
S
comercio internacional

Notas sobre acceso aos
mercados e a formação de uma
área de livre comercio com os
Estados Unidos

Vivianne Ventura-Dias



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e
Integración

Santiago de Chile, diciembre de 2001

Este documento fue preparado por Vivianne Ventura Dias, Directora de la División de Comercio Internacional e Integración.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1681-P

ISSN: 1680-869x

ISBN: 92-1-321979-2

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.219

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| I. Introdução | 7 |
| II. O amplo acesso aos mercados e o impacto nas disciplinas de comercio | 9 |
| III. Os Estados Unidos e o comercio da América Latina e o Caribe | 13 |
| IV. O acesso dos produtos brasileiros ao mercado dos Estados Unidos | 19 |
| V. As relações especiais entre México e os Estados Unidos | 23 |
| VI. Considerações finais | 25 |
| Bibliografía | 27 |
| Serie Comercio internacional: números publicados | 29 |

Índice de tabelas

| | | |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | As rodadas de negociações comerciais no gatt redução tarifaria nos estados unidos | 11 |
| Tabela 2 | Participação de Estados Unidos e América Latina nas exportações de manufaturas selecionadas de América Latina..... | 14 |
| Tabela 3 | Participação de Estados Unidos e América Latina nas exportações de manufaturas intensivas em tecnologia de América Latina | 15 |
| Tabela 4 | Evolução da estrutura tarifaria dos Estados Unidos | 16 |
| Tabela 5 | Estados Unidos: proteção de determinados setores agropecuarios em 1999..... | 16 |
| Tabela 6 | Importações do Brasil pelos Estados Unidos 1989-2001 | 20 |
| Tabela 7 | Importações do Brasil pelos Estados Unidos tarifa media 1989-2001 | 21 |
| Tabela 8 | Impostos pagos por produtos importados do Brasil pelos Estados Unidos 2000 | 21 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----------|--|----|
| Gráfico 1 | Tarifas medias nos países do Hemisferio Ocidental, 1999..... | 17 |
| Gráfico 2 | Evolução das exportações do México e demais países da América Latina e o Caribe..... | 24 |

Resumen

El acceso seguro y privilegiado a los mercados de los Estados Unidos es presentado como uno de los mayores beneficios de la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para los países de América Latina, y en especial para Brasil. Asimismo, los defensores de la iniciativa hacen un paralelo entre las ventajas de la asociación con los Estados Unidos por medio del ALCA y el impresionante desempeño exportador de México concomitantemente con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Además, los mismos autores proponen que aquellos países que no subscriban el ALCA podrían sufrir serias pérdidas en términos de las condiciones de acceso a los mercados estadounidense.

Estos argumentos para el acceso de los productos brasileños a los mercados estadounidenses de bienes tienen poco respaldo empírico, dado el bajo nivel de protección arancelaria de los Estados Unidos. En realidad, el costo de la profundización de los compromisos de liberalización en el ámbito de un área de libre comercio hemisférica deberá recaer sobre los países latinoamericanos que tienen aranceles más elevados, y en particular sobre Brasil. No existen evidencias de que la experiencia de México pueda ser reproducida en América del Sur, y aún menos en el caso de Brasil, por varios factores, entre los cuales se incluyen la situación geográfica de los dos países. La competitividad de los productos brasileños en Estados Unidos ha progresado gradualmente, desde la devaluación de la moneda nacional, aunque las empresas enfrenten barreras proteccionistas en áreas significativas como siderúrgica, agroindustria, entre otras. Empero, no existen evidencias de que el contexto de liberalización preferencial sea

el más favorable para las negociaciones concernientes la eliminación de las medidas discriminatorias de defensa comercial de los Estados Unidos, de los picos arancelarios su estructura arancelaria, y aún menos de los efectos negativos de los subsidios agrícolas y de los elevados aranceles en productos agrícolas y agroindustriales.

I. Introdução

A formação de uma área de livre comércio abrangendo todas as nações das Américas e do Caribe, provoca acalorados debates entre defensores e críticos de uma integração continental liderada pelos Estados Unidos. Mas, transcorridos sete anos de trabalhos preparatórios e de negociações diplomáticas, não existem estudos que definam com rigor, os benefícios líquidos para os países participantes, e em especial para um país com as características do Brasil, de um acordo de livre comércio dessa magnitude. O argumento único dos que defendem a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) consiste em afirmar as vantagens de um acesso mais amplo e seguro ao maior mercado consumidor do mundo, e as perdas econômicas que resultariam da exclusão desse mercado - que são postuladas como inevitáveis - na eventualidade de que o país não seja signatário do acordo.¹ O impressionante desempenho exportador do México, após a implementação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN ou NAFTA em inglês), é utilizado como evidência dos benefícios que resultarão do livre comércio hemisférico.

É desnecessário dizer que nenhuma dessas proposições tem respaldo empírico. A ALCA deverá aprofundar os compromissos de acesso aos mercados em relação aos que foram assumidos junto ao sistema multilateral. Porém, dado o baixo nível de proteção tarifária dos Estados Unidos, o aprofundamento deverá recair sobre as outras economias que têm tarifas superiores às dos Estados Unidos, e, especialmente sobre a brasileira.

¹ A constituição da ALCA deverá significar a liberalização do comércio de bens e serviços de 33 países do hemisfério (com a exclusão de Cuba). No entanto, as discussões se concentram no acesso aos mercados dos Estados Unidos.

Em contrapartida, as condições atuais de acesso aos mercados dos Estados Unidos fazem parte dos compromissos que seu governo consolidou ao final da Rodada Uruguai, e não podem ser alteradas unilateralmente.

De certa forma, as limitações analíticas da teoria econômica e a falta de instrumentos para medir os resultados de uma liberalização parcial explicam a escassez de estudos sobre os efeitos da ALCA. Os modelos de criação e desvio de comércio pouco contribuem para uma avaliação objetiva dos efeitos de um acordo preferencial sobre o bem estar dos participantes. Menos ainda, quando o acordo integra economias em distintas etapas de desenvolvimento. Os efeitos de criação e desvio de comércio são enunciados de forma axiomática: em um caso existe aumento de bem estar, e em outro, existe redução. Contudo, os resultados são ambíguos, no melhor dos casos, quando: 1. as funções de bem estar não podem ser assimiladas a simples funções de consumo; 2. a criação (ou desvio) de comércio está inversamente relacionada a outras variáveis, como geração de emprego e incorporação de tecnologia; e, não se pode manter a hipótese de pleno emprego dos modelos vinerianos (Bulmer-Thomas, 1998). O problema se complica ainda mais quando nos afastamos de reduções tarifárias, cujos efeitos nos preços relativos e na renda dos países negociadores ainda podem ser quantificados, e as negociações passam a incluir mudanças em normas e legislações apenas indiretamente relacionadas com fluxos de comércio. Este é o caso da maior parte dos questões que estão sendo negociadas nos grupos negociadores da ALCA, como compras governamentais, proteção aos direitos de propriedade intelectual, investimentos estrangeiros, serviços profissionais, áudio-visuais, educacionais, etc.

De fato, a noção de acesso aos mercados deixou de significar um movimento fluido de bens e serviços através das fronteiras nacionais para se estender aos movimentos de capitais e de empresas e à proteção internacional de direitos de propriedade. Robert Lawrence tornou famosa a expressão “integração profunda”, para caracterizar a integração determinada pelo investimento internacional e por operações de empresas multinacionais, denominando de integração “superficial” a que ocorre com base no comércio ((Lawrence, 1996). A expansão do comércio exigiu a progressiva eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias impostas nas fronteiras, enquanto que a internacionalização da produção pressiona para que ocorra uma gradual harmonização de padrões produtivos, normativos e regulatórios entre países.

Portanto, o grau de profundidade das concessões na ALCA vai ser medido também pelas mudanças que deverão ser efetuadas em normas, legislações e políticas em temas vinculados tangencialmente com o comércio. Diferentemente do que ocorre com as tarifas, como a maior parte dos países industrializados, os Estados Unidos e Canadá têm sistemas normativos e regulatórios mais estritos, ou seja, mais “elevados” que os que são encontrados em países da América Latina e Caribe, que, além do mais, não contam com instituições de grande eficácia para fiscalizar a sua execução.

As seções seguintes desenvolvem algumas dessas proposições. A seção 2 resume algumas das mudanças que a ampliação do conceito de acesso a mercados introduziu nas regras internacionais do comércio. A seção 3 examina a importância relativa dos Estados Unidos para o comércio da América Latina e o Caribe, e as diferenças que existem nas condições de acesso de mercados entre os países do hemisfério. A seção 4 revisa alguns dados sobre a evolução recente das exportações brasileiras nos Estados Unidos, a estrutura de proteção que os produtos brasileiros enfrentam, e a necessidade de considerar os problemas do lado da oferta. A seção 5 examina a relação histórica entre México e Estados Unidos, o desempenho exportador mexicano recente, e os fatores determinantes desse desempenho. Finalmente, a seção 6 propõe algumas considerações finais.

II. O amplo acesso aos mercados e o impacto nas disciplinas de comercio

Os economistas convencionais não hesitam em afirmar que a melhor política comercial é a abertura unilateral. Tarifas baixas beneficiam as economias porque tornam as importações mais baratas, o que permite que as empresas locais modernizem sua produção a través da compra de tecnologia na forma de máquinas e insumos. A abertura comercial promove uma especialização produtiva eficiente de acordo com a dotação de recursos de cada país, e a integração de um país à economia internacional favorece o crescimento da atividade econômica, independentemente da composição de seu comercio. Como disse Paul Krugman, a OMC não teria razão de existir em um mundo de economistas, dado que os objetivos de livre comercio favorecem os interesses de um país, independentemente do que façam os demais.²

A ampla ação negociadora dos governos para alcançar uma abertura contratada dos mercados importadores não deixa dúvidas que do seu ponto de vista, a liberalização unilateral não garante um melhor acesso aos mercados compradores. Em geral, o contexto no qual os governos tomam decisões de política comercial incluem importantes custos de transação e de ajustes assim como problemas distributivos

² “Visto da perspectiva de um economista, parece que na prática, os governos só estão dispostos a se conceder um favor, se os outros prometem fazer o mesmo.” (Krugman, 1997, pág. 113).

que não são considerados pela teoria econômica convencional.³ Também, nos modelos de pleno emprego e equilíbrio geral, não se incluem problemas de balança de pagamentos ou de desemprego de fatores, como consequências da abertura.

A liberalização comercial negociada pode ser percebida como um objetivo mutuamente vantajoso para os participantes, mas que requer um esforço de ação coletiva, ou de cooperação, para ser alcançado. Os acordos de liberalização comercial representam relações contratuais que reduzem incertezas e limitam as assimetrias de informação dos parceiros comerciais (Yarbrough e Yarbrough, 1992). Todas as formas de acordos comerciais estão, contudo, sujeitas aos custos normais de transação derivados da ação de contratar com informação imperfeita.

A única forma de liberalização que por definição não requer cooperação de outros países é a unilateral. Como não necessita acordo contratual, a liberalização unilateral não tem custos de administração, mas tampouco tem mecanismos para sua execução. Em outras palavras, a ação unilateral pode ajudar um país a realocar seus recursos de acordo com os preços internacionais e a obter os efeitos estáticos da liberalização comercial. Porém, se seus parceiros comerciais não lhe seguem espontaneamente os passos em direção à maior liberalização de suas economias, a sua abertura em si mesma, não assegura aos produtos de seu país acesso aos mercados dos demais.⁴

Com base nestes princípios mercantilistas é que se originou o sistema multilateral de comércio, o qual teve grande êxito na liberalização das correntes de produtos industriais, com base em “concessões” recíprocas. Como se sabe, o Acordo Geral do Comércio e das Tarifas (GATT) de 1947 tem sua origem na legislação e na prática dos acordos bilaterais de comércio que os Estados Unidos haviam estabelecidos com vários países, a partir de 1934.⁵ Desde 1960, as negociações comerciais no GATT contribuíram para uma redução significativa das tarifas industriais nos países de economia avançada, em especial, os Estados Unidos (ver tabela 1). Por outro lado, essa liberalização excluiu os produtos agrícolas, têxteis e de vestuário, que foram “temporariamente” removidos das disciplinas do sistema multilateral de comércio. Em outras palavras, os custos dos ajustes à liberalização dos países mais avançados foram transferidos aos países exportadores desses produtos, e a liberalização se concentrou nos setores industriais que permitiam uma especialização intra-industrial para as economias industrializadas.

³ Ver Baldwin (1985); Keohane, (1984).

⁴ Como indicaram dois negociadores chilenos: “La apertura unilateral obviamente no tiene como contrapartida necesaria una apertura de los mercados de los socios comerciales de Chile. Por ejemplo, no tiene efectos en las prácticas aduaneras de éstos ni en la forma en que se adoptan y administran las barreras técnicas, y no eliminan las prácticas restrictivas que aplican los países mediante la adopción de medidas antidumping. En virtud de los acuerdos se puede lograr una apertura preferencial, segura y predecible que facilite el desarrollo de proyectos en el campo exportador.” (Sáenz, Váldez, 1999, pág. 89).

⁵ O estatuto dos Estados Unidos de 1934 que serviu de base para o texto original do GATT se intitulava “Lei de Acordos Comerciais Recíprocos” (Jackson, (1989/1995), pág. 123). Os negociadores dos Estados Unidos publicavam regularmente um relatório que listava a cobertura comercial das concessões recebidas e verificava que não fossem inferior às outorgadas (Dam, (1970), pág. 60).

Tabela 1
**AS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS NO GATT
 REDUÇÃO TARIFARIA NOS ESTADOS UNIDOS**

| Ano | Rodada/ Legislação | Tarifa media ^a (%) | Tarifa media ^b (%) |
|------|---|----------------------------------|----------------------------------|
| 1930 | Lei de Comercio Hawley Smoot | 53.0 | 18.0 |
| 1946 | Tarifa efetiva | 26.4 | |
| 1956 | As quatro primeiras Rodadas del GATT | 25.0 | 9.0 |
| 1961 | Rodada Dillon (concluida) | 22.5 | 8.1 |
| 1967 | Rodada Kennedy (concluida) | 12.0 | 7.0 |
| 1979 | Rodada Toquio (concluida) | 8.3 | 6.2 |
| 1987 | Rodada Toquio (implementada) | 5.8 | 4.3 |
| 2000 | Rodada Uruguai ^c (consolidados) | 3.5 | |

Fonte: John Whalley, *Trade Liberalization Among Major World Trading Areas*, MIT Press, Cambridge, 1985 (para todas as cifras exceto as da Rodada Dillon); Gilbert R. Winham, *International Trade and the Tokyo Round*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1985, p. 60 (para a Rodada Dillon), em Kenneth A. Oye, *Economic Discrimination and Political Exchange (World Political Economy in the 1930s and 1980s)*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992, cuadro 7.1, p. 145.

^a Tarifa calculada de acordo com o total de impostos recaudados sobre o valor das importações às que são aplicados impostos; ^b Tarifa equivalente *ad valorem* é o imposto recaudado sobre o total das importações; ^c Média das tarifas consolidadas dos países industrializados.

Até a Rodada Tóquio (1973-1979), as negociações tinham como objetivo a redução das tarifas, como o principal instrumento de proteção comercial. As disciplinas contidas no GATT, em relação ao acesso aos mercados, permitiam um alto grau de autonomia dos governos nacionais para o desenho e execução de suas políticas internas. O princípio fundamental de não discriminação, sob a dupla forma de extensão das mesmas obrigações a todos os signatarios do GATT (cláusula da nação mais favorecida – NMF), e de tratamento nacional, se referia aos países, como fornecedores e aos produtos importados. O tratamento nacional visava a impedir que as concessões tarifárias fossem posteriormente anuladas por meio de medidas administrativas. Basicamente, obrigava a que os produtos importados, uma vez cumpridos os trâmites alfandegarios, não poderiam ter um tratamento pior que o dos produtos locais, isto é não poderiam ser gravados com impostos adicionais, ou ser discriminados por outras medidas, como uma forma não transparente de proteger a produção local.

A partir de meados dos anos setenta, se observou una expansão das atividades internacionais das empresas aliada à crescente ação dos governos para melhorar a situação relativa de suas empresas e industrias, através de instrumentos fiscais e financeiros. Nesse contexto, varios membros do GATT começaram a invocar o principio de tratamento nacional em suas queixas contra práticas de Estado que atingiam as operações de suas empresas e menoscabavam seus direitos. Dessa forma, se ampliou o espectro de políticas nacionais que eram submetidos ao escrutinio internacional, ao mesmo tempo que os temas de política comercial abandonavam o recinto das alfândegas. Por exemplo, as exigencias de governos recipientes de investimento estrangeiro de que as compras das empresas estrangeiras contemplassem uma porcentagem fixa de insumos locais podiam ser percebidas como práticas que atentavam contra o principio de tratamento nacional, das empresas e não de produtos como era usual.⁶

Mas foi sem dúvida a Rodada Uruguai que introduziu uma forte mudança em relação às condições de acesso que deveriam ser objeto de negociações entre governos. As obrigações multilaterais passaram a incluir uma maior harmonização de políticas como forma de equiparar ex-

⁶ Em 1984, Estados Unidos reclamou ante o GATT dos efeitos da legislação de investimento estrangeiro do Canadá (Jackson, 1989/1995, pág. 191).

ante as condições de concorrência nos mercados. Para esses resultados, foi fundamental a ação dos Estados Unidos que substituiu o conceito de comércio livre por “comércio justo ou equilibrado” (*fair trade*). Empenhados na abertura dos mercados externos para suas exportações de bens e serviços, e no reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual de suas empresas, o governo desse país, anteriormente defensor da liberalização não discriminatória, passou a indicar que estava disposto a avançar sua agenda comercial em todos os âmbitos negociadores, utilizando o acesso ao seu mercado como o principal incentivo para atrair seus parceiros comerciais à mesa de negociações.⁷

Negociadores, exportadores e importadores estão conscientes de que instrumentos de apoio à produção local, medidas contingentes de proteção, medidas técnicas, normas discricionárias, entre outras, podem mudar radicalmente as condições de concorrência em um dado mercado (e, com esta intenção são empregados). Portanto, um mundo altamente interdependente requer esforços cooperativos para eliminar os efeitos distorcivos de legislações e práticas nacionais sobre o comércio. Contudo, a característica común a esses temas da nova agenda comercial (barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, serviços, política de defesa da concorrência, proteção dos direitos de propriedade intelectual, entre outros) é que todos eles incidem diretamente na infraestrutura institucional das economias nacionais (Ostry, 1999). As normas, legislações e instituições que definem direitos e obrigações individuais e coletivos assim como as organizações que devem observar seu cumprimento, constituem o arcabouço jurídico e institucional de uma nação. É esta estrutura normativa e institucional que, a partir de um sistema de incentivos historicamente determinado, delimita os comportamentos que são socialmente adequados, e compatíveis com o grau de desenvolvimento econômico e social da nação.

As negociações sobre estas questões institucionais e de política interna levantam inúmeras perguntas e propõem desdobramentos que não podem ser abordados nestas notas. É importante destacar que as negociações tarifárias podem ocasionar um custo fiscal, mas, em geral, a redução tarifária não implica em grandes custos administrativos. Por outro lado, o cumprimento dos acordos da Organização Mundial de Comércio (OMC) como os de proteção aos direitos de propriedade intelectual (TRIPs), de medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias implicam fortes gastos administrativos, de capacitação e de investimentos em instalações físicas, que a maior parte dos países em desenvolvimento não pode desembolsar. Mas, o custo de implementação é apenas um aspecto do complexo tema de harmonização normativa e institucional, que deverá fazer parte do debate no âmbito da ALCA.

7. Entre final de 1970 e início de 1980, a política comercial dos Estados Unidos passou a ser caracterizada como de “vários caminhos” (*multi track*) incluindo instrumentos que permitiam o exercício de um “unilateralismo agressivo”, a promoção do “minilateralismo”, e os esforços permanentes para assegurar que as disciplinas multilaterais de comércio incluíam os temas de seu interesse. Ver Bhagwati y Patrick (org.) (1990), Krueger (1995). Para uma visão geral dos resultados da Rodada Uruguai veja também Ventura-Dias, 1996.

III. Os Estados Unidos e o comercio da América Latina e o Caribe

Do ponto de vista de acesso a mercados, é difícil entender o interesse dos Estados Unidos na ALCA, dada a sua posição dominante na região, tanto em termos de fluxos de comercio como de capital. A maior parte das empresas multinacionais com sede nos Estados Unidos têm mantido uma presença significativa nos territórios latino-americanos tanto em períodos de elevado protecionismo como no atual regime de abertura. Em 1999, mais de 57% das exportações da região, quando se inclui México e cerca de 29%, quando este país é excluído, se destinaram aos Estados Unidos. Aproximadamente 50% das importações da região provêm dos Estados Unidos, quando México é incluído e 28%, no segundo caso. Na realidade, entre os países da região e os Estados Unidos, existem claramente dois padrões de relações: o primeiro inclui Colombia, Venezuela, os países da América Central, alguns países do Caribe e México; o segundo inclui os países do Mercosul, Bolivia, Chile, e Equador. Para o primeiro conjunto de países, Estados Unidos representa entre um 48% e 88% das exportações nacionais, enquanto que para o segundo conjunto, Estados Unidos absorve desde um mínimo de 8%, no caso do Paraguai, a um máximo de 38% no caso de Equador (CEPAL, 2001, pag. 293 e 295).

Porém, a soma dos mercados da região aos dos Estados Unidos absorve a quase totalidade das exportações de manufaturados latino-americanas e do Caribe. Como se pode ver nas tabelas 2 e 3, quando se eliminam as “*commodities*” industriais, os mercados hemisféricos

(menos Canadá) equivalem a um mínimo de 51% (Perú) e um máximo de 95% (Honduras). A dispersão é ainda menor quando analisamos as exportações de produtos que podem ser classificados como duráveis e intensivos em tecnologia (eliminando-se ademais os bens manufaturados tradicionais, tais como bebidas, alimentos e tabaco). Desses produtos, um mínimo de 72%, para Brasil, e um máximo de 98%, para El Salvador são destinados para os mercados de outros países da região e os Estados Unidos.

Tabela 2
PARTICIPAÇÃO DE ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA LATINA NAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURAS SELECIONADAS^A DE AMÉRICA LATINA 1990, 1995 Y 1999

(Em porcentagens do total)

| Sub-regiões/Países | Exportações 1990 | | | Exportações 1995 | | | Exportações 1999 | | |
|-----------------------------|------------------|-------------|--------------------|------------------|-------------|--------------------|------------------|-------------|--------------------|
| | ALC (1) | EUA (2) | Total ^a | ALC (1) | EUA (2) | Total ^a | ALC (1) | EUA (2) | Total ^a |
| Mercosul | 19.1 | 26.8 | 45.9 | 34.1 | 18.3 | 52.4 | 35.2 | 20.9 | 56.1 |
| Argentina | 26.5 | 14.1 | 40.6 | 47.7 | 12.4 | 60.2 | 48.9 | 12.2 | 61.1 |
| Brasil | 14.3 | 32.5 | 46.8 | 27.6 | 21.4 | 49.0 | 28.9 | 24.9 | 53.8 |
| Paraguai | 69.4 | 9.7 | 79.2 | 54.7 | 10.7 | 65.4 | 48.5 | 13.6 | 62.2 |
| Uruguai | 36.7 | 11.7 | 48.4 | 50.3 | 6.8 | 57.1 | 52.6 | 8.4 | 61.0 |
| Chile^a | 19.2 | 17.1 | 36.3 | 32.9 | 13.2 | 46.1 | 42.1 | 18.0 | 60.1 |
| Comunidade Andina | 28.7 | 36.9 | 65.6 | 45.3 | 23.4 | 68.7 | 48.2 | 26.5 | 74.6 |
| Bolívia ^b | 53.4 | 33.0 | 86.4 | 46.3 | 48.2 | 94.4 | 58.0 | 35.2 | 93.2 |
| Colômbia | 37.6 | 36.9 | 74.5 | 48.1 | 27.4 | 75.4 | 59.3 | 23.9 | 83.3 |
| Ecuador ^b | 34.4 | 44.4 | 78.8 | 57.9 | 14.5 | 72.4 | 55.7 | 17.6 | 73.3 |
| Perú | 12.1 | 26.7 | 38.8 | 14.8 | 20.7 | 35.5 | 21.1 | 29.8 | 50.9 |
| Venezuela | 27.6 | 46.7 | 74.3 | 70.1 | 15.7 | 85.8 | 55.0 | 30.5 | 85.6 |
| México^b | 6.4 | 82.9 | 89.4 | 4.3 | 88.6 | 92.9 | 3.9 | 90.0 | 93.9 |
| MCCA | 47.0 | 37.1 | 84.1 | 58.7 | 27.2 | 85.9 | 32.1 | 45.6 | 77.7 |
| Costa Rica | 38.0 | 49.6 | 87.6 | 50.2 | 33.1 | 83.3 | 16.8 | 54.3 | 71.1 |
| El Salvador | 63.6 | 32.2 | 95.8 | 75.9 | 20.8 | 96.7 | 75.6 | 20.4 | 96.0 |
| Guatemala | 61.6 | 25.7 | 87.4 | 69.8 | 13.6 | 83.4 | 68.7 | 20.4 | 89.1 |
| Honduras | 17.6 | 72.6 | 90.2 | 35.6 | 58.0 | 93.6 | 34.0 | 60.8 | 94.8 |
| Nicaragua | 29.5 | 14.6 | 44.1 | 29.1 | 52.0 | 81.1 | 61.3 | 26.2 | 87.6 |
| Panamá | 34.0 | 51.1 | 85.1 | 43.7 | 41.1 | 84.8 | 50.1 | 30.0 | 80.1 |
| Países do Caribe (3) | 42.3 | 22.5 | 64.8 | 43.8 | 18.3 | 62.1 | 53.0 | 19.6 | 72.6 |
| Belice | 8.5 | 54.7 | 63.2 | 3.1 | 35.6 | 38.7 | 7.5 | 40.9 | 48.3 |
| Barbados | 35.1 | 21.4 | 56.4 | 39.8 | 20.8 | 60.5 | 41.1 | 24.5 | 65.6 |
| Trinidad y Tabago | 60.4 | 10.0 | 70.4 | 57.8 | 12.0 | 69.9 | 66.1 | 13.6 | 79.7 |
| América Latina (20) | 18.2 | 41.6 | 59.8 | 19.4 | 56.5 | 75.9 | 15.0 | 68.1 | 83.1 |

Fuente: CEPAL, 2001, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001,

^a Total exclui os bens de elevadas economias de escala intensivas em recursos naturais, também conhecidas como semimanufaturas.

^b Cifras preliminares para o ano 1999.

Por outro lado, como foi mencionado, as tarifas medias nos Estados Unidos não constituem em geral, uma barreira importante para as exportações de América Latina e o Caribe. A tarifa ponderada de todas as importações de Estados Unidos se reduziu de 3,27% em 1992 a 2.0% em 1998 e a 1.8%, em 1999. Uma grande parte das exportações da região ingressa no país sem pagar impostos de importação. Porém, elas encontram outros tipos de obstáculos. No sistema tarifário dos Estados Unidos convivem varios tipos de tarifas: ad valorem, específicos, compostos, e sazonais, além das tarifas preferenciais propias do Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Cerca de 35% das linhas tarifarias dos Estados Unidos, apresentam valores entre 0 y 5, e quase 20% têm valores entre 5 y 10, o que indica que cerca de 55% das tarifas do país são inferiores al 10%. Porém, 45% das linhas apresentam picos tarifarios importantes, considerada a definição da UNCTAD.⁸

⁸ A UNCTAD considera "pico tarifário" as tarifas superiores a 12% enquanto que a definição da OMC considera como tal, as tarifas superiores a 15%. Cerca de 5% das tarifas dos Estados Unidos se classificam como "pico tarifário", pela definição da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), ou seja, tarifas com valores que triplicam o valor médio geral.

Tabela 3

PARTICIPAÇÃO DE ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA LATINA NAS EXPORTAÇÕES DE MANUFATURAS INTENSIVAS EM TECNOLOGIA^A DE AMÉRICA LATINA 1990, 1995 Y 1999

(Em porcentagens do total)

| Sub-regiões/Paises | Exportações 1990 | | | Exportações 1995 | | | Exportações 1999 | | |
|------------------------------|------------------|-------------|--------------------|------------------|-------------|--------------------|------------------|-------------|--------------------|
| | ALC (1) | EUA (2) | Total ^a | ALC (1) | EUA (2) | Total ^a | ALC (1) | EUA (2) | Total ^a |
| Mercosul | 30.7 | 33.9 | 64.6 | 53.5 | 21.8 | 75.2 | 49.6 | 26.3 | 75.9 |
| Argentina | 64.1 | 8.8 | 72.9 | 80.3 | 7.3 | 87.7 | 80.4 | 7.9 | 88.3 |
| Brasil | 26.0 | 37.4 | 63.4 | 45.2 | 26.3 | 71.4 | 40.7 | 31.7 | 72.3 |
| Paraguai | 97.6 | 1.2 | 98.8 | 80.4 | 2.8 | 83.2 | 80.7 | 11.8 | 92.5 |
| Uruguai | 78.6 | 2.9 | 81.5 | 89.2 | 2.0 | 91.2 | 87.9 | 1.1 | 89.0 |
| Chile^a | 55.0 | 33.6 | 88.6 | 76.7 | 8.1 | 84.8 | 79.2 | 13.0 | 92.2 |
| Comunidade Andina | 39.2 | 49.1 | 88.3 | 80.9 | 15.3 | 96.1 | 72.6 | 23.5 | 96.1 |
| Bolivia ^b | 23.4 | 16.1 | 39.5 | 44.8 | 50.8 | 95.6 | 51.5 | 43.8 | 95.3 |
| Colombia | 65.9 | 22.2 | 88.1 | 87.4 | 7.6 | 95.0 | 88.5 | 6.3 | 94.9 |
| Ecuador ^b | 92.4 | 5.9 | 98.3 | 92.9 | 4.7 | 97.6 | 91.1 | 6.8 | 97.9 |
| Perú | 41.4 | 37.7 | 79.1 | 65.5 | 19.2 | 84.7 | 65.8 | 24.7 | 90.5 |
| Venezuela | 29.2 | 59.9 | 89.1 | 77.9 | 19.8 | 97.8 | 45.5 | 46.1 | 91.6 |
| México^b | 6.9 | 84.1 | 91.0 | 4.0 | 89.0 | 93.0 | 3.6 | 90.6 | 94.2 |
| MCCA | 79.6 | 14.9 | 94.5 | 80.3 | 13.4 | 93.7 | 16.6 | 50.1 | 66.7 |
| Costa Rica | 59.1 | 30.7 | 89.9 | 75.3 | 18.4 | 93.7 | 8.7 | 54.7 | 63.4 |
| El Salvador | 92.3 | 6.3 | 98.6 | 95.7 | 2.7 | 98.4 | 95.3 | 3.1 | 98.4 |
| Guatemala | 97.4 | 0.8 | 98.2 | 97.7 | 1.5 | 99.2 | 95.2 | 3.3 | 98.5 |
| Honduras | 62.4 | 28.2 | 90.6 | 66.5 | 21.4 | 87.9 | 42.0 | 48.9 | 90.9 |
| Nicaragua | 87.8 | 1.5 | 89.4 | 17.2 | 51.9 | 69.1 | 66.4 | 24.4 | 90.9 |
| Panamá | 41.2 | 41.9 | 83.1 | 79.0 | 14.1 | 93.1 | 75.2 | 20.0 | 95.2 |
| Países del Caribe (3) | 32.7 | 26.3 | 59.0 | 28.1 | 37.6 | 65.7 | 28.5 | 39.0 | 67.5 |
| Belice | 19.2 | 80.8 | 100.0 | 6.2 | 93.8 | 100.0 | 19.0 | 20.5 | 39.5 |
| Barbados | 29.5 | 45.5 | 75.0 | 10.3 | 62.0 | 72.3 | 13.4 | 63.3 | 76.7 |
| Trinidad y Tabago | 35.2 | 11.1 | 46.3 | 36.8 | 25.7 | 62.5 | 33.8 | 30.6 | 64.4 |
| América Latina (20) | 20.6 | 57.8 | 78.4 | 17.2 | 72.1 | 89.2 | 12.2 | 78.3 | 90.6 |

Fuente: CEPAL, 2001, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001,

^a Total exclui os bens de elevadas economias de escala intensivas em recursos naturais, também conhecidas como semimanufaturas e os chamados bens tradicionais – alimentos, bebidas e tabaco e outros tradicionais.

^b Cifras preliminares para o ano 1999

Além do mais, o sistema de produção compartilhada (maquila) permitiu que México, alguns países de América Central, e do Caribe participem da produção internacional de artigos de vestir e produtos eletrônicos de consumo.⁹ Por uma parte, o tratamento fiscal favorável que o governo dos Estados Unidos concedeu a este tipo de produção transfronteiriça, permite que as tarifas deixem de ser importantes barreiras ao acesso das exportações originadas naqueles países. Contudo, o acesso a este tipo de produção passa a depender da atração ao investimento estrangeiro direto e às empresas transnacionais, que quase sempre está associada ao custo da mão de obra e alguns incentivos fiscais nas zonas francas (Whalley, 1999).

A informação da OMC para 1999, que está resumida na tabela 4, permite observar melhor a natureza do escalonamento tarifário dos Estados Unidos, com uma tarifa média dos productos acabados de 5.9%, ou levemente superior à média tarifaria dos produtos semi-acabados, de 5.7%, enquanto que a das materias primas era de 4.2%. O escalonamento tarifário deverá aumentar até o final do período de transição da Rodada Uruguai, dado que os produtos finais terão uma tarifa

⁹ A produção compartilhada ocorre quando vários aspectos da manufatura de um artigo são executados em mais de um país. Os Estados Unidos fomentaram este tipo de operações internacionais de suas empresas ao facultar que elas pagassem impostos somente sobre o valor agregado no exterior. O valor dos componentes enviados dos Estados Unidos para ser processado em outro país é exento de imposto ou taxas aduaneiras (disposição 9802.00.80 do Sistema Tarifario Harmonizado dos Estados Unidos) (Mendiola, Gerardo (1999).

media de 5.2% e as matérias primas, de 2.5%. A informação na tabela 5 também permite ver a elevada dispersão quando se incluem os produtos agropecuários: as tarifas máximas oscilam entre cerca de 110% (preparações diversas de alimentos) a más de 350%, para tabaco.

Tabela 4
EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TARIFARIA DOS ESTADOS UNIDOS
(Porcentajes)

| Indicadores | 1996 ^a | 1998 | 1999 | Rodada Uruguai ^b | Rodada Uruguai/ATI |
|--|-------------------|------|------|-----------------------------|--------------------|
| Linhas tarifárias com franquia | 21.4 | 13.8 | 29.7 | 36.4 | 37.8 |
| Tarifas específicas e compostas sobre todas as tarifas | 24.4 | 14.3 | 12.9 | 11.2 | 11.1 |
| Contingentes tarifários/todas tarifas | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 |
| Media aritmética do tipo tarifário consolidado | ... | 5.9 | 5.7 | 4.7 | 4.6 |
| dia aritmética do tipo tarifário efetivamente aplicado | 6.4 | 5.9 | 5.7 | 4.7 | 4.6 |
| Produtos agropecuários | 10.0 | 10.3 | 10.7 | 8.2 | 8.2 |
| Produtos industriais | 5.7 | 5.0 | 4.7 | 4.0 | 4.0 |
| Máximos tarifários internos ^a | 4.0 | 4.9 | 5.0 | 6.9 | 7.3 |
| Máximos tarifários internacionais ^b | 8.9 | 7.7 | 7.4 | 5.2 | 5.2 |
| Desvio típico geral (DT) | 13.4 | 12.9 | 13.3 | 8.6 | 8.6 |
| Coefficiente de variação (CV) | 2.10 | 2.19 | 2.34 | 1.83 | 1.85 |

Fonte: CEPAL, 2001, *Panorama de la Inserción Internacional*/Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales de los Estados Unidos*, Ginebra, 1999, cuadro III.1, p. 56.

ATI Acordo sobre Tecnologia de Informação

^a São denominados máximos tarifários internos os que triplicam a media aritmética geral do tipo NMF.

^b São denominados máximos tarifários internacionais os que superam 15%.

Tabela 5
ESTADOS UNIDOS: PROTEÇÃO DE DETERMINADOS SETORES AGROPECUARIOS EM 1999^a
(Porcentajes)

| Descrição | Tarifa media | Tarifa máxima | Picos tarifários ^b | Tarifas específicas |
|------------------------------------|--------------|---------------|-------------------------------|---------------------|
| Produtos lácteos, etc. | 22.3 | 232.2 | 42.2 | 50.2 |
| Açúcar e artigos de confeitaria | 15.7 | 168.7 | 18.2 | 51.5 |
| Cacau e suas preparações | 14.7 | 191.5 | 19.2 | 43.6 |
| Preparados a base de cereais, etc. | 19.0 | 151.7 | 30.9 | 26.5 |
| Preparações alimentícias diversas | 14.9 | 109.8 | 22.7 | 44.3 |
| Tabaco, etc. | 53.3 | 350.0 | 25.0 | 51.8 |

Fonte: CEPAL, 2001, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*; OMC, *Examen de las políticas comerciales de los Estados Unidos*, Ginebra 1999, cuadro III.2.1, pág. 209.

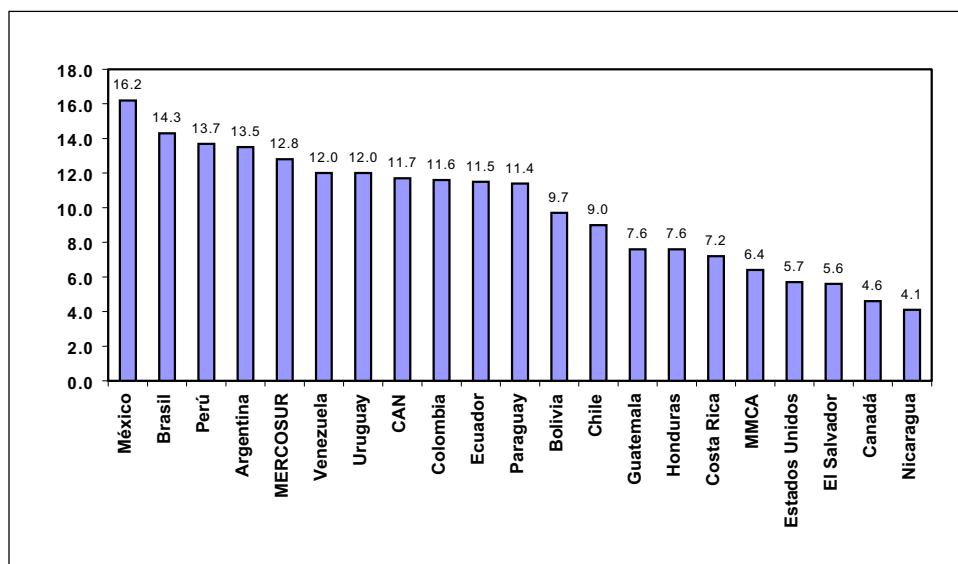
^a Todos os indicadores foram calculados incluindo as tarifas dentro de cada contingente.

^b Tarifas superiores a tres veces a media simples das tarifas correspondentes a da nação mais avorecida (NMF).

Finalmente, o gráfico 1 permite contrastar a estrutura de proteção tarifária dos países da região com a de Estados Unidos e Canadá. É fácil verificar que, em 1999, somente Canadá, El Salvador, e Nicaragua apresentaram tarifas medias inferiores às dos Estados Unidos. Comparando-se a tabela 1 com os dados do gráfico 1, se pode ter uma ideia do espaço de ajuste que os países da América do Sul, principalmente, têm pela frente. De fato, se pode dizer, que a media tarifária NMF da América do Sul é praticamente equivalente à que vigorava nos Estados Unidos quando termina a Rodada Kennedy, em 1967. Em outras palavras, os Estados Unidos levaram quase 20 anos, e duas rodadas de negociações, entre 1967 e 1987, para reduzir suas tarifas à metade, enquanto que os países da América do Sul deverão reduzir as suas a zero, em um periodo muito menor (dependendo das negociações para o periodo de transição). Portanto, se a negociação resultar em reduções tarifárias de corte linear, o acesso será maior para os mercados dos países de tarifa mais elevada, dado que enquanto que as tarifas do Brasil deverão ser reduzidas em 8 ou 10 pontos percentuais, as dos Estados Unidos serão reduzidas em 1 ou 2 pontos percentuais. Além do mais, nos Estados

Unidos, o número de produtos com arancel zero já é significativo, enquanto que no Brasil são exceções.¹⁰

Gráfico 1
TARIFAS MEDIAS NOS PAÍSES DO HEMISFERIO OCIDENTAL, 1999
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, Divisão de Comercio Internacional e Integração, sobre a base de dados obtidos do Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "estadísticas sobre aranceles" —<http://www.iadb.org>—.

¹⁰ Recentemente, no contexto das negociações de livre comércio entre Chile e Estados Unidos, este último país apresentou uma proposta para redução a zero das tarifas de cerca de dois terços das importações chilenas. A oferta foi rejeitada pelas autoridades chilenas pois acrescentava somente 2% ao volume de importações com tarifas zero que existe atualmente ("U.S. proposal in Chile talks saves deepest tariff cuts for last", *Inside US Trade*, vol. 19, n. 3210.08.2001).

IV. O acesso dos produtos brasileiros ao mercado dos Estados Unidos

O exame das exportações brasileiras nos Estados Unidos deveria permitir separar os componentes de acesso a mercados (que podem ser resolvidos através de negociações comerciais) de problemas de oferta e de competitividade internacional. Na última década, o Brasil perdeu continuamente posição no mercado dos Estados Unidos. Entre 1989 e 2000, as importações dos Estados Unidos passaram de 469 a 1.205 bilhões de dólares (dólares correntes), enquanto que as importações com origem no Brasil aumentaram de 8,5 a 13,7 bilhões de dólares, em pouco mais de 60% (tabela 6). Os 10 principais grupos de produtos de exportação brasileira corresponderam a cerca de 46% do total exportado em 2000, e representam um conjunto bem diversificado, composto por produtos de alta tecnologia, como aeronaves, partes de tratores, motores de explosão e equipamento de telecomunicações, assim como produtos intensivos em mão de obra não qualificada, como calçados, e intensivos em recursos naturais, como combustíveis, aço e derivados, e pulpa e papel.

Tabela 6

IMPORTAÇÕES DO BRASIL PELOS ESTADOS UNIDOS 1989-2001

| Produto | 1989 | 1992 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | Janeiro-Julho 2001 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| Total Mundo | 468.012 | 525.127 | 736.660 | 907.647 | 1017.435 | 1205.339 | 581.123 |
| Total Brasil | 8.484 | 7.588 | 8.989 | 9.953 | 11.273 | 13.732 | 7.047 |
| % do Brasil nas importações dos Estados Unidos | 1.8 | 1.4 | 1.2 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.2 |
| Aeronaves | 195 | 159 | 88 | 821 | 1.204 | 1.474 | 844 |
| Calçados | 1.037 | 1.110 | 1.127 | 1.025 | 960 | 1.149 | 591 |
| Combustíveis | 680 | 229 | 118 | 251 | 267 | 690 | 645 |
| Aço e derivados | 167 | 200 | 347 | 396 | 483 | 610 | 140 |
| Pulpa e papel | 222 | 223 | 449 | 296 | 334 | 476 | 236 |
| Ferro | 143 | 162 | 362 | 402 | 339 | 442 | 209 |
| Partes de tratores | 269 | 216 | 353 | 411 | 478 | 420 | 174 |
| Equipamento de telecomunicações | 4 | 7 | 4 | 25 | 59 | 383 | 357 |
| Motores de combustão | 336 | 253 | 272 | 386 | 365 | 344 | 118 |
| Madeiras | 42 | 56 | 135 | 228 | 320 | 310 | 160 |
| Rádios | 132 | 88 | 204 | 239 | 203 | 218 | 85 |

Fonte: Base de dados de USITC (www.usitc.gov). Tabulação própria.

Um trabalho recente procurou medir o desempenho das exportações brasileiras nos Estados Unidos a partir dos produtos em relação aos quais cresceu a participação brasileira nesse mercado nos períodos 1990-1994 e 1995-1998, assim como daqueles nos quais diminuiu a participação. Os autores encontraram que o número de produtos em que houve perda de participação do país, foi superior ao número de itens em que o Brasil aumentou sua participação, e que para a perda de mercados, contribuiu o desempenho mexicano e canadense. Porém, êles relativizaram o papel do NAFTA, uma vez que o processo de perda de mercado pelos produtos brasileiros antecede o início da operação do acordo. A situação geográfica do Canadá e México, associada à estrutura de custos de produção, são variáveis que explicam as vantagens desses países em relação ao Brasil no mercado dos Estados Unidos.¹¹

O caso de calçados é interessante para analisar o impacto relativo de problemas de demanda e oferta, porque corresponde a um item no qual incide uma tarifa elevada, mas no qual o Brasil estava perdendo posição devido a concorrência por preços, para a qual contribuía também uma moeda nacional sobrevalorada. O mercado de calçados dos Estados Unidos é hoje suprido quase que totalmente por importações. Dados da Comissão de Comércio dos Estados Unidos (USITC) informam que em 1998, o consumo interno de 1.3 bilhões de pares era abastecido em 92%, em volume, e 83%, em valor, por importações que alcançaram 1.2 bilhões de pares. Em 1998, o maior exportador foi China (881 milhões de pares), com cerca de 67% do mercado. O Brasil é o segundo provedor mas, representa menos de 10% do volume chinês (81 milhões de pares). O calçado brasileiro compete com produtos similares de Espanha e Itália.¹² Em 2000, as exportações de calçados representaram menos de 8,5% do valor total exportado pelo Brasil aos Estados Unidos, mas os impostos de importação pagos por esse produto foram equivalente a quase 40% do total de impostos pagos (tabelas 6 e 8).

¹¹ Baumann, Franco, 2001, advertem: “Como consequência, o próprio desenho da estratégia negociadora do país na ALCA deveria levar em consideração os efeitos relativos das barreiras hoje existentes e as condições de competitividade: pode ser um desgaste com baixo retorno os esforços para reduzir barreiras em setores onde a competitividade brasileira seja comprometida por, digamos, determinantes geográficos, ou outros fatores de ordem maior.”

¹² Em 1998, as exportações brasileiras de calçados sofreram uma redução de 9%, em relação ao nível de 1997. Porém, as importações do México se reduziram 22%, devido à diminuição das atividades das empresas dos Estados Unidos no México, como parte do programa de produção compartilhada. Estados Unidos, Comissão de Comércio Internacional, (1999).

Tabela 7

IMPORTAÇÕES DO BRASIL PELOS ESTADOS UNIDOS TARIFA MEDIA 1989-2001

| Producto | 1989 | 1992 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | Enero-julio 2001 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|------------------|
| Total | 8.484 | 7.588 | 8.989 | 9.953 | 11.273 | 13.732 | 7.047 |
| Impostos pagos | 397,0 | 331,4 | 265,8 | 251,0 | 277,6 | 296,2 | 143,9 |
| % tributável | 60,2 | 46,8 | 40,2 | 36,4 | 31,7 | 32,6 | 36,3 |
| % livre de impostos (<i>duty free</i>) | 39,8 | 53,2 | 59,8 | 63,6 | 68,3 | 67,4 | 63,7 |
| Tarifa media (sobre total de importaciones) | 4,7 | 4,4 | 3,0 | 2,5 | 2,5 | 2,2 | 2,0 |
| Tarifa media efetivamente paga | 7,8 | 9,3 | 7,4 | 6,9 | 7,8 | 6,6 | 5,6 |

Fonte: Base de dados de USITC (www.usitc.gov). Tabulação própria.

Tabela 8

IMPOSTOS PAGOS POR PRODUTOS IMPORTADOS DO BRASIL PELOS ESTADOS UNIDOS 2000

| Producto | Participação nas importações | Imposto pago | Participação no total dos impostos | Tarifa media |
|----------------------|------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|
| Calçados | 8,4 | 117,7 | 39,8 | 10,4 |
| Sucos de frutas | 1,0 | 62,1 | 21,0 | 52,1 |
| Tabaco | 1,0 | 15,8 | 5,3 | 11,8 |
| Aço e derivados | 4,4 | 10,7 | 3,6 | 1,8 |
| Cerâmica | 0,6 | 8,5 | 2,9 | 12,7 |
| Artigos de vestuario | 0,3 | 8,3 | 2,8 | 18,6 |
| Artigos texteis | 0,6 | 7,7 | 2,6 | 9,4 |
| Pneus de borracha | 1,3 | 6,9 | 2,3 | 4,0 |
| Combustiveis | 5,0 | 6,3 | 2,1 | 0,9 |
| Auto partes | 1,2 | 4,2 | 1,4 | 2,5 |

Fonte: Base de dados de USITC (www.usitc.gov). Tabulação própria.

O crescimento das exportações brasileiras no mercado dos Estados Unidos foi acompanhado de uma diminuição dos impostos pagos, em parte, como resultado da diminuição das tarifas NMF. Em 1989, o Brasil pagou 397 milhões de dólares, sobre 8,5 bilhões de dólares, enquanto que em 2000, pagou 296 milhões sobre exportações superiores a 13,7 bilhões de dólares. Ou seja, em 1989, as importações do Brasil pagaram uma tarifa media de 4.7% e em 2000, pagaram uma tarifa média de 2.2%. Isso ocorreu porque na realidade, em 1989, somente 40% do total exportado entrava livre de impostos enquanto que em 2000, quase 70% do valor exportado estava isento. Calculando os impostos sobre a base tributavel, a diferença é menos impressionante: em 1989, a tarifa media real foi de 7,8%, enquanto que em 2000, foi de 6,6% (tabela 7).

Como se pode verificar na tabela 8, estas medias tarifarias escondem picos tarifarios muito expressivos, entre os quais um máximo de 52% para o suco de laranja. Os dados da USITC, que não são mostrados aqui, indicam que existem tarifas muito elevados como, 38% para os derivados de leite, 23% para tecidos de malha, e outros.

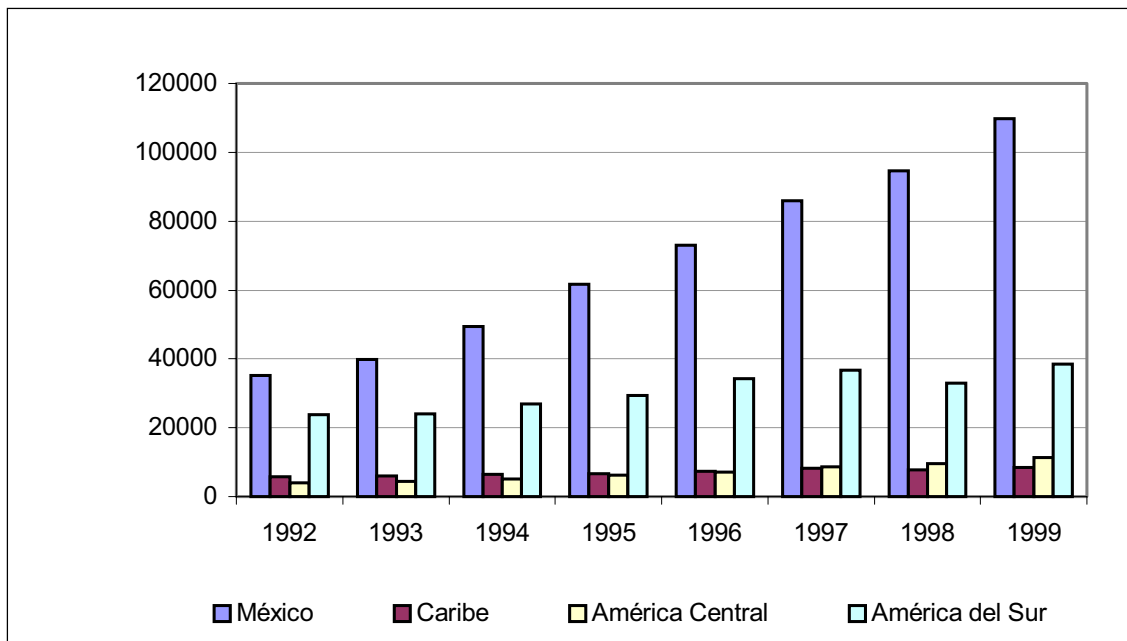
V. As relações especiais entre México e os Estados Unidos

Entre 1990 e 1998, as exportações mexicanas aumentaram de 38,4 a 117,4 bilhões de dólares, incluindo as atividades de maquila, sendo que as exportações aos Estados Unidos aumentaram de 30,4 a 102,8 bilhões, ou seja passaram de 79,2% a 87,6% do total das exportações mexicanas. É importante considerar que em 1993, antes da entrada em vigor do NAFTA, as exportações mexicanas aos Estados Unidos aumentaram 40% em relação ao valor de 1990, ou seja a uma taxa de 12% annual, chegando a 42 bilhões de dólares. As exportações manufatureiras, incluindo as operações de maquila, aumentaram sua participação nas exportações totais, de um nível inferior a 30% no início da década de 1980, passa a 80% em 1993 e a 90% em 1998 (CEPAL, 2000, pag.19 e 20). Em outras palavras, como já foi mencionado, as características das relações bilaterais entre México e os Estados Unidos são anteriores ao NAFTA. No início da década, essas relações eram já muito fortes; e a grande expansão que ocorre a partir de 1995, se deriva muito mais do vigor do crescimento da economia dos Estados Unidos e da devaluação do peso mexicano que do acesso preferencial que poderia ser decorrente do NAFTA (ver gráfico 2) (Garces-Diaz, 2001).

Gráfico 2

EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DO MÉXICO E DEMAIS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E O CARIBE

(Em milhões de dólares correntes)



A evolução do comércio bilateral entre México e Estados Unidos é contrastada com o comércio mais errático entre México e o “outro” socio parceiro do NAFTA, Canadá. As exportações mexicanas ao Canadá aumentaram de 233 a 1.569 milhões de dólares, entre 1990 e 1993, apresentaram um crescimento entre 1995 e 1997, quando chegaram a 2.156 milhões de dólares e se reduziram ao nível de 1993, ao final de 1998.

O espaço e as características dessas notas não me permitem analisar as relações históricas entre os dois vizinhos do Rio Grande, mas é importante chamar a atenção para o tipo de especialização, de produção compartilhada (maquila) que o México pôde adotar em virtude de sua proximidade geográfica com os Estados Unidos. As maquilas eram equivalentes a 41% das exportações totais mexicanas em 1993, e aumentaram sua proporção para 45% em 1998 (CEPAL, 2000, pag.48). Uma parte significativa do comércio bilateral é realizada por transporte terrestre.¹³ Ou seja, o exemplo do México não deve ser utilizado como evidência dos frutos futuros da ALCA para os demais países da América Latina, independentemente de sua posição geográfica.

¹³ Baumann e Franco (2001) mencionam que em 1996, 82% das exportações canadenses e mexicanas aos Estados Unidos foram transportadas por via terrestre, uma grande parte por estrada de rodagem e o restante por ferrovias.

VI. Considerações finais

É importante reconhecer que uma negociação representa um contexto estratégico na qual os representantes dos Estados defendem interesses nacionais, e trocam concessões entre si, com o objetivo de melhor atender a esses interesses. Nestes jogos de interações complexas, é fundamental que cada jogador defina com clareza suas preferências, e seja capaz de definir uma linha de ação (estratégia) para avançar esses objetivos. Porém, se deve primeiro, distinguir entre as preferências individuais dos jogadores – burocracias de Estado – e os interesses da sociedade como um todo. E, em segundo lugar, a liberalização comercial deve ser concebida como um meio para alcançar um aumento do bem estar das nações e que não pode ser reduzida a um fim em si mesmo.

Não se deve esquecer, também, que existem relações de poder assimétricas entre Estados de distintos tamanhos e capacidade de ação variada. Não são todos os Estados que têm o poder de estabelecer sanções ou de criar incentivos positivos com o propósito de obter comportamentos mais cooperativos dos seus parceiros. Essas relações de poder tendem a ser mais equilibradas em contextos multilaterais, que permitem a formação de alianças mais amplas, com países de vários tamanhos, em torno de temas de seu interesse. A opção de concretizar uma área de livre comércio com os Estados Unidos deve ser comparada com a alternativa de negociar o acesso aos mercados pela via multilateral.

Os juristas consideram o regionalismo como uma forma elegante pela qual os governos discriminam países no acesso a seus mercados.

No final dos anos 1940, o conhecimento convencional era que acordos de liberalização parcial com base em princípios multilaterais e não discriminação são benéficos para o comércio, enquanto que

um sistema preferencial, não é. Portanto, o artigo 24 do GATT procurava definir de maneira legal e precisa, as condições que os acordos regionais deveriam preencher para que não fossem considerados preferenciais e proibidos.

Os países adotaram o regionalismo como um mecanismo mediante o qual os governos nacionais podem influir nos fluxos de comércio e investimento, e, desta maneira, conduzir sua inserção econômica, sem perder a autonomia política. Ao longo dos últimos anos, porém, os governos tiveram que fazer frente ao desafio de definir os âmbitos e ritmos das negociações em diversos foros e com distintos participantes. O eixo prioritário para ordenar as múltiplas opções, entre as quais se incluem os compromissos no âmbito hemisférico é o estabelecimento de regras multilaterais. Os países da América Latina e o Caribe, e em particular os países do Mercosul procuram também resguardar margens de ação para construir os espaços regionais de integração econômica.

As normas multilaterais devem constituir o marco básico para as negociações nos demais foros, o que deve permitir que temas complexos venham a ser abordados e analisados em grupos de tamanhos mais reduzidos. Em geral, a concertação em torno a princípios comuns em agrupações subregionais contribui para um melhor conhecimento dos problemas consequentes da convergência e harmonização de políticas públicas de diversa índole. Em grupos menores e mais homogêneos, será possível avaliar com maior precisão os custos e benefícios da negociação para mudanças de normas e disciplinas internas.

Bibliografía

- Bhagwati, Jagdish y Hugh T. Patrick (org.) (1990), *Aggressive Unilateralism, America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Baldwin, Robert (1985), *The Political Economy of U. S. Import Policy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Baumann, Renato e Ana Maria Franco, 2001, "O NAFTA e a participação do Brasil na ALCA" (a ser publicada na Revista de Comercio Exterior da FUNCEX);
- Bulmer-Thomas, Víctor (1998), "El área de libre comercio de las Américas", em *Revista de la Cepal (Cepal Cincuenta Años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe)*, número extraordinário, págs. 243-258.
- CEPAL, 2001, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2085-P), Santiago do Chile, anexo estatístico, págs. 293 e 295
- CEPAL (2000), *El Tratado de Libre Comercio de Norte America y el Desempeño de la Economía en México*, (LC/MEX/L.431), 14 de junho.
- Dam, Kenneth (1970), *The GATT: Law and the International Economic Organization* University of Chicago Press, Chicago.
- Estados Unidos, Comissão de Comercio Internacional (USITC), 1999, *Nonrubber footwear statistical report, 1998*, publicação 3174, Washington, D.C.
- Garces-Diaz, Daniel (2001), 'Was NAFTA behind the Mexican Export boom (1994-2000)?', (dgarces@banxico.org.mx).
- Jackson, John (1989/1995), *The World Trading System Law and Policy of International Economic Relations*, The MIT Press, Cambridge.
- Lawrence, Robert Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C..


- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Krugman, Paul, 1997, "What should trade negotiators negotiate about?" em *Journal of Economic Literature*, vol. 35, março.
- Krueger, Anne (1995), *American Trade Policy, A Tragedy in the Making*, The American Enterprise Institute, Washington, D. C..
- Mendiola, Gerardo (1999) México: Empresas Maquiladoras de Exportación en los Noventa, CEPAL, Serie Reformas Económicas, No. 49, Santiago do Chile, LC/L.1326, Diciembre
- Ostry, Silvia (1999), "Future of the WTO", documento apresentado no Foro Brookings sobre políticas comerciais "O governo na economia global", Washington, D. C., 15 e 16 de abril
- Sáenz, Sebastián e Juan Gabriel Váldez, 1999, "Chile y su política comercial 'lateral'", *Revista de la CEPAL*, n. 67 (LC/G.2055-P), Santiago do Chile, abril, pág. 89
- Ventura-Dias, Vivianne, 1996, "O Brasil entre o poder da força e a força do poder", em Baumann, Renato (org.) *O Brasil e a Economia Global*, SOBEET, Editora Campus.
- Whalley, John (1999), "Developing countries in the global economy: a forward looking view", CSGR Working Paper, n. 36/98, Coventry, Universidade de Warwick
- Yarbrough, Beth V. and Robert M. Yarbrough (1992), *Cooperation and Governance in International Trade, The Strategic Organizational Approach*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey



Serie

comercio internacional**Números publicados**

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de Venta: S.99.II.G.45(US\$ 10.0), 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R.. Paasman (LC/L1143-P), Sales N°: E.99.II.G.63 (US\$ 10.0), 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P) N° de Venta: S.99.II.G.62 (US\$ 10.0), 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LC/L.1306-P), Sales N°: E.99.II.G.20 (US\$ 10.0), 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P) Sales N°: E.00.II.G.23 (US\$ 10.0), 1999. [www](#)
- 6 Cooperative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P) Sales N°: E.99.II.G.21 (US\$ 10.0), 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P) N° de Venta: S.00.II.G.65 (US\$ 10.0), 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam/ Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L1419-P) N° de Venta: S.00.II.G.91 (US\$ 10.0), 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia – Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P) Sales N°: E.00.II.G.100 (US\$ 10.0), 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P) N° de Venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.0), 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P) N° de venta: S.01.II.G.94 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr./ Carla Macario, and Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P) Sales N° E.01.II.G.59 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P) Sales N° E.01.II.G.159 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P) N° de Venta S.01.II.G.171 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 15 El comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental en los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P) N° de Venta S.01.II.G.191 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los Servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678-P), N° de Venta S.01.II.G.217 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Economic Globalization in Developing Countries: a review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 18 Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de Venta S.01.II.G.216 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de Venta: S.01.II.G.218 (US\$ 10.0), 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comercio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de Venta: S.01.II.G.219. (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
-  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

| |
|--------------------------------------|
| Nombre: |
| Actividad:..... |
| Dirección:..... |
| Código postal, ciudad, país: |
| Tel.: Fax: E.mail: |