

## O Princípio da Nação Mais Favorecida e os desalinhamentos cambiais<sup>1</sup>

Vera Thorstensen<sup>2</sup>  
Daniel Ramos<sup>3</sup>  
Carolina Muller<sup>4</sup>

### 1 Introdução

A discussão sobre os efeitos do câmbio no comércio não é nova. O problema já fora levantado durante as negociações das regras do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), mas a questão do câmbio foi considerada irrelevante, uma vez que tais regras eram criadas em um sistema de câmbio fixo. Com a introdução de taxas de câmbio flutuantes, nos anos 1970, os impactos dos desalinhamentos cambiais chegaram a ser discutidos em algumas reuniões do GATT. Entretanto, esses debates nunca atingiram resultados significativos, uma vez que os membros preferiram lidar com questões de câmbio no Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com a acessão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, e sua transformação em principal exportador mundial, os efeitos dos desalinhamentos cambiais no comércio foram trazidos novamente à atenção dos membros da OMC. Após a crise financeira de 2008, desalinhamentos cambiais persistentes, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, levaram alguns membros da OMC a discutir a necessidade de se tratar do problema também no âmbito da organização.

O Brasil apresentou uma proposta ao *Working Group on Trade, Debt and Finance* (WGTDF) da OMC, em abril de 2011, sugerindo um programa de trabalho envolvendo pesquisas acadêmicas sobre a relação entre câmbio e comércio internacional (WT/WGTDF/W/53). Em setembro de 2011, o Brasil apresentou uma segunda proposta, pedindo o exame dos instrumentos de comércio disponíveis no âmbito do

---

<sup>1</sup> Este estudo é produto do projeto de pesquisa Regulação do Comércio Global da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea. Publicado em Nota Técnica nº 6 - Dinte, IPEA, Brasília, dezembro de 2011

<sup>2</sup> Professora na Escola de Economia de São Paulo (EESP) da FGV/SP, coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento (CCGI) e pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

<sup>3</sup> Pesquisador do CCGI.

<sup>4</sup> Pesquisadora do CCGI.

sistema multilateral que pudessem permitir aos membros corrigir eventuais distorções causadas por desalinhamentos cambiais (WT/WGTDF/W/56).

Em setembro de 2011, o Secretariado da OMC, a pedido dos membros do Grupo de Trabalho, apresentou uma nota de revisão da literatura econômica (WT/WGTDF/W/57). Apesar de o trabalho apresentar uma extensiva pesquisa sobre os efeitos do câmbio nos fluxos de comércio, não houve uma análise sobre os impactos dos desalinhamentos cambiais nos princípios, regras e instrumentos da OMC, tais como: tarifas, antidumping, subsídios, salvaguardas, regras de origem, artigos I, II, III, XXIV do GATT, apenas para citar algumas das regras que são afetadas pelo câmbio. Em conclusão, a Nota do Secretariado da OMC analisa a questão sob a ótica do FMI, não da OMC. Em suma, usa a linguagem de FMI e não a linguagem de OMC.

Esse artigo é o segundo de uma série que tem como objetivo a análise do impacto dos desalinhamentos cambiais nas regras e instrumentos da OMC. O primeiro artigo apontou os efeitos do câmbio nas tarifas, especialmente os efeitos sobre o artigo II do GATT<sup>5</sup>. O presente trabalho analisará os efeitos dos desalinhamentos no artigo I do GATT, o princípio basilar da nação mais favorecida (NMF).

## 2 O princípio da nação mais favorecida

Desalinhamentos cambiais têm graves conseqüências para o sistema multilateral de comércio. Quando países apresentam desalinhamentos persistentes, eles acabam afetando um dos princípios mais importantes do GATT, a cláusula da nação mais favorecida (NMF), prevista no artigo I do GATT:

**“1. Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras partes contratantes ou ao mesmo destinado, Este dispositivo se refere aos direitos aduaneiros e encargos de toda a natureza que gravem a importação ou a exportação, ou a elas se relacionem, aos que**

---

<sup>5</sup> THORSTENSEN, Vera; MARÇAL, Emerson; FERRAZ, Lucas, *Impactos do Câmbio nos Instrumentos de Comércio Internacional: O caso das Tarifas*, Nota Técnica nº 4, IPEA, Brasília, agosto de 2011. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110822\\_nt004\\_dinte.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110822_nt004_dinte.pdf)

recaiam sobre as transferências internacionais de fundos para pagamento de importações e exportações, digam respeito ao **método de arrecadação desses direitos e encargos ou ao conjunto de regulamentos ou formalidades estabelecidos em conexão com a importação e exportação** bem como aos assuntos incluídos nos §§ 1 e 2 do art. III.”

De acordo com o princípio NMF, cada parte contratante é obrigada a conceder o mesmo tratamento tarifário a todas as demais partes contratantes. Ademais, qualquer vantagem ou privilégio relacionado a importações e exportações concedido por uma parte contratante a outra, deverá ser “imediate e incondicionalmente” estendido a todas as demais partes contratantes. Em síntese, é um princípio de não discriminação entre nações. Esse princípio visa trazer ao sistema dois importantes benefícios:

- a) Em primeiro lugar, ele garante que nenhum país terá uma vantagem comercial em suas relações com outra parte contratante, o que poderia resultar em tensões e em desvio de comércio. Trata-se de uma garantia ampla, que engloba qualquer tipo de benefício que possa ser concedido por uma parte contratante a outra. O objetivo é evitar uma alocação arbitrária dos fluxos de comércio entre partes contratantes, que poderia prejudicar os benefícios trazidos pela concorrência no comércio internacional.
- b) Em segundo lugar, visa a proteger a estabilidade do sistema. Uma vez que o produtor sabe que ele irá enfrentar a mesma barreira tarifária ao exportar para um determinado país, independentemente de onde ele exporte, ele será capaz de decidir o melhor local para produzir, sem levar em consideração as tarifas aplicadas. O princípio também traz previsibilidade e promove um ambiente propício para os exportadores escolherem o local que oferece as melhores vantagens comparativas. Nesse sentido, o princípio NMF é um dos principais pilares do sistema multilateral de comércio, estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, em resposta à turbulência econômica dos anos 1930, fortalecida por medidas protecionistas e arbitrárias implementadas na época.

Os desalinhamentos (e possíveis manipulações) cambiais, no entanto, trazem outra variável à equação, sem relação direta com fatores de concorrência. A taxa de câmbio de um país e sua variação a partir de um nível considerado de equilíbrio pode representar uma “vantagem ou privilégio” no comércio bilateral de determinados países, se comparados a outras taxas de câmbio apresentando diferentes níveis de

desalinhamento. Isso ocorre devido aos efeitos dos desalinhamentos cambiais nas tarifas aplicadas por cada país.

Nos anos 1970, com a queda do sistema de câmbio fixo, controlado pelo FMI, e sua substituição por taxas de câmbio flutuantes, as partes contratantes do GATT manifestaram sua preocupação com as conseqüências que o novo sistema poderia trazer ao comércio multilateral. Em particular, o real acesso a mercado enfrentado por exportadores em um sistema de câmbio flutuante foi ressaltado:

“1. The CONTRACTING PARTIES, while not questioning the floating exchange rate system and the contributions it has made, acknowledge that in certain circumstances exchange market instability contributes to market uncertainty for traders and investors and may lead to pressures to increased protection; these problems cannot be remedied by protective trade action” (*Exchange Rate Fluctuations and their Effect on Trade – Fortieth Session of the CONTRACTING PARTIES, Action taken on 30 November 1984 – L/5761*)

Em resposta, o FMI publicou ainda em 1984 um estudo reunindo diversas análises quanto ao impacto da volatilidade cambial sobre o fluxo de comércio internacional (FMI, 1984, WT/GC/444). O estudo, que havia sido encomendado pelas partes contratantes do GATT, traz evidências inconclusivas sobre a relação entre volatilidade cambial sobre os fluxos de comércio mundiais, podendo ora ser positiva, ora negativa dependendo da possibilidade de os Estados terem acesso a mecanismo de hedge para estabilização. O estudo ressalva, no entanto, que economias menores, com pautas concentradas de exportação e acesso restrito a mecanismos de estabilização, poderiam sofrer impactos maiores.

O estudo não analisou, no entanto, o efeito de desalinhamentos persistentes sobre os mecanismos de política comercial como as tarifas. O desalinhamento das taxas de câmbio é causa de instabilidade no sistema tarifário da OMC. Sem mecanismos de adaptação e relativização, a previsibilidade que se buscou na OMC com o estabelecimento de tarifas máximas de importação (tarifas consolidadas) é afetada, trazendo incertezas para os operadores econômicos.

Uma forma de se visualizar o grau das incertezas trazidas ao sistema pelo desalinhamento cambial pode ser desenvolvida a partir de uma metodologia de “tarificação” do câmbio e seu uso no perfil das tarifas aplicadas de cada país. O

exercício também pode apontar o nível tarifário realmente enfrentado pelas exportações de um determinado país a algum outro membro.

### **3 O efeito dos desalinhamentos cambiais nas tarifas aplicadas**

A fim de propiciar uma melhor compreensão dos efeitos das variações cambiais nas tarifas, foram feitas simulações baseadas nos valores de desalinhamento encontrados na literatura.

Existem diferentes metodologias para estimar desalinhamentos cambiais. Uma dessas metodologias é apresentada em Thorstensen, Marçal e Ferraz, (2011). Para calcular os efeitos desses desalinhamentos, os autores estimaram as tarifas aplicadas “ajustadas ao câmbio” a partir de um exercício de “tarificação” dos desalinhamentos cambiais. A mesma metodologia é aplicada no presente trabalho (ver anexo).

Os valores de desalinhamento das moedas do Brasil e dos Estados Unidos da América foram estimados pelo CEMAP – Centro de Macroeconomia Aplicada, da FGV/SP<sup>6</sup>. O centro está atualmente calculando os desalinhamentos cambiais para todos os membros do G20. O valor do desalinhamento cambial da Índia foi estimado pelo Credit Suisse (2011). O valor do desalinhamento cambial da moeda chinesa foi calculado a partir de estimativas feitas pelo Credit Suisse (2011) e pelo FMI (2011). Todas as estimativas utilizam metodologias similares.

É importante ressaltar que, para o presente exercício, o valor preciso dos desalinhamentos cambiais não é relevante. O objetivo é buscar um patamar acima do qual a eficácia das regras de comércio é afetada.

No presente trabalho, foram assumidos os seguintes valores de desalinhamento:

Brasil: + 30%

Estados Unidos: – 10%

Índia: + 5,5%

China: – 20%

---

<sup>6</sup> Ver Marçal, E. F., - *Brasil - Estimando o desalinhamento cambial a partir de modelos multivariados com cointegração*, Texto para Discussão do IPEA 1666. ([http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1666.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1666.pdf))

Os resultados são apresentados nos gráficos a seguir.

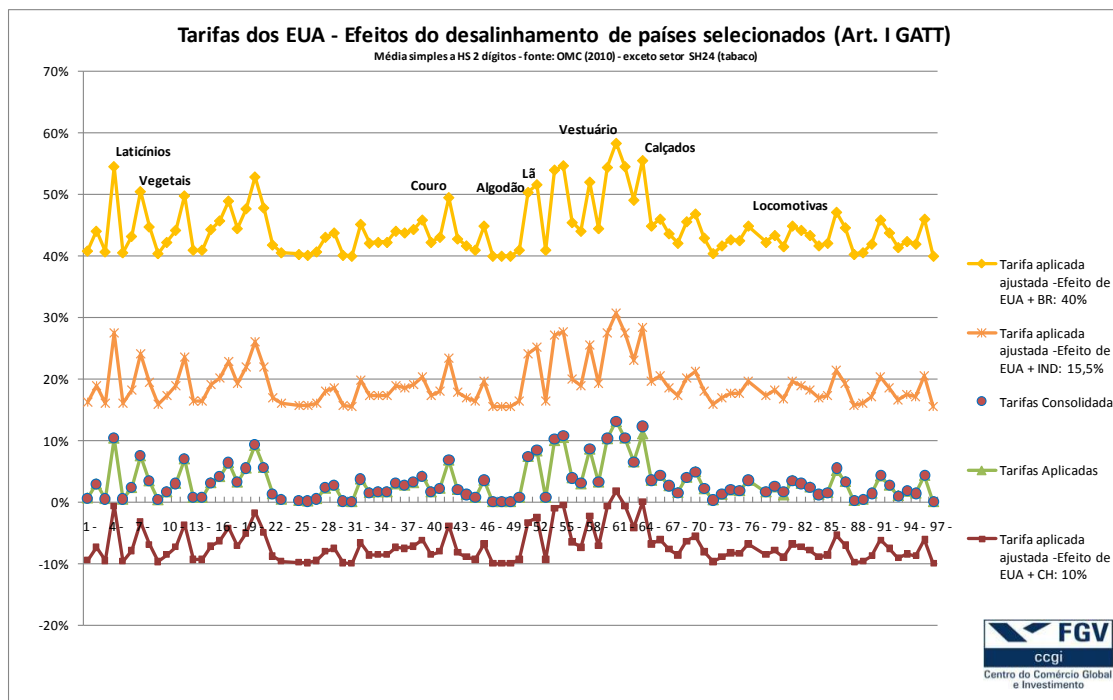
Em resumo, considerando o efeito combinado dos desalinhamentos cambiais nas tarifas aplicadas (média simples – HS 2 dígitos), cada membro irá enfrentar, em um dado membro importador, um acesso a mercado diferente, de acordo com o país a partir do qual ele exporta.

O primeiro mercado analisado é o mercado dos Estados Unidos e são consideradas as exportações da China, Índia e Brasil. O segundo mercado analisado é o chinês e são consideradas as exportações dos Estados Unidos, Índia e Brasil. De acordo com o princípio da nação mais favorecida, cada uma dessas exportações deveria enfrentar o mesmo tratamento tarifário no mercado importador, o que não ocorre na realidade.

### **3.1 Mercado dos Estados Unidos**

O primeiro gráfico apresenta as tarifas aplicadas e consolidadas dos Estados Unidos antes que sejam considerados os efeitos de quaisquer variações cambiais.

Para exportadores da China, caso os Estados Unidos apresentem uma desvalorização cambial de 10%, as tarifas de importação americanas terão seus valores aumentados. Se a moeda chinesa está desvalorizada em 20%, isto tem como efeito a diminuição das tarifas aplicadas pelos Estados Unidos. Quando ambos os desalinhamentos são considerados, a desvalorização dos Estados Unidos neutraliza parcialmente o efeito do desalinhamento da China. O resultado final é um efeito em torno de 10% de diminuição das tarifas americanas enfrentadas por exportadores chineses.



Para exportadores do Brasil, caso os Estados Unidos apresentem uma desvalorização cambial de 10%, as tarifas de importação americanas terão seus valores aumentados. Se a moeda brasileira está valorizada em 30%, isto tem como efeito o aumento das tarifas aplicadas pelos Estados Unidos. Quando ambos os desalinhamentos são considerados, o resultado é um efeito em torno de 40% de aumento das tarifas americanas enfrentadas por exportadores brasileiros, uma vez que os desalinhamentos têm impactos cumulativos.

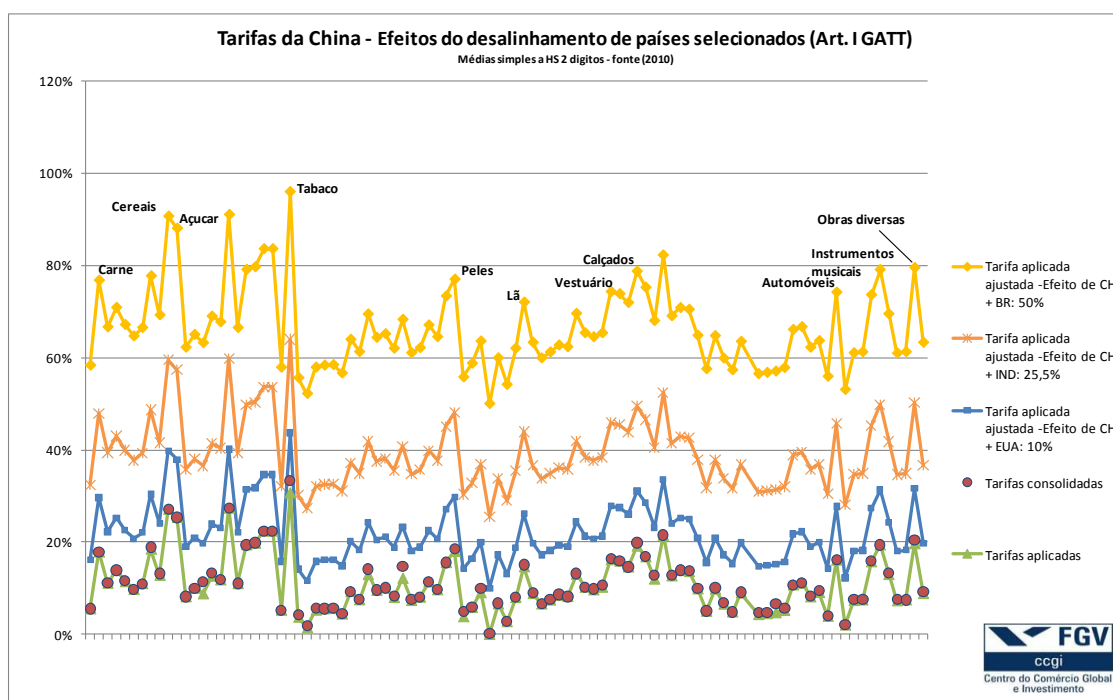
Para exportadores da Índia, caso os Estados Unidos apresentem uma desvalorização cambial de 10%, as tarifas de importação americanas terão seus valores aumentados. Se a moeda indiana está valorizada em 5,5%, isto tem como efeito o aumento das tarifas aplicadas pelos Estados Unidos. Quando ambos os desalinhamentos são considerados, o resultado é um efeito em torno de 15,5% de aumento das tarifas americanas enfrentadas por exportadores indianos, uma vez que os desalinhamentos novamente apresentam impactos cumulativos.

Como cada país exportador está enfrentando um perfil tarifário distinto, pode-se argumentar sobre a eficácia do princípio NMF estabelecido pelo Artigo I do GATT de que “qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país,

será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras partes contratantes ou ao mesmo destinado”.

### 3.2 Mercado da China

O segundo gráfico apresenta as tarifas aplicadas e consolidadas da China antes que sejam considerados os efeitos de quaisquer variações cambiais.



Para exportadores dos Estados Unidos, caso a China apresente uma desvalorização cambial de 20%, as tarifas de importação da China terão seus valores aumentados. Se a moeda americana está desvalorizada em 10%, isto tem como efeito a diminuição das tarifas aplicadas pela China. Quando ambos os desalinhamentos são considerados, a desvalorização dos Estados Unidos neutraliza parcialmente o efeito do desalinhamento da China. O resultado final é um efeito em torno de 10% de aumento das tarifas chinesas enfrentadas por exportadores americanos.

Para exportadores do Brasil, caso a China apresente uma desvalorização cambial de 20%, estes também enfrentarão tarifas de importação chinesas aumentadas. Se a moeda brasileira está valorizada em 30%, isto tem como efeito o aumento das tarifas aplicadas pela China. Quando ambos os desalinhamentos são considerados, o resultado é um



aumento em torno de 50% das tarifas chinesas enfrentadas por exportadores brasileiros, uma vez que o efeito dos desalinhamentos é cumulativo.

Para exportadores da Índia, caso a China apresente uma desvalorização cambial de 20%, estes enfrentarão, novamente, tarifas de importação chinesas aumentadas. Se a moeda indiana está valorizada em 5,5%, isto tem como efeito o aumento das tarifas aplicadas pela China. Quando ambos desalinhamentos são considerados, o resultado é um efeito em torno de 25,5% de aumento das tarifas chinesas enfrentadas por exportadores indianos, uma vez que os desalinhamentos são cumulativos.

Uma vez mais, cada país exportador enfrenta um perfil tarifário distinto, e novamente pode-se discutir a eficácia do princípio NMF estabelecido pelo Artigo I do GATT.

A mesma simulação pode ser feita para qualquer outro mercado escolhido. Cada mercado apresentará um perfil tarifário diferente para cada parceiro comercial. Os níveis tarifários ajustados variarão amplamente dependendo dos desalinhamentos cambiais considerados.

#### **4 Considerações finais**

Desalinhamentos cambiais têm impacto significativo sobre a aplicação de princípios e de instrumentos de comércio podendo afetar: acesso a mercados, direitos antidumping, subsídios, salvaguardas, regras de origem, iniciativas de “*Aid for trade*” e o equilíbrio das negociações tarifárias que foi alcançado através de diversas rodadas de negociações comerciais. Seus efeitos sobre tarifas podem representar ganhos de vantagens comerciais para países cujas moedas estejam desvalorizadas, trazendo imprevisibilidade ao sistema multilateral de comércio e minando um dos princípios basilares da OMC: o princípio da nação mais favorecida.

As simulações acima demonstram que, devido aos desalinhamentos cambiais, exportadores de distintos países enfrentam diferentes condições de acesso a um dado mercado importador, contrariamente ao que prevê o princípio NMF.

É importante ressaltar que, diferentemente da violação do Art. II do GATT em função de desalinhamentos cambiais, o impacto sobre o princípio NMF aqui exposto aponta para uma incompatibilidade com o princípio e não uma violação do Art. I do GATT em si. Em outras palavras, enquanto a violação do Art. II permite a identificação de um país violador, podendo ensejar as conseqüências jurídicas de tal fato, a instabilidade do mercado cambial aqui demonstrada não permite a individualização de um país violador que possa ser responsabilizado dentro do sistema multilateral.

O Art. I do GATT estabelece que cada parte contratante deve conceder tratamento tarifário idêntico para todos as outras partes contratantes. Se considerarmos apenas a ação de uma parte contratante, esta estará oferecendo o mesmo tratamento tarifário a todas as outras partes, ainda que se considere o ajuste de suas tarifas aplicadas para o efeito de seu desalinhamento cambial. Neste sentido, a parte não estaria violando, em função de seu desalinhamento, a letra do artigo. Trata-se de um “crime sem criminoso”.

Apenas quando se consideram as relações bilaterais de comércio e ambos os desalinhamentos são aplicados é que se pode construir um quadro em que o espírito da regra contida no Art. I do GATT é violado. A violação é, portanto, do princípio e não da regra. Trata-se de uma questão sistêmica, que traz incerteza e imprevisibilidade para a OMC e para os operadores econômicos.

Desalinhamentos cambiais persistentes podem criar inúmeras variações nas condições de acesso a mercados para os membros da OMC. Esta situação é diametralmente oposta ao que o sistema multilateral buscou ao estabelecer o princípio NMF.

## Referências

WTO, Data Base on Tariffs, 2011

WTO, The Relationship between Exchange Rates and International Trade, Submission by Brazil, 2011, WT/WGTDF/W/53

WTO, The Relationship between Exchange Rates and International Trade, Submission by Brazil, 2011, WT/WGTDF/W/56

WTO, The Relationship Between Exchange Rates and International Trade: A Review of Economic Literature, Note by the Secretariat, 2011, WT/WGTDF/W/57

FMI- Country Report People's Republic of China: Article IV Consultation, Staff Report, julho de 2010; Country Report People's Republic of China: Article IV Consultation, Staff Report, julho de 2011.

FMI, Exchange Rate Volatility and World Trade, IMF Occasional Paper 30, 1984, WT/GC/444

Credit Suisse, 2011 - Valuation of Emerging Markets Currencies, Debt Trading Monthly, janeiro de 2011.

THORSTENSEN, Vera; MARÇAL, Emerson; FERRAZ, Lucas, *Impactos do Câmbio nos Instrumentos de Comércio Internacional: O caso das Tarifas*, Nota Técnica nº 4, IPEA, Brasília, agosto de 2011. ([http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110822\\_nt004\\_dinte.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110822_nt004_dinte.pdf))

Marçal, E. F., - *Brasil - Estimando o desalinhamento cambial a partir de modelos multivariados com cointegração*, Texto para Discussão do IPEA 1666. ([http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1666.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1666.pdf)).

Marçal, E. F., - *US - Levado pelos fundamentos? estimando o desalinhamento cambial norte-americano a partir de técnicas de cointegração*. Texto para Discussão do IPEA (a ser publicado).

## Anexo

### Tarificação do câmbio

Ao serem levados em consideração os desvios cambiais em relação aos seus valores de equilíbrio, a tarifa de importação “ajustada” pode ser calculada como da seguinte maneira:

$$t^{ajust} = \left( -\frac{d(\Theta^*)}{\Theta^*} + \frac{d(\Theta_{dom})}{\Theta_{dom}} \right) + t \cdot \left( 1 + \left( -\frac{d(\Theta^*)}{\Theta^*} + \frac{d(\Theta_{dom})}{\Theta_{dom}} \right) \right)$$

Onde:

$t^{ajust}$  tarifa ajustada

$\Theta^*$ : taxa nominal de câmbio da economia estrangeira;

$\Theta_{dom}$ : taxa nominal de câmbio da economia doméstica;

É importante ressaltar que essa equação pressupõe algumas hipóteses simplificadoras, mais apropriadas para estimativas de curto prazo. Em primeiro lugar, foi desconsiderado o impacto da variação do câmbio sobre os preços domésticos. Em segundo lugar, o desvio cambial utilizado neste estudo foi baseado em uma cesta de moedas que, em princípio, poderia apresentar alguma diferença em valor, caso fosse baseado apenas em uma relação bilateral de comércio, mas o exercício aqui deve ser entendido como uma primeira aproximação do problema.