



Diretoria de Planejamento

Superintendência de Planejamento

Nota Técnica 01/2003 - Janeiro de 2003

ALCA ou NAFTA? Ameaças e Oportunidades

Celso A. M. Pudwell¹

1. Introdução: Blocos Regionais

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é um projeto de integração econômica, sobretudo comercial, entre os 34 países da América do Norte, América Central e Caribe (exceto Cuba) e América do Sul, proposta em 1994 por iniciativa norte-americana e que visa, a partir de 2005, a um cronograma de redução das barreiras ao comércio e aos fluxos de capital entre os países das Américas.

Conceitualmente, para que uma região seja considerada **área de livre comércio**, é necessário que 85% dos bens e serviços comercializados tenham tarifa zero, deixando apenas 15% do comércio com restrições. Além disso, em uma área de livre comércio, os países não determinam uma Tarifa Externa Comum (TEC), ou seja, cada país é livre para determinar alíquotas de importação ou cotas para mercadorias e serviços produzidos em países que não pertençam ao bloco comercial. Um exemplo de área de livre comércio em vigor é o NAFTA, o acordo comercial entre Canadá, Estados Unidos e México, firmado em 1994.

Um nível maior de integração acontece quando os países estabelecem uma **união aduaneira**, isto é, além da criação de uma área livre de comércio, é estabelecida a TEC, criando-se, assim, uma política comercial homogênea com relação aos países fora do bloco. Um exemplo de união aduaneira é o Mercosul.

Outro nível de integração é o **mercado comum**, o qual caracteriza-se, além da formação de uma área de livre circulação de bens e serviços e do estabelecimento da TEC, pela livre circulação de capitais e pessoas e a integração das políticas econômicas. A formação de um Mercado Comum é o objetivo do Mercosul.

¹ Economista, lotado na SUPLA/DEPRO no BRDE. Agradeço os comentários dos colegas Enestor da Rosa dos Santos Júnior, Paulo Renato Ferreira da Silva, Fernando Motta, Elton Silveira, Sandra Mocelin e André Pineli, eximindo-os de qualquer erro ou omissão.

Um nível ainda mais profundo de integração é a **união econômica**, no qual se estabelecem instituições supranacionais, bem como uma moeda comum. Um exemplo de união econômica é a União Européia.

2. Comércio

Assim, em princípio, a proposta da ALCA é mais semelhante à estrutura do NAFTA do que a do Mercosul. Isto aponta que, mesmo depois de formada a ALCA, o aprofundamento do Mercosul deva continuar, permitindo que os países do Mercosul continuem negociando conjuntamente no escopo da ALCA.

O debate principal sobre a ALCA refere-se à eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias na região. A grande oportunidade para os países da América Central e do Sul é o acesso ao grande mercado consumidor norte-americano.

A mais importante ameaça para este grupo, sobretudo para a economia brasileira, é a concorrência com as empresas norte-americanas e canadenses, o que poderia levar aquelas menos competitivas, em segmentos mais sensíveis à concorrência, ao fechamento.

Um recente estudo do Ministério do Desenvolvimento, coordenado pela UNICAMP, com apoio do BNDES e IPEA, enquadrando em 4 grupos as 17 cadeias industriais pesquisadas², conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Grupo de cadeias industriais brasileiras frente à ALCA

Grupos	Característica	Cadeias
Grupo 1	Menores ameaças ou maiores oportunidades	Café; papel e celulose; cítricos; couro e calçados; siderurgia; têxtil e confecções
Grupo 2	Cadeias com sérias deficiências competitivas	Bens de capital; química e petroquímica; transformados plásticos; indústria naval
Grupo 3	Oportunidades e ameaças são localizadas ou se anulam	Cosméticos, madeira e móveis; cerâmica
Grupo 4	Predomina o comércio intrafirma	Automotiva; farmacêutica; eletrônica de consumo; tele-equipamentos

² Ao todo são 20 cadeias pesquisadas, mas biotecnologia, agronegócios e saúde não foram enquadradas. Para ler o texto acesse www.desenvolvimento.gov.br/cadeiasprodutivas/default.html

O estudo apontou, também, **quatro ameaças potenciais**. A primeira é do aumento nas importações brasileiras, oriundas dos Estados Unidos e do Canadá, em virtude da maior competitividade destas economias nas cadeias dos grupos 2 e 4.

A segunda é a redução das exportações brasileiras para a América do Sul e Central, em segmentos onde hoje o Brasil tem preferências tarifárias nos acordos da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), oriunda de uma perda de mercado dos produtos brasileiros para os produtos norte-americanos e canadenses, como na cadeia de bens de capital.

A terceira ameaça observada no relatório é que as reduções tarifárias que sejam alcançadas na ALCA venham a ser estendidas posteriormente para outros blocos econômicos, como a União Européia e para os países asiáticos. Assim, o acesso do grupo 1 ao mercado norte-americano poderia ser perdido em virtude da forte concorrência na cadeia do café, couro e calçados e siderurgia pelos asiáticos, por exemplo.

A quarta ameaça refere-se ao desvio nos investimentos estrangeiros do Brasil para o México, em especial. Isto aconteceria em função de que, não havendo barreiras comerciais e havendo acesso a todos os mercados dentro da ALCA, o México seria o grande concorrente brasileiro na opção do investimento estrangeiro, por estar próximo do principal mercado consumidor (EUA), por terem as empresas norte-americanas instaladas no México a possibilidade de receber benefícios fiscais dos Estados Unidos e por ter inúmeras vantagens em termos de custos na importação de insumos dos EUA, o que cria incentivos para o deslocamento de empresas já instaladas no Brasil para aquele país (especialmente àquelas do grupo 4).

Em outras análises em que se utilizam modelos de simulações de equilíbrio parcial ou geral para se observar o efeito da redução das barreiras tarifárias na ALCA e seus impactos no comércio brasileiro, inclusive com o setor agropecuário, tem-se constatado o aumento do déficit comercial brasileiro, bem como um desvio de comércio com relação ao Mercosul (a perda de comércio no Mercosul em função da ALCA)³.

Porém, estas análises são ainda deficientes porque não conseguem captar os efeitos decorrentes da: a) dinâmica econômica, que faz com que determinadas cadeias produtivas tornem-se cada vez mais importantes no comércio internacional, em termos de valor agregado e tecnologia; b) barreiras não-tarifárias, que se constituem no principal obstáculo no setor agrícola; c) formação de novos processos de *dumping*, salvaguardas, direitos compensatórios ou cotas; d) mudanças nas políticas de subsídios, como a promulgação da Nova Lei Agrícola do EUA.

³ Coletânea com artigos sobre a ALCA pode ser encontrada na Revista Indicadores Econômicos FEE (Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul), v. 29, n. 3, 2001, disponível na biblioteca do BRDE.

Além disso, é preciso ressaltar a questão da harmonização da concorrência. Isto significa que não basta, para efeito de comércio, a verificação da queda de barreiras tarifárias e principalmente não-tarifárias, mas também as políticas de subsídios, anistias fiscais, taxas de juros praticadas nos países da ALCA, crédito subsidiado, políticas de fomento às exportações explícitas ou implícitas, respeito ao meio ambiente (como o acordo de Kyoto), etc. O que se observa atualmente é uma espécie de “neoprotecionismo”, onde as práticas de defesa comercial são menos explícitas.

3. Investimentos, Serviços e Fluxos de Capital

O NAFTA, embora seja uma integração basicamente comercial, é um acordo com bastante profundidade no que diz respeito aos investimentos estrangeiros, liberação dos mercados de serviços e respeito a patentes e direitos autorais. É de se supor que a proposta dos Estados Unidos será de que tais itens também sejam incorporados nas negociações e resoluções da ALCA.

No que diz respeito aos investimentos estrangeiros, a proposta norte-americana é de que não possa haver restrições à mobilidade dos capitais, à remessa de lucros e dividendos e ao pagamentos de empréstimos.

Por sua vez, os países também não poderiam fazer exigências das empresas multinacionais de transferência de tecnologia ou com relação à produção local de determinados bens ou parte destes bens. Esta proposta tem colocado Brasil e Estados Unidos em lados opostos na Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que o Brasil ainda busca espaços para adotar uma política industrial ativa na sua inserção internacional.

Outro ponto fundamental na área de investimentos, além de uma clara possibilidade dos desvios de investimentos para o México, é que na ALCA não haverá uma TEC. O Mercosul tem se notabilizado em procurar ter uma política clara de atração de investimentos externos e neste sentido, tem se utilizado da TEC para forçar empresas a se instalarem na região. Sem este instrumento, bem como de outros, é possível que as economias do Mercosul tenham poucos graus de manobra na atração de investimentos.

No que tange aos serviços, existe a possibilidade de que se inclua nas discussões a entrada de empresas estrangeiras em certos segmentos do mercado brasileiro, até hoje restrito às empresas nacionais, como é o caso da educação ou serviços advocatícios. Assim, a possibilidade de uma universidade ou escritório de direito norte-americano se instalar e operar no Brasil poderia levar este segmento a ter uma forte pressão concorrencial.

Com relação ao respeito aos direitos autorais, de interesse dos Estados Unidos, esta será uma das importantes negociações da ALCA.. Ela não se refere tão somente a filmes e músicas, mas também a produtos farmacêuticos. Neste último, o Brasil tem obtido a quebra da patente de importantes remédios que fazem parte da

medicação para portadores do vírus HIV. Esta quebra poderia vir a se estender a outros medicamentos para doenças crônicas ou fatais, o que contraria os interesses dos grandes laboratórios dos Estados Unidos.

Embora seja um ponto pouco mencionado, há o interesse norte-americano de que a ALCA inclua também uma liberalização para os fluxos de capitais de curto prazo (chamados de capitais “voláteis” ou “especulativos”). O Brasil, até o momento, se opõe a uma maior liberalização destes fluxos, em virtude dos efeitos deletérios sobre a política macroeconômica que estes impõem, como as flutuações cambiais exageradas e os impactos sobre a política monetária⁴.

O Chile, que recentemente assinou acordo de livre comércio com o NAFTA, aceitou reduzir suas restrições ao capital de curto prazo (embora não as tenha eliminado). Tais restrições eram alguns dos empecilhos ao fechamento do acordo. Esse país se notabilizou nos últimos anos pela estabilidade financeira e pelas políticas de controle desse tipo de capital.

4. Impactos do Nafta sobre o Mercado de trabalho⁵

Um dos aspectos pouco explorados nos estudos dos blocos econômicos tem sido o impacto da formação de um bloco comercial sobre o mercado de trabalho. Nesse sentido, a análise do Nafta pode ensejar certos cuidados para a formação da ALCA.

No caso do Nafta, observou-se uma deterioração das condições de trabalho nos três países envolvidos. No México, embora com uma taxa de desemprego relativamente baixa, houve perda de postos de trabalho com maiores salários e benefícios sociais *vis-à-vis* o incremento de empregos com menor estabilidade/benefícios. O emprego cresceu fundamentalmente nas “maquiladoras”, empresas que importam grande parte de seus insumos dos Estados Unidos, montando produtos no México e revendendo aos EUA.

Tais “maquiladoras”, embora tenham permitido um incremento nas exportações e no saldo comercial do México para os Estados Unidos, não possuem competitividade internacional, motivo pelo qual o déficit comercial e em conta corrente mexicano vem crescendo nos últimos anos, podendo ensejar uma nova crise cambial no país.

⁴ Para maiores informações, veja o recente livro da CEPAL “Crescer com Estabilidade”, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2002 (disponível na biblioteca do BRDE) e Tobin, James “Una Propuesta de Reforma Monetaria” In: Merino, Suzana “La Tasa Tobin”, Buenos Aires, Ediciones Continente SRL, 2001, artigo escrito originalmente em 1978 onde o autor propõe a Taxa Tobin.

⁵ Os dados referentes a esta seção encontram-se no texto “Nafta at seven: its impact on workers in all three nations” Briefing Paper, Economic Policy Institute, disponível em <http://epinet.org>. Importante destacar que os efeitos observados sobre o mercado de trabalho nos países pertencentes ao Nafta não podem ser atribuídos exclusivamente ao Nafta, cabendo também responsabilidade sobre a política econômica e social desenvolvida nestes países.

Nos Estados Unidos, tem havido uma grande pressão sobre os trabalhadores devido às constantes ameaças de transferência das fábricas para o México e Canadá. Além disso, tem havido migração de trabalhadores de postos de trabalho com maior segurança e benefícios sociais, para postos com menores garantias/benefícios.

O que vem se observando nos Estados Unidos é que os produtos intensivos em mão-de-obra vem sofrendo forte pressão da concorrência mexicana, muitas vezes das empresas norte-americanas instaladas naquele país. Sendo assim, a maior parte da classe trabalhadora norte-americana tem perdido benefícios salariais e tem tido que optar por “piores” empregos. Este é um dos fatores pelos quais a distribuição de renda vem piorando no país.

O Canadá é o país que tem apresentado pior desempenho. Além da deterioração dos indicadores do mercado de trabalho, inclusive a taxa de desemprego, houve um aumento da miséria e estagnação econômica na década de 1990. É importante salientar que mais de 90% das exportações daquele país, assim como no exemplo mexicano, se direcionam aos EUA, o que mostra a pouca diversificação de mercados da pauta exportadora e a grande dependência comercial com relação aos EUA.

5. Conclusões

A formação de uma área de livre comércio nas Américas (ALCA) é muito mais do que um processo de integração comercial. Sua discussão deve incluir uma integração também na área de serviços, investimentos diretos, política industrial, política de defesa da concorrência, subsídios e créditos favorecidos, medicamentos e fluxos de capitais de curto prazo.

Sendo assim, cabe ao Brasil procurar defender seus interesses, de forma que tal integração não restrinja a margem de manobra da política econômica nem tampouco inviabilize o projeto de desenvolvimento do país. Indispensável apontar que, para que haja uma harmonização da concorrência entre as empresas no continente, será necessário discutir não somente barreiras comerciais, mas toda a política de defesa comercial e mesmo a política interna de cada país.