
A POSIÇÃO DA AMÉRICA LATINA EM RELAÇÃO ÀS MEDIDAS DE LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

Rachel McCulloch*

Tradução de Suzi Solon

1 POLÍTICA COMERCIAL, EXPORTAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Este artigo trata do papel das políticas de comércio internacional, das nações desenvolvidas e em desenvolvimento, em promover ou retardar o crescimento e o desenvolvimento das nações latino-americanas. A análise focaliza três questões relacionadas. A primeira, quão importante é a política comercial como um determinante do panorama de desenvolvimento econômico para a América Latina? A segunda, quais são as consequências, para a América Latina, das recentes mudanças na conjuntura do comércio exterior mundial e das proposições atuais perante a comunidade internacional? É dada particular ênfase a três desenvolvimentos-chaves: implementação do Sistema Generalizado de Preferências (GSP)** conclusão do Tóquio Round de Negociações Multilaterais de Comércio e a emergência de novas pressões protecionistas nas principais nações in-

dustriais. Finalmente, dado que as políticas comerciais refletem forças tanto políticas quanto econômicas, quais são os ganhos potenciais para a América Latina de estratégias alternativas em negociações futuras?

Desenvolvimento econômico e crescimento das exportações

O crescimento das exportações ocupa agora uma posição central nos planos. As políticas de substituição de importações gradualmente deram lugar a estratégias de desenvolvimento orientadas para fora, e a expansão de exportações não tradicionais é vista como a chave para a industrialização e para o crescimento contínuo da renda *per capita* (1). Os preços acentuadamente mais altos do combustível importado geraram pressão adicional em favor de uma expansão das importações, a fim de pagar as contas correntes e o serviço da dívida. Ironicamente,

Da Universidade de Wisconsin.

** Nota do Tradutor: Algumas siglas serão mantidas em inglês; GSP refere-se a Generalized System of Preferences.

(1) As evidências de crescimento induzido por exportações foram avaliadas sucintamente por KRUEGER (1980). Para um guia da literatura recente sobre política comercial e desenvolvimento, veja BHAGWATI e SRINIVASAN (1979).

esta nova ênfase sobre as exportações acontece numa época em que os horizontes para um crescimento rápido das exportações são sombrios. As nações avançadas, respondendo por cerca de 2/3 das receitas de exportação da América Latina, têm crescido as taxas significativamente menores que as dos anos 50 e 60. Isto por sua vez tem contribuído para uma reversão do impulso contínuo do pós-guerra em direção ao livre comércio. O fechamento seletivo de mercados, implementado por restrições às exportações, acordos disciplinadores sobre comercialização e outras barreiras não-tarifárias, afeta uma proporção crescente das exportações para as nações avançadas. As novas barreiras têm como alvo, particularmente, as manufaturas padronizadas trabalho-intensivas, uma área importante de vantagem comparativa para os países em processo recente de industrialização (NICs*). Na América Latina, as nações mais afetadas atualmente são o Brasil, o México e a Argentina, seguindo-se de perto a Colômbia, o Uruguai e outras.

A passagem de uma industrialização substitutiva de importação em direção a estratégias de crescimento mais orientadas à exportação significa obviamente uma dependência maior quanto às condições externas para seu sucesso. O sucesso da substituição de importações foi largamente limitado por fatores internos mercados domésticos pequenos e incentivos inapropriados. Em contraste, a habilidade de uma nação em estimular o desenvolvimento via promoção de exportações depende crucialmente tanto de fatores internos quanto externos. Estratégias de crescimento induzidas por exportações tendem a ter sucesso em conjunturas de comércio exterior caracterizadas por acesso previsível a mercados em expansão. Para qualquer país isoladamente e, basicamente, mesmo para a América Latina como um todo, a situação econômica mundial deve ser vista como exogenamente determinada. Perspectivas para um desenvolvimento induzido por exportações dependem do crescimento dos merca-

dos presentes e potenciais e da participação da América Latina nesses mercados. Os principais fatores externos influentes nas perspectivas de exportação latino-americanas podem ser agrupados em três categorias: taxas de crescimento de longo prazo nos mercados de exportação latino-americanos atuais e potenciais, crescimento das exportações de fontes concorrentes e tendências no acesso a mercados, determinadas pelos desenvolvimentos da política comercial.

Embora este artigo enfatize o papel da política comercial, deve-se ressaltar que esta não pode ser vista exercendo uma influência independente sobre as perspectivas de exportação latino-americanas. Baixas taxas de crescimento e um ajustamento estrutural deficiente nos países importadores, frequentemente, proporcionam uma justificativa para, o estabelecimento de novas barreiras comerciais ou para a eliminação mais lenta das já existentes. Além do mais, o sucesso do desenvolvimento induzido por exportações, em alguns países, tem duas conseqüências importantes mas opostas para as perspectivas futuras das exportações de outros. A rápida penetração dos NICs asiáticos (e previamente do Japão) em indústrias especialmente "sensíveis" já desencadeou uma ação por parte dos Estados Unidos e da Comunidade Européia, visando a conter as importações. A habilidade das nações latino-americanas em exportar têxteis, vestuários, calçados e bens eletrônicos de consumo nos Estados Unidos e à Comunidade Européia foi, assim, solopada pelo sucesso passado de outros NICs; o impacto das exportações correntes brasileiras e mexicanas pode similarmente retardar o crescimento futuro das exportações de outras nações latino-americanas menos avançadas no processo de industrialização. Por outro lado, o crescimento rápido da renda nos NICs também significa a abertura de novos mercados potenciais importantes de exportação. A recente evolução dos padrões de comércio latino-americanos provê evidências que sustentam ambas as relações.

Ainda que o acesso aos mercados seja obviamente uma condição necessária para um desenvolvimento induzido por exportações

* N.T.: "Newly Industrializing" Countries.

bem sucedido, é igualmente claro que ela não é a única, nem mesmo a mais importante. Isto é evidenciado pelas taxas extremamente diferentes de crescimento das exportações e do PNB experimentadas pelos países latino-americanos nas últimas décadas. Qualquer que seja a conjuntura do comércio internacional, a habilidade do país em explorar as oportunidades disponíveis é determinada principalmente por fatores internos. Oportunidades crescentes para exportar não substituem insumos primários e intermediários adequados, capital físico e humano, ou know-how tecnológico e administrativo. E em muitos países menos desenvolvidos (LDCs*) são as próprias políticas econômicas nacionais os principais obstáculos para uma utilização eficiente dos recursos disponíveis.

Para a América Latina como um todo, o determinante mais importante das modificações anuais nas receitas de exportação é o ciclo de negócios das nações industriais. Mas este relacionamento precisa ser visto de uma perspectiva correta. É pouco provável que as nações industriais moldem sua política econômica de acordo com os potenciais benefícios comerciais aos exportadores latino-americanos — um crescimento rápido e contínuo nas nações industriais é desejado em seu próprio benefício, mas também propicia benefícios substanciais aos exportadores que servem àqueles mercados. As decisões quanto à política comercial, em contraste, representam um “trade-off” entre beneficiar os interesses dos produtores domésticos de um lado, e os consumidores domésticos e fornecedores do exterior de outro.

Assim, a política comercial representa uma área importante, em que as escolhas de políticas das nações mais avançadas podem ser de interesse vital para a América Latina; mas é também uma área em que os responsáveis pela política econômica conscientemente pesam as perspectivas de crescimento e desenvolvimento dos LDCs contra os custos econômicos e políticos internos de curto

prazo da penetração de importações (2).

Mesmo que as barreiras ao comércio não sejam primordiais na lista de fatores que determinam os delineamentos de um desenvolvimento induzido por exportações, elas têm um impacto considerável. Evidências a partir do Kennedy Round sugerem que os exportadores de bens manufaturados dos LDCs respondem de fato às modificações na lucratividade marginal resultantes de reduções tarifárias do tipo Nação Mais Favorecida (MFN*) e que sua resposta é de fato tão intensa quanto a de seus correspondentes no mundo industrial (3). Vale também a pena notar que, em contraste com as mais recentes propostas em favor da reestruturação da economia mundial para promover os interesses das nações em desenvolvimento, a redução das barreiras ao comércio provê a possibilidade de ganho mútuo, pelo menos a mais longo prazo (4).

Mercados Passados e Futuros para os Exportadores Latino-Americanos

A importância da liberalização do comércio em facilitar o crescimento e a diversificação das exportações deve ser examinada no contexto recente do desempenho das exportações latino-americanas. Dados sobre fontes, destino e composição da cesta

(2) ODELL (1980) enfatizou o custo político para os Estados Unidos de fechar os mercados domésticos aos exportadores latino-americanos. Em alguns casos, o Departamento de Estado aliou-se às nações exportadoras opondo-se a medidas tais como taxas alfandegárias de compensação.

* N.T.: Most-Favored-Nation.

(3) FINGER (1976a).

(4) CLINE (1979) resumiu os custos e benefícios de propostas feitas nos últimos anos. Enquanto a liberalização do comércio deveria melhorar a eficiência econômica mundial, existe a possibilidade de movimentos adversos nos termos de troca e a certeza de problemas de ajustamento setorial de curto prazo para os países liberalizantes.

* N.T.: Less Developed Countries.

de bens exportados pela América Latina proporcionam informação útil de três tipos: em primeiro lugar, os laços atuais de comércio indicam a magnitude dos ganhos potenciais, relativamente ao comércio existente, de uma melhora nos termos de troca e também implicam a existência de redes de comunicação, comercialização e transporte que aumentam o grau de resposta de curto prazo dos exportadores e importadores a modificações nos incentivos ao comércio. Em segundo lugar, as tendências do desempenho das exportações proporcionam evidências com respeito à importância de reduções tarifárias dos tipos Nação Mais Favorecida (MFN) e Sistema Generalizado de Preferências (GSP), relativamente a outros fatores importantes que influenciam as perspectivas de exportação da América Latina. Finalmente, as tendências de longo prazo da participação nos mercados refletem as forças políticas e econômicas globais que promovem ou retardam o comércio entre as nações latino-americanas e qualquer mercado de exportação dado.

Fontes. Informações agregadas sobre as tendências das exportações latino-americanas são freqüentemente informações sobre o desempenho das exportações de apenas umas poucas nações mais importantes que dominam os totais. O Brasil — quinta maior nação do mundo em área e sétima em população — sozinho responde por quase 1/5 do total das exportações latino-americanas e por uma porção ainda maior, cerca de 1/3, do total das exportações de manufaturados⁽⁵⁾. Na exportação de manufaturas, o Brasil, o México e a Argentina conjuntamente comercializam quase a metade do total. Quanto aos bens primários, a Venezuela é o maior exportador latino-americano; suas receitas, quase inteiramente provenientes da exportação de petróleo, geram mais de 1/5 do total regional. A Venezuela, o Brasil, a Argentina e o México conjuntamente respondem por cerca

de metade do total das exportações primárias da América Latina. Cada uma das nações restantes responde apenas por uma pequena fração da receita regional agregada, proveniente de exportações primárias, embora algumas sejam fontes importantes de exportações primárias específicas, como é o caso da Bolívia (estanho), Chile (cobre), Colômbia (café), Equador (bananas) e Jamaica (bauxita). Desta forma, dados agregados de comércio — e inferências a partir deles — devem ser interpretados cuidadosamente, levando em conta a diversidade entre as nações em termos de tamanho, dotação de recursos, e grau de desenvolvimento.

Composição. As estatísticas agregadas do comércio latino-americano para as últimas décadas refletem o rápido crescimento da produção na região e um aumento ainda mais rápido da participação dos produtos industriais no total das exportações. Tomando cada nação individualmente, a parcela das manufaturas no total das exportações hoje varia de menos de 5% na Venezuela, Bolívia e Equador, até cerca de 30% nos casos do México e Uruguai (veja Tabela 1). Embora o Brasil, o México e a Argentina tenham obtido os ganhos mais substanciais na expansão da produção industrial, países como El Salvador, República Dominicana, Peru, Colômbia, Guatemala e Uruguai registraram um crescimento médio anual das exportações de manufaturados maior do que 15% entre 1973 e 1976⁽⁶⁾.

Apesar de o crescimento das exportações não tradicionais, especialmente de manufaturas, ser a meta de todas as nações latino-americanas, as exportações primárias ainda geram cerca de 4/5 dos ganhos totais da região com o comércio exterior. A Tabela 2 indica as principais exportações primárias, por país, dos membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Produtos tropicais incluindo café, açúcar e algodão são exportados por vários países; todavia, a Argentina é o único país latino-americano a

(5) As frações não relativas ao comércio latino-americano total, incluindo as nações do Caribe, a menos que indicando de outra forma. Para as fontes dos dados, veja as notas relativas às Tabelas.

(6) As taxas de crescimento computadas a partir de valores nominais das exportações estão em *World Development Report*, 1979, table 12.

exportar um amplo leque de mercadorias agrícolas de zona temperada, diretamente competitivas com a produção das nações desenvolvidas⁽⁷⁾.

Mercados. Em termos dos níveis correntes de exportação, três mercados dominam as estatísticas agregadas de comércio: os Estados Unidos, respondendo por quase 1/3 do total das exportações latino-americanas, a Comunidade Européia, por mais de 1/5 do total, e o comércio entre os próprios países latino-americanos, respondendo também por cerca de 1/5 (veja Tabela 3). A decomposição da participação agregada por classes de bens, mostrada na Tabela 4, para os membros da ALALC, revela importantes diferenças entre os mercados de exportação. Exportações de alimentos constituem o grosso das vendas às nações do Bloco Soviético. Em contraste, bens manufaturados totalizam cerca do total das vendas no interior da América Latina e quase a metade das exportações entre os membros da ALALC. A participação de manufaturas nas exportações para os mercados da Comunidade Européia, dos Estados Unidos e do Japão corresponde a cerca de 1/5.

As tabelas 3 e 5 mostram as tendências da participação das exportações da ALALC e da América Latina como um todo para os principais mercados. Quanto às exportações totais (Tabela 3), os mercados da Comunidade Européia e dos Estados Unidos têm declinado em importância relativa, enquanto que o comércio entre os países latino-americanos tem crescido substancialmente. Estas tendências mostram-se ainda mais surpreendentes quando as exportações são desagregadas. Como indica a Tabela 5, o declínio na importância relativa do mercado norte-americano para a exportação de manufaturados e o aumento concomitante do comércio de manufaturados, entre países latino-americanos, têm sido impressionantes. Ainda que a participação da OPEP e do Bloco Soviético seja pequena, a Tabela 3 indica uma rápida ex-

pansão das exportações para estes mercados não tradicionais. Em contraste, as vendas para o mercado japonês têm mostrado um crescimento agregado apenas modesto, a despeito da elevada taxa de crescimento do PNB do Japão durante o período.

Outros direcionamentos similares são evidentes na parcela da ALALC no total das importações provenientes de todos os LDC⁽⁸⁾ para os principais mercados de exportação latino-americanos, como mostra a Tabela 6. Os membros da ALALC têm suprido uma parcela declinante do total das importações da Comunidade Européia e dos Estados Unidos provenientes de todos os LDCs, tanto para o comércio total como para manufaturados. Igualmente, os produtos da ALALC têm respondido por uma fração declinante das próprias importações primárias da América Latina, refletindo em parte a crescente importância das importações de combustíveis no total. Mas no caso de manufaturados, a porcentagem das importações totais provenientes de todos os LDCs que é suprida pelos membros da ALALC aumentou tanto para esta quanto para a América Latina como um todo.

Essas tendências iluminam a importância relativa dos desenvolvimentos recentes da política comercial para as exportações latino-americanas. O muito discutido aumento do protecionismo por parte dos Estados Unidos e da Comunidade Européia é consistente com a importância declinante destes mercados para os exportadores latino-americanos. Todavia, as novas barreiras têm por alvo especialmente as exportações rapidamente crescentes dos NICs da Ásia. A participação decrescente da ALALC nas importações totais de manufaturados provenientes de todos os LDCs indica que outros LDCs fornecedores estão aumentando sua penetração nos mercados protegidos, mais rapidamente que os

(7) Sobre a importância relativa das nações latino-americanas nos mercados mundiais para as exportações agrícolas individuais, veja VALDES (1979).

(8) O uso da participação nos mercados de exportação elimina a maior parte dos efeitos dos ciclos de negócios dos países importadores. As importações LDC totais, e não as importações totais, são utilizadas para reduzir os efeitos de alterações na composição.

produtores latino-americanos. Assim, as dimensões usuais da competitividade das exportações e não a exclusão por meio de barreiras não-tarifárias parecem ser o fator principal do fenômeno.

Outra influência potencial sobre as vendas latino-americanas de manufaturados nos mercados dos Estados Unidos e da Comunidade Européia é o Sistema Generalizado de Preferências (GSP). Sob o GSP, às exportações de manufaturados provenientes da América Latina e de outras áreas em desenvolvimento é concedido acesso preferencial aos mercados protegidos das nações industriais⁽⁹⁾. O plano da Comunidade Européia entrou em vigor em 1971, enquanto que o dos Estados Unidos não foi implementado senão em 1976. Este atraso pode ter contribuído para uma expansão relativa das exportações para a Comunidade Européia, refletindo, ao menos em parte, o desvio de parte das exportações dos mercados norte-americanos. A parcela latino-americana nas exportações de manufaturados para a Comunidade Européia aumentou até 1976, mas declinou de 1976 a 1977; a parcela dos Estados Unidos nestas mesmas exportações apresentou uma tendência declinante até 1975, como uma reversão que coincide com a implementação do esquema GSP nos Estados Unidos. Todavia, uma explicação mais provável destes movimentos reside na localização no tempo da recessão de meados da década dos 70 na Comunidade Européia e nos Estados Unidos. E, como indica a Tabela 6, os exportadores latino-americanos continuaram a perder terreno em ambos os mercados para outros ofertantes LDC — ao menos em termos relativos — depois que o GSP entrou em vigor.

O rápido crescimento das vendas de manufaturados da ALALC no interior da América Latina pode resultar em parte dos la-

ços preferenciais existentes. Todavia, se o acesso preferencial da ALALC teve um impacto apreciável nos padrões agregados de comércio, ele parece refletir-se antes no nível da participação nos mercados do que na taxa de crescimento; as exportações de manufaturados da ALALC para o resto da América Latina têm crescido ainda mais rapidamente que o comércio entre os membros da ALALC. O rápido crescimento da região, mais do que a política comercial da ALALC, tem sido, provavelmente, o principal fator responsável pela crescente importância do comércio de manufaturados entre países latino-americanos.

Em contraste com o modesto crescimento na importância relativa do mercado da Comunidade Européia para os manufaturados latino-americanos, as exportações primárias para a Comunidade Européia caíram acentuadamente, de mais de 1/3 do total da ALALC em 1973 para menos de 1/5 em 1974, tendo a parcela permanecido próxima desta proporção desde então⁽¹⁰⁾. Um motivo importante para esta queda acentuada é o fato de a Comunidade Européia responder apenas por uma pequena fração das exportações de petróleo latino-americanas. Quando o preço das exportações de petróleo elevou-se violentamente em 1974 — e a partir de então — a parte da Comunidade Européia no *valor* das receitas totais da exportação de bens primários automaticamente declinou. Todavia, as exportações para a Comunidade Européia em outras categorias também declinaram em termos relativos e às vezes em termos absolutos.

Um possível fator influenciando as exportações de produtos primários que não combustíveis para a Comunidade Européia é o tratamento especial concedido pela Comunidade a mais de cinquenta nações em desenvolvimento da África, do Caribe e do Pacífico (ACP). Sob a Con-

(9) Os efeitos do GSP sobre o comércio latino-americano são discutidos na seção 2 deste artigo. Os diversos esquemas são brevemente descritos em *IMF Survey*, July 4, 1977. Sobre o background da questão GSP, veja MURRAY (1977).

(10) O total da ALALC é utilizado aqui porque os exportadores do Caribe podem ter-se beneficiado dos laços especiais com a Comunidade Européia, como descrito abaixo.

venção de Lome, assinada em 1975 e renovada em 1978, os países da ACP têm livre acesso aos mercados da Comunidade Européia para a maior parte de suas exportações⁽¹¹⁾. Embora as nações da ACP estejam entre as mais pobres e menos desenvolvidas do mundo, elas competem com a América Latina em vários mercados de produtos agrícolas primários especialmente produtos agrícolas primários, especialmente produtos tropicais, como café, cacau, bananas e algodão. Todavia, a participação da Comunidade Européia no total das exportações primárias da ALALC tendeu a elevar-se a partir de 1975, de forma que o impacto imediato de um novo direcionamento no comércio induzido pela Convenção de Lome parece ser brando. Por exemplo, nas SITC*0-1, que incluem todos os produtos alimentares tropicais, a participação da Comunidade Européia no total das exportações caiu entre 1973-75, mas tem-se elevado subsequenteiramente. A participação da ALALC no total das importações da Comunidade Européia de produtos SITC 0-1 provenientes de todas as fontes LDC segue um padrão temporal similar. Isso sugere que outros fatores, tais como o ciclo de negócios na Comunidade Européia e os movimentos de preços de exportações individuais, são mais importantes que as preferências Lome como determinantes das tendências da participação nos mercados.

Mercados de exportação podem ser considerados importantes tendo como critério seu tamanho atual ou seu potencial de crescimento. Cerca de 2/3 das receitas de exportação latino-americanas ainda pro-

vêm do comércio com as nações industriais, seus parceiros tradicionais. Em termos do potencial de crescimento, todavia, outros mercados parecem ser mais promissores. A extrapolação de tendências recentes sugere duas generalizações com respeito ao crescimento futuro das exportações latino-americanas. A primeira, o mercado mais promissor para as exportações de manufaturados da América Latina parece ser a própria América Latina. Quase alcançando a importância dos mercados dos Estados Unidos e da Comunidade Européia combinados, o mercado latino-americano está crescendo muito mais rapidamente e tem muito menor probabilidade de ser afetado em futuro próximo pela proliferação de novas barreiras ao comércio. A segunda, os mercados mais promissores para as exportações primárias da América Latina são as nações do Bloco Soviético e da OPEP. Embora as vendas correntes para esses mercados ainda sejam pequenas, um rápido crescimento da demanda é provável, particularmente da demanda por importações de alimentos, na medida em que a diversificação da oferta torna-se uma preocupação crescente. Isso não significa que os mercados dos Estados Unidos e da Comunidade Européia de manufaturados e produtos primários necessariamente declinarão em tamanho absoluto. Mas é provável que, caso o rápido crescimento das exportações desejado pelas nações latino-americanas seja logrado, ele o será nessas direções novas e não tradicionais.

Os esforços latino-americanos para melhorar as perspectivas de suas exportações têm sido dirigidos, pelo menos, com a mesma intensidade tanto aos mercados do passado como aos mercados do futuro. Devido ao fato de o comércio com os parceiros tradicionais ainda gerar a maior parte das receitas de exportação, melhoras ainda que modestas nos termos de troca podem proporcionar benefícios agregados consideráveis. Em relação ao comércio entre os países latino-americanos, a América Latina tem estado na vanguarda dos esforços dos LDCs para conseguir benefícios por meio

N.T.: Standard International Trade Classification (Classificação Uniforme do Comércio Internacional).

(11) Sobre o Acordo de Lome e outros arranjos preferenciais com a CE potencialmente desvantajosos aos exportadores latino-americanos concorrentes, veja *IMF Survey*, July 4, 1977. Preferências um pouco mais restritas eram dadas a um grupo menor de nações sob acordos bilaterais anteriores e às Convenções Yaoundé de 1963 e 1969.

da integração econômica, mas os dados sugerem que esses esforços não tiveram o impacto agregado importante até agora⁽¹²⁾. E ainda que as vendas de alimentos para o Bloco Soviético e para a OPEP possam representar uma fonte importante de receitas de exportação para algumas nações latino-americanas, os determinantes principais de tal comércio são mais políticos do que econômicos, e, portanto, envolvem decisões que estão fora da esfera usual das opções de comércio internacional.

2. LIBERAÇÃO PREFERENCIAL MFN: CONSEQUÊNCIAS PARA A AMÉRICA LATINA

Individualmente, como bloco regional, e no interior do "grupo dos 77" as nações latino-americanas têm estado na vanguarda dos esforços para melhorar o acesso dos LDCs aos mercados, particularmente por meio da liberalização das tarifas existentes e das barreiras não-tarifárias nas nações avançadas. A questão isolada mais importante da liberalização para a América Latina tem sido o estabelecimento do GSP que figura como item número 1 da agenda da conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD*), há mais de uma década. O GSP foi significativo não apenas pelos benefícios diretos que poderia prover, mas também como o primeiro passo de maior importância para estabelecer o princípio mais amplo de um tratamento preferencial sistemático aos LDCs no interior da economia internacional. A aceitação do GSP pelas nações industriais

avançadas assinalou sua disposição de afastar-se de um dos princípios centrais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT*), do tratamento MFN, isto é, comércio não discriminatório entre membros do GATT⁽¹³⁾.

Os negociadores do Tóquio Round deram um importante passo adicional nessa direção, ao institucionalizarem o tratamento preferencial às nações em desenvolvimento no interior do GATT. Todavia, a aceitação oficial por parte do GATT do princípio da discriminação favorecendo os LDCs veio acompanhada de cláusula explícita, segundo a qual, para qualquer nação, o *status* preferencial é inerentemente temporário e condicional por natureza. Especificamente, espera-se de cada LDC que ele gradativamente abandone seu *status* preferencial e assumam cada vez mais as plenas responsabilidades sob as regras do GATT, na medida em que os objetivos desenvolvimentistas desta nação forem sendo alcançados. A condicionalidade do tratamento preferencial, agora referida como questão da "graduation" é de particular importância para a América Latina, porque as principais nações latino-americanas estão entre os LDCs mais avançados em termos de desenvolvimento industrial ou de renda *per capita*.

As perspectivas de comércio latino-americanas foram alteradas por amplas modificações recentes no acesso aos mercados, numa base preferencial por meio da implementação do GSP, e numa base não-discriminatória por meio da conclusão do Tóquio Round. As consequências para a América Latina desses principais desenvolvimentos são interdependentes. Num futuro próximo, as reduções tarifárias tipo MFN negociadas no Tóquio Round, da forma como estão sendo implantadas, reduzirão a margem de preferência atualmente desfrutada pelas nações qualificadas sob

* N.T.: United Nations Conference on Trade and Development.

(12) No longo prazo, a integração regional pode influenciar a localização de novos investimentos no interior do grupo das nações-membro, estimulando, assim, o crescimento, ao aumentar o retorno social do investimento. No caso da ALALC, há pouco evidência de que isto tenha ocorrido.

* Idem: General Agreement Tariffs and Trade.

(13) Deve-se reconhecer, todavia, que o princípio MFN já esteve sujeito a muitas exceções importantes; veja DAM (1970).

o GSP. Num prazo mais longo, algumas das principais nações latino-americanas provavelmente estarão entre os primeiros LDCs a enfrentarem a "graduation" de um *status* preferencial, incluindo a qualificação para o GSP. Isto significará não apenas competição em termos eqüitativos⁽¹⁴⁾ — em vez de preferenciais, com outros exportadores, sobretudo de países desenvolvidos, nos mercados protegidos das nações avançadas, — mas também competição em termos desiguais, ou seja, não preferenciais, com exportadores dos LDCs ainda não suficientemente adiantados, ao longo do processo de desenvolvimento, para serem promovidos.

Benefícios para a América Latina sob o GSP

Enquanto o GSP tende a aumentar as receitas das exportações atuais dos LDCs⁽¹⁵⁾, sua principal justificativa para isto é o argumento de indústria nascente aplicado às indústrias dos LDCs como um todo. Ao fornecer, efetivamente, subsídios às exportações de um vasto leque de manufaturados dos LDCs, o GSP deve impulsionar forças "dinâmicas" que induzirão os produtores emergentes a uma eventual competitividade internacional. Sejam quais forem os méritos teóricos, os benefícios efetivos para a América Latina do estímulo às exportações dos vários esquemas GSP, agora em vigor, têm sido bastante modestos. O mais importante plano do GSP para a América Latina é o dos Estados Unidos, com uma criação bruta de comércio estimada em 175 milhões de dólares em 1978. Os benefícios comerciais para a Amé-

rica Latina dos demais ajustamentos importantes do GSP, os da Comunidade Européia e do Japão, são estimados na ordem de 32 milhões e 48 milhões de dólares, respectivamente, para 1976⁽¹⁶⁾.

Estas cifras relacionadas à expansão do comércio indicam apenas o sucesso que representou o GSP na sua concepção original de estimular as exportações industriais; benefícios dinâmicos resultantes de fatores "learning-by-doing" e padrões de investimentos mais eficientes são presumivelmente proporcionais ao aumento induzido no comércio. Todavia, o GSP também pode gerar benefícios estáticos. Para calcular os benefícios estáticos, as receitas provenientes da expansão das exportações devem ser reduzidas pelo custo social alternativo dos recursos requeridos para gerar as exportações adicionais. Por outro lado, os benefícios estáticos também incluem quaisquer aumentos nos preços recebidos pelas exportações, que teriam ocorrido mesmo na ausência de acesso preferencial a mercados. Onde as tarifas MFN são elevadas e os exportadores podem captar a maior parte da diferença entre preços domésticos e internacionais, os benefícios estáticos podem ser substanciais. Isso depende crucialmente dos instrumentos utilizados para limitar o acesso preferencial dos LDCs a alguns mercados particulares. A estrutura de alguns planos, particularmente os da Comunidade Européia, tende a reduzir o poder de barganha dos fornecedores LDC em exportações GSP e assim reduzir esta fonte potencial de benefícios.

O GSP teve um impacto relativamente menor sobre as exportações industriais da América Latina. Em parte, isto deve-se ao fato de que os planos principais estão longe de ser "generalizados" no acesso preferencial concedido. Restrições sobre a qualificação de países e mercadorias reduzem grandemente os ganhos potenciais. No caso dos Estados Unidos, três aspectos das regras do GSP limitaram os benefícios à América Latina: exclusões por "necessidades concor-

(14) Evidentemente, enquanto qualquer proteção perdura, a competição dá-se em termos desiguais com os produtores domésticos das nações importadoras.

(15) O grau em que isto acontece depende das particularidades da implementação assim como da competitividade dos mercados em que os bens são comercializados. Veja MURRAY (1977) sobre o esquema da CE.

(16) OEA (1980)

renciais'', exclusões de manufaturados em setores sensíveis às importações e exclusão dos países membros da OPEP.

Exclusões por necessidade concorrencial limitam severamente as importações provenientes dos principais fornecedores LDC de mercadorias específicas, a despeito de seu *status* global de desenvolvimento. Se um país fornece mais de 50% do total das importações norte-americanas de um item selecionado, ou uma quantidade por ano avaliada em excesso a um limite ajustado anualmente em dólar, o país torna-se desqualificado para o acesso quanto a este item. Esta cláusula pretende, em parte, reservar tratamento preferencial para exportações em relação às quais as nações beneficiárias ainda não tenham estabelecido uma capacidade produtiva significativa. Em termos absolutos, as restrições por necessidade concorrencial afetam primordialmente as nações mais desenvolvidas entre os LDCs. Estes mesmos países também derivam os benefícios mais amplos em termos absolutos do programa. Por exemplo, o México exportou cerca de 1,5 bilhão de dólares em produtos GSP para os Estados Unidos em 1978. Por causa das exclusões por necessidade concorrencial, todavia, menos de 1/3 destas exportações eram qualificadas para um tratamento livre de tarifas sob o plano norte-americano. Quando o impacto de exclusões por necessidade concorrencial é expresso como uma proporção das exportações de outra forma qualificáveis, mesmo as nações latino-americanas mais pobres apresentam redução substancial dos benefícios GSP totais. De fato, as proporções tendem a ser maiores para os menos industrializados no grupo, porque seu setor manufatureiro não se tornou ainda diversificado. Para a América Latina como um todo, produtos GSP exportados para os Estados Unidos em 1978 foram avaliados em 3,5 bilhões de dólares. Não obstante, apenas cerca de 1,5 bilhão de dólares deste comércio eram de fato qualificados para o tratamento isento de tarifas aduaneiras (17).

(17) OEA (1980).

O esquema preferencial dos Estados Unidos também exclui de qualificação todos os itens que, por serem sensíveis às importações, são capazes de suscitar medidas de auxílio. Tais itens incluem têxteis e vestuário, calçados, relógios, bicicletas, pneumáticos e alguns produtos de ferro e de aço. Com efeito, nega-se explicitamente tratamento preferencial precisamente para aqueles manufaturados trabalho-intensivos, com os quais os LDCs como um grupo já lograram considerável penetração nos mercados, mesmo sem a ajuda do acesso preferencial, vale dizer, aqueles nos quais têm demonstradamente a maior vantagem comparativa (18). Decididamente, o mais importante exemplo são os têxteis, em que a proteção tarifária e não-tarifária norte-americana permanece muito maior do que para qualquer outra indústria manufatureira. O efeito de tais exclusões é encorajar apenas a produção de bens nos quais as nações em desenvolvimento não demonstraram vantagem comparativa sobre os produtores dos países industriais. Desta forma, um efeito a mais longo prazo do GSP poderia ser a promoção de uma divisão internacional do trabalho relativamente ineficiente (19).

Na América Latina, o Brasil e o México são atualmente os mais afetados pela exclusão de manufaturas sensíveis às importações.

Todavia, ao longo da duração do plano norte-americano (até 1986, a menos que renovado), a exclusão dos próprios itens que foram no passado o ponto de partida da rota para a industrialização também torna o programa muito menos valioso para aqueles países que estão começando agora a estabelecer a sua capacidade industrial. Com efeito, os caminhos experimentados e comprovados para a diversificação das

(18) Na realidade, a vantagem comparativa é frequentemente suplementada por incentivos governamentais à exportação.

(19) O Japão e a CE também restringem, através de meios algo diferentes, o acesso preferencial do grupo "inoportuno" de exportadores LDC que já são internacionalmente competitivos.

exportações industriais dos LDCs estão agora duplamente bloqueados, pelo protecionismo crescente nos países importadores e pelas parcelas de mercado estabelecidas e mantidas pelos NICs.

Sob o Trade Act de 1974, os membros da OPEP (juntamente com a maior parte dos países do Bloco Comunista) foram excluídos das preferências norte-americanas. Na América Latina, os países assim excluídos foram a Venezuela e o Equador. Embora os benefícios econômicos potenciais do GSP fossem de menor importância para essas nações, sua exclusão teve considerável significado simbólico e político, particularmente à luz da sensibilidade latino-americana em questões de soberania nacional nos negócios com os Estados Unidos. O Trade Agreements Act de 1979 preparou o caminho para a inclusão destes países ao passar a palavra final ao presidente dos Estados Unidos; ambos os países estão agora incluídos na lista de beneficiários do GSP.

Resultados do Tóquio Round

O Round de Tóquio de negociações multilaterais de comércio chegou a uma conclusão formal em 1979. As negociações abarcaram um período de cinco anos, caracterizado por desordem econômica mundial, e a ênfase numa imposição mais estrita de regras de comércio refletia o medo generalizado de que pressões protecionistas seriam intensificadas por causa de um desempenho macroeconômico ruim nas principais nações industriais. A despeito (ou possivelmente em função) das condições mundiais desfavoráveis, os negociadores conseguiram acordos importantes em três áreas: reduções tarifárias MFN, "códigos de conduta" regeando as barreiras não-tarifárias ao comércio e modificações na própria estrutura do GATT. Cada conjunto de resultados tem implicações importantes para as perspectivas do comércio latino-americano. Todavia, lembrando que o Tóquio Round teve início com a promessa explícita de tratamento especial e mais favorável às nações em desenvolvimento, os ganhos potenciais da

América Latina podem parecer de fato modestos.

Reduções Tarifárias MFN

Ciclos anteriores de negociações já tinham obtido reduções importantes de tarifas de tipo MFN, de modo que cortes generalizados subsequentes nas tarifas passaram a não ser tão prioritários. Sob pressão da Comunidade Européia, os cortes foram de alguma forma mais amplos para taxas acima da média, de forma a alinhá-las aos níveis globais de proteção tarifária — uma abordagem "harmonizadora". Para os produtos industriais, a redução média foi de cerca de 13% para os Estados Unidos, 27% para a Comunidade Européia, 28% para o Japão e 34% para o Canadá⁽²⁰⁾. Não obstante, porque a maior parte das tarifas já era bastante baixa, estes cortes percentuais representaram apenas modificações de menor importância no grau de proteção oferecido aos fornecedores domésticos. Mesmo assim, os representantes dos LDCs expressavam o temor de que os benefícios comerciais obtidos sob o GSP fossem seriamente erodidos.

Reduções tarifárias MFN têm dois efeitos sobre o valor das exportações dos LDCs. Como enfatizado pelos LDCs, as reduções de tarifas MFN diminuem efetivamente a margem de preferência por bens qualificáveis para tratamento GSP⁽²¹⁾. Todavia, estes bens respondem por uma pequena fração do total das exportações dos LDCs, mesmo no caso de categorias de produtos incluídas nos planos GSP. No caso das exportações latino-americanas para os Estados Unidos, apenas 22% entram na qualifi-

(20) *Wall Street Journal* (22), June 1979.

(21) De fato, a oposição potencial a futuras reduções tarifárias MFN por parte do princípio GSP como um argumento contra sua aceitação pelos membros do GATT. Por outro lado, não há evidência de que as ofertas efetivas das maiores nações no Round de Tóquio tenham sido de alguma forma afetadas pela possível erosão dos benefícios GSP.

cação dos produtos cobertos pelo GSP (22). Desta fração, menos da metade recebe de fato isenção de tarifas aduaneiras sob o GSP, com a maior parte do restante eliminada por cláusulas de necessidade concorrencial do plano norte-americano. Em contraste, qualquer redução tarifária MFN aplicar-se-ia a todas as importações dentro de uma dada classificação de produtos. Desta forma, cortes de tarifas MFN poderiam, em termos líquidos, encorajar as exportações latino-americanas para os Estados Unidos, mesmo no caso daqueles produtos açambarcados pelos GSP. O GSP tem também por alvo bens manufaturados. Reduções tarifárias MFN sobre mercadorias primárias trariam, sem dúvida, benefícios comerciais à América Latina; na verdade, as reduções tarifárias para produtos tropicais constituíram uma das áreas de maior preocupação para os negociadores.

Estimativas empíricas preparadas pelo Secretariado da Organização dos Estados Americanos (OEA) sugerem que o novo comércio latino-americano criado pelas reduções tarifárias MFN poderia mais do que compensar as perdas comerciais resultantes da erosão do GSP (23). Todavia, as estimativas agregadas mascaram importantes consequências distributivas para a América Latina. Como apresentado na Tabela 7, a previsão da OEA de um aumento líquido no valor das exportações totais latino-americanas para os Estados Unidos (em 1978 US\$ dólares) de cerca de 20 milhões de dólares é o resultado líquido de um ganho substancial do México (mais de 30 milhões de dólares), ganhos menores para algumas nações, especialmente Caribe e América Central, e perdas de proporções variadas para a maior parte dos paí-

ses da ALALC. A maior perda em dólar está prevista para o Brasil, uma redução nas exportações da ordem de 8 milhões de dólares e uma perda apenas ligeiramente menor para a Argentina (24). As reduções MFN parecem dessa forma prejudicar as perspectivas de exportações de algumas nações da América Latina (25). Isto não constitui um argumento contra as reduções tarifárias MFN. Não obstante, dado o compromisso do Tóquio Round com um tratamento especial e mais favorável para as nações em desenvolvimento, ações compensatórias apropriadas, tal como uma expansão da cobertura do GSP ou novos cortes tarifários MFN sobre bens de particular interesse para os países em questão, constituem um problema legítimo. Os Estados Unidos, todavia, argumentaram que o GSP e o MFN devem ser tópicos inteiramente desvinculados.

Códigos de conduta

Potencialmente, o resultado de maior alcance do Tóquio Round foi a formulação de códigos regendo as barreiras não-tarifárias ao comércio. Um elemento especial dos novos códigos, e o fator mais crítico na determinação do seu impacto, é a especificação detalhada de um mecanismo

(22) OEA (1980).

(23) OEA (1980). As estimativas da OEA são baseadas numa metodologia desenvolvida por BALDWIN e MURRAY (1977). GINMAN, PUGEL e WALTER (1979a) alegam que esta abordagem conduz a subestimação sistemática da erosão do GSP. Suas próprias estimativas indicam uma queda nas exportações totais como o provável resultado.

(24) Como mencionado anteriormente com respeito ao GSP, os assim chamados benefícios comerciais de reduções tarifárias MFN referem-se à mudança induzida nas exportações totais para o mercado norte-americano, definição que difere daquela usualmente utilizada em estimativas empíricas dos ganhos estáticos de liberalização do comércio. A abordagem BALDWIN-MURRAY não engloba ganhos de termos de troca dos exportadores.

(25) Cálculos muito grosseiros da ordem de magnitude dos efeitos líquidos sobre o comércio latino-americano de reduções de tarifas MFN pela CE e Japão foram preparados pela OEA a partir de dados da UNCTAD para todos os LDC como grupo. Eles indicam que os resultados aumentos líquidos no valor das exportações para a CE e para o Japão correspondem aproximadamente à metade e a 1/3, respectivamente, dos ganhos de exportação para os EUA. Os dados da UNCTAD não permitem uma discriminação dos benefícios por países, mas é razoável postular uma variação entre países, como no caso dos EUA.

internacional de resolução de divergências para cada um deles, acoplado a um esquema dinâmico, para o cumprimento dos prazos de cada etapa, com a intenção óbvia de impedir os atrasos intermináveis característicos de outros procedimentos legais internacionais. Enquanto aclamados por alguns como o principal passo em direção a um comércio mais livre, os códigos foram fortemente apoiados pelas indústrias norte-americanas, preocupadas com a eliminação de abusos (reais ou imaginários) perpetrados por seus concorrentes do exterior⁽²⁶⁾. É significativo que o preço pago pela administração Carter para a aprovação pelo Congresso do Tóquio Round tenha incluído uma reorganização do aparato administrativo para a implementação da política comercial norte-americana em áreas cobertas pelos códigos. Em particular, a autoridade para administrar as taxas alfandegárias de compensação foi deslocada do Departamento do Tesouro, relativamente orientado para o livre comércio, para o Departamento de Comércio. Apesar do otimismo reinante em muitos círculos, alguns críticos vêem os códigos como uma fonte de riqueza para os advogados, mas com pouco impacto provável sobre as práticas restritivas ao comércio.

Os códigos foram concluídos com sucesso para cinco categorias principais de distorções não-tarifárias no comércio: avaliação alfandegária, intervenção governamental, concessão de licenças para importação, subsídios e taxas alfandegárias de compensação e regulamentação de padrões e de técnicas. Os códigos reconhecem explicitamente que as ações governamentais tomadas na persecução de objetivos domésticos legítimos podem ter efeitos importantes sobre o comércio externo, e que as políticas adotadas por razões primordialmente domésticas podem ser administradas de maneira discriminatória para os fornecedores do exterior. Todos os códigos estabelecem um tratamento especial e mais favorável para as nações

em desenvolvimento. O tratamento preferencial permite especial consideração aos fornecedores LDC ao aumentar seu acesso aos mercados de exportação, e também aos governos dos LDCs uma margem de manobra maior na aplicação (temporária) das medidas de distorção ao comércio, na medida em que são requeridas pelos objetivos desenvolvimentistas.

Dos cinco códigos concluídos, o mais importante para a América Latina e outras regiões em desenvolvimento é aquele que regulamenta o uso de subsídios e taxas alfandegárias de compensação. Os países desenvolvidos que assinaram o código concordam em abster-se da maior parte dos subsídios à exportação, assim como de subsídios domésticos de impacto substancial sobre o comércio externo. Aos LDCs, todavia, é permitido o uso direto de subsídios às exportações como parte de seus programas globais de desenvolvimento, com a cláusula de que tais subsídios devem ser eliminados à medida que a competitividade internacional seja alcançada. Essas regras descrevem essencialmente o *status quo*. Com respeito às taxas alfandegárias de compensação aplicadas pelas nações importadoras, as regras são mais brandas para as exportações subsidiadas dos LDCs. Em particular, um teste formal de prejuízo ao importador é requerido antes que um subsídio possa ser compensado. Também o mecanismo de resolução de disputas especificado não será invocado quando as exportações provenientes dos LDCs que se beneficiam de subsídio doméstico erodirem o mercado de uma outra nação exportadora em desenvolvimento.

Para as nações latino-americanas que estão atualmente subsidiando as exportações como importante componente de seus programas globais de crescimento industrial, esse tratamento preferencial pode representar um benefício significativo. Sob o Trade Agreements Act de 1979, os Estados Unidos podem conceder um tratamento de taxas de compensação mais branda (isto é, condicional a um teste de prejuízo material à indústria que está competindo com as

(26) BALDWIN (1979).

importações) apenas aos LDCs que assinaram o código. Todavia, ao assiná-lo, os LDCs mais avançados ficam obrigados a uma possível eliminação dos subsídios. Até janeiro de 1980, apenas o Brasil, o Chile e o Uruguai⁽²⁷⁾, tinham assinado o código de subsídios, embora espere-se que outros também venham a fazê-lo.

Os negociadores não concluíram com sucesso o código de conduta para a classe de barreiras não-alfandegárias de maior interesse para os exportadores latino-americanos — salvaguardas contra importações que causem rupturas. A formulação de tal código teria grande significado potencial para todas as áreas que estão experimentando um rápido desenvolvimento industrial. As taxas muito elevadas de crescimento de algumas categorias de exportações dos LDCs freqüentemente desencadearam uma ação protecionista “temporária” pelas indústrias afetadas dos países importadores. Este padrão tende a tornar-se ainda mais pronunciado na medida em que as nações latino-americanas e outros NICs prossigam aumentando a parcela dos manufaturados em suas exportações.

Os LDCs queixam-se de que as nações industrializadas utilizam-se essencialmente de salvaguardas para permitir uma proteção perpétua a indústrias domésticas que já perderam sua competitividade a nível internacional. O código de salvaguardas asseguraria o caráter temporário desse tipo de proteção. Adicionalmente, o código teria requerido consideração especial para os exportadores dos LDCs potencialmente afetados, assim como uma compensação pelas perdas resultantes. Os LDCs também procuraram, sem sucesso, um compromisso por parte das nações industrializadas de deslocarem recursos das indústrias, em que

os LDCs conseguiram vantagem comparativa segura. À luz da sensibilidade política das questões envolvidas, não é surpreendente que nenhum acordo tenha sido alcançado pelos negociadores, e parece improvável que um amplo código de salvaguarda venha a ser concluído em futuro próximo⁽²⁸⁾.

A cláusula capacitadora

Além da prescrição de um tratamento especial e diferencial aos países em desenvolvimento, presente em cada um dos códigos, uma importante realização do Round de Tóquio foi alterar formalmente a estrutura do GATT, de forma a incorporar uma isenção permanente ao princípio de Nação Mais Favorecida, ao permitir explicitamente um tratamento preferencial aos LDCs em numerosos e amplos aspectos. Em 1968, uma desobrigação das regras do GATT foi requerida para permitir a introdução do Sistema Generalizado de Preferências (GSP), e, similarmente, as preferências comerciais garantidas por um LDC a outro foram tratadas como exceções específicas e limitadas ao princípio de não discriminação. Sob a “cláusula capacitadora” os membros do GATT podem oferecer tratamento especial e mais favorável aos países em desenvolvimento, em áreas como tarifas, barreiras não-tarifárias, arranjos regionais ou globais entre os países em desenvolvimento, e um tratamento especial para os países mais atrasados.

Os Estados Unidos pressionaram com sucesso em favor de uma ligação entre, de um lado, o tratamento especial concedido aos LDCs e, de outro, as prescrições para a eliminação gradual de tal tratamento para os LDCs mais avançados, de acordo com o seu progresso em direção ao desenvolvimento. A “graduation” das nações em desenvolvimento no sentido de assumirem plenas responsabilidades sob o GATT é portanto esperada na medida em que seu desenvolvimento e sua situação comercial

(27) O Brasil e o Uruguai estiveram juntos em numerosas disputas comerciais com os Estados Unidos a respeito de subsídios às exportações industriais (ODELL 1980). Os outros países representados em numerosas disputas — e que por esta razão provavelmente devem assinar — foram a Argentina e o México.

(28) GINMAN, PUGEL e WALTER (1979b).

o permitam. Não obstante, critérios específicos para a "graduation" não estão incorporados ao texto. As formas atuais mais importantes do tratamento preferencial sistemático são o GSP e os empréstimos subsidiados por instituições internacionais. No caso do GSP, a exclusão de tratamento preferencial obedece mais a uma base produto por produto do que a um critério global de desenvolvimento. Assim, uma nação em processo recente de industrialização, relativamente próspera, pode qualificar-se para tarifas preferenciais em qualquer indústria em que ela ainda não seja um importante exportador. Em contraste, empréstimos aos LDCs a taxas preferenciais são usualmente restritos com base na renda *per capita* (29).

3. GANHOS POTENCIAIS PARA A AMÉRICA LATINA DE UMA LIBERALIZAÇÃO FUTURA

Agora que as nações avançadas explicitamente estipularam um tratamento especial e mais favorável aos LDCs no interior da estrutura do GATT, quais são os "próximos passos" lógicos nos esforços de liberalização do comércio? Ao institucionalizarem um tratamento especial às áreas em desenvolvimento, pode parecer terem os membros do GATT abandonado o tratamento de Nação Mais Favorecida como meta, permitindo e mesmo encorajando a evolução de um sistema permanente de comércio em dois níveis. Todavia, a inclusão explícita do princípio de promoção, exprimindo a natureza temporária e condicional do tratamento favorável concedido aos LDCs, indica que os membros do GATT estavam atentos em evitar este resultado. Além do mais, o tratamento preferencial às nações em desenvolvimento não é a mesma coisa que (e de fato não requer, mesmo temporariamente) um sistema de acesso discriminatório em dois níveis.

Uma abordagem alternativa à implementação de tratamento preferencial é uma

*reforma comercial MFN** visando a fins específicos, isto é, a eliminação em base não discriminatória das barreiras existentes que são particularmente perniciosas ao crescimento potencial e presente das exportações dos LDCs. Na prática, uma *liberalização MFN*** visando a objetivos específicos significaria reduções de barreiras, principalmente em áreas que já apresentam grandes problemas de ajustamento industrial nas nações avançadas. É, por isto, improvável que esta abordagem seja adotada unilateralmente. Não obstante, as nações latino-americanas podem afetar crucialmente as perspectivas de uma liberalização visando a fins específicos por meio de suas próprias escolhas futuras de política comercial.

Tratamento preferencial no interior da liberalização MFN

A eliminação de barreiras numa base MFN e visando a fins específicos apresenta diversas vantagens sobre um sistema de acesso a mercado em dois níveis. A primeira é ser consistente com a justificação econômica fundamental subjacente às negociações multilaterais de comércio. Em contraste com o comércio preferencial, não há perda de eficiência decorrente de desvio de comércio⁽³⁰⁾ Também, por se dar o acesso aperfeiçoado aos mercados numa base MFN, a abordagem a objetivos específicos não tem a desvantagem de criar um grupo de pressão formado de nações beneficiárias opostas a uma futura liberalização MFN. Finalmente,

* N.T.: No original, *targeted MFN Trade Reform*.

** N.T.: No original, *targeted MFN liberalization*.

(30) Em princípio, poderia haver conflito entre a abordagem harmonizadora e a abordagem visando a fins específicos. No caso da proteção das nações avançadas contra importações provenientes dos LDC, todavia, ambas apontam na mesma direção.

(29) FRANK (1979).

e de particular significado para a América Latina, a liberalização com fins específicos não penaliza os casos de desenvolvimento bem sucedidos com a possibilidade de uma eventual exclusão.

Ao advogar em favor de um acesso preferencial, os exportadores dos LDCs argumentam que, à luz de seu *status* de menos desenvolvidos, não se deveria esperar deles que concorram em termos iguais com seus correspondentes nas nações industrializadas. Todavia, este argumento faz sentido apenas numa base seletiva. Obviamente, há um número regular de indústrias nas quais a vantagem comparativa dos LDC está bem estabelecida, e um número crescente de países em desenvolvimento, cuja habilidade em competir num leque amplo de atividades industriais não pode, seriamente, ser colocada em dúvida. De qualquer forma, o novo código regendo os subsídios e taxas alfandegárias de compensação aprovado pelos participantes do Tóquio Round explicitamente permite aos países em desenvolvimento, individualmente, uma margem de ação considerável para que usem de subsídios às exportações, os quais têm o mesmo efeito potencial sobre as margens competitivas das tarifas preferenciais. Mas, depender dos subsídios às exportações significaria deixar às nações exportadoras individualmente, em vez de aos potenciais importadores, a determinação daqueles setores para os quais o argumento de indústria nascente pode ser utilizado validamente, assim como a implementação de assistência temporária da forma e na quantia apropriada⁽³¹⁾. Igualmente, por terem os subsídios um impacto direto sobre as finanças dos países exportadores, há um forte incentivo em identificar com alguma precisão quando uma indústria outrora nascente

tornou-se vigorosa "adolescente"⁽³²⁾. A ameaça das taxas alfandegárias de compensação por parte dos países importadores fornece uma restrição externa adicional sobre a longevidade dos subsídios às exportações.

Têxteis

A etapa industrial intermediária mais importante na rota para o desenvolvimento econômico, a produção têxtil, figurou proeminentemente em quase todas as histórias bem sucedidas de crescimento dos LDCs induzido por exportações. Na maior parte dos casos, uma vantagem comparativa clássica repousando sobre a oferta abundante de trabalho barato foi ampliada por assistência governamental. Como um resultado das várias histórias de sucesso, a indústria têxtil tornou-se um setor debilitado e um problema político em quase todas as nações da OECD*. Mesmo o Japão, até recentemente a fonte principal das exportações disruptivas de têxteis para os Estados Unidos e Comunidade Européia, perdeu agora sua vantagem comparativa para produtores mais novos.

Por não desejarem enfrentar as consequências domésticas de um padrão de competitividade internacional em rápida modificação, as nações industriais protegeram seus mercados com elevadas tarifas e acordos internacionais para restringir as exportações. Embora fossem as nações da Ásia mais do que as latino-americanas o principal fator por detrás do problema de ajustamento aparentemente insolúvel das nações avançadas, todos os principais exportadores LDC, incluindo numerosos na América Latina, enfrentaram pressões para limitar suas exportações; a maioria está agora resguardada por meio de acordos com as nações importadoras.

(31) Sob o GSP, a margem de preferências e, por conseguinte, o incentivo para a expansão das exportações, serão os mesmos para cada país, para qualquer item dado. Todavia, não há razão para acreditar que os melhores setores para liderar uma arrancada nas exportações serão os mesmos em todos os países.

* N.T.: Organization for Economic Co-operation and Development.

(32) Todavia, para uma indústria nascente competindo com importações, os incentivos fiscais favorecem a perpetuação.

A importância dos têxteis nos potenciais de comércio externo dos LDCs é difícil de exagerar. Os benefícios aos LDCs só na liberalização ao comércio de têxteis seriam quase tão grandes quanto aqueles de uma liberalização comparável de todo resto do comércio combinado⁽³³⁾. Por outro lado, a exclusão dos têxteis das recentes reduções generalizadas de tarifas MFN e a proliferação de proteção não tarifária indicam uma probabilidade mínima de uma liberalização tendo como objetivo este setor, a menos que os importadores experimentassem um progresso dramático e não esperado na obtenção de um ajuste estrutural interno.

Por causa da importância observada na produção de têxteis no processo de desenvolvimento, fez-se uma proposta para melhorar o acesso a mercados para as nações mais pobres e menos desenvolvidas no interior da estrutura do Multi-Fibre Agreement — criando na verdade um sistema de comércio em três níveis. Desta forma, argumentam os proponentes, um importante passo para o desenvolvimento, ou seja, a produção de manufaturados trabalho-intensivos para exportação, seria reaberta aos “países que a necessitam mais”⁽³⁴⁾. Enquanto a condição das nações menos desenvolvidas merece especial atenção, esta proposta estenderia ao sistema de comércio internacional a compressão das rendas médias, que já se tornou um traço familiar dos sistemas de bem-estar social em muitas nações avançadas; os assim chamados LDCs de “renda média” com rendas *per capita* ainda muito abaixo daquelas das nações avançadas, pagariam muito do preço dos altos níveis contínuos de proteção para os produtores das nações avançadas. O restante do custo, evidentemente, é ar-

cado pelos consumidores “protegidos” dos têxteis de baixo custo.

Ainda mais, o problema de ajustamento em têxteis é particularmente difícil, tanto em termos políticos quanto de equidade. Em contraste agudo com os casos de aço e de automóveis, os trabalhadores têxteis nas nações industriais estão quase no final da escala de renda, mesmo quando empregados. Além disso, porque tendem a ser trabalhadores mais velhos, desqualificados e por representarem uma quantidade desproporcional de mulheres ou membros de grupos minoritários, as perspectivas de ajustamento desconsiderando aposentadoria prematura são ruins.

Assim, o caso dos têxteis representa ao mesmo tempo tanto os amplos ganhos potenciais de uma liberalização futura visando aos interesses das exportações latino-americanas, ou dos LDCs como grupo, quanto os obstáculos potenciais. Além do mais, enquanto nenhum outro produto tem tanto destaque no comércio global, a situação preocupante colocada presentemente pelos têxteis pode bem servir como um modelo pessimista das tendências futuras em outras manufaturas trabalho-intensivas.

O processamento de matérias-primas

A expansão do processamento de matérias-primas nas próprias nações produtoras permanece assunto de prioridade para a UNCTAD e está incluída entre os objetivos do “Integrated Programs for Comodities”⁽³⁵⁾. Na questão do processamento, o desejo das nações produtoras de receitas de exportações primárias mais elevadas na troca com o exterior é reforçado pelo papel que as atividades de processamento podem ter na consecução de objetivos de prazo

(33) CLINE (1979). Os LDCs da Ásia respondem pela maior porção dos ganhos agregados potenciais, embora os benefícios para a América Latina também fossem substanciais.

34) *World Development Report*, 1979.

(35) O mais importante aspecto deste programa e ao qual se deu maior publicidade foi a proposta de criação de estoques reguladores financiados por um “fundo comum”. A simplificações disto são discutidas no artigo de BEHRMAN *et al.*, escrito para esta conferência.

mais longo de industrialização e diversificação das exportações.

A estrutura tarifária progressiva nos países industrializados importadores produz taxas elevadas de proteção efetiva para atividades de processamento e, portanto, fortes incentivos para a localização do processamento nas nações consumidoras, ponto há muito enfatizado pelas nações em desenvolvimento que exportam matérias-primas. Todavia, um reconhecido viés na estrutura de proteção nas nações consumidoras não significa que a vantagem comparativa internacional no processamento esteja de fato nos LDCs produtores.

A vantagem comparativa depende de fatores tão diversos como custos de capital, mão-de-obra, energia, assim como tecnologia, economias de escala e custos relativos de transporte para formas "brutas" e processadas. Para muito bens, a estrutura tarifária progressiva pode simplesmente deslocar as atividades de processamento de um país industrializado para outro.

Mesmo onde a proteção efetiva fornece incentivos para a localização do processamento nas nações desenvolvidas e não nos países em desenvolvimento, estes incentivos são amplamente compensados pela proteção extensiva nos próprios países produtores às atividades de processamento. Os LDCs tipicamente encorajam as exportações de bens processados mais do que de matérias-primas, por meio de incentivos ao investimento, taxas e subsídios às exportações e restrições quantitativas⁽³⁶⁾. Levando em conta as distorções do comércio tanto nos países industriais como em desenvolvimento, a estrutura global resultante implica um viés muito mais brando em favor da localização nos países consumidores. O principal impacto é aumentar o preço final a ser pago pelos consumidores de bens processados nos países desenvolvidos, e desta forma

reduzir a demanda total. A remoção simultânea das distorções nos países exportadores e importadores teria assim seu principal efeito na extensão do processamento aos LDCs, por meio da expansão da demanda total, com uma apenas insignificante realocação induzida das atividades de processamento dos países industriais para os países em desenvolvimento. O impacto estimado nas receitas de exportação dos LDC seria, contudo, apreciável. De acordo com um estudo, as receitas da exportação de bens primários agrícolas aumentaria em cerca de 11% — quantia comparável aos efeitos do GSP sobre o comércio⁽³⁷⁾.

Montagem no exterior

Em contraste com a estrutura tarifária progressiva, as cláusulas sobre montagem no exterior (OAP)* do código tarifário dos Estados Unidos *encorajam* a localização de algumas atividades de montagem em países com baixo custo de mão-de-obra. Os itens 806.30 e 807.00 do código tarifário dos Estados Unidos concedem um tratamento especial para bens montados no exterior com componentes produzidos nos Estados Unidos. Às importações norte-americanas de produtos montados no exterior é imposta a tarifa apropriada, mas apenas sobre o valor adicionado na operação completada no exterior. O OAP reduz desta forma a proteção dada às atividades domésticas de montagem enquanto, ao mesmo tempo, melhora a posição competitiva dos produtores norte-americanos de componentes relevantes.

O efeito das OAP sobre as exportações dos LDCs para os Estados Unidos é substancial. Para a América Latina, o aumento resultante no valor das exportações para os Estados Unidos excede aquele para o GSP norte-americano. Também, por serem os termos de acesso menos circunscritos, o potencial para o crescimento futuro pode

(36) Um exemplo na América Latina é a utilização pelo Brasil de uma taxa de exportação sobre café em grão, mas não sobre café solúvel (processado).

N.T.: A Offshore Assembly Provisions.

(37) GOLUB e FINGER (1979).

ser maior, especialmente para os exportadores mais bem sucedidos⁽³⁸⁾. Por outro lado, os benefícios são ainda mais concentrados do que sob o GSP. O México sozinho responde por mais da metade do total dos benefícios mundiais do comércio — cerca de 200 milhões de dólares em 1976 — refletindo o desenvolvimento extensivo da indústria “de fronteira”^{**}. O Brasil respondeu por outros 13 milhões de dólares no aumento do volume das exportações, as nações do Caribe conjuntamente por cerca de 24 milhões de dólares, com um total de cerca de 60 milhões de dólares para a América Latina como um todo, exceto o México⁽³⁹⁾.

Estranhamente, as cláusulas sobre montagem no exterior são raramente mencionadas nas discussões sobre as perspectivas das exportações dos LDCs, a despeito do tamanho bastante grande dos benefícios totais de comércio relativamente a outras medidas em vigor ou propostas para encorajar a expansão das exportações dos LDCs. Em contraste com o GSP, a montagem no exterior tem um forte apoio doméstico na forma de produtores de componentes — por exemplo, exportadores de têxteis para as fábricas de fronteira mexicanas produtoras de peças de vestuário para venda no mercado norte-americano. Estes defensores domésticos salvaram a OAP de diversos ataques protecionistas nos últimos anos⁽⁴⁰⁾.

Produtos agrícolas

Embora o crescimento da exportação de manufaturados permaneça a meta mais importante da política comercial na maior parte da América Latina, em razão de seus presumíveis benefícios dinâmicos em termos de desenvolvimento industrial, benefícios *estáticos* consideráveis poderiam ser derivados pelas nações latino-americanas da

liberalização das barreiras que permanecem no comércio de bens primários agrícolas. Uma estimativa recente dos benefícios potenciais aos LDCs de uma liberalização do comércio de bens agrícolas sugere que a América Latina captaria mais da metade do resultante aumento mundial nas receitas de exportação⁽⁴¹⁾. Para uma redução hipotética geral da ordem de 50% das tarifas e das barreiras não tarifárias quantificáveis sobre a maior parte das importações OECD provenientes de uma amostra de 57 países em desenvolvimento (na América Latina incluindo Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Peru), os ganhos de exportação latino-americanos aumentariam de quase 1,7 bilhão de dólares, cerca de 5% do total regional dos ganhos de exportação e quase 7% se se excluíssem do total as exportações de petróleo.

Os ganhos agregados de uma redução generalizada seriam maiores para a Argentina e o Brasil. Não obstante, porque a proteção da agricultura doméstica continua sendo prioridade nas nações avançadas, as perspectivas de uma importante liberalização numa base generalizada são pequenas. Importações rivais tais como trigo, carne, açúcar e vinho seriam, quase com certeza, excluídas de qualquer esquema previsível de liberalização. Assim, o tamanho e a distribuição dos benefícios efetivos à América Latina dependeriam do tamanho dos cortes efetivamente empreendidos. A Tabela 2 indica a importância de diversos bens primários agrícolas no total das exportações de cada nação da ALALC⁽⁴²⁾.

(41) VALDES (1979).

(42) A redução de barreiras ao comércio de bens agrícolas tenderia a reduzir preços aos consumidores e produtores nos países liberalizantes e elevá-los em todos os outros mercados. Assim, a liberalização substancial nos países da OECD teria importantes efeitos redistributivos tanto internacionalmente, entre exportadores e importadores, como no interior das nações. Para a América Latina, as importações agrícolas agregadas são pequenas relativamente às exportações, de forma que a região

(38) FINGER (1976b).

** N.T.: No original, “border” industry.

(39) BIRNBERG (1979).

(40) FINGER (1976).

Serviços*

Nos últimos anos, as negociações para liberalização do comércio passaram a incluir serviços juntamente com bens físicos. O comércio de serviços "invisíveis" tais como embarque e transporte de mercadorias, seguro, corretagem e comunicações constitui hoje uma grande, rapidamente crescente e altamente protegida área de troca internacional. Para a América Latina, os ganhos totais de exportação gerados por serviços é de cerca de 1/5 das exportações físicas; o valor total dos serviços importados é de cerca de 1/4 das importações físicas. As cifras correspondentes para os países OECD são cerca de 1/4 para importações e exportações, mas com variação considerável em torno da média. Os Estados Unidos são um importante exportador em termos líquidos⁽⁴³⁾.

Embora o comércio de serviços seja até certo ponto obstruído por taxas diretas, as barreiras não tarifárias — em muitos casos, proibição completa de acesso ao mercado aos fornecedores do exterior — são um traço muito mais importante de proteção global do que no caso de bens. Enquanto a UNCTAD apelou aos países desenvolvidos para que eliminassem suas políticas restritivas ao comércio de serviços, as próprias nações latino-americanas impõem barreiras significativas sobre, virtualmente, todas as áreas de comércio de serviços. Porque as nações em desenvolvimento tendem a ter vantagem comparativa nos serviços que utilizam, relativamente, trabalho não qualificado — por exemplo, transporte — ao passo que os Estados Unidos e outras nações avançadas têm claramente uma vanta-

gem comparativa naqueles serviços que utilizam trabalho altamente qualificado — por exemplo, serviços financeiros — existe o potencial para a eliminação recíproca de algumas barreiras. Evidentemente, o argumento da indústria nascente no interior da América Latina e o problema político de setores sensíveis nas nações avançadas circunscreve, de fato, exatamente como no caso do comércio de bens físicos, os ganhos mútuos facilmente alcançados nesta área.

Escolhas de políticas para a América Latina

A discussão acima enfatizou os ganhos potenciais, para a América Latina, de uma liberalização MFN do comércio orientada para interesses regionais de exportação. Todavia, a idéia de dar prioridade nas negociações internacionais à redução MFN de barreiras ao comércio, que afetam especialmente os exportadores LDC, não é nova nem surpreendente. De fato, uma importante razão para a ênfase atual dada pelas nações em desenvolvimento ao acesso preferencial é que os vários ciclos de negociações sobre comércio fizeram poucos progressos em cortar as tarifas MFN sobre os bens de maior interesse dos exportadores LDC — por exemplo, manufaturados trabalho-intensivos. Além do mais, os principais mercados estão agora crescentemente protegidos por barreiras não tarifárias, assim como por barreiras tarifárias⁽⁴⁴⁾. Embora os novos códigos aprovados no Round de Tóquio possam ajudar a moderar esta tendência, uma redução dramática no uso de proteção não tarifária pelas nações industriais parece improvável em futuro próximo⁽⁴⁵⁾.

experimentaria ganhos nos termos de troca. Todavia, os preços aos consumidores de alimentos e de outras mercadorias agrícolas seriam tipicamente mais altos, causando uma redistribuição interna regressiva, a menos que fosse contrabalançada por outras políticas.

* N.T.: No original, "non-factor services".

(43) SAPIR e LUTZ (1979).

(44) Todavia, BALASSA (1980) apresentou evidências sugerindo que esta tendência pôde ter sido interrompida ou mesmo revertida a partir do início de 1978.

(45) No caso das salvaguardas, nenhum código foi incluído.

Enquanto as implicações de um protecionismo crescente nas nações industriais para as perspectivas das exportações dos LDCs foram amplamente discutidas, tem-se falado muito menos acerca das opções dos países em desenvolvimento, tendo em vista influenciar o desenvolvimento futuro da política comercial. Mesmo se a maioria dos mercados dos LDCs são ainda demasiadamente pequenos para permitir uma barganha efetiva em base individual, a América Latina como um todo representa um mercado importante e rapidamente crescente para as exportações das nações industriais, mercado este difícil de ignorar no processo de barganha. De uma perspectiva um pouco diferente, as escolhas futuras quanto à política comercial na América Latina poderiam ou promover um ajustamento nos Estados Unidos e em outras nações industriais, encorajando o crescimento de suas exportações para a América Latina de acordo com as linhas de vantagem comparativa atual, ou agravar os problemas correntes de ajustamento, fechando as oportunidades de exportação.

Reciprocidade

Como já foi enfatizado, nem o acesso preferencial sob o GSP, nem a eliminação de barreiras específicas numa base MFN foram o fator principal na determinação do crescimento e direção das exportações latino-americanas. Em parte, isto deve-se ao fato de que a política comercial está em posição muito inferior na lista dos determinantes do crescimento das exportações. Todavia, existem certamente algumas barreiras ao comércio que *de fato* limitam o crescimento das exportações correntes e potenciais. Destas, as restrições difundidas sobre o comércio de têxteis são o exemplo mais notável.

Uma explicação parcial para o fracasso da América Latina em conseguir as melhorias desejadas no acesso a mercados está no papel largamente passivo que os LDCs escolheram desempenhar nas negociações passadas sobre comércio. No GATT,

permitiu-se aos LDCs beneficiarem-se de reduções negociadas nas tarifas sem fazerem suas próprias concessões recíprocas. Como resultado, houve poucas tentativas de exercer o substancial poder de barganha coletiva das nações em desenvolvimento como importadores correntes e potenciais. Os negociadores ativos — as nações industriais — concentraram naturalmente seus esforços sobre as barreiras de maior importância para si próprios.

Sob as regras do GATT, as partes contratantes dos países desenvolvidos não esperam reciprocidade pelos compromissos assumidos, com respeito à redução de barreiras às importações dos países em desenvolvimento. O fundamento original para esta isenção era o fato de serem tarifas elevadas requeridas para proteger as indústrias nascentes e, portanto, os LDCs nada terem a oferecer em retribuição às concessões das nações industriais⁽⁴⁶⁾. Agora que a substituição de importações não mais domina as estratégias de industrialização das nações em desenvolvimento, essa justificativa tornou-se obsoleta⁽⁴⁷⁾.

Outra razão pela qual as nações em desenvolvimento permaneceram à margem das negociações passadas é que não se ajustam bem no processo de barganha recíproca desenvolvido no interior do GATT. Importadores oferecendo concessões tarifárias tipicamente negociam com o fornecedor principal do produto relevante, raramente um país em desenvolvimento. Todavia, acordos mutuamente lucrativos poderiam seguran-

(46) DAM (1970).

(47) De fato, algumas nações em desenvolvimento consideraram a liberalização de importações um passo necessário para conseguir a eficiência produtiva requerida para tornar as indústrias de exportação internacionalmente competitivas. Uma pressão externa mais forte para liberalizar as barreiras existentes numa base recíproca poderia assim promover de fato as metas de desenvolvimento, ao dispensar a oposição doméstica às reformas necessárias no comércio internacional. Este efeito parece ter sido significativo nas nações industriais.

te ser alcançados ao longo de linhas diferentes. As nações latino-americanas têm uma longa tradição de combinar forças para alcançar os fins econômicos desejados, e a importância destas nações como fornecedores e como importadores é considerável — suficiente, de qualquer forma, para justificar sua participação ativa no processo de barganha⁽⁴⁸⁾.

Uma outra objeção levantada com respeito à inclusão dos LDCs no processo recíproco de barganha é que estas nações estão assoladas por problemas persistentes no balanço de pagamentos, especialmente desde 1973, no caso das nações importadoras de petróleo. Restrições às importações são portanto requeridas, argumenta-se, para propósitos do balanço de pagamentos. Os benefícios aos exportadores dos países desenvolvidos trazidos por reduções recíprocas de tarifas por parte dos LDCs seriam, em grande parte, ilusórios, compensados por outras formas abertas ou disfarçadas, de restrição às importações, tais como controles sobre o câmbio⁽⁴⁹⁾. Este argumento teria mais força se as nações latino-americanas tratassem seus problemas de balanço de pagamentos por meio de uma tarifa uniforme sobre as importações. É claro que não é este o caso. Ao contrário, numerosas indústrias são altamente protegidas, mesmo relativamente à média usualmente elevada.

Com seus próprios produtores ávidos em preservar ou aumentar a proteção contra importações, as nações industriais têm sido

compreensivelmente lentas em oferecer cortes tarifários unilaterais específicos; e modificações rápidas no padrão de vantagem comparativa internacional nos últimos anos continuam a reforçar as pressões protecionistas. Um *quid pro quo* na forma de maiores possibilidades para as exportações das nações industriais poderia alterar significativamente o equilíbrio político interno nas questões de política comercial de interesse da América Latina. E, dadas as altas taxas de crescimento desta região, as potencialmente importantes concessões recíprocas poderiam em muitos casos ser acomodadas sem deslocar os produtores domésticos.

Comércio entre países latino-americanos

À luz das tendências protecionistas atuais nas nações industriais, crescente atenção é hoje dirigida às possibilidades de aumento das exportações latino-americanas para outros mercados. Como já foi observado, as exportações para dois mercados não tradicionais — OPEP e o Bloco Soviético — cresceram rapidamente nos últimos anos. Enquanto a política comercial pode ter algum papel a desempenhar na determinação do crescimento futuro das vendas latino-americanas para estes mercados, é provável que o fator crítico seja a percepção dos importadores da independência política da América Latina frente aos Estados Unidos. De longe, o mercado alternativo mais importante, tanto em termos dos níveis correntes de exportação quanto do futuro crescimento potencial, é a própria América Latina. A América Latina tornou-se seu próprio melhor cliente para as exportações de manufaturados essenciais a um desenvolvimento industrial induzido por exportações e, uma vez que tarifas elevadas e barreiras não tarifárias ainda protegem a maior parte dos mercados latino-americanos para bens manufaturados, existe considerável escopo para intensificar esta tendência.

O crescimento das exportações latino-americanas para mercados latino-americanos poderia ser encorajado ou por intermédio de

(48) BIRNBERG (1979) calculou que apenas duas nações latino-americanas, México e Brasil, receberiam benefícios comerciais suficientemente grandes de uma liberalização tarifária, nos Estados Unidos, para justificar uma requisição por parte deste país de liberalização recíproca. As nações latino-americanas que de fato fizeram concessões tarifárias no Round de Tóquio incluíram a Argentina, Jamaica, Brasil, Chile, República Dominicana, Haiti, Peru e Uruguai (*IMF Survey*, December 10, 1979). Isto sugere que os benefícios de barganha recíproca já começam a ser percebidos.

(49) BIRNBERG (1979).

redução discriminatória de barreiras ao comércio (mais provavelmente em base regional, onde existe amplo precedente de intenção, quando não de realização) ou por meio de reduções MFN. Na medida em que estas são vistas como políticas alternativas para fomentar a expansão de exportações, uma questão importante é se o crescimento das exportações resultante de arranjos comerciais preferenciais traria os mesmos benefícios dinâmicos que o comércio aumentado sob o acesso MFN. Se os benefícios dinâmicos principalmente refletem tais considerações como economias de escala, "learning-by-doing" e aumento da concorrência, a expansão do comércio numa base preferencial no interior da América Latina teria consequências desenvolvimentistas comparáveis àquelas decorrentes de exportações aumentadas via MFN. Mas na medida em que os ganhos provenientes da expansão do comércio e da eficiência associada aos novos investimentos dependem de determinantes neoclássicos de vantagem comparativa — diferenças na abundância de fatores entre os países comerciantes — a expansão do comércio em uma base preferencial traria benefícios menores que o mesmo crescimento no comércio MFN⁽⁵⁰⁾.

As duas opções deveriam também ser avaliadas em termos das políticas doméstica e internacional de liberalização comercial. As nações latino-americanas tendem a aceitar cortes maiores profundos na proteção dentro de um esquema de preferência regional do que seria economicamente ou politicamente aceitável numa base MFN. Amplos cortes MFN significariam competição direta com as exportações industriais das nações avançadas. Se estes fornecedores capturassem importantes parcelas dos mercados recentemente liberalizados, as posições das indústrias nascentes domésticas poderiam correr perigo. Mas considerações similares também limitam o escopo dos acordos preferenciais do comércio entre os países em desenvolvimento que diferem significativamente em estágio de desenvolvi-

mento industrial. A formação do Grupo Andino no interior da ALALC refletiu esta preocupação.

Os benefícios potenciais à América Latina de acordos preferenciais incluem substancial desvio de comércio dos fornecedores excluídos, especialmente aqueles das nações industriais. Um movimento adicional em direção ao comércio preferencial no interior da América Latina seria, desta forma, custoso aos interesses de exportação em outra parte, particularmente nos Estados Unidos, e poderia exacerbar as pressões protecionistas lá. Em contraste, um compromisso em ampliar a liberalização MFN pelas nações latino-americanas seria — como discutido anteriormente — uma alavanca importante em negociações comerciais futuras e poderia ser utilizado para obter concessões recíprocas desses importadores potenciais.

Enquanto estes argumentos sugerem que a liberalização MFN é preferível a esforços adicionais de integração regional, os dois caminhos para a expansão dos mercados podem ser vistos como complementares mais do que como alternativos. A liberalização numa base regional poderia resultar em ganhos dinâmicos suficientes para sustentar eventuais reduções de muitas barreiras MFN. Ao mesmo tempo, uma América Latina economicamente integrada também facilitaria uma barganha efetiva em futuras negociações bilaterais e multilaterais de comércio com as nações avançadas⁽⁵¹⁾.

(50) KRUEGER (1980).

(51) A história da Comunidade Européia fornece algum apoio para esta avaliação otimista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSA, Bela. The Tokyo Round and the Developing Countries, *World Bank Staff Working Paper* nº 370, feb. 1980.
- BALDWIN, Robert E. *The Multilateral Trade Negotiations: Toward Greater Liberalization?* Washington D.C., American Enterprise Institute, 1979.
- BALDWIN, Robert E. e MURRAY Tracy. MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP, *Economic Journal* (87): 30-46, march 1977.
- BHAGWATI, Jagdish N. e SRINIVISAN, T.N. Trade Policy and Development. In: DORNBUSCH, R. e FRENKEL, Jacob A. (eds). *International Economic Policy: Theory and Evidence*. Baltimore, Johns Hopkins, 1979, pp. 1-35.
- BIRNBERG, Thomas B. Trade Reform Options: Economic Effects on Developing and Developed Countries. In: CLINE, William R. (ed.). *Policy Alternatives for a New International Economic Order*, New York, Praeger, 1979, pp. 217-283.
- CLINE, William R. A Quantitative Assessment of the Policy Alternatives in the NIEO Negotiations. In: — *Policy Alternatives for a New International Economic Order*. New York, Praeger, 1979, pp. 3-59.
- DAM, Kenneth W. *The GATT: Law and International Economic Organization*. Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- FINGER, J.M. Effects of the Kennedy Round Tariff Concessions on the Exports of Developing Countries, *Economic Journal* (86): 87-95, mar. 1976.
- FINGER, J.M. Trade and Domestic Effects of the Offshore Assembly Provision in the U.S. Tariff, *American Economic Review* (66): 598-611, sept. 1976.
- FRANK, Isaiah. The Graduation Issue for LDCs, *Journal of World Trade Law* (13): 289-302, may-june 1979.
- GINMAN, Peter J., PUGEL, Thomas A. e WALTER, Ingo. MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP: Methodological and Empirical Extensions, artigo não publicado, New York University, 1979.
- GINMAN, Peter J., PUGEL Thomas A. e WALTER, Ingo. Developing Countries, the Tokyo Round, and Non-tariff Barriers to Trade, artigo não publicado, New York University, 1979.
- GOLUB, Stephen S. e FINGER J.M. The Processing of Primary Commodities: Effects of Developed-Countries Tariff Escalation and Developing-Country Export Taxes, *Journal of Political Economic* (87): 559-77, june.
- KRUEGER, Anne O. Trade Policy as an Input to Development, artigo apresentado na American Economic Association, dezembro 1979, *American Economic Review* (70). *Papers and Proceedings* (may 1980) a ser publicado.
- MURRAY Tracy. *Trade Preferences for Developing Countries*. London, Macmillan, 1977.
- ODELL, John S. Latin American Trade Negotiations, With the United States, *International Organization* (34): 201-28, Spring 1980.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Generalized System of Preferences

of the U.S. in 1979, *OAS Document CI-ES/CECON/175*, april 1980.

SAPIR, Andre e LUTZ, Ernst. Trade in Non-Factor Services: Past Trends and Current Issues, artigo não publicado, World Bank, november, 1979.

VALDES, Alberto. Trade Liberalization in Agricultural Commodities and the Potential Foreign Exchange Benefits to Developing Countries, artigo não publicado, International Food Policy Research Institute, feb. 1979.

TABELA 1
COMPOSIÇÃO DA EXPORTAÇÃO DE MERCADORIAS DA ALALC, 1976

País	Valor Total (Milhões de US\$)	Participação Percentual das Mercadorias Exportadas				
		Combustíveis, Minerais e Metais	Outras Mercadorias Primárias	Têxteis e Vestuário	Maquinário e Equipamentos de Transporte	Outros Manufaturados
Argentina	3916	1	74	2	10	13
Bolívia	575	97a	0a	n.a.	n.a.	n.a.
Brasil	10128	13	62	4	10	11
Chile	2226	83	12	0	1	4
Colômbia	1745	4	74	8	2	12
Equador	1127	59	39	2	0	0
México	3353	26	43	5	7	19
Paraguai	181	0	90a	n.a.	n.a.	n.a.
Peru	1304	58a	37a	n.a.	n.a.	n.a.
Uruguai	547	0	66	14	2	18
Venezuela	9299	99a	0a	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: Valor das exportações, U.N. Montly Bulletin of Statistics, julho 1979; participação percentual (exceto quando indicado de outra maneira), World Development Report, 1979. Participações rotuladas (a) foram estimadas a partir de dados do World Development Report, 1978, International Financial Statistics, dezembro 1979.

TABELA 4
EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS POR CLASSE DE MERCADORIAS E DESTINO, 1977
(MILHÕES DE US\$ FOB)

CLASSE DE BEM	SITC	MUNDO	CEE	EUA	JAPÃO	AMÉRICA LATINA		OPEP	BLOCO SOVIÉTICO
						TOTAL	ALALC		
Comércio Total	0-9	40227	8799	10599	107	9718	5501	1592	1701
Comida, Bebida, Fumo Cereais	0-1 041-045	14195 1807	4454 397	3347 13	660 196	1322 302	1141 235	672 126	1090 250
Materials crus exceto combustíveis; óleos e gorduras	2 e 4 26	5672 1133	1922 526	587 127	714 135	625 103	592 99	217 23	394 96
Fibras Têxteis Minério Metálico Ferro Velho	28	2093	739	325	536	170	168	11	77
Combustíveis Minerais	3	11382	446	4518	39	4630	1138	16	19
Matérias-Primas	0-4	31249	6822	8452	1413	6577	2871	905	1503
Químicos	5	887	130	201	21	425	359	60	9
Maquinário, Equipa- mento de Transporte	7	2244	224	415	69	1177	955	293	5
Outros bens Manufatu- rados	6 e 8 65 67 68	5701 728 449 2233	1556 233 78 739	1384 161 141 503	304 10 16 253	1531 126 143 438	1310 105 128 422	332 36 35 32	184 52 13 34
Bens Manufaturados	5 e 8	8832	1910	2000	394	3133	2624	685	198

Os dados são para os membros da ALALC.
Fonte: NAÇÕES UNIDAS, *Monthly Bulletin of Statistics*, Maio de 1979.

TABELA 2

EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS DE MERCADORIAS PRIMÁRIAS
SELECIONADAS, 1978

País	Principais Exportações Primárias	Valor (Milhões de US\$)	% das Exportações Totais
Argentina	Carne	781	12
	Milho	587	9
	Trigo	174	3
	Couros e Peles	271	4
	Lã	221	3
Bolívia	Estanho	374	58
	Petróleo Cru	42	7
	Gás Natural	78	12
	Zinco	31	5
	Antimônio	17	3
	Prata	34	5
	Tungstênio	40	6
	Chumbo	11	2
Brasil	Café	1947	15
	Soja e Derivados	1515	12
	Açúcar	229	2
	Minério de Ferro	1028	8
Chile	Cobre	1202	50
	Minério de Ferro	80	3
Colômbia	Café	1994	65
	Algodão	46	2
	Açúcar	19	1
	Óleo Combustível	124	4

(continua)

TABELA 2 (continuação)

Equador	Petróleo Cru	520	34
	Bananas	194	13
	Café	281	18
	Cacau	50	3
México	Petróleo	1819	31
	Algodão	309	5
	Café	386	6
	Camarão	153	3
Paraguai	Carne	24	9
	Algodão	98	39
	Soja	38	15
	Madeira	20	8
	Fumo	9	4
	Óleos Vegetais	17	7
	Couros	8	3
Peru	Cobre	419	21
	Peixe	219	11
	Minério de Ferro	69	3
	Algodão	41	2
	Prata	130	6
	Açúcar	50	2
	Zinco	110	5
	Chumbo	128	6
	Café	173	9
Uruguai	Lã	132	19
	Carne	96	14
	Couros	30	4
Venezuela	Petróleo	8740	95
	Minério de Ferro	137	1

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *International Financial Statistics*, Dezembro, 1979.

TABELA 3

EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS PARA DESTINOS SELECIONADOS,
(PERCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS)
1963-78

DESTINO								
	Ano	CE	EUA	JAPÃO	América Latina TOTAL ALALC		OPEP	Bloco Soviético
TOTAL	1963	29	34	4	15	6	0	4
	1973	22	32	5	17	9	2	5
	1978	20	33	4	19	10	4	8
ALALC	1963	31	35	4	17	7	0	2
	1973	25	30	6	19	11	2	3
	1978	22	28	5	24	13	4	4

O "Total" inclui o Caribe.

Fontes: Para 1963, U.N. Statistical Yearbook, 1974; Para 1973, U.N. Statistical Yearbook, 1977.
Para 1978, U.N. Monthly Bulletin of Statistics, junho 1979.

TABELA 5

EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS DE MANUFATURADOS POR DESTINO
SELECIONADO, 1966-77
(PERCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS DE MANUFATURADOS)

DESTINO						
	ANO	CE	EUA	OPEP	América Latina TOTAL ALALC	
TOTAL	1966	24	40	n.a.	20	15
	1973	19	31	3	27	17
	1977	20	25	7	36	24
ALALC	1966	26	40	n.a.	18	16
	1973	21	33	3	25	22
	1977	22	23	8	35	30

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, Monthly Bulletin of Statistics, julho 1972 e maio 1979.

TABELA 6

PARTICIPAÇÃO DA ALALC EM MERCADOS SELECIONADOS DE EXPORTAÇÃO
(PERCENTAGEM DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS PROVENIENTES DE TODOS OS LDC)

MERCADO					
	ANO	CE	EUA	AMÉRICA LATINA TOTAL	ALALC
COMÉRCIO TOTAL	1969	19	38	68	76
	1973	16	32	51	63
	1977	11	17	41	52
MANUFATURADOS	1969	23	22	59	85
	1973	18	24	63	83
	1977	16	13	66	86

Fonte: NAÇÕES UNIDAS, *Monthly Bulletin of Statistics*, julho 1975 e maio 1979.

TABELA 7

BENEFÍCIOS COMERCIAIS À AMÉRICA LATINA DO GSP NORTE-AMERICANO
E DOS CORTES TARIFÁRIOS MEN (MILHÕES DE US\$ 1978)

PAÍS	PRÉ MFN GSP	EROSÃO DO GSP	PRODUTOS NÃO GSP	PRODUTOS CNE *	MODIFICAÇÃO LÍQUIDA
México	52,81	2,72	6,78	33,62	31,44
Brasil	43,44	2,50	1,35	0,18	- 7,89
Argentina	24,08	1,09	0,53	0,03	- 7,19
Uruguai	14,53	0,39	0,31	0,00	- 0,09
Chile	6,51	0,50	0,15	0,01	- 2,43
Peru	4,08	0,40	0,25	0,01	- 2,44
Honduras	3,83	0,13	0,13	0,01	- 0,06
Colômbia	3,70	0,26	1,21	0,00	0,95
Costa Rica	3,68	0,15	0,06	0,00	- 0,09
Haiti	3,54	0,15	1,08	3,87	4,80
Bolívia	3,42	0,14	0,61	0,00	0,47
Rep. Dominicana	3,13	0,08	0,55	0,27	0,74
Trinidade e Tobago	2,88	0,03	0,01	0,00	- 0,02
Barbados	1,33	0,01	1,61	0,00	1,55
Guatemala	1,03	0,04	0,12	0,00	0,08
Jamaica	1,01	0,00	0,29	0,00	0,29
El Salvador	0,71	0,03	0,62	0,00	0,59
Nicarágua	0,39	0,02	0,14	0,00	0,04
Paraguai	0,37	0,02	0,07	0,00	0,05
Panamá	0,29	0,01	0,03	0,00	0,01
Guiana	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Suriname	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	174,71	8,67	15,90	38,00	20,81

* N.T.: CNE refere-se às exclusões por necessidade concorrencial (Competitive Need Exclusions).

Fonte: OEA (1980), Apêndice II.

Os benefícios Pré MFN GSP incorporam exclusões CNE 1979 mas, diferentemente, estão numa base 1978. As cifras relativas à erosão e criação de comércio incorporam o efeito pleno das reduções tarifárias MFN.

