

TEORIA ECONÔMICA E ECONOMIA BRASILEIRA

O BRASIL E A ALCA

.....

*Afonso Henriques Borges Ferreira
Professor do Departamento de Ciências
Econômicas e do Centro de
Desenvolvimento e Planejamento
Regional CEDEPLAR UFMG.*

RESUMO:

.....

O principal objetivo desta nota é oferecer uma visão do debate corrente sobre os ganhos e perdas potenciais a serem acarretados pela participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). São apresentados e comentados os argumentos até aqui avançados, contra e a favor daquela participação.

PALAVRAS-CHAVE:

MERCOSUL; ALCA; Brasil; Zonas Livre Comércio; Acordos Econômicos.

1 INTRODUÇÃO

.....

Esta nota apresenta, em sua primeira seção, algumas informações relevantes sobre os acordos preferenciais de comércio, enfatizando, em particular, os principais resultados encontrados na literatura no que diz respeito aos impactos esperados destes acordos sobre o bem-estar nos países envolvidos.

A segunda seção pretende oferecer uma visão do debate corrente sobre a conveniência da participação do Brasil na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), apresentando e comentando os argumentos até aqui avançados, contra e a favor daquela participação.

2 ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO: modalidades e impactos sobre o bem-estar¹

.....

Um acordo preferencial de comércio é um arranjo que sujeita a importação de bens originados dos países signatários a tarifas menores do que aquelas impostas às importações dos não-signatários. Há várias modalidades de acordos preferenciais. Em ordem crescente de integração, tem-se:

2.1 ACORDO PREFERENCIAL PARCIAL

.....

Neste caso, verifica-se somente uma redução de tarifas, não sua eliminação total, e/ou a liberação do comércio para apenas parte dos bens comercializados entre os países envolvidos.

2.2 ZONA DE LIVRE COMÉRCIO

.....

A zona de livre comércio é uma modalidade de acordo preferencial em que as tarifas de importação entre os países-membros são reduzidas

¹ A discussão conduzida nesta seção baseia-se principalmente em Krueger (1995).

a zero. Cada país pode, entretanto, manter tarifas diferentes para as importações originadas dos países não-membros. Exemplo: Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)

2.3 UNIÃO ADUANEIRA

.....

Este é um arranjo preferencial em que existe tarifa zero para as importações dos membros e uma Tarifa Externa Comum (TEC) para as importações originadas dos demais países. Exemplo: Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

2.4 MERCADO COMUM

.....

Neste caso, os países participantes, a par de constituírem uma união aduaneira, também permitem a movimentação relativamente livre de fatores de produção (capital e trabalho) entre si. Exemplo: União Européia.

2.5 MERCADO ÚNICO

.....

Todos os produtores e consumidores dos países-membros deste tipo de arranjo são governados pelas mesmas regras, no sentido de que, estando situados numa área geográfica determinada pertencente ao mercado único, podem operar livremente em qualquer outra de suas áreas.

De acordo com a teoria econômica, os efeitos dos acordos preferenciais sobre o bem estar social são ambíguos. A celebração de um acordo preferencial leva, em geral, ao aumento do bem-estar se envolve a criação de comércio, isto é, se, em decorrência da redução de tarifas, os países abrangidos passam a importar dos seus parceiros no acordo bens que antes eram produzidos internamente com menor eficiência e, portanto, a custos mais altos. Por outro lado, um acordo preferencial pode vir a diminuir o bem-estar quando promove um desvio de comércio, isto é, quando o comércio entre os países-membros, gerado pelo acordo, simplesmente substitui comércio que existia previamente com outros países não-membros (portanto, não beneficiados pela redução tarifária), capazes de produzir os

bens, de que se trata, de maneira mais eficiente (a custos mais baixos).²

Outras vantagens, além da criação de comércio, que podem estar associadas aos acordos preferenciais são as seguintes:

- se há economias de escala importantes, a ampliação dos mercados, trazida por este tipo de acordo, pode contribuir para reduzir os custos de produção.
- a intensificação da competição, com a liberação restrita do comércio que estes acordos promovem, pode estimular a busca por ganhos de produtividade estáticos ou dinâmicos;
- investimento estrangeiro adicional pode ser atraído para os países-membros, em resposta a uma possível elevação das taxas de retorno, induzida pelo aumento da eficiência econômica decorrente do acordo.

De resto, com muita frequência, os benefícios advindos dos acordos preferenciais de comércio não podem ser medidos em termos estritamente econômicos, já que vários destes acordos buscam atender também a objetivos políticos. A União Européia e o MERCOSUL constituem exemplos conspícuos de acordos preferenciais em cuja celebração considerações de natureza política tiveram uma influência determinante.

Em geral, é possível afirmar que: (i) um acordo de livre comércio não é capaz de proporcionar benefícios não alcançáveis também por uma união aduaneira, enquanto, (ii) por causa da existência das regras de origem, um acordo de livre comércio pode gerar custos, em termos de bem-estar, não incorridos em uma união aduaneira.

A existência de tarifas de importação diferentes entre os membros de uma zona de livre

comércio cria incentivos para que as mercadorias importadas entrem sempre através do país-membro com menor tarifa, sendo depois reembarcadas para os outros membros da Zona de Livre Comércio (ZLC). A diferença entre as tarifas de importação tem obviamente de ser maior do que o acréscimo envolvido dos custos de transporte, para que este procedimento seja vantajoso. Disso resulta a necessidade da adoção de regras de origem, ou seja, de critérios para determinar que os bens transacionados entre os membros da ZLC foram, de fato, produzidos em um país participante do acordo.

Os principais problemas ocasionados pela adoção de regras de origem (RO) são os seguintes: (i) as RO's podem criar incentivos para que produtores, em um país membro da zona de livre comércio, comprem insumos mais caros de um outro membro, mesmo que, dada a estrutura de tarifas, seja possível obter tais insumos a um custo menor no resto do mundo, tendo em vista satisfazer requerimentos colocados pelas RO's e, assim, reexportar o produto final para o(s) parceiro(s), com isenção de impostos; (ii) pode também ocorrer que um produtor estrangeiro considere lucrativo investir em um país membro da zona de livre comércio, de modo a satisfazer as RO's desta, mesmo que seja possível produzir a custos mais baixos no resto do mundo; (iii) o fato de que ROs devem ser estabelecidas sob uma zona de livre comércio cria incentivos para o surgimento de "lobbies" e outras atividades de "rent-seeking"; (iv) a obtenção de certificados de origem pode implicar aumentos não negligenciáveis nos custos de transação.

Assim, quando se tem em conta o interesse do conjunto dos países envolvidos, é possível dizer que a formação de uma união aduaneira é preferível, do ponto de vista da maximização do bem-estar, a um acordo de livre comércio.

3 A ALCA E O BRASIL

.....

A questão de se, em termos líquidos, o Brasil tenderá a ganhar ou a perder com a adesão à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ainda está sujeita a debate. Alguns analistas têm argumentado que os benefícios podem não ser muito significativos, ou mesmo que pode haver prejuízos para o país, em consequência daquela adesão, por várias razões.

² Note-se que, mesmo na presença de desvio de comércio, o bem-estar social pode aumentar se os ganhos para os consumidores, decorrentes da redução de preços no mercado doméstico, mais do que compensarem as perdas associadas ao desvio de comércio. Ademais, mesmo quando um dos parceiros é um perdedor líquido, se o outro parceiro obtém, com o acordo preferencial, ganhos suficientes para compensar tal perda, mecanismos de transferência que assegurem o aumento do bem-estar de todos os países envolvidos podem, pelo menos teoricamente, ser adotados (Melo, Panagariya & Rodrik, 1993.)

Em primeiro lugar, como já sugerido pela discussão conduzida na seção anterior, o impacto da ALCA, em termos de integração econômica e aumento do bem-estar, poderá ser limitado, na medida em que o que se tem em vista é tão-somente formar uma zona de livre comércio entre os países-membros. Sendo este o caso, não só serão mantidas as restrições atualmente impostas ao livre movimento de fatores, especialmente do fator trabalho, entre os países participantes, como a própria liberalização comercial a ser obtida poderá restringir-se pela adoção de regras de origem bastante estritas. Este será o caso, em particular, se a ALCA, como se espera, vier a reproduzir, no que diz respeito às RO's, o modelo do NAFTA.

Um outro ponto: Ao contrário do que ocorre com muitas economias sul e centro-americanas e o México, o comércio do Brasil com o restante das Américas, inclusive os Estados Unidos, é relativamente limitado.³ Em vista desta condição de "global trader", poderia ser mais vantajoso para o Brasil dar seguimento ao seu programa de abertura e integração econômica com o exterior pela via multilateral, negociando todas as concessões, em termos de eliminação de barreiras ao comércio, com a totalidade de seus parceiros comerciais, indistintamente (no âmbito da OMC, por exemplo), em lugar de se engajar em um acordo preferencial de caráter regional.

Esta opção multilateralista aparece como a mais adequada, especialmente quando se considera que, segundo um argumento recentemente proposto por Panagariya (1996), em casos de liberalização comercial em bases discriminatórias, como ocorreria na ALCA, tende a ser válida a proposição mercantilista de que um país ganha ao obter acesso preferencial ao mercado de seu parceiro no acordo e perde ao conceder a este um acesso similar ao seu mercado, de modo que o país que venha liberalizar mais, provavelmente perderá, em termos líquidos. Como as economias dos Estados Unidos e do Canadá, que concentram juntas 85% do PIB da futura área de livre comércio, constituindo seus principais mercados, já se acham relativamente abertas para a maior parte das exportações brasileiras, o Brasil, ao se integrar à ALCA, estará efetuando concessões àqueles dois países, em termos de acesso

³ A Tabela 1 mostra que apenas 42,6% das exportações brasileiras se destinaram à ALCA, em 1995. Esta mesma proporção é muito mais elevada para a maioria dos países latino-americanos e do Caribe, como se pode ver na mesma tabela.

preferencial ao seu mercado, muito maiores do que as que estará recebendo. Os efeitos estáticos da integração à ALCA sobre o bem estar poderiam, assim, ser negativos para o Brasil.⁴

Tendo em vista, por outro lado, o fato de que os mercados latino-americanos e europeus são relativamente mais fechados do que os mercados americano e canadense, este mesmo resultado pode ser utilizado para fundamentar a opção, frequentemente defendida pelas autoridades brasileiras, de privilegiar, em detrimento da ALCA, tanto a ampliação do MERCOSUL, através da associação a este de outros países sul-americanos, como a negociação de um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Européia.

Esta última proposição recebeu recentemente algum suporte empírico, com a publicação dos resultados de exercício, realizado por técnicos do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, relativo aos impactos quantitativos da criação da ALCA.

De acordo com o estudo do IBRE-FGV, a eventual adesão do Brasil à ALCA promoveria uma elevação do PIB brasileiro da ordem de 2,08%, menos da metade do aumento de 5,05% que se poderia esperar, no caso da criação de uma zona de livre comércio reunindo o MERCOSUL e a União Européia (ver a Tabela 2).⁵

A explicação para as diferenças previstas nas taxas de crescimento, na mesma direção do argumento teórico apresentado, encontra-se no fato de que, enquanto as exportações brasileiras para os Estados Unidos consistem, em boa parte, de produtos industrializados, que, em seu conjunto, estão menos sujeitos à proteção no mercado americano, as exportações para a UE estão concentradas em produtos agrícolas e agroindustriais, bastante protegidos no mercado europeu. A liberalização comercial a ocorrer seria, portanto, bem mais significativa no caso de um

⁴ A argumentação acima deixaria de ser válida apenas se os Estados Unidos e Canadá fossem os produtores mais eficientes de uma parcela muito expressiva dos bens que constituirão, após a instituição da ALCA, suas exportações para o Brasil. O mais provável, porém, é que os produtores mais eficientes de boa parte daqueles bens estejam no Sudeste Asiático e na Europa, e não na América do Norte (Panagariya, 1996).

⁵ O impacto destes dois acordos (ALCA e UE-MERCOSUL) sobre o PIB do Brasil foi medido com base em um modelo de equilíbrio geral, desenvolvido originalmente no âmbito do Projeto de Análise do Comércio Mundial, da Purdue University, nos Estados Unidos.

acordo com a UE, com o conseqüente efeito mais favorável sobre a receita de exportações e o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiros.

A este respeito, entretanto, dois pontos podem ser levantados.

Primeiro, a probabilidade de que a União Europeia venha a abrir efetivamente seu mercado para as exportações agrícolas do Brasil e do MERCOSUL, considerando-se o quão arraigado tem sido o protecionismo europeu nesta área, parece pequena, o que reduz, de saída, o significado prático das estimativas de impacto acima mencionadas.

Além disso, não é demais lembrar que os resultados de exercícios como o conduzido pelo IBRE-FGV são, em geral, pouco robustos, como sugeriu recente levantamento da literatura internacional relativa à estimação dos efeitos econômicos dos acordos de integração regional (AIR) (Srinivasan, Whalley & Wooton, 1996).

Segundo este levantamento, patrocinado pelo Secretariado do GATT, os resultados de um conjunto de quinze estudos, elaborados entre 1954 e 1993, tendo por objeto diversos AIRs, foram não só inconclusivos como, algumas vezes, conflitantes com as estimativas de impacto obtidas, mostrando-se muito sensíveis a variações na forma como a economia é modelada, em cada exercício. Existe, por exemplo, quase unanimidade quanto ao fato de que houve criação de comércio na Europa, no pós-guerra, mas, do exame dos vários estudos realizados, não foi possível extrair conclusões inequívocas quanto à magnitude absoluta ou à importância relativa (vis-à-vis outros fatores) da contribuição dos acordos de integração regional para tanto.

O trabalho do IBRE-FGV constitui certamente uma das mais relevantes contribuições feitas, até aqui, para o debate em curso sobre a participação brasileira na ALCA, suprindo a quase completa carência de estimativas dos impactos potenciais daquela participação. Não se deve, entretanto, em vista da evidência mencionada acima, alimentar muitas esperanças de que a conveniência da adesão do Brasil à ALCA possa ser determinada com base somente em estudos quantitativos como este.

Outro argumento, frequentemente levantado contra a participação do Brasil na ALCA, é o de que o perfil produtivo e as vantagens competi-

vas da economia brasileira se assemelham, em boa medida, às da economia norte-americana (especialmente, no que diz respeito às "commodities" agrícolas e industriais). O Brasil é o país da AL cuja estrutura econômica se mostra menos complementar com relação à dos Estados Unidos e do NAFTA.

Em conseqüência, o potencial de deslocamento da produção doméstica no próprio mercado brasileiro e nos outros mercados da AL, por exportações originadas dos Estados Unidos, seria bastante significativo⁶. A criação da ALCA pode por em risco a sobrevivência de diversas atividades ao elevar a pressão competitiva sobre uma estrutura de produção que sequer conseguiu ainda completar seu ajustamento à nova situação criada pela abertura comercial, iniciada em 1990, pela instituição do MERCOSUL e pela adaptação às regras da Organização Mundial de Comércio.

Um último argumento, de natureza mais política, é o de que a proposta norte-americana de criação da ALCA se constituiria uma tentativa de esvaziar e eventualmente liquidar o MERCOSUL, cujo sucesso representaria uma ameaça aos interesses estratégicos e à hegemonia econômica e política dos Estados Unidos, na região.

Interpretações deste tipo são, sem dúvida, motivadas, muitas vezes, por declarações de funcionários do próprio governo norte-americano. A percepção dos responsáveis pela política de comércio exterior dos Estados Unidos expressa publicamente, sem rodeios, é, de fato, a de que outros países, entre os quais claramente se inclui o Brasil, estão implementando "políticas comerciais estratégicas e, em alguns casos, acordos preferenciais que abrem mercados [na América Latina] em detrimento da prosperidade dos Estados Unidos". (Palavras da Representante de Comércio, Charlene Barshefsky, diante de comitê do Congresso norte-americano, reproduzida na Gazeta Mercantil, edição de 19 de março de 1997).

O Executivo norte-americano tem hoje plena consciência de que as dificuldades políticas inter-

⁶ Note-se que os países da ALADI, inclusive os membros do MERCOSUL, absorveram, em 1996, aproximadamente 23% das exportações brasileiras, com uma forte concentração nos produtos manufaturados. Os Estados Unidos, no mesmo ano, não responderam por mais do que 20% das exportações do Brasil, enquanto as exportações para a UE corresponderam a 27% do total.

nas, junto ao Congresso e à opinião pública, que até aqui impediram a expansão do NAFTA (para incluir o Chile e a Argentina, por exemplo) inviabilizaram a formação da ALCA através do modelo originalmente pretendido, de incorporação progressiva de outros países ao NAFTA. Neste contexto, as pressões norte-americanas para uma aceleração do cronograma de implantação da ALCA constituem inequivocamente uma tentativa de recuperar o tempo e o terreno perdidos, evidenciando o reconhecimento, por parte dos Estados Unidos, de que a integração econômica nas Américas (especialmente da América do Sul) é um processo em andamento. Além disso, as chances de que os Estados Unidos da América-EUA liderem e gerenciem tal processo, em seu próprio benefício, se tornarão cada vez menores, à medida que o movimento de integração avance, sem a participação americana.

A ansiedade que essa perspectiva tende a provocar no governo norte-americano pode ser melhor avaliada quando se considera que o MERCOSUL, sozinho, possui um PIB que se aproxima da soma dos PIBs do Canadá e do México, parceiros dos Estados Unidos no NAFTA, constituindo, com o restante da AL e Caribe, um mercado de dimensão não desprezível, que tende, ademais, a expandir-se mais rapidamente do que o mercado do NAFTA, dadas as taxas de crescimento mais elevadas normalmente esperadas para o conjunto daqueles países.

No que diz respeito às vantagens potenciais da participação na ALCA, além dos benefícios genéricos, já mencionados, (criação de comércio, aproveitamento de economias de escala, estímulo aos investimentos externos etc.), tem-se apontado, entre os ganhos mais específicos, a abertura, decorrido algum prazo, do mercado norte-americano de parte das exportações brasileiras hoje sujeitas a diversas restrições naquele mercado (açúcar, suco de laranja, fumo, têxteis, calçados, aço, etc.)

Representantes de alguns dos segmentos produtivos acima, no Brasil, têm-se manifestado favoráveis à antecipação do cronograma de desgravação tarifária e eliminação de barreiras não-tarifárias, isto é, a uma implantação acelerada da ALCA, em desacordo com as preferências expressas a este respeito pela maioria dos setores da indústria.

O setor agrícola não só espera que a criação da ALCA venha a promover a eliminação das tarifas

alfandegárias, quotas, quotas tarifárias e barreiras sanitárias e fitossanitárias, que hoje restringem ou impedem o acesso da produção agropecuária brasileira ao mercado norte-americano, como também pretende obter, ao longo das negociações para criação da ALCA, a imposição de limitações, mais forte do que aquelas fixadas no âmbito da OMC, à utilização de subsídios pelos Estados Unidos e Canadá, na exportação de produtos agrícolas, não só para o restante das Américas como também para outras regiões.

A indústria têxtil, por seu turno, vê, na antecipação do cronograma de liberalização do comércio intra-ALCA, a oportunidade de se posicionar estrategicamente no mercado norte-americano. Isso ocorreria através da obtenção de um acesso preferencial àquele mercado, antes que a eliminação da maior parte das restrições às importações de produtos têxteis, que será completada em 2005, como resultado de negociações desenvolvidas no âmbito da OMC, venha a beneficiar os produtores (mais eficientes) localizados nos países europeus e asiáticos.

Outros setores potencialmente beneficiados com a eventual ampliação do acesso da produção brasileira ao mercado norte-americano têm sido, por motivos variados, menos vocais na defesa da participação do país na ALCA.

A favor da adesão à ALCA, argumenta-se também que a referida adesão evitaria que as exportações nacionais para o restante das Américas fossem afetadas pelo desvio de comércio que o acordo tenderá a ocasionar. Por exemplo, caso não venha a participar da ALCA, o Brasil poderá ser deslocado do mercado norte-americano de produtos agrícolas por outros países latino-americanos e do mercado de produtos manufaturados latino-americanos pelos Estados Unidos.

De resto, a formação de blocos econômicos regionais seria uma tendência clara da conjuntura internacional e a constituição da ALCA, em algum ponto no futuro, seria inevitável (até pelo grande interesse que nela podem ter muitos países americanos). A melhor estratégia, do ponto de vista brasileiro, consistiria em se engajar ativamente neste processo, já que uma adesão posterior provavelmente se faria em condições menos vantajosas.

Note-se, por fim, que nenhuma das estimativas mais conhecidas dos impactos quantitativos

da ALCA sugerem que a adesão à área de livre comércio teria efeitos negativos sobre a economia brasileira (ver, por exemplo, além do já citado estudo efetuado pelo IBRE-FGV, que aponta para um efeito positivo sobre o PIB de 2,08%, também Erzan e Yeats (1992)).

4 CONCLUSÕES

.....

A discussão anterior talvez tenha permitido apreender a "rationale" que fundamenta a posição adotada pela diplomacia econômica brasileira e do MERCOSUL, em relação à proposta de criação da ALCA.

De um lado, a adesão à ALCA é vista como uma séria ameaça à sobrevivência das estruturas produtivas ineficientes e pouco competitivas que caracterizam vários setores de produção, nos países do MERCOSUL, devendo, portanto, ser evitada ou, pelo menos, postergada o mais possível. De outro lado, teme-se a perda de mercados decorrente do desvio de comércio, na hipótese de auto-exclusão da ALCA.

A solução encontrada para este dilema tem sido a de participação do MERCOSUL, enquanto bloco, nas negociações para a formação da ALCA, com uma atitude, porém, recalcitrante e a apresentação de vários argumentos e propostas claramente destinadas a reduzir o passo do processo de negociação e de implantação da área de livre comércio.

ABSTRACT:

.....

The main purpose of this paper is to offer a view of the current debate on the potential gains and losses involved in the participation of Brazil in the Free Trade Area of the Americas. The arguments for and against that participation are presented and commented.

KEY WORDS:

Exterior Trade; Preferential Agreement; Regional Integration Agreements; Free Trade Area; MERCOSUL; ALCA

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ERZAN, R., YEATS, A. Free trade agreements with the United States: what's in it for Latin America? *World Bank Working Papers*, n. 827, 1992.

KRUEGER, A. Free trade agreements versus customs unions. *Working Paper*, n. 5084, 1995.

MARTINS, L. ALCA: uma pauta para discussão. *Política Externa*, v.5, n.4, p. 27-74, 1997.

MELO, J., PANAGARIYA, A. RODRIK, D. The new regionalism: a country perspective. In: *New dimensions in regional integration*. Cambridge University Press, 1993. p. 159-201.

PANAGARIYA, A. The Free trade area of the Americas: good for Latin America?. *World Economy*, v. 19, n. 5, p. 485-515, 1996.

SERRA, J. A ALCA e a abertura. *Folha de São Paulo*, 15 maio. 1997. p. 2

SRINIVASAN, T., WHALLEY, J., WOOTON, I. Measuring the effects of regionalism on trade and welfare. In: ANDERSON, K., BLACKHURST, R. *Regional integration and the global trading system*. Harvester, 1996. p. 52-79.

TAVARES, M. C. À margem e por detrás da ALCA. *Folha de São Paulo*, 25 maio. 1997. p. 2.

Recebido para publicação em 27.06.97.

TABELA 1

PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES PARA A
ALCA NAS EXPORTAÇÕES TOTAIS - 1995

PAÍSES E ACORDOS PREFERENCIAIS	em %
ALCA	53,2
MERCOSUL	47,3
GRUPO ANDINO	69,4
CARICOM	64,4
MCCA	65,1
ALADI	67,5
BRASIL	42,6
ESTADOS UNIDOS	37,6

FONTE: Indicadores Econômicos - CEPAL.

TABELA 2

IMPACTOS DA ALCA E DO ACORDO
UE-MERCOSUL SOBRE
O PIB DOS PAÍSES - em %

PAÍS	ALCA	UE-MERCOSUL
Argentina	0,68	6,71
Brasil	2,08	5,05
México	3,11	-0,02
Resto da AL	3,85	-0,29
América do Norte	1,50	-0,05
União Européia	-0,15	0,05
Países do Pacífico	-0,23	-0,06
Demais	0,03	-0,11

FONTE: IBRE-FGV.