a dificuldade de que, pelo menos inicialmente, os compromissos que fossem assumidos pelos países-membros, em seu âmbito, fossem comercialmente significativos. Paralelamente, uma série de aspectos do funcionamento do mecanismo ficou pendente da regulamentação posterior, que em definitivo é a tarefa à qual se dedicariam os países-membros para poder colocar em vigor a preferência tarifária regional.

CAPÍTULO II

NATUREZA E CARACTERÍSTICAS DA PREFERÊNCIA TARIFÁRIA REGIONAL

1. O Tratado de Montevideu 1980 estabelece uma área de preferências econômicas integrada com três mecanismos de alcance geral: a preferência tarifária regional, os acordos de alcance regional e os acordos de alcance parcial (1). A estes é preciso acrescentar os mecanismos particulares do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo que também devem considerar-se como parte constitutiva da área de preferências econômicas.

A preferência tarifária regional está definida, pelo artigo 5 do Tratado, como uma preferência tarifária que os países-membros se outorgarão reciprocamente com relação ao nível que vigore para terceiros países (2).

A Resolução 5 do Conselho de Ministros, por seu lado, estabelece as bases a que se sujeitará o mecanismo, realizando uma primeira aproximação dos aspectos de sua aplicação que deveriam ser objeto de decisões ulteriores e de regulamentação. Algumas dessas bases são relevantes para completar a definição e caracterização da preferência tarifária regional. Nesse sentido, deverá levar-se em consideração as seguintes:

- "a) Abrangerá, dentro do possível, a totalidade do universo tarifário;
- b) Não implicará consolidação de gravames; e
- i) Serão eliminadas, mediante um programa, as restrições não-tarifárias de qualquer natureza, a fim de tornar efetiva a preferência tarifária regional."

As demais bases se referem a determinados aspectos específicos da aplicação do mecanismo, e foram levadas em consideração ao mencionar os mesmos.

2. Levando em consideração os elementos que resultam do artigo 5 do Tratado e do artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho de Ministros, a preferência tarifária regional pode ser definida como um mecanismo de natureza multilateral de caráter comercial, cuja finalidade instrumental é estabelecer uma preferência em favor da região em relação aos tratamentos tarifários aplicados pelos países-membros à importação para a totalidade do universo tarifário.

A natureza multilateral da preferência tarifária regional resulta:

- a) De sua própria concepção original e dos antecedentes de sua incorporação ao Tratado de Montevideu 1980, que a mostram sempre como o mecanismo multilateral básico do sistema;
- b) Do caráter de preferência recíproca e regional, assinalado tanto pelo artigo 5 do Tratado como pela Resolução 5 do Conselho de Ministros; e

(1) Artigo 4 do Tratado.

(2) Artigo 5 do Tratado.

- c) Da explicitação do artigo 33 do Tratado, cuja letra e), ao referir-se às atribuições da Conferência de Avaliação e Convergência, inclui a "realização de negociações multilaterais para a fixação e aprofundamento da preferência tarifária regional".

O caráter comercial do mecanismo surge claramente da finalidade instrumental direta visada: o estabelecimento de uma preferência em favor dos países-membros em relação com os tratamentos tarifários aplicados às importações de terceiros países. Corresponde destacar também que os compromissos previstos estão circunscritos a apenas um dos fatores que incidem na orientação das correntes de comércio, que é a tarifa.

Com efeito, os compromissos que assumirão os países-membros estão referidos ao estabelecimento e preservação da preferência, na magnitude e sob as condições de aplicação que acordarem, mantendo liberdade para determinar os tratamentos tarifários para terceiros países e modificar, portanto, os tratamentos para a região. Como se indica expressamente na letra b) do artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho de Ministros, não implica uma consolidação de gravames em favor dos países-membros.

Finalmente, a preferência tarifária regional está referida à totalidade do universo tarifário, sem prejuízo da possibilidade de estabelecer listas de exceções ou levar em consideração em forma especial setores sensíveis das economias dos países-membros (1). Esta é uma característica distintiva deste mecanismo, único dentro do Tratado de Montevideu 1980 que pressupõe necessariamente uma negociação global sobre os tratamentos tarifários e que descarta, portanto, uma negociação produto por produto.

3. Para completar a caracterização do mecanismo é conveniente aprofundar em alguns aspectos particulares de sua definição:

- a) A preferência está referida aos tratamentos tarifários. Deve entender-se que estes tratamentos, a que se referem o artigo 5 do Tratado e o artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho de Ministros, estão constituídos pelo conjunto de gravames à importação aplicados por parte de cada país-membro, incluindo tanto a tarifa aduaneira como os gravames de efeitos equivalentes. Manter-se-ia assim um critério que seguiram os países-membros desde o Tratado de Montevideu de 1960 (2) e recolhido pela Resolução 433 do Comitê e, em geral, pelos acordos de alcance parcial vigentes.
- b) O tratamento aplicado às importações de terceiros países, que é o ponto de referência deste mecanismo, deve entender-se como o tratamento mais favorável aplicado à importação de cada produto quando procede de um país não-membro da Associação, salvo que se trate de operações realizadas ao amparo de regimes especiais de importação. Como exemplo pode assinalar-se:

(1) Artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho, letras f) e h).

(2) Artigo 2 do Tratado de Montevideu de 1960.

//

- i) Não seriam levados em consideração os tratamentos outorgados no âmbito dos mecanismos do Acordo de Cartagena, já que estes favorecem unicamente países-membros da Associação;
 - ii) Seriam levados em consideração os tratamentos negociados pelos países-membros no GATT ou em acordos bilaterais com terceiros países;
 - iii) Não seriam levados em consideração os tratamentos que resultam da aplicação de regimes especiais de fomento industrial, regional ou de outra índole, que impliquem diminuição nos gravames de importação de caráter não discriminatório, sem prejuízo de que este tema possa ser examinado no futuro pelos países-membros para que, também nestes casos, seja estabelecida uma preferência aos fornecedores regionais; e
 - iv) Será preciso examinar no momento de ser regulamentada a preferência tarifária regional, os tratamentos que se outorgarem em favor de países latino-americanos não-membros, ao amparo dos artigos 24 e 25 do Tratado de Montevideu 1980, ou em favor de países em vias de desenvolvimento latino-americanos, ao amparo do artigo 27, já que se trata em ambos casos de terceiros países, mas ao mesmo tempo estão excluídos da aplicação da cláusula da nação más favorecida, segundo o artigo 44 do Tratado de Montevideu 1980.
- c) O tratamento regional resultante da aplicação da preferência tarifária regional variará cada vez que um país-membro modifique o respectivo tratamento para terceiros países. A negociação da preferência tarifária regional não recai sobre os gravames residuais ou outras condições que visem assegurar o acesso dos produtos regionais ao mercado dos países-membros, ficando expressamente excluída a consolidação de gravames residuais.
- d) A eliminação das restrições não-tarifárias está expressamente mencionada nas bases da Resolução 5, mas sem que sejam estabelecidos os termos e o alcance do compromisso que assumiriam os países-membros (1). Os antecedentes da ALALC nesta matéria mostram a dificuldade, não somente para estabelecer um programa de eliminação de restrições não-tarifárias, mas inclusive para identificar e qualificar essas restrições.

A natureza do mecanismo permitiria considerar que as restrições não-tarifárias, relevantes para a aplicação da preferência tarifária regional, são aquelas que constituem medidas de função complementar ou substitutiva dos gravames à importação. Esta aproximação limita a consideração do tema a determinados países e a determinadas medidas de fácil identificação - fundamentalmente as licenças ou autorizações prévias - aplicadas com caráter geral a uma parte significativa do universo tarifário, com fins de regulação das importações. Não compreenderia, portanto, outro tipo de medidas referidas a produtos específicos, que não têm uma finalidade clara de regulação direta das importações, ou que fazem parte dos trâmites normais de importação e que são praticadas pela maioria dos países-membros (2).

(1) Letra i) do artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho de Ministros.

(2) Isso não significa que a aplicação prática destas medidas não possa eventualmente ser um obstáculo à importação.

//

//

O programa que for estabelecido em virtude do mandato da Resolução 5 do Conselho de Ministros deverá referir-se às restrições não-tarifárias que afetem o funcionamento da preferência tarifária regional. Não se trata de eliminar as restrições não-tarifárias que afetem o comércio de produtos negociados entre pares ou grupos de países, mas de estabelecer um programa de eliminação de restrições não-tarifárias, relativas ao universo de produtos que integrem a tarifa.

Finalmente, esta possibilidade se aproxima da prevista pelo artigo 49 do Tratado, de estabelecer normas complementares de política comercial que regulem a aplicação de restrições não-tarifárias.

- e) Na aplicação da preferência tarifária regional não são levados em consideração outros fatores que incidem na orientação das correntes de comércio, diferentes dos gravames à importação e das medidas não-tarifárias de efeitos equivalentes. Esta situação é congruente com a natureza do mecanismo e com as condições gerais de sua aplicação na etapa inicial. É possível que outro tipo de fatores, diferentes do tarifário, fundamentalmente a harmonização ou coordenação de determinados instrumentos ou políticas, possam passar a adquirir relevância como objeto de negociação ou regulação, na medida em que a preferência tarifária regional adquira um papel mais significativo dentro da área de preferências econômicas.
4. Aos elementos básicos assinalados nos pontos anteriores é preciso acrescentar, para completar a caracterização do mecanismo, elementos complementares que surtem das bases estabelecidas na Resolução 5, que atendem a determinadas preocupações dos países-membros sobre aspectos específicos de sua aplicação:
- a) A conveniência de levar em conta as condições sob as quais se colocará em andamento o mecanismo e que implicam um certo grau de incertidão sobre seus possíveis efeitos e, por conseguinte, a necessidade de graduar sua intensidade e resguardar fatores de equilíbrio. É o caso do estabelecimento de uma magnitude inicial mínima, cuja intensidade poderá ser aprofundada mediante negociações multilaterais, estabelecimento de fórmulas que considerem em forma equitativa situações derivadas das diferenças nos níveis tarifários dos países-membros e a possibilidade de estabelecer diferenciações setoriais na magnitude (1).
- b) O interesse de salvaguardar eventuais dificuldades que possam apresentar para algum país-membro o compromisso de estabelecer e manter uma preferência tarifária em favor da região. Esse é o caso da previsão de aplicar modalidades e condições especiais para setores sensíveis da economia dos países-membros e da possibilidade de estabelecer listas de exceções (2).
- c) A necessidade de considerar tratamentos diferenciais em função das três categorias de países, que não somente é uma condição para o funcionamento equilibrado do mecanismo, mas que resulta do princípio estabelecido pela letra d) do artigo terceiro do Tratado (3).

(1) Letras c), d) e e) do artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho.

(2) Letras f) e h) do artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho.

(3) Letras g) e h) do artigo primeiro da Resolução 5 do Conselho.

//

//

As bases estabelecidas pela Resolução 5 do Conselho de Ministros de vem ser interpretadas como uma primeira aproximação dos países-membros, no momento em que previram o estabelecimento de um mecanismo desta natureza, suas características e aspectos mais relevantes e, portanto, não esgotam as previsões e normas que deverão ser adotadas no momento de colocação em vi gor.

5. A preferência tarifária regional assim caracterizada implica uma inovação im portante perante os mecanismos tradicionais da ALALC e os mecanismos que estão sendo aplicados no momento na ALADI.

Em particular, a preferência tarifária regional substitui a negociação produto por produto -característica dos mecanismos multilaterais da ALALC, co mo as listas nacionais e a lista comum, e que também era o procedimento nor mal de negociação nos ajustes de complementação industrial da Resolução 99 (IV) e se mantém nos acordos comerciais que estão substituindo-os e nos próprios acordos de alcance parcial que registrarão os resultados da renegociação do patrimônio histórico- por uma negociação global sobre o universo tarifário. A universalidade do mecanismo constitui sua característica mais distintiva.

Estas considerações são relevantes na medida que indicam a dificuldade e inconveniência de trasladar para este novo mecanismo as experiências de nego cia ção, avaliação e aplicação de outros mecanismos, aplicados com maior ou me nor intensidade pelos países-membros.

As experiências internacionais neste sentido também são de difícil trans lado ao caso da preferência tarifária regional do Tratado de Montevideu 1980, já que se bem existem antecedentes de negociações sobre o universo tarifário, estes estão enquadrados dentro de esquemas de integração mais profundos, como é o caso do programa de liberação do Acordo de Cartagena ou da uni ão aduaneira, que constitui um dos pilares fundamentais da Comunidade Econômica Euro péia.

Pareceria, então, que os países-membros deveriam gerar sua própria expe riência neste campo e que os primeiros passos nesse sentido deveriam estar acompanhados pela aplicação de procedimentos de avaliação e ajuste, que permi tíssem corrigir eventuais distorções nos efeitos resultantes da aplicação da preferência ou na forma de considerar os diversos fatores que se referem ao equilíbrio no funcionamento do mecanismo.

//

CAPÍTULO IIIOBJETIVOS DA PREFERÊNCIA TARIFÁRIA REGIONAL

1. Dentro da área de preferências econômicas estabelecida pelo Tratado de Montevideo 1980, a preferência tarifária regional está dando uma cobertura multilateral geral ao sistema de integração, no plano operacional.

Congruentemente com as condições sob as quais se negociou e subscreveu o Tratado de Montevideo 1980 e se estabeleceu a ALADI, os compromissos que assumem os países-membros neste mecanismo multilateral estão marcados por sua flexibilidade e sua moderada intensidade inicial, notória ao dispor-se uma preferência inicial mínima. Na realidade, não se pode pensar que no ponto de partida do novo sistema de integração pudessem estabelecer-se compromissos multilaterais mais consistentes, senão que se trataria de reforçar os vínculos associativos e dotar o sistema de um mecanismo que possa constituir o âmbito de uma vertente operacional multilateral, que poderia ir adquirindo importância crescente no futuro, na medida em que as condições de desenvolvimento da área de preferências econômicas e a capacidade de negociação dos países-membros assim o permitam. Efeitos mais profundos e compromissos mais intensos podem ser procurados pelos países-membros através de outros mecanismos -principalmente os acordos de alcance parcial- em âmbitos de negociação mais restritos, seja pelo número de países-membros participantes ou pelos produtos ou setores envolvidos.

Esta circunstância deve ser considerada ao procurar uma aproximação dos objetivos que podem visar os países-membros com a aplicação da preferência tarifária regional.

Outrossim, tampouco deve perder-se de vista que a funcionalidade e os termos de equilíbrio do sistema devem procurar-se no conjunto dos mecanismos constitutivos da área de preferências econômicas, ou seja: a preferência tarifária regional, os acordos de alcance regional e os acordos de alcance parcial e os mecanismos próprios do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo. Isso não impede que os países-membros possam definir objetivos específicos da preferência tarifária regional e procurem assegurar dentro do próprio mecanismo uma distribuição equitativa de custos e benefícios e a geração de oportunidades para os países-membros, mas sempre dentro de uma perspectiva geral do funcionamento do sistema de integração em seu conjunto.

2. Com a aplicação da preferência tarifária regional os países-membros podem procurar alcançar objetivos comerciais e também políticos e institucionais.

Efetivamente, o estabelecimento da preferência tarifária regional como mecanismo da Associação pode ter um objetivo político: reforçar os vínculos associativos e dar uma cobertura multilateral do sistema, que sirva de identidade à região frente a terceiros países, acima da multiplicidade de acordos específicos de alcance parcial ou regional que possam celebrar-se no âmbito do Tratado de Montevideo 1980.

Nesse sentido pode considerar-se:

- a) Que a preferência tarifária regional deveria ter um efeito aglutinante sobre o sistema; e

b) Que esse efeito será tanto mais intenso quanto maiores sejam suas repercussões comerciais.

No plano internacional a aplicação da preferência tarifária regional requererá a realização de estudos, avaliações e negociações multilaterais, que contribuirão a dar conteúdo à atividade dos órgãos da Associação e a manter uma atividade multilateral no plano operacional.

4. Os efeitos comerciais da preferência tarifária regional podem dividir-se em:

- a) Efeitos sobre as correntes de comércio com terceiros países; e
- b) Efeitos sobre as atuais correntes de comércio intra-regional.

No exame destes efeitos parte-se do suposto de que os fatores não-tarifários que incidem na orientação das correntes de comércio podem considerar-se como neutros, do ponto de vista da concepção do mecanismo. Outrossim, consideram-se somente efeitos comerciais; outro tipo de efeitos econômicos, necessariamente indiretos no caso deste mecanismo, é analisado à parte.

5. A preferência tarifária regional deveria contribuir a melhorar a posição competitiva dos produtos de origem regional, dentro do próprio mercado regional, frente aos originários de terceiros países. Isso permitiria ir melhorando, progressivamente, a relação existente na atualidade entre o comércio intra-regional e o comércio extra-regional se a aplicação da preferência tarifária regional fosse suficiente para gerar um dinamismo maior no comércio intra-regional que o registrado para um mesmo período no comércio global dos países-membros.

A preferência tarifária regional deveria supor um estímulo para que os países-membros importassem da região um maior volume de bens para que absorvessem uma maior proporção da expansão da procura regional, de maneira tal que o comércio intra-regional crescesse mais rapidamente que o comércio global dos países-membros.

6. O incremento do comércio intra-regional ocorreria:

- a) Pela substituição de importações procedentes de terceiros países por importações procedentes da região. De acordo com a magnitude da preferência, ela permitirá que os países-membros realizem importações de produtos regionais, mesmo a níveis de preço superiores aos internacionais. A preferência deveria nivelar ou melhorar a posição competitiva dos produtores regionais, neutralizando, seja os efeitos de preços mais altos, de custos de transporte ou financiamento, superiores, ou de limitações derivadas de hábitos do mercado consumidor; e
- b) Naqueles produtos cuja procura for mais elástica em função de seu preço seria possível incrementar os volumes líquidos do intercâmbio se a aplicação da preferência se refletisse em uma diminuição dos preços de venda do produto aos consumidores.

A criação de comércio a expensas dos produtores do país-membro importador, entretanto, pareceria mais problemática pelas características do mecanismo, particularmente em uma primeira etapa de implementação.

Os efeitos da preferência tarifária regional serão variáveis, por produtos e por países em função dos níveis relativos de eficiência, da diversificação da produção da intensidade dos tratamentos diferenciais e dos níveis tarifários (1).

Naqueles produtos em que os níveis médios de eficiência da região estiverem mais próximos dos níveis internacionais, menores magnitudes de preferência gerarão uma possibilidade mais certa de incremento do comércio intra-regional, pelo menos nas faixas médias de níveis tarifários. Se se leva em consideração a crescente diversificação das exportações de produtos industriais da região, pareceria que inclusive níveis de preferência de magnitude limitada poderiam produzir uma certa deslocação das importações dos países-membros para os fornecedores regionais, desde que os respectivos níveis tarifários o permitam.

Os níveis tarifários incidirão na maior ou menor efetividade da preferência que for estabelecida, segundo países e produtos. Por mais que através de diversas fórmulas, como se verá mais adiante, se procure neutralizar ou atenuar as diferenças nos níveis tarifários, será difícil encontrar soluções adequadas e equitativas naqueles níveis tarifários que supõem uma abertura ampla ao comércio internacional (níveis inferiores a 10 por cento) ou, no outro extremo, um alto grau de proteção a determinadas produções nacionais, equivalente a uma proibição de importações.

Em todo caso, convém enfatizar que o que interessa, do ponto de vista dos efeitos deste mecanismo, é a perspectiva de impulsar o crescimento geral do comércio intra-regional em forma mais acelerada que o global, já que se trata de um mecanismo que exclui a negociação produto por produto, a qual fica reservada, dentro do sistema do Tratado de Montevideo 1980, aos acordos de alcance regional e parcial.

7. A aplicação da preferência tarifária regional pode ter efeitos também sobre as atuais correntes de comércio regional.

No caso dos produtos atualmente negociados em acordos de alcance parcial, a preferência tarifária regional pode afetar correntes de comércio existentes ou expectativas geradas em função dos respectivos acordos, particularmente naqueles casos em que os países tenham pactuado nos acordos preferências de escassa magnitude, que podem ser total ou parcialmente absorvidas ou neutralizadas pela preferência tarifária regional. Em situações semelhantes podem chegar a alterar-se as correntes de comércio respectivas, salvo que os países participantes nos acordos de alcance parcial procurem fórmulas para excetuar permanentemente ou transitoriamente os produtos negociados da aplicação da preferência tarifária regional, ou bem aprofundar as preferências negociadas nos acordos de alcance parcial.

Também neste caso os efeitos da preferência dependerão de sua magnitude e da intensidade dos tratamentos diferenciais.

8. A preferência tarifária regional não produziria, em princípio, efeitos diretos sobre a produção regional.

(1) Parte-se sempre do suposto da neutralidade dos fatores não-tarifários.

Cada vez que os países-membros desejarem manter um nível adequado de proteção de suas produções nacionais, poderão recorrer à mobilidade da tarifa para terceiros países a fim de elevar os gravames aos produtos regionais, embora mantendo a preferência, eliminando assim a possibilidade de uma concorrência não desejada com a produção nacional.

Se forem analisadas as diferentes bases estabelecidas pela Resolução 5 pareceria que, pelo menos em uma primeira etapa da implementação deste mecanismo, a intenção dos países-membros não é abrir seus mercados à concorrência dos produtos regionais, senão procurar uma modalidade de expansão do comércio intra-regional que não afete suas produções nacionais.

Por outro lado, se bem poderiam dar-se efeitos indiretos sobre a produção, derivados do incremento do comércio, deve ter-se em conta que o mecanismo não oferece estabilidade nas condições do acesso ao mercado, já que não supe uma consolidação de gravames que permita aos produtores regionais encarar um incremento de sua produção, a realização de investimentos ou a introdução de inovações tecnológicas, visando aproveitar uma ampliação do mercado. Como já se mencionou, os países-membros dispõem de outros mecanismos, como os acordos de alcance regional e acordos de alcance parcial, que lhes permitem negociar condições de acesso a seus mercados de maior estabilidade e encarar compromissos recíprocos mais amplos e profundos.

9. Em termos gerais, as expectativas quanto aos efeitos do mecanismo, mesmo em magnitudes da preferência que resultem efetivas, devem localizar-se no plano estritamente comercial e de um mecanismo de âmbito universal, que exclua apreciações setoriais ou a nível de produtos.

Em conclusão, os países-membros através da instrumentação da preferência tarifária regional, poderiam:

- a) Visar um objetivo de tipo político e institucional, de afiançamento dos vínculos associativos mediante a aplicação de um mecanismo multilateral;
- b) Procurar o melhoramento da relação existente entre o comércio global e o comércio intra-regional dos países-membros, promovendo o crescimento mais acelerado deste que o do comércio global; e
- c) Procurar que o objetivo anterior se cumpra sem criar situações conflitivas com as produções nacionais, para o qual já existe uma definição no sentido de que a preferência não implica uma consolidação de gravames, e deverão determinar-se os critérios para a identificação e tratamento de setores sensíveis, o estabelecimento de listas de exceções e, eventualmente, a possibilidade de aplicação de cláusulas de salvaguarda.

Os pontos anteriores podem recolher os objetivos gerais que seriam atribuídos ao mecanismo. Deverão definir-se também as etapas, gradualidade e intensidade com que se procurará alcançar esses objetivos.

CAPÍTULO IVMAGNITUDE DA PREFERÊNCIA TARIFÁRIA REGIONAL

1. O aspecto fundamental a considerar em relação à magnitude da preferência é o dos critérios para determinar sua intensidade inicial, nos termos da base de finida pela Resolução 5 do Conselho de Ministros, de que deverá ser mínima.

Em certo momento se considerou que a magnitude inicial mínima poderia chegar a ser de um nível tal que não gerasse efeitos comerciais, criando unicamente um efeito político de reforçar os vínculos associativos entre os países-membros e deixando supeditada a efetividade comercial às possibilidades de aprofundamento ulterior. Nesta hipótese se trataria de uma magnitude que, nas atuais condições do intercâmbio, para a generalidade dos produtos e dos níveis tarifários praticados pelos países-membros, seria insuficiente para gerar novas correntes de comércio ou ampliar as existentes. Isso não impede que em alguns casos excepcionais, mesmo uma magnitude semelhante possa ter certos efeitos comerciais marginais.

Contudo, pode também interpretar-se que o que trata de qualificar como "mínima" a Resolução 5 do Conselho, é o efeito inicial e não o nível da preferência. É compatível também com o conceito de magnitude mínima, aquela que se localize num nível no qual a preferência pode começar a gerar efeitos para um número representativo de produtos e níveis tarifários, ou mesmo para a generalidade dos produtos e dos níveis tarifários aplicados pelos países-membros.

O critério que em definitivo for adotado depende da decisão política dos países-membros. Sem prejuízo do anterior, convém realizar algumas precisões tendentes a esclarecer as vinculações existentes entre os efeitos políticos e comerciais da preferência e a decisão que se adote sobre a magnitude.

2. Mesmo aceitando que o efeito inicial buscado através da colocação em vigência da preferência tarifária regional pode ser, fundamentalmente, reforçar os vínculos associativos, deve ter-se em conta que uma perspectiva de inefetividade indefinida do mecanismo poderia anular ou neutralizar o efeito político buscado. Se se pensa que a preferência tarifária regional dá uma cobertura multilateral ao sistema de integração e que contribuiria a criar certa identidade regional frente ao resto do mundo, deveria desde o início ou dentro de prazos previsíveis, traduzir-se em certos efeitos comerciais concretos. Daí que uma magnitude inicial que não tivesse condições para incidir nas correntes de comércio somente teria sentido e efeito político se, simultaneamente com sua colocação em vigor se previsse o início de negociações de aprofundamento que abrissem uma perspectiva de efetividade do mecanismo no curto prazo. Deveria examinar-se se o esforço de tomada de decisões neste sentido não seria equivalente ao de estabelecer uma magnitude inicial que implique uma efetividade relativamente generalizada, mas não significativa.

//

3. Os efeitos comerciais da preferência dependem obviamente de sua magnitude.

É difícil, como se menciona nas adiante, localizar um dado nível de preferência que possa significar globalmente um ponto de inflexão em sua efetividade sobre as correntes de comércio.

Supõe-se que a preferência tarifária regional deveria dirigir-se a melhorar a posição competitiva dos produtos regionais no mercado regional. Pois bem, essa posição competitiva depende de uma série de fatores, entre outros:

- a) Preço (para simplificar: Valor CIF mais gravames à importação, assumindo que os custos internos de comercialização em cada país são equivalentes para os produtos importados, seja qual for sua procedência e para os produtos nacionais) para unidades de rendimento equivalente.
- b) Hábitos e gostos dos consumidores; e
- c) Canais de comercialização estabelecidos.

O preço (em valor CIF) resulta, por sua vez, do custo de produção mais os custos de transporte ao lugar de destino, menos o efeito que possam ter incentivos de diversa ordem à exportação. O custo de produção depende da eficiência, medida em quantidade de fatores necessários para produzir unidades de rendimento equivalente. Se se trata de comparar os custos de produção de um mesmo produto entre diferentes países, não apenas deve ter-se em conta a eficiência, senão também os custos relativos dos diferentes fatores que variam de país a país. De qualquer maneira, uma preferência tarifária poderia nivelar os preços do produto regional com o produto procedente de terceiros países; para isso deveria ter um efeito sobre os preços equivalentes à relação entre a diferença de preços do produto regional (p) e do produto extra-regional (P), e o preço daquele.

$$\frac{p - P}{P} \quad \text{onde se supõe que } p > P$$

Se a preferência fosse suficiente para fazer que p resulte igual a P se chegaria a um equilíbrio nos preços. Se se incrementasse a preferência, p passaria a ser menor que P , criando-se uma vantagem real em favor do produto regional. (1)

(1) Pode-se supor inclusive que o financiamento dado pelos fornecedores aos importadores pode refletir-se no preço, por desconto de custos financeiros, e, portanto, a preferência poderia neutralizar também condições de financiamento mais vantajosas oferecidas pelos fornecedores extra-regionais.

//

Não em todos os casos o fator preço será determinante das decisões dos compradores. Tratando-se de matérias-primas, bens intermédios e bens de capital, pode assumir-se que o fator preço, para rendimentos equivalentes, tem uma incidência relativamente determinante, cada vez que existam condições certas e estáveis de abastecimento.

Em outro tipo de produtos, como bens de consumo, incluindo os bens de consumo duradouro, o fator preço pode ter uma incidência variável nas decisões dos consumidores, em função de hábitos e gostos, ou dos intermediários, em função da existência de canais de comercialização preexistentes. Nestes casos pode assumir-se que diferenças de preço crescentes possam, progressivamente, inclinar as decisões de compra para os produtos regionais.

O desenvolvimento anterior, que em alguns aspectos assume uma série de simplificações grossas, mostra o complexo que seria localizar previamente uma intensidade da preferência que criasse vantagens competitivas aos produtos regionais, tomando como referência o universo tarifário, utilizando unicamente a variável tarifária.

Salvo que se fizesse um estudo completo e detalhado sobre a estrutura do comércio intra-regional e global para todos os países-membros, e dos correspondentes perfis tarifários, de estudos de sensibilidade procura/preços para uma amostra representativa de produtos, seria muito difícil determinar a priori uma magnitude que se localizasse no limiar da efetividade da preferência para a generalidade de níveis tarifários, países e produtos. Portanto, as opções deveriam dar-se entre uma magnitude mínima notoriamente insuficiente para gerar efeitos comerciais ou uma magnitude mínima que possa gerar efeitos comerciais relativamente generalizados, de intensidade variável segundo produtos e países, mas impossível de quantificar aprioristicamente.

4. A preferência tarifária regional é um mecanismo concebido para obter determinados efeitos comerciais globais. Portanto, seria impossível tentar estimar uma magnitude em relação a determinados produtos, setores ou níveis tarifários, tendência que implicaria aproximar-se do procedimento de negociação produto por produto.

Esta característica determina que tanto a magnitude inicial como a intensidade dos tratamentos diferenciais, pelos elementos de juízo de que se dispõe até o momento e dos que se poderia dispor no curto prazo, implicará em qualquer caso uma considerável margem de incerteza sobre seus efeitos, salvo que se fixem níveis decididamente inefetivos e de caráter simbólico. Isso leva a que juntamente com o critério para definir a magnitude, os países-membros devam estabelecer os critérios para a aplicação de procedimentos de ajustamento e para flexibilizar o compromisso assumido, através das diferentes variantes que oferecem as bases da Resolução 5 quanto a listas de exceções e consideração especial de setores sensíveis.

5. As conclusões que poderiam extrair-se da análise retrospectiva do efeito que tiveram no comércio intra-regional diferentes magnitudes de margens de preferência negociadas na ALALC têm um valor relativo.

jcg

//

//

Um estudo realizado pela Secretaria da ALALC, baseado em amostras de concessões pactuadas até 1969, indica que estas geraram comércio quando contavam com margens de preferência superiores a 15 por cento e quando, ao mesmo tempo, o gravame residual não era maior de 50 por cento. Dita análise também destaca que a incidência das margens de preferência nas correntes de comércio intrazonal estava estreitamente vinculada com a natureza do produto e com a estrutura econômica do país importador. Mais da terceira parte das importações analisadas, correspondentes ao período 1962/1969 registra margens de preferência superiores a 40 por cento. Entretanto, em produtos cujas margens de preferência oscilam entre 10 e 20 por cento existem correntes de comércio intra-regional significativas (19,5 por cento), devido fundamentalmente à natureza dos produtos (cobre refinado, zinco, minérios de ferro, vacuns para consumo, cevada, farinha de peixe, etc).

Por sua vez, um estudo mais recente realizado pelo INTAL (A margem de preferência tarifária e seus efeitos no comércio intra-ALALC) (1), sugere que o estabelecimento de uma margem de preferência regional inicial que se reflita numa redução de 10 por cento sobre o preço (Ver Capítulo V) poderia não ter inicialmente efeitos significativos para a maioria dos produtos e que os resultados de sua aplicação seriam limitados. Por outro lado, permitiria recolher elementos de juízo sobre o comportamento dos diferentes produtos, dos diferentes países e projetar as tendências gerais do comércio que eventualmente poderia criar-se a partir de incrementos ulteriores da preferência tarifária regional. (1)

Não seria possível no curto prazo elaborar elementos de juízo que ofereçam aos países-membros uma base sólida para identificar uma magnitude da preferência que cumpra com os objetivos que lhe são atribuídos. Os dados anteriores são ilustrativos de um comportamento histórico do comércio negociado em mecanismos de características diferentes às da preferência tarifária regional, e as conclusões que se podem extrair deles não seriam trasladáveis diretamente a uma projeção dos defeitos da preferência tarifária regional, sem assumir riscos consideráveis de desviação. A Secretaria-Geral encarou a realização de estudos adicionais que se descrevem no Capítulo X, tendentes a fornecer elementos de juízo complementares, mas que tampouco permitirão superar certas simplificações metodológicas e as imperfeições da informação de base, que determinam que os efeitos da preferência tarifária regional não possam estimar-se a priori, senão dentro de margens de tolerância relativamente amplas.

6. A Resolução 5 prevê que a magnitude da preferência pode ser diferente segundo os setores econômicos.

Esta disposição não deveria entender-se no sentido de uma necessária setorialização da preferência tarifária regional, que poderia conduzir à aplicação de procedimentos de negociação e modalidades de aplicação sumamente complexas e que, além do mais, desvirtuariam o caráter universal do mecanismo.

(1) As projeções expostas no trabalho do INTAL permitem visualizar que caso chegue a um nível de 20 por cento a preferência tarifária regional (sempre segundo a fórmula indicada), a participação do comércio intra-regional no comércio total poderia crescer até 28 por cento.

Sim poderia pensar-se, por outro lado, em que se fixassem magnitudes diferentes para os produtos primários e para os produtos industrializados. Isto teria mais sentido porque permitiria dar uma preferência mais intensa aos produtos industrializados, sem complicar excessivamente o esboço e a implementação da preferência tarifária regional. Indiretamente, este critério de diferenciação setorial poderia resolver o tratamento dos setores sensíveis, se estes coincidissem com setores de produtos primários.

CAPÍTULO VMÉTODO OU FÓRMULA OPERACIONAL PARA A DETERMINAÇÃO DA PREFERÊNCIA TARIFÁRIA REGIONAL

1. Podem colocar-se duas fórmulas básicas para a determinação de uma preferência tarifária:
 - a) O estabelecimento de uma determinada percentagem direta dos gravames à importação que vigorem para terceiros países; e
 - b) O estabelecimento de uma percentagem sobre o preço das mercadorias, entendendo por tal o valor CIF mais os gravames à importação.

A aplicação de ambas fórmulas oferece resultados diferentes, particularmente na forma de levar em conta os diferentes níveis de gravames aos que se aplique a preferência, que é conveniente examinar em detalhe.

2. No primeiro caso se trata de uma preferência definida como uma percentagem da tarifa nacional, com base numa função igual a:

$$\frac{T - t}{T}$$

Se definirmos a preferência tarifária regional como uma percentagem de T, então poderíamos dizer que a PTR percentual = $\left(\frac{T - t}{T}\right) \times 100$. A preferência tarifária regional em pontos de tarifa seria igual a T - t.

Onde: T = é a tarifa a terceiros países

t = é a tarifa para países da região

Assim, se tomarmos uma percentagem qualquer (20 por cento, por exemplo) se pode determinar o nível da preferência regional para cada nível tarifário (nacional = T) e da preferência tarifária regional se pode derivar o nível da tarifa regional (t). Isto se pode apreciar no quadro no. 1.

Quadro 1

Tarifa nacional (T)	PTR relativa %	PTR absoluta em pontos	Tarifa regional (t)
10	20	2	8
20	20	4	16
30	20	6	24
40	20	8	32
50	20	10	40
60	20	12	48
70	20	14	56
80	20	16	64
90	20	18	72
100	20	20	80

Esta fórmula tende a minimizar o valor da preferência tarifária regional para tarifas nacionais muito baixas e não resolve totalmente o problema de tarifas muito altas. Nestes casos poderia analisar-se a factibilidade de que a preferência seja mais alta se a tarifa nacional excede de um certo "teito" ou descende por abaixo de um "limite mínimo".

Uma maneira de fazer com que a preferência tarifária regional tenha presente em forma equitativa a situação antes mencionada é que a percentagem da fórmula anterior possa ser feita em função, por sua vez, do nível da tarifa nacional.

Esta proposta pode ser visualizada como uma função contínua na forma de uma curva parabólica. A fórmula que se propõe para explicar uma função contínua é a seguinte:

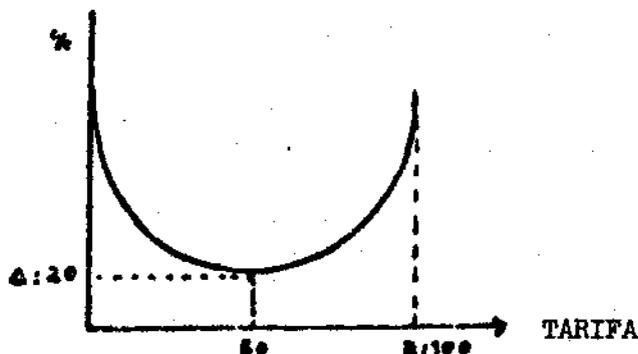
$$PTR = 2 A + \frac{T (T - B)}{n}$$

n

Onde: A = é o nível básico da percentagem e o elemento da soma $\frac{T (T - B)}{n}$ é o

ajuste que teria que ser acrescentado quando a tarifa nacional se afaste do nível máximo da categoria que se acorde (nível B).

O número n é um parâmetro a definir-se;



Por exemplo, se se desejasse que a percentagem básica fosse 20 por cento, que o nível médio da tarifa nacional para essa percentagem básica seja 50 pontos, com uma categoria máxima da tarifa igual a 100 pontos e que a percentagem seja o duplo para este nível máximo, a função a considerar seria:

$$40 + \frac{T (T - 100)}{125}$$

125

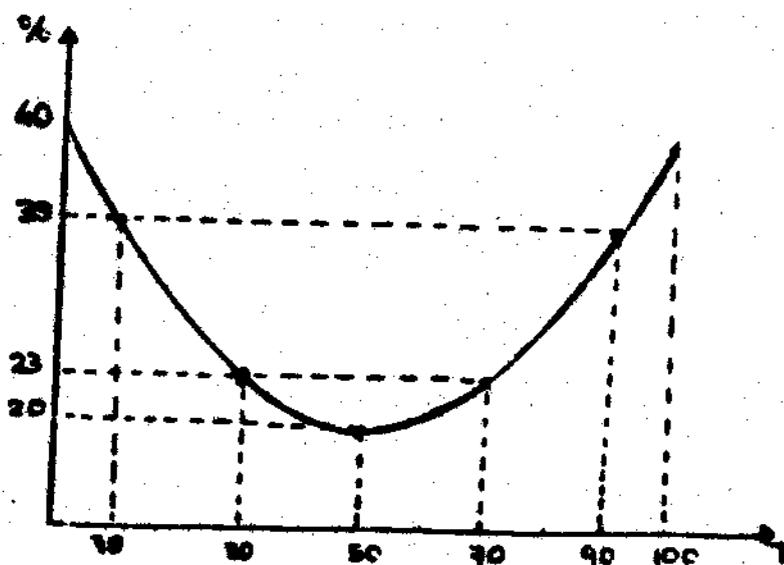
Com esta fórmula se consegue o efeito de que uma tarifa nacional alta ou baixa deva considerar uma percentagem maior para não minimizar ou tornar nulo o efeito da margem de preferência regional. Assim, se $T = 100$ ou $T = 0$, a percentagem resulta igual a 40 por cento enquanto que para $T = 50$, a percentagem é 20 por cento, com valores intermédios para os demais valores da categoria.

Da fórmula anterior se pode derivar uma tabela que indica o nível da percentagem e da preferência tarifária regional para cada nível de tarifa e, portanto, o nível da tarifa aplicável à região. Esta tabela se apresenta a continuação para intervalos de dez pontos.

Quadro 2 - Níveis da preferência tarifária regional para uma função parabólica

Tarifa nacional (T)	PTR relativa (%)	Preferência regional (T - t) absoluta	Tarifa regional (t)
10	33	3	
20	27	5	7
30	23	7	15
40	21	8	23
50	20	10	32
60	21	13	40
70	23	16	47
80	27	22	54
90	33	30	58
100	40	40	60

Os valores definidos na tabela no. 2 podem ser explicados graficamente e através dos seguintes exemplos:



//

Do gráfico surge claramente que a aplicação desta fórmula nos dá uma curva parabólica, ou seja que para valores T que se separam na mesma medida de um certo valor dado (neste caso T = 50) o coeficiente a aplicar para obter a preferência tarifária regional será o mesmo. Por exemplo, se se observa o gráfico para T = 10 e T = 90 (ambos são simétricos quanto a T = 50) o coeficiente que se obteve logo de aplicar a fórmula é para ambos casos igual a % = 33.

Se se tivessem valores de T = 30 e por outro lado T = 70, observa-se que o coeficiente obtido para ambos casos é o mesmo % = 23. Se se fizesse o mesmo exercício com todos os valores de T compreendidos entre 0 e 100 se obterá uma curva parabólica, onde as percentagens a aplicar oscilarão entre 20 e 40 por cento e serão os mesmos para valores simétricos quanto a T = 50.

$$\text{Outrossim, aplicando a fórmula: } \% = \frac{2.A + T(T - B)}{n}$$

Podem desenvolver-se alguns exemplos que ajudarão a compreender o quadro 2.

Se: % - percentagem que determinará a PTR (coluna 2 do quadro 2)

A - nível básico (percentagem a definir como exemplo ilustrativo se utilizou A = 20%)

T - tarifa para terceiros países (coluna 1 do quadro 2)

B - "teto" da tarifa para terceiros países (foi suposto B = 100%)

n - parâmetro regulação a definir (escolhe-se como n = 125 poderia ser outro valor).

A explicação algébrica da fórmula proposta seria a seguinte:

- a. i) Para uma tarifa nacional baixa, por exemplo T = 10 por cento, utilizando uma percentagem básica igual a 20 por cento (A), seria obtido, logo de aplicar a fórmula, uma percentagem (%) igual a:

$$\% = 2 \cdot 20 + \frac{10(10 - 100)}{125}$$

$$\% = 40 - 7,2 = 32,8 \rightarrow \boxed{\% = 33\%}$$

- ii) Logo de obtida esta percentagem aplica-se diretamente a tarifa para terceiros países e obtém-se a preferência regional (coluna 4 do quadro 2).

$$\text{PTR} = T \cdot \% = 10 \cdot 0,33 = 3,3 \rightarrow \boxed{\text{PTR} = 3\%}$$

//

gal

//

iii) Da fórmula $PTR = T - t$ se deduz $t = T - PTR$ e se obtém desta maneira a tarifa regional (coluna 3 do quadro 2), neste exemplo

$$t = 10 - 3 = 7\% \rightarrow \boxed{t = 7\%}$$

b. i) Para uma tarifa para terceiros países médios, por exemplo, $T = 50\%$ da utilização da fórmula com os supostos antes mencionados se obtém um nível de percentagem igual a:

$$\% = 2 \cdot 20 + \frac{50(50 - 100)}{125} = 40 - 20 = 20 \rightarrow \boxed{\% = 20\%}$$

ii) Aplicando esta percentagem ao nível para terceiros países se obtém uma preferência tarifária regional igual a:

$$PTR = 50 \cdot 0,20 = 10 \rightarrow \boxed{PTR = 10}$$

iii) Para uma tarifa extra-regional de 50 por cento e uma preferência regional igual a 10 se obtém uma tarifa para a região igual a:

$$40\% (50 - 10 = 40) \text{ ou seja } \boxed{t = 40\%}$$

c. i) Se é aplicada a fórmula a uma tarifa elevada como pode ser $T = 100\%$, obtém-se uma percentagem igual a:

$$\% = 2 \cdot 20 + \frac{100(100 - 100)}{125} = 40 + 0 = 40 \rightarrow \boxed{\% = 40}$$

ii) Ao aplicar esta percentagem obtém-se uma preferência tarifária regional igual a:

$$PTR = 100 \cdot 0,40 = 40 \rightarrow \boxed{PTR = 40}$$

iii) Ou seja que se se parte de uma tarifa de 100 por cento, e ao obter uma preferência tarifária regional igual a 40 por cento, o nível tarifário regional seria igual a:

$$t + T - PTR = t = 100 - 40 = 60\% \rightarrow \boxed{t = 60\%}$$

3. A segunda fórmula assinalada considera em forma equitativa a situação derivada de diferenças nos níveis tarifários ao definir a percentagem da preferência tarifária regional como uma proporção do "preço" das mercadorias, de acordo com a seguinte fórmula:

$$PTR \text{ em percentagem} = \left(\frac{T - t}{1 + T} \right) \times 100$$

onde T é a tarifa para terceiros países e t a tarifa para a Zona. O suposto é que os níveis tarifários nacionais determinam os preços internos das mercadorias, tornando-os iguais ao valor CIF elevado em uma proporção igual à tarifa (*).

(*) Este suposto implica que não se considera a redundância da tarifa, os efeitos das medidas para-tarifárias e as distorções da concorrência (monopólios, etc).

Da mesma maneira que o caso anterior, da aplicação desta fórmula pode derivar-se uma tabela que indica para cada nível da tarifa nacional o nível da tarifa regional que seria necessário para alcançar um nível pré-determinado da percentagem da preferência relativa e que pode supor-se como ilustração igual a 10 por cento (quadro 3) (1).

Quadro 3 - Níveis da preferência tarifária regional para uma preferência relativa de 10 por cento

Tarifa nacional (T)	Tarifa regional (t)	Preferência regional (T-t)
10	0	10
20	8	12
30	17	13
40	26	14
50	35	15
60	44	16
70	53	17
80	62	18
90	71	19
100	80	20

Podemos fornecer alguns exemplos que ajudarão a compreender o quadro 3. Se temos que:

$$PTR = T - t = \% (1 - T)$$

Onde: T - tarifa para terceiros países

t - tarifa para a região: é uma função da tarifa para terceiros países e se obtém depois de aplicar a fórmula

$$[(t = T - \% (1 + T)]$$

% - coeficiente a definir (na ilustração suposto igual a 10 por cento)

Em termos algébricos a fórmula proposta explica-se da seguinte maneira:

a) Tendo uma tarifa para terceiros países de 10 por cento ao aplicar a fórmula enunciada com um coeficiente de 10 por cento obtém-se uma tarifa para a região igual a:

$$t = T - \% (1 + T) \text{ onde: } (1 + T) \text{ é o preço mais a tarifa; então temos}$$

$$\text{que: } t = 0,10 - 0,10 (1 + 0,10) = 0,10 - 0,11$$

$$\rightarrow t = -0,01 \text{ mais como } t \geq 0 \rightarrow t = 0$$

Desta forma obteve-se uma preferência tarifária regional (T - t) igual a 10 por cento (10 - 0).

(1) O nível da tarifa zonal calcula-se pela seguinte fórmula $(t = T - (1 + T) \%$
 $t = 0$, com a exceção de que uma tarifa zonal t que resultar negativa, da aplicação da fórmula equivaleria a uma tarifa zero.

b) Se se aplica a fórmula a uma tarifa para terceiros países igual a 50% ($T = 0,50$) obtém-se uma tarifa regional igual a:

$$t = 0,50 - 0,10 (1 + 0,50) = 0,50 - 0,15 = 0,35 \rightarrow t = 35\%$$

Obteve-se uma preferência tarifária regional igual a 15 por cento ($50\% - 35\%$).

c) Para uma tarifa para terceiros países ainda mais alta que as anteriores como por exemplo $T = 100\%$, obter-se-á, após aplicar a fórmula, uma tarifa para a região igual a:

$$T = 1 - 0,10 (1 + 1) = 1 - 0,20 = 0,80 \rightarrow T = 80\%$$

Ou seja que se obteve uma preferência tarifária regional igual a 20 por cento ($100\% - 80\%$).

Note-se que a margem de preferência absoluta incrementa-se em forma contínua e automática a medida que a tarifa nacional é maior, considerando a situação derivada de diferenças nos níveis tarifários dos países-membros de uma maneira mais apropriada.

4. Os resultados diferentes da aplicação de ambas fórmulas podem examinar-se com o seguinte exemplo, onde um mesmo produto é gravado pelo país "A" com 80 por cento e pelo país "B" com 30 por cento:

a) Fórmula percentual direta ($PTR = \% = \frac{T - t}{T}$):

$$\text{O tratamento aplicável à região será: } t = (1 - PTR) T$$

Se a preferência acordada fosse de 20 por cento, o país "A" com uma tarifa externa de 80 por cento diminuiria em 16 por cento ($0,2 \times 80$) e a tarifa para as importações de "B" seria de 64 por cento. O país "B", com uma tarifa externa de 30 por cento, diminuiria em 6 por cento ($0,20 \times 30$) e sua tarifa para importações do país "A" seria de 24 por cento.

Interpretada a preferência tarifária na forma antes estabelecida, as preferências concedidas não seriam equivalentes. Por exemplo, se o país "A" produz um bem a um preço 7 por cento superior ao internacional, não poderá vender no país "B" já que seu preço de entrada será de:

$$1,07 + 0,24 \times 1,07 = 1,07 + 0,2568 = 1,3268$$

superior ao preço do bem importado de fora da área, que seria de

$$1 + 0,30 \times 1 = 1,30$$

No entanto, se o país "B" produzisse um preço 7 por cento superior ao internacional, teríamos no país "A":

$$1,07 + 1,07 \times 0,64 = 1,07 + 0,6848 = 1,7548$$

enquanto o preço do bem importado de fora da área no país "A" seria de 1,80.

Nesta fórmula, a preferência concedida pelo país que tem uma tarifa externa superior é maior que a concedida pelo que tem uma tarifa externa menor. Nos fatos, no exemplo apresentado e com o critério anterior, o país "A" concede uma preferência de

$$9,76\% \quad \left\{ \left[\frac{180}{164} - 1 \right] \times 100 \right. ; \text{ enquanto que o país "B" somente concede}$$

$$4,84\% \quad \left. \left\{ \left[\frac{130}{124} - 1 \right] \times 100 \right. \right.$$

b) Fórmula percentual sobre o preço $(PTR = \% = \frac{T - t}{1 + T})$

No caso apresentado de uma preferência tarifária de 20 por cento, o país "A" deveria reduzir sua tarifa em 20 por cento de 1,80 (preço mais tarifa).

A diferença entre a tarifa externa e a aplicada dentro da área é:

$$T_i - t_i = a (1 + T_i)$$

no caso apresentado é:

$$a = 0,20 \times 1,80, \text{ ou seja, } 0,36 \text{ (36\%)}$$

com o qual sua tarifa para as importações do país "B" seria de 44 por cento.

Por seu lado, o país "B" deveria reduzir 20 por cento de 1,30, ou seja 26 por cento, com o qual a tarifa para importações do país "A" seria de 4 por cento. Nestas condições, tanto o país "B" como o "A" para suas respectivas exportações à sua parte contratante podem produzir com um custo 25 por cento superior. Nas exportações do país "B" ao país "A" teríamos:

$$1,25 + 1,25 \times 0,44 = 1,80$$

o que fornece o mesmo preço de entrada do produto obtido no mercado internacional mais a tarifa de 80 por cento.

O mesmo ocorre no país "A"; se este produz a um custo de 1,25, ao acrescentar-se uma tarifa de 4 por cento obtém-se:

$$1,25 + 1,25 \times 0,04 = 1,30$$

que é o preço de entrada ao país "B" do produto a preço do mercado internacional mais a tarifa de 30 por cento.

Aplicando a fórmula de cálculo da preferência, cada país que concede uma preferência tarifária e que recebe uma redução equivalente, em suas exportações dentro da área pode produzir com um maior custo (equivalente a uma menor eficiência relativa), percentualmente igual. Se a preferência ta

//

rifária é de 20 por cento o maior custo possível é de 25 por cento; se a preferência tarifária fosse de 15 por cento, o maior custo seria de 17,6 por cento e assim sucessivamente.

5. É conveniente explicitar a relação entre as duas fórmulas apresentadas. Esta relação depende exclusivamente do nível da tarifa para terceiros e deriva-se da mesma definição:

$$\% = \frac{\% (1 + T)}{T}$$

onde %' é a percentagem da preferência tarifária regional definida como proporção de $(1 + T)$.

Desta relação se deduz que a percentagem relativa à tarifa é sempre superior à percentagem relativa ao preço, em uma quantia definida pelo multiplicador $(1 + T)/T$. Quando a tarifa tende a ser baixa, este multiplicador é elevado enquanto que quando a tarifa tende a ser alta, o multiplicador se torna menor.

É conveniente fazer uma comparação das duas alternativas apresentadas para a definição de uma preferência tarifária regional. Do quadro 2 pode deduzir-se que a primeira fórmula polinomial de uma preferência tarifária regional percentual ajusta em forma mais eficiente as tarifas superiores (níveis de 100 por cento, por exemplo) mas não dá tratamento equitativo às tarifas inferiores (10 por cento, por exemplo). Assim se observa que para uma tarifa de 10 a margem de preferência é somente de tres pontos, enquanto que para uma tarifa de 100 a margem de preferência estima-se em 40 pontos.

Por outro lado, do quadro 3 se deduz que a segunda fórmula da preferência tarifária regional como percentagem relativa ao preço, ajusta em forma eficiente as tarifas inferiores mas não dá tratamento eficiente às tarifas superiores.

Assim uma tarifa de 10 pontos o reduz a zero, enquanto que uma tarifa de 100 pontos o reduz a 80 pontos para a região.

A análise de ambas fórmulas pressupõe que a tarifa para terceiros países deve ser superior ao nível da preferência para que a mesma seja efetiva. Outrossim, tal como se assinalou, cabe recordar que nos casos extremos das estruturas tarifárias, quando as tarifas para terceiros países são praticamente nulas, bem como quando são tão altas que constituem por si uma proibição para importar, torna-se necessário encontrar uma fórmula operacional para definir a margem que permita ajustar com igual critério as condições da preferência para os diferentes níveis das tarifas nacionais. O estabelecimento dessa fórmula ou método deverá considerar a partir do estabelecimento de

//

uma "base mínima" e um "teto máximo" (dentro do contexto da curva parabólica), uma faixa de valores mínimos e máximos, que poderia estar relacionada com as listas de exceções da preferência no sentido de que para os produtos para os quais a tarifa para terceiros países for superior ao teto ou inferior ao mínimo, estes devem ser incluídos na lista de exceções. Esta situação obedeceria ao critério de incentivar os países a incluir a maior quantidade possível de produtos nos níveis da faixa, deixando livres as listas de exceções para serem utilizadas com outros critérios.

CAPÍTULO VI

TRATAMENTOS DIFERENCIAIS

1. Congruentemente com o disposto pelo artigo terceiro do Tratado de Montevideu 1980, a Resolução 5 do Conselho prevê o estabelecimento de tratamentos diferenciais -segundo as três categorias de países reconhecidas pela Resolução 6 do Conselho de Ministros- na magnitude da preferência.

Adicionalmente, de acordo com a citada Resolução, os tratamentos diferenciais poderão reconhecer uma graduação no tempo, referente aos compromissos da preferência tarifária regional.

Portanto, a diferenciação na magnitude aparece como necessária, ficando sujeita a negociação entre os países-membros a intensidade dessa diferenciação. A graduação temporária poderá ser negociada como um elemento adicional de diferenciação, seja no momento de colocar em vigor o mecanismo ou na oportunidade de seu aprofundamento.

2. As diferenças na magnitude poderiam estabelecer-se por país outorgante, por país recebedor ou combinando ambos critérios. Esta última possibilidade supõe a forma mais efetiva de diferenciação e pode visualizar-se mediante o desenho de uma matriz que permita assegurar, para cada país-membro, um coeficiente que represente seu nível de desenvolvimento em relação aos demais países-membros.

PAÍS QUE OUTORGA	PAÍS QUE RECEBE		
	ABRAMEX	INTERM.	MDER
ABRAMEX	X ₃	X ₄	X ₅
INTERMD.	X ₂	X ₃	X ₄
MDER	X ₁	X ₂	X ₃

De acordo com este critério, os países de igual grau de desenvolvimento se outorgariam uma preferência de igual intensidade, aumentando-a ou diminuindo-a com o grau de desenvolvimento do país beneficiário ou outorgante.

A negociação de uma matriz semelhante supõe definir a intensidade do tratamento diferencial, a qual se transladaria depois automaticamente à magnitude inicial que se estabeleça. Em eventuais aprofundamentos da magnitude não seria necessário negociar novamente os tratamentos diferenciais, já que estes surgiriam automaticamente da aplicação da matriz.

3. Na hipótese de que se fixasse uma magnitude de 10 por cento para países do mesmo grau de desenvolvimento e fossem aplicados os coeficientes indicados como exemplo, teríamos que:

//

- a) A Argentina, Brasil e México entre si, a Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela entre si e a Bolívia, Equador e Paraguai entre si se estariam outorgando uma preferência de 10 por cento.
- b) A Argentina, Brasil e México outorgariam aos países médios e estes aos países de menor desenvolvimento econômico relativo uma preferência que estaria em relação de 4 a 3 com a anterior, ou seja 13,33 por cento.
- c) A Argentina, Brasil e México outorgariam aos países de menor desenvolvimento econômico relativo uma preferência que estaria em uma relação de 5 a 3 com a indicada na letra a) e seria, portanto, de 16,66 por cento.
- d) Os países de desenvolvimento médio outorgariam à Argentina, Brasil e México e os países de menor desenvolvimento econômico relativo aos de desenvolvimento médio uma preferência que manteria uma relação de 2 a 3 com a básica, localizando-se em 6,66 por cento.
- e) Finalmente, os países de menor desenvolvimento econômico relativo outorgariam à Argentina, Brasil e México uma preferência relativa de 1 a 3, que alcançaria a 3,33 por cento.

Segundo este ensaio, a matriz traduzida a percentagens passaria a ser:

PAÍS QUE OUTORGA	PAÍS QUE RECEBE		
	ABRAMEX	INTERM.	MDER
ABRAMEX	10%	13%	17%
INTERM.	7%	10%	13%
MDER	3%	7%	10%

Onde 10 por cento é a magnitude básica para países de igual grau de desenvolvimento (as percentagens foram arredondadas em 4/5).

4. O critério da graduação no tempo poderia ser negociado no sentido de que, por exemplo, os países de menor desenvolvimento econômico relativo durante o primeiro ano de aplicação do mecanismo receberiam as preferências dos países-membros, mas não outorgariam a preferência que corresponderia segundo a matriz.

A aplicação da graduação pode ter sentido na medida que as magnitudes que tenha a preferência que deverá outorgar cada categoria de países tenha uma entidade que justifique eximir determinada categoria em forma temporária ou formular um programa de aproximação gradual à magnitude comprometida.

5. É difícil adiantar critérios que, dentro das características da preferência tarifária regional possam significar uma aproximação objetiva à intensidade que deveriam ter os tratamentos diferenciais.

//

//

Com efeito, os tratamentos diferenciais deveriam equilibrar a posição competitiva no mercado regional entre as diferentes categorias de países, tomando como referência o universo tarifário. Isso implicaria ter elementos suficientes para apreciar a capacidade competitiva média de cada país e a média de cada categoria de países, para poder determinar a relação entre elas. Se se considera também que os países de menor desenvolvimento e em menor grau os de desenvolvimento médio têm uma estrutura produtiva relativamente concentrada, mesmo se essa medição for possível, poderia ser distorcida pela inclusão de determinados produtos em listas de exceções.

Pareceria então que, em uma primeira etapa, a intensidade da diferenciação teria de ser negociada sem levar em conta outro critério que buscar níveis de preferência que se diferenciem suficientemente como para satisfazer as expectativas dos países. Essa primeira matriz poderia ser revista à luz da experiência que resulte de um período representativo de aplicação do mecanismo e de uma avaliação das causas que possam determinar eventuais desequilíbrios na participação dos diferentes países, que não necessariamente se deverão à intensidade dos tratamentos diferenciais.

6. Finalmente, cabe mencionar que a Resolução 5 também prevê a aplicação de tratamentos diferenciais nas listas de exceções, aspecto examinado no capítulo correspondente.

//

CAPÍTULO VIILISTAS DE EXCEÇÕES E TRATAMENTO DE SETORES SENSÍVEIS

1. O fato de que a preferência tarifária regional vise cobrir o universo tarifário e a falta de experiências regionais que permitam estabelecer com precisão seus efeitos determina a necessidade de dotar o mecanismo de certa flexibilidade para levar em conta determinadas situações em que aos países-membros não seja possível estabelecer e manter uma preferência tarifária em favor da região, ajustada às regras gerais que sejam estabelecidas.

Nesse sentido, as letras f) e h) do artigo primeiro da Resolução 5 prevêem as possibilidades de estabelecer listas de exceções e de levar em conta a situação de setores sensíveis da economia dos países-membros. Parece conveniente considerar, também, se as regras gerais de implementação do mecanismo e os requerimentos de flexibilidade o merecem, a possibilidade de aplicar cláusulas de salvaguarda para contemplar situações que possam determinar uma impossibilidade transitória de manter o tratamento preferencial.

Na realidade, através das três possibilidades indicadas estariam sendo atendidas situações diferentes:

- a) Mediante as listas de exceções, a impossibilidade de outorgar uma preferência tarifária para a região sobre determinados produtos;
- b) Mediante o tratamento especial de setores sensíveis, a necessidade de aplicar regras diferentes das gerais, que não excluam a outorga de uma preferência para determinados setores da economia de cada um dos países-membros; e
- c) Mediante as cláusulas de salvaguarda, a eventual impossibilidade transitória de manter a preferência, uma vez que esta tenha sido outorgada.

A análise destas três possibilidades se realizará separadamente, sem prejuízo da apreciação conjunta posterior em relação ao quadro operacional geral da preferência tarifária regional.

2. A Resolução 5 do Conselho, em seu artigo primeiro, letra h), prevê o estabelecimento de listas de exceções cuja extensão será maior para os países de menor desenvolvimento econômico relativo, menos ampla para os países de desenvolvimento médio e menos que as anteriores para os demais países.

A inclusão de um produto nas listas de exceções de qualquer dos países-membros implicará que o respectivo país não outorga o tratamento mais favorável à região, no âmbito da preferência tarifária regional, sobre o produto em questão.

//

//

A incorporação das listas de exceções a este mecanismo se baseia na necessidade de acautelar as dificuldades dos países-membros frente a um compromisso que, ao abranger a totalidade do universo tarifário, pode projetar-se em uma dimensão não praticada até o presente nas relações comerciais dos países-membros da Associação. Por outro lado, é necessário levar em conta os requerimentos de compatibilização entre o compromisso multilateral derivado da aplicação da preferência tarifária regional e os compromissos comerciais preexistentes e os que se estabeleçam no futuro, através de acordos de alcance parcial e do próprio Acordo de Cartagena, que podem limitar a possibilidade de determinados países-membros de outorgar uma preferência multilateral sobre determinados produtos.

Também é necessário salvaguardar aquelas situações particulares de produtos que não tolerariam a outorga de preferências tarifárias, seja qual for a intensidade com que sejam estabelecidas, de produtos que estejam sujeitos a restrições de tipo quantitativo, que regulem o volume das importações de um país mediante uma quotificação do valor ou do volume das mercadorias que podem ser importadas, mediante mecanismos administrativos não-tarifários de produtos de importação proibida ou suspensa e outras análogas.

3. A decisão de estabelecer as listas de exceções parece corresponder, nos termos da Resolução 5, a cada país-membro no âmbito de critérios e procedimentos que deverão ser adotados de comum acordo. Esta faculdade poderia ser exercida simultaneamente com a colocação em vigor da preferência tarifária regional, ou posteriormente, se não se tiver feito nessa oportunidade, dentro dos limites que se tenham estabelecido.

Os países-membros deveriam acordar os critérios para considerar os seguintes aspectos da implementação das listas de exceções:

- a) A extensão que terão as listas de exceções correspondentes aos países-membros de cada uma das três categorias de desenvolvimento. Nesse sentido, poderá levar-se em consideração alternativamente o número de produtos, o volume de comércio ou utilizar critérios mistos. Deverão também determinar-se as diferenças relativas de extensão entre as diferentes categorias de desenvolvimento;
 - b) A forma de seleção dos produtos que integram cada uma das listas de exceções. Cada país poderia selecionar unilateralmente a composição de sua lista de exceções. Alternativamente, essa composição poderia ser total ou parcialmente negociada; e
 - c) As listas de exceções não deveriam ser estáticas, senão que seria conveniente prever sua adequação à experiência que resulte da aplicação do mecanismo e às mudanças que se registrem no comércio intra-regional e global dos países-membros. Para isso poderia considerarse a possibilidade de revisar periodicamente as listas de exceções e de negociar multilateralmente a redução de sua extensão.
4. Quanto à extensão das listas de exceções, a Resolução 5 não oferece nenhum elemento quanto à quantidade de produtos que poderão compreender, nem se seu número poderá estabelecer-se de maneira direta ou resultar de uma ponderação, por exemplo, do comércio gerado em determinado período, ou de uma combinação de ambas possibilidades.

Exemplos de critérios alternativos que poderiam ser utilizados para elaborar as listas de exceções são fornecidos por experiências já conhecidas como as do Tratado de Montevideu de 1960 e do Acordo de Cartagena. O primeiro, ao regulamentar o mecanismo da média ponderada, estabelecido para verificar o compromisso de desgravação assumido entre as Partes Contratantes no programa de liberação da ALALC. O segundo, ao referir-se ao programa de liberação da sub-região e ao processo de estabelecimento da tarifa externa comum.

O Protocolo sobre Normas e Procedimentos para as Negociações (Protocolo no. 1 anexo ao Tratado de Montevideu de 1960) previa que para o cálculo das médias ponderadas correspondentes a cada uma das Partes Contratantes, deviam levar-se em consideração os produtos originários do território das demais Partes Contratantes importados da Zona no triênio anterior e os novos produtos que fossem incluídos na lista nacional respectiva, podendo excluir aqueles que não representassem em conjunto mais de 5 por cento do valor das importações da Zona. A seleção dos produtos suscetíveis de serem excluídos do cálculo correspondente se operava, em consequência, em virtude de uma percentagem do valor das importações realizadas em um triênio determinado, com abstração de seu número.

Por seu lado, o Acordo de Cartagena, em seus artigos 55 e 102, prevê a composição de listas de exceções ao programa de liberação e ao processo de estabelecimento da tarifa externa comum, com produtos que não podiam compreender mais de determinada quantidade de itens da NABALALC, que seria diferente para cada país, membro do Acordo. O critério de seleção se baseia, por conseguinte, em um número preestabelecido de itens da então, Nomenclatura Tarifária de Bruxelas para a ALALC (cada item compreende uma descrição do produto de que se trata em sua forma mais discriminada).

Ambos critérios poderiam ser combinados, procurando uma nova alternativa, ou seja, prever um determinado número de produtos que, ao mesmo tempo, não cheguem a superar uma determinada percentagem do comércio de importação do país que corresponda em um período determinado. Este critério que, da mesma maneira que o primeiro dos indicados, daria como resultado listas de exceções que variariam periodicamente, evitaria, no entanto, a exclusão da preferência tarifária regional dos produtos objeto dos maiores volumes de comércio.

Se os países-membros se inclinassem por uma fórmula para determinar a extensão das listas de exceções baseada em um número de produtos, deverá levar-se em conta que neste momento não existe uma nomenclatura comum da Associação e que as estruturas tarifárias dos países-membros são muito diferentes nas aberturas das posições da NAB, de modo que a utilização de um número de produtos baseado nos itens das tarifas nacionais poderia significar uma forte distorção na flexibilidade de que gozaria cada país-membro na elaboração das listas de exceções. A utilização da NAB colocaria os países-membros em igualdade de condições nesse sentido, mas teria o inconveniente de basear-se em um instrumento em muitos deles superado. Por outro lado, os trabalhos para o estabelecimento de uma nova nomenclatura tarifária para a ALADI não permitiriam contar com este instrumento, no melhor dos casos, até fins de 1983. Uma solução poderia ser utilizar transitoriamente como base a NABALALC e reestruturar as listas de exceções uma vez que seja adotada uma nomenclatura tarifária da ALADI.

//

A extensão das listas de exceções deverá considerar os tratamentos diferenciais. Uma vez definido o critério para determinar a extensão, os países-membros deverão estabelecer a intensidade do tratamento diferencial quanto às listas de exceções, aspecto sobre o qual, por enquanto, parece impossível ex por critérios objetivos.

5. Em princípio, uma vez definida a extensão das listas de exceções, pareceria o critério mais simples para seu estabelecimento que cada país determinasse os produtos que incluirá em sua respectiva lista.

Caso não se adote um critério que leve em conta volumes de comércio, po de correr-se o risco de que através de listas de exceções relativamente exten-sas se exclua uma parte substancial das atuais importações de algum país-mem-bro. No outro extremo, a negociação das listas de exceções, implicaria em ul timo término voltar a uma negociação produto por produto, não congruente com a natureza do mecanismo.

Podia prever-se um procedimento através do qual os países-membros de-terminassem em princípio, de forma unilateral, a integração de suas listas de exceções. Essas listas seriam conhecidas antes da entrada em vigor da preferên-cia e de forma simultânea por todos os países-membros, podendo introduzir-se alguns ajustes realizados de comum acordo.

6. Caso fosse adotado o critério de que a extensão das listas de exceções reflita determinados volumes de comércio, isso obrigaria a efetuar revisões perió dicas, que poderiam coincidir com as avaliações do mecanismo e as negociações de aprofundamento. Se isso não fosse assim, de todas maneiras seria convenien te prever, nessa oportunidade, a revisão das listas, de modo a permitir a sub tituição de produtos e sua adaptação às condições mutantes do comércio inter nacional.

Outra situação diferente, que também é possível prever, é que no momento de serem revisadas as listas de exceções, os países-membros possam também ne gociar uma redução de sua extensão, a fim de ir ampliando progressivamente o âmbito de aplicação do mecanismo.

7. A Resolução 5 estabelece que ao ser determinada a magnitude da preferência tari fária regional deve levar-se em consideração a situação de setores sensíveis da economia dos países-membros, "podendo prever-se para esses setores, modali dades e condições especiais na aplicação da preferência tarifária regional".

Em princípio, os setores sensíveis da economia dos países-membros não fu-giriam à aplicação da preferência tarifária regional. (1) No entanto, para esses setores poderão estabelecer-se modalidades e condições especiais na apli cação da preferência tarifária regional.

Frente ao grau de indefinição da Resolução 5 neste aspecto, poderia su por-se que o que se procurou foi evitar submeter os setores denominados sensí veis às regras gerais de aplicação da preferência tarifária regional, pelo me nos no que se refere a sua magnitude. Nesse sentido deve recordar-se que para alguns países resultou difícil aceitar a universalidade do mecanismo e que pro curaram limitar sua aplicação aos produtos industrializados, encontrando-se co mo solução prever condições especiais de aplicação para setores sensíveis. po

(1) Para considerar requerimentos de exclusão de produtos foram previstas as lis tas de exceções.

//

deria ser provável que uma diferenciação na magnitude da preferência entre produtos do setor primário e secundário resolvesse este problema.

Em todo caso, qualquer aprofundamento do tema requererá contar com orientações adicionais dos países-membros, que permitam apreciar os objetivos que se buscam com um tratamento especial para os setores sensíveis e poder colocar critérios para sua identificação e alternativas sobre as modalidades e condições sob as quais lhes será aplicada a preferência tarifária regional.

8. A Resolução 5 do Conselho não prevê expressamente a possibilidade de aplicação de cláusulas de salvaguarda na preferência tarifária regional. Entretanto, pode ser interessante examinar se dentro das pautas de funcionamento da preferência tarifária regional poderiam dar-se situações que requeiram a aplicação de cláusulas de salvaguarda. Cabe recordar que neste caso se procuraria a sua pensão do compromisso de manter uma margem de preferência em favor da região com relação aos tratamentos aplicados a terceiros países.

Nesse sentido, cabe analisar as possibilidades de aplicação de cláusulas de salvaguarda de alcance geral, por razões de balanço de pagamentos, e a aplicação de cláusulas de salvaguarda a produtos específicos, a respeito dos quais não se possa manter a preferência tarifária regional.

9. Parece difícil, pois, estabelecer uma hipótese na qual pudessem ser aplicadas cláusulas de salvaguarda por razões de balanço de pagamentos no mecanismo da preferência tarifária regional.

Com efeito, os países-membros podem solucionar seus problemas de balanço de pagamentos através de dois meios básicos:

- a) Estabelecendo gravames adicionais ou medidas que podem ter um efeito equivalente e quantificável, como é o caso dos depósitos prévios. Estas situações seriam assimiláveis a um incremento das tarifas para terceiros países e, em princípio, seria fatível para o país-membro que as aplique manter a preferência acordada para a região; e
 - b) A aplicação de restrições não-tarifárias de caráter temporário à importação. Isso não afetaria, em princípio, a manutenção da preferência tarifária regional e deveria examinar-se a situação destas restrições à luz dos eventuais compromissos que se estabeleçam sobre um programa de eliminação de restrições não-tarifárias.
10. Em determinadas circunstâncias, as importações de produtos regionais ao amparo da preferência tarifária regional poderiam causar prejuízos aos produtores nacionais de um país-membro, que possam dar lugar à aplicação de medidas corretivas.

Se essas situações fossem de caráter permanente, corresponderia aplicar os procedimentos que se estabeleçam para a revisão das listas de exceções, de maneira que o produto em questão possa ser excluído do mecanismo.

//

me

Se essas situações fossem transitórias ou não pudessem manter-se até a revisão das listas de exceções, poderia examinar-se a aplicação de uma cláusula de salvaguarda. Em princípio, os prejuízos existiriam unicamente quando as importações procedentes da região constituíssem uma proporção substancial das importações totais do ou dos produtos afetados. Nesses casos, o país-membro que se considera prejudicado teria como solução elevar sua tarifa para terceiros países, arrastando assim o tratamento aos produtos regionais sem alterar o compromisso de manter a preferência ou bem poderia aplicar medidas restritivas não-tarifárias, sempre que os compromissos que eventualmente se assumam neste campo o permitam.

Outra situação que poderia dar-se a nível de produtos específicos é em relação àqueles sobre os quais se tenham outorgado preferências em acordos de alcance parcial a outros países-membros, cuja utilização se veja distorcida pela aplicação da preferência tarifária regional. Nesses casos, o país-membro poderia negociar um aprofundamento da preferência outorgada no acordo de alcance parcial ou, alternativamente, elevar as tarifas para terceiros países. Exclue-se a possibilidade de aplicar restrições não-tarifárias já que estas, para terem efeito, deveriam ser de caráter discriminatório entre os países da região.

Em ambos casos poderia ser possível que o país-membro que deveria elevar os tratamentos para terceiros países estivesse impedido de fazê-lo por compromissos preexistentes. Nesta situação poderia ser válida a aplicação de uma cláusula de salvaguarda que permitisse a suspensão transitória da preferência tarifária regional para o produto em questão.

11. Pareceria, portanto, que a aplicação da cláusula de salvaguarda no âmbito da preferência tarifária regional poderia atender somente a situações relativamente excepcionais. De todos modos, seria conveniente que o tema fosse analisado em profundidade pelos países-membros, a fim de que, se essas situações se considerassem relevantes, seja estabelecida uma regulamentação de cláusulas de salvaguarda acorde com a natureza do mecanismo, que evite conflitos posteriores em sua aplicação.
12. Os três temas desenvolvidos - listas de exceções, tratamento de setores sensíveis e possibilidade de estabelecer cláusulas de salvaguarda - deverão ser apreciados à luz das decisões que adotem os países-membros sobre outros aspectos da implementação do mecanismo, fundamentalmente na magnitude da preferência.

Tratando-se de uma magnitude mínima, talvez não seria necessário, em uma primeira etapa de aplicação do mecanismo, prever uma regulamentação exaustiva sobre o tratamento dos setores sensíveis ou a aplicação de cláusulas de salvaguarda, aspectos que poderiam ser regulados em detalhe simultaneamente com as eventuais decisões de aprofundamento do mecanismo. Pareceria, no entanto, que a extensão e termos de estabelecimento das listas de exceções deveria ser determinada já a partir da primeira etapa de implementação, mesmo quando provavelmente os países-membros não tenham necessidade de excetuar um número considerável de produtos enquanto seja mantida uma preferência mínima.

CAPÍTULO VIII

NORMAS ADICIONAIS PARA A APLICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO MECANISMO

1. Simultaneamente com a colocação em vigor da preferência tarifária regional, os países-membros deveriam adotar algumas normas complementares com as quais regulamentar a administração e funcionamento deste mecanismo.

Em princípio, o instrumento que contenha a preferência tarifária regional, seja qual for sua forma, deveria contar, além das normas que surgem das bases dispostas pela Resolução 5 do Conselho de Ministros, com disposições relativas:

- a) À definição e alcance do conceito de gravames aplicados à importação;
 - b) À preservação da preferência tarifária regional;
 - c) Ao regime de origem;
 - d) Aos procedimentos para a revisão do mecanismo;
 - e) À colocação em vigor pelos países-membros e à manutenção da preferência que se estabeleça; e
 - f) À administração do mecanismo.
2. Não parece necessário, na presente etapa de tratamento do tema, estender-se em detalhes sobre os aspectos normativos sugeridos para completar a regulamentação do mecanismo.

Vale a pena, porém, assinalar certas bases que permitam orientar, no momento oportuno, a formulação das normas que regulamentarão cada um dos aspectos mencionados.

3. Parece conveniente analisar a possibilidade de adotar a definição de gravames contida na Resolução 433 do Comitê que, em termos gerais, registra-se nos acordos de alcance parcial celebrados entre os países-membros da Associação, com o objetivo de identificar mais precisamente "o nível" sobre o qual se aplicará a preferência tarifária regional.

Neste sentido poderia estabelecer-se que o nível sobre o qual será aplicada a preferência tarifária regional é o que corresponde aos direitos aduaneiros e quaisquer outros gravames de efeitos equivalentes, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de qualquer natureza, que incidam sobre as importações, não ficando compreendidas nesse conceito as taxas e encargos anôlogos quando responderem ao custo aproximado dos serviços prestados.

Seria importante também precisar que o nível de referência é o mais favorável outorgado a um terceiro país.

4. Conseqüentemente com a previsão adotada pela Resolução 5 do Conselho de Ministros, referente a que a preferência tarifária regional não implicará consolidação de gravames, seria conveniente estabelecer expressamente o alcance do

//

//

compromisso assumido pelos países-membros, através deste mecanismo. Ou seja, que os países-membros comprometem-se a manter a preferência que se estabelece, seja qual for o nível geral de gravames vigente para as importações de terceiros países. Isso implica que ao modificar os tratamentos para terceiros países deverá automaticamente ajustar-se o tratamento para a região, mantendo a preferência na magnitude percentual em que tenha sido estabelecida.

A eliminação total dos gravames vigentes para as importações de terceiros países não obrigaria os países-membros da Associação a outorgar compensação alguma pela impossibilidade de manter a preferência pactuada.

5. Os benefícios derivados da preferência tarifária regional devem ser reservados aos produtos originários do território dos países-membros da Associação. Como toda preferência comercial, necessita estar regulamentada por normas de origem, de maneira tal que fique claramente estabelecida a diferença entre os produtos beneficiados ou não.

O tema também foi objeto de preocupação dos países-membros ao estruturar o Tratado de Montevideu 1980, estabelecendo-se em seu artigo 49 que poderão estabelecer normas complementares de política comercial que regulamentem, entre outras matérias, o regime de origem das mercadorias.

Enquanto sejam adotadas as normas a que se refere aquela disposição, pareceria conveniente regulamentar o regime de origem aplicável à preferência tarifária regional, através das normas que regulamentavam esta matéria na estrutura jurídica da ALALC, convenientemente adaptadas às características e estrutura definitiva deste mecanismo.

6. Independentemente das negociações relativas ao aprofundamento da preferência tarifária regional, pareceria conveniente prever a revisão periódica do mecanismo com a finalidade de que os órgãos competentes da Associação adotem as medidas que sejam consideradas mais adequadas para seu funcionamento. Estas revisões poderiam processualmente coincidir com as avaliações dos efeitos e com as negociações para o aprofundamento.
7. Finalmente, os prazos dentro dos quais cada país-membro deverá, através dos respectivos procedimentos nacionais, colocar em vigor a preferência tarifária regional e a obrigação de comunicar a respectiva disposição à Secretaria-Geral para o conhecimento dos demais países-membros.
8. A determinação da magnitude da preferência tarifária regional, a realização das negociações multilaterais para seu aprofundamento e a avaliação do mecanismo, de acordo com o Tratado, competem à Conferência de Avaliação e Convergência.

Competiria também a este órgão a adoção das normas que regulamentarão sua aplicação, nos diferentes temas previstos pela Resolução 5, e nos demais que devam ser objeto de regulamentação.

//

No entanto, a consideração e solução daqueles aspectos de sua aplicação, que não envolvam modificação das normas que estabeleça a Conferência, seriam realizadas pelo Comitê de Representantes, em seu caráter de órgão político permanente.

//

sp

CAPÍTULO IXAValiação E APROFUNDAMENTO DA PREFERÊNCIA TARIFÁRIA REGIONAL

1. O tratamento que os países-membros outorguem a estes dois aspectos do tema estará supeditado às definições que adotem a respeito de outros aspectos considerados nos capítulos anteriores, fundamentalmente os que se refiram aos objetivos da preferência tarifária regional, à magnitude inicial que se estabelecerá, à intensidade dos tratamentos diferenciais e às características que adotem os elementos de flexibilidade como as listas de exceções, os tratamentos a setores sensíveis e, eventualmente, o estabelecimento de cláusulas de salva guarda.

Sem prejuízo do anteriormente exposto, é possível realizar algumas aproximações sobre a avaliação e aprofundamento da preferência tarifária regional a partir de determinados supostos, fundamentalmente:

- a) Que a preferência terá uma magnitude mínima, mas suficiente para gerar certos efeitos comerciais; e
 - b) Que esses efeitos serão acumulados aos demais resultados gerais que se derivem do funcionamento da área de preferências.
2. A avaliação da preferência poderia realizar-se, tanto no que se refere a sua aplicação na prática, como aos resultados obtidos dessa aplicação em um determinado período.

No primeiro aspecto tratar-se-ia de identificar e propor soluções para eventuais dificuldades que possam surgir das normas que regulem a aplicação da preferência, o qual não requereria nesta etapa dos trabalhos um aprofundamento maior.

No segundo aspecto poderiam considerar-se três níveis de avaliação:

- a) A operacionalidade da preferência tarifária regional;
 - b) Os termos de reciprocidade resultantes da aplicação do mecanismo; e
 - c) O comportamento setorial frente à aplicação da preferência tarifária regional.
3. Estabelecer a operacionalidade do mecanismo requereria analisar a evolução, durante determinado período, do comércio, tanto intra-regional como global dos países-membros, de acordo a determinados critérios que permitiriam identificar a incidência aproximada da preferência tarifária regional.

Poderia estabelecer-se como suposto que os efeitos da preferência tarifária regional existirão naquelas correntes de comércio que não estejam amparadas em outros mecanismos preferenciais, fundamentalmente nas listas de abertura de mercados, nos acordos de alcance parcial (1) e nos mecanismos do

(1) No caso dos acordos de alcance parcial poderiam, também, identificar-se aqueles produtos para os quais as preferências outorgadas nos acordos no oferecem um tratamento mais favorável que o derivado da preferência tarifária regional.

//

Acordo de Cartagena, ou que se refiram, a produtos incorporados nas listas de exceções.

A realização de uma análise semelhante requererá estabelecer uma metodologia adequada para o registro e a elaboração de informações estatísticas, para poder isolar, pelo menos sob determinados supostos, os efeitos da preferência tarifária regional, dos efeitos resultantes da aplicação de outros mecanismos preferenciais dentro da região.

Um objetivo de avaliação seria determinar se durante o período que corresponda o comércio intra-regional dos países-membros cresceu relativamente mais que o comércio global dos mesmos, ou seja, se se estaria produzindo ou não um melhoramento na relação comércio intra-regional/comércio-global, que parece ser um dos objetivos mais claramente definíveis da preferência tarifária regional. Este dado deveria analisar-se em relação ao conjunto dos mecanismos da área de preferências econômicas.

Uma eventual debilidade dos efeitos da preferência poderia dever-se a que a magnitude da mesma resulta insuficiente para as condições gerais sob as quais se desenvolve o comércio intra-regional. Entretanto, este não seria o único fator que poderia estar obstaculizando ou neutralizando os efeitos do mecanismo.

É possível que da análise que se realize surja, por exemplo, que uma parte significativa das importações dos países-membros de terceiros países está coberta pelas listas de exceções ou corresponde a setores sensíveis, no caso de que para estes se tenham estabelecido tratamentos especiais. Também poderia incidir em uma falta de efetividade manter certas restrições não-tarifárias que desvirtuam a aplicação da preferência em países que tenham uma participação altamente significativa no comércio intra-regional (1).

As considerações anteriores deverão ir sendo progressivamente apuradas e complementadas, já que do que se trata a esta altura é de dar uma idéia aproximada dos elementos relevantes para uma avaliação da operacionalidade da preferência tarifária regional.

4. Um segundo nível de avaliação poderia ser a reciprocidade resultante da aplicação da preferência tarifária regional ou, em outros termos, determinar se existiu uma participação equilibrada entre os países-membros nas correntes de comércio que possa ter gerado o mecanismo.

Em princípio, a avaliação do comportamento por categorias de países e por países poderia levar em consideração os seguintes fatores:

- a) A participação relativa de cada categoria de países e cada país-membro no crescimento do comércio intra-regional, tomando como referência sua participação com anterioridade à colocação em vigor do mecanismo;

(1) Se se examinam as cifras atuais do comércio regional, pode advertir-se que alguns países têm um peso muito alto dentro do total de importação da região, de forma tal que o comportamento das importações e exportações de algum desses países pode ter em um quadro de apreciação global, um efeito decisivo.

//

//

195

- b) A relação entre o valor das importações e exportações intra-regionais, atribuíveis à aplicação da preferência, levando em conta também neste caso a situação preexistente na entrada em vigor do mecanismo; e
- c) As eventuais modificações na estrutura de seu comércio, em três aspectos:
 - i) A diversificação por produtos;
 - ii) A diversificação por países; e
 - iii) A relação entre os produtos primários e industrializados.

A análise dos fatores anteriores permitiria extrair certas conclusões sobre se a intensidade nos tratamentos diferenciais foi ou não adequadamente ponderada e levaria a examinar em profundidade as causas pelas quais algum ou alguns países-membros não tenham aproveitado o mecanismo ou não tenham contribuído a sua operacionalidade.

Nesta análise será necessário levar em conta também os fatores de tipo não-tarifário, já que uma maior ou menor participação nas importações e exportações intra-regionais de produtos incluídos no âmbito da preferência tarifária regional pode dever-se a modificações conjunturais nas relações de preços determinadas pelos instrumentos cambiais, à maior ou menor agressividade dos mecanismos nacionais de promoção das exportações e a determinados comportamentos conjunturais das economias nacionais, que podem constituir elementos de estímulo ou retração para seu setor externo.

Neste caso também se requererá de um maior aprofundamento e elaboração dos critérios e métodos de avaliação.

Não deve perder-se de vista, também, que a preferência tarifária regional constitui um mecanismo cujos efeitos devem ser apreciados à luz do comportamento global da área de preferências econômicas e que os termos de equilíbrio estarão dados pelo conjunto de efeitos resultantes da preferência tarifária regional, dos acordos de alcance parcial e dos mecanismos do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo. Daí que seja difícil separar, neste aspecto, a avaliação da preferência da avaliação global do processo.

- 5. Finalmente, parece conveniente considerar, dentro da avaliação, o diferente comportamento que possa produzir-se em nível setorial não somente entre produtos do setor primário e secundário, senão também a nível de subsetores econômicos que representem um grau de acréscimo compatível com as características do mecanismo.

No primeiro caso, se se tivesse estabelecido uma diferenciação setorial na magnitude, a avaliação poderia servir para determinar se essa diferenciação resultou válida ou não ou se deveria ser acentuada.

//

No caso dos subsetores econômicos, a avaliação que se realize poderia permitir identificar aqueles subsetores que mostraram uma maior sensibilidade à aplicação da preferência e, no outro extremo, os subsetores para os quais essa sensibilidade tenha sido mínima ou nula.

É possível que em determinados subsetores -por exemplo, matérias-primas e insumos industriais- tenham níveis muito baixos de proteção, que tornam ineficiente qualquer tipo de estímulo tarifário. Outros -por exemplo o de bens de capital- podem encontrar-se em uma situação semelhante, e adicionalmente ser sensíveis a outros fatores como o tecnológico ou o financeiro. Eventualmente podem chegar a identificar-se subsetores nos quais os níveis médios de proteção praticados pelos países-membros tenham uma incidência tal que determinem que a preferência seja insuficiente, salvo que fosse incrementada substancialmente sua magnitude.

O comportamento subsetorial não afetaria o quadro geral de avaliação da preferência, mas pode ser importante para os efeitos de extrair algumas conclusões que permitam promover negociações de outro tipo, de acordos de alcance parcial ou de alcance regional.

6. Em termos gerais, as condições sob as quais será implementada a preferência tarifária regional tornarão necessário estabelecer procedimentos adequados de avaliação.

Esses procedimentos em seu detalhe não necessitariam ser adotados simultaneamente com a colocação em vigor do mecanismo, mas sim dentro de um prazo razoável, de forma a dar garantia aos países de que contarão com elementos e instâncias suficientes para apreciar os efeitos do mecanismo e identificar as correções às distorções que possam derivar-se de sua aplicação.

7. A consideração do tema do aprofundamento da preferência tarifária regional é uma consequência não somente da expressa previsão da Resolução 5 do Conselho de Ministros nesse sentido, senão também do fato de que sua implementação inicial será realizada sob o conceito de uma magnitude mínima.

As negociações multilaterais para o aprofundamento da preferência estarão evidentemente condicionadas pela avaliação do mecanismo que realizem os países-membros.

Das considerações realizadas sobre o tema anterior surgem algumas pautas que podem ilustrar critérios de aprofundamento.

Em primeiro lugar, poderia negociar-se um incremento da magnitude da preferência em função dos resultados globais que se obtenham da aplicação do meccanismo. Para isto contar-se-ia, já a partir da primeira avaliação, com elementos de juízo que dariam maior certeza sobre os efeitos que produziria um incremento na magnitude.

Em segundo lugar, da avaliação poderiam resultar elementos para definir ou afiançar uma estratégia de aprofundamento por setores econômicos, ou seja,

//

aplicar incrementos de magnitude diferentes para o setor primário ou para o setor secundário.

Mais discutível parece, porém, a formulação de uma estratégia de aprofundamento por subsetores, já que neste caso se estaria acrescentando um elemento de complexidade adicional ao mecanismo, que pode torná-lo de difícil manejo. Por outro lado, os países-membros teriam como alternativa, para obter os mesmos efeitos, a negociação de acordos de alcance regional ou parcial.

8. Junto com o aprofundamento poderia examinar-se a possibilidade de ampliação do âmbito da preferência tarifária regional.

Na medida em que se adquira experiência na aplicação do mecanismo, seria possível que os países-membros negociassem uma redução de suas listas de exceções, que ampliasse o âmbito de aplicação da preferência. Esta negociação poderia ser alternativa ou acumulativa com o aprofundamento.

Efetivamente, é possível que não exista disposição dos países-membros frente aos efeitos primários do mecanismo para aprofundar a magnitude da preferência, mas que nessas condições estejam dispostos a incorporar ao mecanismo parte dos produtos incluídos nas listas de exceções. No outro extremo, seria factível pensar que um incremento na magnitude da preferência constituiria um fator limitante da disposição dos países-membros a retirar produtos das listas de exceções (1).

Em todo caso, as variantes que podem oferecer-se para o aprofundamento da magnitude e a ampliação do âmbito da preferência são múltiplas e deverão examinar-se em sua oportunidade, à luz dos resultados alcançados não somente da avaliação da preferência tarifária regional, senão também da avaliação geral da área de preferências econômicas e das primeiras aproximações que se realizem ao tema da convergência.

9. Do ponto de vista processual, pareceria claro que a avaliação dos resultados da preferência e das negociações multilaterais para seu aprofundamento devem realizar-se no âmbito da Conferência de Avaliação e Convergência.

O fato de que este órgão se reúna em forma ordinária cada três anos permitiria contar com períodos de avaliação suficientemente extensos como para ser representativos e suficientemente próximos como para que a demora na introdução de correções no mecanismo não leve a uma acumulação de efeitos de distorção.

Junto com a avaliação e as negociações de aprofundamento, os países-membros poderiam examinar outros aspectos do mecanismo, como a revisão das listas

(1) Poderia chegar a pensar-se, inclusive, que se a preferência é aprofundada, os países-membros poderiam negociar a incorporação de produtos das listas de exceções ao mecanismo com os níveis acordados originariamente, de modo que se abrissem duas magnitudes diferentes de preferência.

//

de exceções, a revisão ou complementação das normas de regulação e administração da preferência e, eventualmente, a evolução do programa de eliminação de restrições não-tarifárias, se este tiver sido estabelecido. Logicamente, a realização destes períodos de sessões ordinárias da Conferência deverá ser precedida de instâncias técnicas e da elaboração de elementos de juízo básicos por parte da Secretaria-Geral, aspectos sobre os quais não tem sentido entrar no presente estado de consideração do tema.

Finalmente, caberia prever a possibilidade, sem prejuízo de preservar o critério de avaliação e negociação trienal, de que a primeira avaliação do mecanismo se realize em um período mais curto -por exemplo aos 18 meses de sua colocação em vigor- em razão de que as condições sob as quais se implementará implicarão, no ponto de partida, um maior grau de incerteza sobre seus efeitos, depois de realizadas as primeiras avaliações. É possível pensar que do primeiro ano de aplicação do mecanismo podem resultar já alguns elementos de juízo ou podem apresentar-se algumas situações que mereçam uma consideração multilateral, em uma instância intermédia, antes da primeira avaliação trienal.

//

CAPÍTULO XCONCLUSÕES SOBRE O ESTADO DE TRATAMENTO DO TEMA

1. O presente estudo constitui uma primeira aproximação de uma consideração integral do tema, que evidencia a necessidade de contar com orientações mais precisas em diversos aspectos.
2. Sem prejuízo dos estudos complementares que estão sendo colocados em andamento, e documentos adicionais que serão elaborados, existem determinados pontos que deveriam ser examinados pelos países-membros, particularmente:
 - a) Os objetivos comerciais do mecanismo;
 - b) O critério a seguir quanto à intensidade da preferência inicial;
 - c) A fórmula operacional que se utilizará para a determinação da preferência tarifária regional;
 - d) As bases para a implementação dos tratamentos diferenciais;
 - e) O alcance da diferenciação setorial na magnitude e do tratamento a setores sensíveis; e
 - f) A forma como se pensa encarar o tema das restrições não-tarifárias.

As orientações que se obtenham sobre estes pontos permitirão encarar a elaboração de uma proposta que sirva de base para a negociação da colocação em vigor da preferência tarifária regional. Essas orientações permitiriam também dar mais consistência à elaboração técnica de outros pontos, como a avaliação e aprofundamento da preferência e o esboço das normas para a regulamentação e administração do mecanismo.

Pareceria conveniente que os pontos assinalados e, em geral, a colocação em vigor da preferência tarifária regional, fossem examinados em uma reunião intergovernamental que poderia ser convocada para antes da finalização deste ano, sem prejuízo da consideração do tema que o Comitê de Representantes dispuser realizar. Nessa oportunidade se contará, além do presente documento e dos estudos já elaborados ou em vias de elaboração por parte de outros organismos internacionais, com elementos adicionais mais adequados para facilitar aos países-membros a adoção de decisões sobre as orientações gerais ou específicas a serem dadas nesta matéria.

Essa reunião ou o próprio Comitê poderiam estabelecer um programa de atividades tendentes a permitir que a preferência tarifária regional seja colocada em vigor nos primeiros meses do ano próximo.

3. Em todo caso pareceria que, seja que o tema se analise a nível do Comitê de Representantes ou que este decida convocar uma reunião governamental para esses efeitos, seria conveniente permitir que os elementos de juízo que se procurou fornecer através do presente documento, sejam analisados em nível de cada um dos países-membros.

//

Enquanto isso, a Secretaria iniciou a análise das tarifas nacionais a fim de elaborar os perfis tarifários completos e determinar as médias tarifárias para cada um dos países-membros e para cada categoria de países. A partir dessa informação será ensaiada a aplicação de determinadas magnitudes de preferência que possam ser colocadas dentro do conceito de magnitude mínima, utilizando as duas fórmulas operacionais examinadas no Capítulo V. Para determinar a equivalência entre ambas fórmulas se tomará como referência o nível tarifário médio da região, partindo do conceito de gravames expressado no Capítulo II.

Este estudo permitiria visualizar os tratamentos regionais que resultariam da aplicação de uma ou outra fórmula para a totalidade das tarifas dos onze países-membros e para, pelo menos, três níveis diferentes de magnitude da preferência. Para a introdução dos tratamentos diferenciais se utilizaria a matriz descrita no Capítulo VI.

Os resultados alcançados não permitiriam emitir juízo sobre os efeitos da preferência, mais conhecer, por parte de todos os países-membros, os tratamentos que resultariam de determinadas magnitudes da preferência tarifária regional para os produtos originários da região.

Existem, logicamente, limitações metodológicas derivadas do diferente grau de atualização das tarifas nacionais em relação com a Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira, bem como a dificuldade, para alguns países e alguns produtos, de estabelecer um complexo de gravames à importação. Não obstante, as desviações não deveriam ter senão um efeito marginal para a apreciação do conjunto dos países e dos produtos de suas respectivas tarifas.

Em uma segunda etapa poderia procurar-se uma projeção dos efeitos da preferência sobre uma amostra representativa de produtos, para o qual seria necessário contar com orientações adicionais sobre os aspectos indicados no ponto 3.

As demais tarefas que podem ser encaradas deveriam programar-se juntamente com os países-membros, seja através do Comitê de Representantes, seja através da reunião governamental mencionada anteriormente.

4. Não deveria concluir-se do presente estudo que a complexidade do mecanismo possa conduzir a uma dilatação de sua colocação em vigor.

Como foi assinalado reiteradamente, a colocação em vigor significará, em qualquer hipótese, que os países-membros estarão neutralizando as dificuldades atuais para precisar os efeitos que podem derivar-se da aplicação do mecanismo, com o caráter inicial mínimo da preferência e a possibilidade de estabelecer instâncias de avaliação e revisão, que permitirão recolher a experiência gerada e ajustar a estrutura do mecanismo em função dos objetivos que estabeleçam os países-membros.

Nesses termos, pareceria que a negociação para a colocação em vigor pode ser iniciada em prazos razoáveis e concluída nos primeiros meses do ano próximo.