

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 77

**O Nafta e os
impactos sobre
as exportações
brasileiras**

**João Bosco M.
Machado**

Março de 1993

O Nafta e os impactos sobre as exportações brasileiras

João Bosco M. Machado¹

Julho de 1993

¹ Pesquisador da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	3
II. ANTECEDENTES	4
<i>II.1. A iniciativa para as Américas</i>	4
<i>II.2. O Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos (FTA)</i>	7
<i>II.3. Liberalização econômica e reforma comercial no México</i>	10
III. O ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE	13
<i>III.1. Objetivos, agenda de negociação e estratégias nacionais</i>	13
<i>III.2. O arcabouço legal</i>	18
IV. IMPACTOS DO NAFTA SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA OS ESTADOS UNIDOS	31
V. O NAFTA E OS INVESTIMENTOS EXTERNOS DO ESTADOS UNIDOS NO MÉXICO E NO BRASIL	40
IV. CONCLUSÕES	45
BIBLIOGRAFIA	48

I. INTRODUÇÃO

No dia 12 de agosto de 1992, os Estados Unidos, o Canadá e o México finalizaram a negociação do Acordo de livre Comércio da América do Norte (Nafta). O Nafta eliminará gradualmente as barreiras ao comércio de bens e serviços na América do Norte, removendo restrições ao investimento e definindo regras para proteção do direito de propriedade intelectual.

Ao longo do período de transição, que se estenderá por até quinze anos, a eliminação de barreiras tarifárias estabelecida pelo acordo é parcial e as transações comerciais estarão submetidas a regulamentos de origem bastante restritivos. Nestes termos, o Nafta não é um acordo de livre-comércio, mas um acordo de "comércio negociado", que mantém algumas barreiras às transações intra-regionais.² Procura-se, nessas condições, garantir, através da definição de regras de origem, condições de acesso aos mercados e cláusulas de solução de controvérsias, a estabilidade dos fluxos comerciais e de investimento entre os países e evitar a escalada de medidas protecionistas unilaterais.

O Nafta constitui a primeira experiência de integração que envolve países desenvolvidos – Estados Unidos e Canadá, com uma nação em desenvolvimento – o México. O mercado resultante da união destas três economias será maior do que o mercado formado pelos países da CE.³

Este trabalho pretende examinar o conjunto de eventos que antecederam a assinatura do Acordo de Livre Comércio Norte-americano: o lançamento da Iniciativa para as Américas, o estabelecimento do Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos e o Canadá (FTA) e a reforma da política comercial mexicana, implementada ao longo da década de 1980. Estes elementos, que compõem o cenário político e econômico correlato à assinatura do Tratado e, portanto, substanciais para o seu entendimento, serão discutidos na seção II do trabalho. Segue-se, na seção III, uma apresentação detalhada dos termos do Nafta, bem como do processo e da estratégia de negociação adotada pelos países na preparação do referido acordo. A Seção IV procura avaliar os impactos do Nafta sobre as exportações brasileiras para o mercado americano decorrentes do estreitamento das relações econômicas entre o México e os Estados Unidos. Além de uma estimativa de "desvio de comércio", o trabalho apresenta os resultados de entrevistas realizadas junto aos setores industriais brasileiros que podem ser potencialmente afetados pela criação do Nafta. A seção cinco examina os efeitos do Nafta sobre a alocação dos investimentos externos norte-americanos no México e no Brasil. Finalmente, a seção VI resume as principais conclusões do trabalho e discute estratégias de inserção internacional para o Brasil a partir das mudanças operadas no cenário regional após a assinatura do Nafta.

² Algumas barreiras não-tarifárias como, por exemplo, subsídios domésticos e quotas agrícolas permanecerão intactas.

³ O mercado formado pelos EUA, Canadá e México abrange uma área de 21 milhões de Km,² com uma população de mais de 355 milhões de pessoas e um PIB conjunto de aproximadamente US\$ 5 trilhões. Em termos comparativos, o mercado da CE cobre uma área de 2,2 milhões de Km,² com uma população de 330 milhões e um PIB de US\$ 4.1 trilhões.

II. ANTECEDENTES

II.1. A iniciativa para as Américas

Lançada pelo presidente George Bush em junho de 1990, a Iniciativa para as Américas deve ser vista como parte de uma estratégia global que procura estabelecer as condições para reafirmação da hegemonia política dos Estados Unidos em um mundo sem a ameaça da guerra fria e, ao mesmo tempo, produzir um ambiente mais favorável que permita à economia dos Estados Unidos alcançar níveis de competitividade mais elevados.

Embora, a Iniciativa para as Américas tenha, até o presente, apresentado mais uma agenda de intenções do que ações efetivas tendentes ao aprofundamento das relações entre os Estados Unidos e o conjunto dos países latino-americanos, ela marca uma mudança radical na política exterior norte-americana na medida em que define como prioritário esforços que conduzam à integração pan-americana. Conforme Azambuja (1991), como elemento que redefine a orientação política para a América Latina, a Iniciativa para as Américas revela a percepção do declínio da capacidade americana de definir, segundo suas diretrizes estratégicas, os contornos do cenário político internacional, em contraste com a forte influência política e econômica que os Estados Unidos ainda mantêm sobre a América Latina.

Tabela II.1

Exportações dos Estados Unidos, segundo os principais mercados de destino

	1970	1975	1980	1985	1990
CEE	28.6	21.1	24.8	21.1	24.7
Canadá	20.7	20.1	15.7	21.8	20.9
América Latina (*)	15.2	15.9	17.6	14.3	13.8
Japão	10.8	8.9	9.5	10.5	12.4
Outros	24.7	34.0	32.4	32.3	28.2
Total (em US\$ milhões)	42.590	106.102	216.592	206.521	371.466

Fonte: Handbook of International Trade and Developments Statistics (1991) - United Nations.

(*) inclui o México

Não há dúvida de que a formulação da Iniciativa das Américas estabelece uma estratégia que procura ampliar as vantagens comerciais dos Estados Unidos no mercado latino-americano, reforçando a posição competitiva americana,⁴ diante da ameaça econômica representada pelo Japão e frente ao movimento de formação de grandes espaços econômicos regionais e unificados, como o projeto Europa 92.

A América Latina representa o terceiro mercado para as exportações americanas – em torno de 14% do total das exportações dos Estados Unidos são absorvidos pelo continente latino-americano (ver Tabela II.1) –, superando as vendas realizadas para o mercado japonês. Neste contexto, a América Latina constitui área na qual os Estados Unidos têm especial interesse em garantir acesso favorecido às suas exportações.

A implementação de uma zona de comércio hemisférica amplificaria os impactos positivos sobre os fluxos de comércio com os Estados Unidos decorrentes das reformas comerciais unilaterais empreendidas pelos países da região e anularia os riscos futuros de uma escalada do protecionismo na América Latina. Como contrapartida do aprofundamento da liberalização comercial, resultante da proposta de formação de um mercado livre pan-americano, a Iniciativa contempla a região com um aporte de recursos da ordem de US\$ 300 milhões (valor, diga-se de passagem, insignificante) nos próximos cinco anos e propõe um tratamento especial para a dívida dos países latino-americanos junto às instituições oficiais de crédito americanas.

O início das negociações em torno do Nafta coincide estrategicamente com o lançamento da Iniciativa para as Américas. Estes dois eventos surgem como movimentos complementares empreendidos pelos Estados Unidos no sentido de redefinir o padrão das relações no continente americano diante da nova ordem internacional caracterizada pela multipolaridade/regionalização dos espaços de poder e pelo surgimento de mega-mercados.

A assinatura do acordo de livre comércio na América do Norte parece compor e reforçar a estratégia americana de negociação com os países da América Latina definida pela Iniciativa para as Américas. Ao incluir o México, uma economia de desenvolvimento relativo inferior aos Estados Unidos e Canadá, o Nafta torna-se um sinal efetivo de que os Estados Unidos desejam ampliar o raio de negociação, estabelecendo novos acordos de comércio com outros países da região ou mesmo estendendo a abrangência do Nafta.⁵

⁴ Segundo P. Field (1992), diretor da Iniciativa para as Américas, a formação de um zona de livre comércio no hemisfério ocidental (WHFTA) "(...) would make the U.S. more competitive in two ways: (a) increased efficiency from creating the largest market in the world (increased economies of scale and factor mobility); (b): the fact that a growing Latin American and Caribbean (LAC) buys from the U.S. (the propensity being generally a function of geographic proximity). We learned during the '80s that we can't have one -- higher U.S. exports -- without the other -- expanding incomes in LAC. Aggressive pursuit of market access is the only sensible strategy for a country like the U.S. which is already open and does not want to close."

⁵ Diversas iniciativas de negociação com países latino-americanos têm sido ensaiadas pelos EUA desde o lançamento da Iniciativa: conversações foram mantidas com o Chile e a Venezuela para se examinar a viabilidade do estabelecimento de novos acordos de comércio; os EUA também vêm mantendo conversações conjuntas com os países do MERCOSUL através do grupo de negociação "4 + 1".

Tabela II.2
Exportações da América Latina segundo os blocos de comércio
Total global e Estados Unidos

(em US\$ milhões)

	EUA 1985 (a)	Global 1985 (b)	(a)/(b) %	EUA 1990 (c)	Global 1990 (d)	(c)/(d) %
Aladi (1)	31.287	85.280	36.7	43.806	112.540	38.9
Grupo Andino (2)	11.371	24.500	46.4	15.956	31.220	51.1
Caricom (3)	2.557	6.110	41.8	2.347	6.800	34.5
MCCA (4)	1.864	3.790	49.2	2.794	4.200	66.5
Total	47.079 (e)	119.680 (f)	(e)/(f) 39.3	64.903 (g)	154.760 (h)	(g)/(h) 41.9

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics, Nações Unidas e Directions of Trade Statistics - FMI.
 (1) Associação Latino Americana de Integração: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Uruguai; exclui os países do Grupo Andino. (2) inclui Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.
 (3) Comunidade do Caribe: Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Jamaica, Trinidad e Tobago.
 (4) Mercado Comum Centro Americano: Costa Rica, El Salvador Guatemala, Honduras.

Uma apreciação preliminar da Iniciativa para as Américas permitiria afirmar que a importância de tal empreendimento não deve ser contestada ou minimizada pelos países latino-americanos, sob a justificativa de que se trata de uma estratégia que serve exclusivamente para assegurar a defesa dos interesses americanos na região. Contudo, a integração dos Estados Unidos com os países latino-americanos parece ter como veículo o Nafta, ou a ampliação de seu escopo de forma a envolver um número maior de países. Segundo sugere Lawrence (1992), o convite para participar do acordo "(...) será estendido a todos os países, a todos os grupos ou países individuais, que estejam de acordo com uma série de obrigações que estão sendo negociadas atualmente dentro do Nafta, para que outros países possam juntar suas economias nesse acordo comercial. E isso significa que os países que estão se juntando hoje na premissa de que o acordo não vai aumentar, vão se decepcionar."

Como contrargumento à estratégia de "não engajamento", vale ressaltar, por exemplo, que os países latino-americanos dependem do mercado americano que absorve aproximadamente 40% (ver tabela II.2) de suas exportações e, portanto, é importante evitar que os Estados Unidos adotem medidas que restrinjam o acesso ao seu mercado. Ademais, o empreendimento evidencia uma preocupação em ampliar os mecanismos para negociação da dívida externa dos países do continente. Nestes termos, a Iniciativa para as Américas torna-se também um importante "fórum" de negociação e defesa dos interesses dos países latino-americanos junto aos Estados Unidos.⁶

⁶ No caso brasileiro, considerações em torno da eficiência da estratégia de manter negociações com os EUA que envolvam futuramente o estabelecimento de um acordo de comércio entre os dois países, são realizadas na última seção do trabalho. Aqui prevalece a idéia de que as possibilidades e vantagens decorrentes da implementação de um futuro acordo depende, em alguma medida, da análise dos termos do Nafta e dos seus prováveis impactos sobre as exportações brasileiras.

II.2. O Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos (FTA)

O movimento de regionalização na América do Norte remonta ao final do século XIX, quando a introdução de uma política protecionista como instrumento de indução do processo de industrialização canadense levou algumas empresas americanas a estabelecerem bases produtivas no Canadá. Na década de 1960, uma iniciativa dos governos resultou na criação do "Auto Pact" que integrou o setor automobilístico na região beneficiando as grandes montadoras americanas. Quando o processo de integração formal se acelera, a partir da segunda metade da década de 1980, como resultado das negociações para a criação do Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos (FTA), os dois países já mantinham, de longa data, vínculos econômicos e comerciais bastante estáveis. A proximidade geográfica entre duas economias desenvolvidas transforma o Canadá e os Estados Unidos parceiros naturais nas áreas de comércio e investimento, fazendo do processo formal de integração um movimento complementar ao processo de integração natural.⁷

A implementação do Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos (FTA) em janeiro de 1989 representa a consolidação de regras comuns e estáveis sobre comércio e investimento entre os dois maiores parceiros comerciais do mundo. Os principais temas acordados no âmbito do FTA são os seguintes:

- Eliminação de todas as tarifas incidentes sobre o comércio bilateral de mercadorias em 1998.
- Redução de barreiras não-tarifárias e estabelecimento de uma corte binacional para julgamento e revisão dos direitos compensatórios e "antidumping" impostos por qualquer um dos parceiros que afete as exportações do sócio signatário do FTA.
- Estabelecimento de um sistema de resolução de controvérsias para exame e resolução das disputas surgidas no âmbito do FTA.
- Definição de tratamento nacional para os investimentos externos realizados por qualquer das partes signatárias no país vizinho, inclusive para no setor de serviços, para uma lista de atividades definida no acordo.
- Os governos se comprometem a empreender esforços de compatibilização e/ou reconhecimento dos respectivos sistemas de normas e barreiras técnicas e a facilitar a participação de fornecedores estrangeiros nas compras e concorrências realizadas pelo governo.
- Fixação de regras de origem para os produtos da indústria automobilística: o recebimento de tratamento tarifário preferencial está limitado àqueles produtos cujo conteúdo de valor agregado na região supere 50%.
- Os países passam a compartilhar as fontes de energia em caso de escassez energética; os Estados Unidos concordaram em não impor tarifas ou outras restrições ao fluxo de energia

⁷ A título de ilustração, o comércio Canadá-EUA é, em termos relativos, cinco vezes maior do que poderia sugerir a participação dos dois países no produto mundial.

proveniente do Canadá; como contrapartida o governo canadense abriu mão de sua política energética, cuja diretriz central era ampliar a propriedade canadense no setor

- Eliminação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas no comércio bilateral; o acordo preserva a autonomia dos governos federais e estaduais na gestão ou criação de programas de incentivo à agricultura; é facultada aos países a imposição de restrições à importação de grãos proveniente de um dos parceiros da área de livre comércio, sempre que esta crescer significativamente, como resultado de alterações nas políticas de incentivo.

Da análise dos principais tópicos do FTA depreende-se que os pontos acordados não definem verdadeiramente a implementação de um acordo de livre-comércio, mas apenas uma área de comércio preferencial – Canadá e Estados Unidos ainda preservam o direito de impor unilateralmente restrições às exportações recíprocas (principalmente no caso de produtos agrícolas) – que inclui, adicionalmente, a negociação de outros temas "sensíveis" e de interesse dos países signatários -- investimentos, serviços, normas técnicas, política de compras do governo.

Segundo avaliação feita pelos Estados Unidos, o FTA contribui, através de maior liberalização do comércio e do investimento intra-regional, para gerar um incremento de competitividade a partir de uma ampliação do mercado para as firmas americanas. Como instrumento capaz de dinamizar a capacidade competitiva dos Estados Unidos, o FTA poderá, no longo prazo, concorrer para redução dos desajustes da balança comercial norte-americana. A redução do contencioso com o Canadá nas áreas de investimento e comércio de automóveis constitui também um dos objetivos perseguidos pelos Estados Unidos com assinatura do referido acordo.

Do ponto de vista canadense, a assinatura de um acordo de comércio com os Estados Unidos representa o enfrentamento de um dilema em que jogam como elementos contraditórios a histórica dependência econômica do Canadá em relação aos Estados Unidos e o risco de fragmentação política decorrente da cessão de soberania envolvida no processo de integração. Na decisão pela implementação do acordo prevaleceu os argumentos de ordem econômica, revelando uma apreciação pragmática de que a política comercial deve servir aos interesses econômicos domésticos, não só porque sua economia é altamente dependente do comércio exterior, mas também porque o Canadá mantém estreitos laços econômicos e comerciais com os Estados Unidos.⁸ Como mostra a Tabela II.3, as exportações canadenses para o mercado americano aumentaram a participação no total exportado; além disso o Canadá obteve, para todos os anos da década de 1980, à exceção de 1980, superávit na balança comercial com os Estados Unidos.

Portanto, o FTA, segundo avaliação das autoridades canadenses, deveria reduzir substancialmente a possibilidade de que os Estados Unidos, como ocorreu a partir de meados da década de 1970, implementassem medidas protecionistas que viessem a afetar grande parte das indústrias canadenses

⁸ Dado o escopo do FTA, o argumento de que o acordo pudesse representar risco de cessão de soberania aparentemente não encontra sustentação.

que têm no mercado americano seus principais clientes.⁹ Nestes termos, a definição de um aparato de proteção binacional permite o estabelecimento de regras de comércio e investimentos transparentes e estáveis, sem o risco de que as relações econômicas entre os países venham a ser afetadas por uma escalada do protecionismo resultante de ações unilaterais tomadas por qualquer um dos países signatários do acordo.

Não obstante o relativo fracasso das negociações em algumas áreas – como aquela referente ao tratamentos das políticas agrícolas –, o FTA estabeleceu a base da agenda de negociação para o Nafta. O quadro de negociação do Nafta pouco difere dos acordos já estabelecidos no âmbito do FTA, mas amplia a agenda de temas negociáveis, bem como a sua complexidade por incluir um terceira parte – o México – cujos interesses podem, em alguns pontos, divergir daqueles já acordados entre os Estados Unidos e o Canadá.

Tabela II.3
Comércio Bilateral Canadá-Estados Unidos

(em US\$ milhões)

	Exportações canadenses p/ os EUA	% do total export.	Importações canadenses dos EUA	% do total import.	Fluxo de comércio c/EUA / PIB do Can.
1980	41.068	60.6	41.201	67.5	31.0
1981	46.454	63.9	45.224	66.2	30.9
1982	46.529	65.3	38.520	67.9	28.0
1983	53.848	70.4	44.206	69.9	30.0
1984	66.300	73.5	52.635	69.3	34.7
1985	68.283	75.2	54.059	68.7	35.0
1986	67.183	77.5	55.658	67.1	33.8
1987	71.455	72.3	59.628	66.0	31.5
1988	81.962	69.0	70.450	64.8	31.0
1989	85.305	70.0	74.549	63.8	29.1
1990	95.388	74.7	75.252	62.6	29.7
1991	95.574	75.2	75.025	61.6	nd

Fonte: Directions of Trade Statistics e Internacional Financial Statistics - FMI. ND = não disponível.

⁹ Segundo Miller (1990) este foi o principal argumento utilizado pelos canadenses que defendiam a formalização imediata de um acordo com os EUA: "(...) la base de la apelación al electorado canadiense foi el miedo, miedo a que si no se formalizaba más estrechamente la relación con Estados Unidos, Canadá quedaría vulnerable ante un aumento inminente de las barreras proteccionistas de Estados Unidos." Mas houve aqueles que se mobilizaram contra o acordo, argumentando que ele "(...) santificaría y promovería una relación comercial aun más estrecha que la existente (...) (e) esto se percebi como un mayor debilitamiento de la independencia de Canadá como nación, a tal punto que podría significar el fin de la misma, la desintegración de Canadá tal como existe en la actualidad (...)." O FTA representaria, portanto, uma perda de soberania para o Canadá na medida em que "(...) debilita la capacidad de nuestros gobiernos federales y provinciales para emparejar la distribución desigual de trabajo e ingreso en todo el país, limitar la propiedad extranjera, imponer contenido local y requisitos de empleo locales a los inversores tanto de los Estados Unidos como de otros países, controlar la transferencia de ganancias producidas en Canadá a Estados Unidos y fragmentar el mercado de energía continental de manera de favorecer a los canadienses y la industria canadiense (...)".

II.3. Liberalização econômica e reforma comercial no México

Até meados da década de 1980, o desenvolvimento da economia mexicana estava subordinado à lógica do modelo de substituição de importações. Segundo avaliação das autoridades econômicas, níveis de proteção tarifária elevados, utilização intensiva de barreiras não-tarifárias e excesso de regulamentação do comércio exterior haviam provocado distorções e erodido o potencial exportador mexicano. Estes fatores foram em parte responsáveis pela a gravidade da crise cambial da primeira metade da década de 1980.

Os governos de la Madrid e Salinas definiram como estratégia de política a implementação de reformas estruturais¹⁰ combinada com um severo ajuste fiscal e com iniciativas que visavam uma solução para o problema do endividamento externo. O objetivo era promover o reequilíbrio financeiro do governo, reduzir a fragilidade externa e eliminar as distorções geradas pela política de substituição de importações que havia vigorado desde a década de 1950.

No plano da reforma dos instrumentos da política comercial, o diagnóstico subjacente era de que, no longo prazo, a elevação dos níveis de competitividade da economia mexicana dependeria da maior exposição dos setores produtivos à concorrência externa. O aumento do grau de abertura da economia deveria promover uma redução de custos do conteúdo importado da produção doméstica e garantir, concomitantemente, um incremento dos investimentos produtivos (inclusive externos), visando maior produtividade, condição necessária para enfrentar a ameaça de concorrentes externos mais eficientes. Uma indústria mais competitiva propiciaria uma desejada alteração no padrão de inserção internacional da economia mexicana, reduzindo a dependência em relação às exportações de matérias-primas e produtos semi-acabados e garantindo uma saudável expansão da participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação.

A liberalização comercial no México dependida, no entanto, da estruturação de uma estratégia política que, contrariando interesses dos setores beneficiado pela política de proteção em vigor, fosse sustentável por um período de tempo longo o suficiente para gerar os impactos desejáveis sobre os fluxos de comércio exterior. Por outro lado, também era necessário promover o estabelecimento de regras econômicas estáveis e transparentes, consolidando um horizonte de sustentabilidade para as decisões de produção e investimento. Estas condições foram, em alguma medida, estabelecidas com a assinatura do "Pacto de Solidariedade Econômica" em 1987.

As primeiras medidas de desregulamentação do comércio exterior foram tomadas em 1983 pelo governo de la Madrid. As licenças de importação, que abrangiam 100% das importações em 1983, tiveram seu grau de cobertura reduzido para 36.9% em 1985 e finalmente para 13.7 em 1990. As tarifas aduaneiras também foram reduzidas de 27% (alíquota nominal média, não ponderada) em 1982 para 25.5% em 1986, até alcançar o patamar de 13.1% em 1989. Paralelamente, obteve-se uma diminuição da

¹⁰ As reformas estruturais definidas, a partir de 1985, pelos governos de la Madrid e Salinas resultaram na implementação de uma nova política comercial, de um programa de privatização das empresas estatais e de uma reforma do setor público, na definição de novas regras de relacionamento entre setor público e privado, na reestruturação do sistema financeiro e na desregulamentação da economia. A presente seção do trabalho se detém exclusivamente na análise da reforma da política comercial dado a estrita relação entre a sua condução e a estratégia de adesão do México ao NAFTA.

dispersão tarifária e maior homogeneização dos níveis de proteção efetiva, através da definição de apenas três patamares tarifários (ver Tabela II.4).

Tabela II.4
Instrumentos da Política de Importações do México

(em percentagem)

	dez 1982	dez 1985	dez 1988	dez 1989	dez 1990
Tarifas aduaneiras					
média	27.0	25.5	10.4	13.1	12.4
média ponderada	16.4	13.3	6.1	9.8	10.4
amplitude	0-100	0-100	0-20	0-20	0-20
nº de patamares tarifários	16	10	5	3	3
Licenças de Importação:					
nível de (*) abrangência	100.0	36.9	21.8	16.3	13.7

Fonte: CEPAL e Banco do México.

Obs.: (*) parcela das importações submetida à prévia emissão de licença de importação.

Até 1985, a liberalização comercial caracterizou-se pela pequena redução tarifária e pela diminuição acentuada do grau de abrangência das licenças de importação. Este processo foi acompanhado por um forte movimento de desvalorização real do câmbio (ver Gráfico II.1). A reforma da estrutura tarifária tem início efetivamente em 1986, quando se estabeleceu um cronograma de desgravação que, em quatro etapas, permitiria alcançar, em 1988, uma alíquota máxima de 30%, com definição de cinco patamares tarifários.

Ainda como elemento complementar da estratégia de liberalização comercial, o México negocia, em 1986, sua adesão ao GATT como signatário dos códigos "antidumping," de valoração aduaneira e de barreiras técnicas. Em 1987, tem início uma nova fase do programa de liberalização comercial, agora sob o marco das reformas estruturais definidas no âmbito do "Pacto de Solidariedade Econômica". Dado o objetivo da estabilização e diante dos compromissos assumidos frente ao GATT, o governo mexicano aprofunda o programa de liberalização comercial. Praticamente, eliminam-se os entraves burocráticos às importações, define-se uma tarifa máxima de 20% para 1988 e as classes de alíquotas são reduzidas de cinco para três.

Nesta etapa, a reforma dos instrumentos da política comercial é acompanhada por uma acentuada apreciação do tipo real de câmbio (ver Gráfico II.1). Tanto a política comercial como, especialmente, a política cambial tornam-se, a partir de 1987, instrumentos de controle das pressões inflacionárias, submetendo-se aos objetivos mais amplos do processo de estabilização em curso.

Gráfico II.1

México – Taxa efetiva de câmbio – Seis principais moedas



Fonte: Banco do México.

É importante observar que o ajustamento econômico empreendido pelo México durante a década de 1980 logrou uma mudança significativa do padrão de inserção internacional da economia. Em princípios da década de 1980, em torno de 70% das exportações mexicanas eram compostas por petróleo e produtos minerais e os manufaturados representavam apenas 14%. Já em 1986, as exportações de manufaturados haviam saltado para 44% da pauta de exportações e o petróleo e minerais tinham sua participação reduzida para 40%. O maior grau de abertura da economia e uma política cambial atrelada aos objetivos da estabilização, propiciaram, pelo lado das importações, um aumento significativo das compras externas e uma expansão da participação dos bens de consumo na pauta. Paralelamente, ampliam-se as exportações a partir de 1988, saltando de US\$ 20,6 bilhões de dólares neste ano para US\$ 26,9 em 1990 (ver Tabela II.5).

Uma vez alcançada a estabilização da economia, e a partir das mudanças na política econômica que resultaram na implementação de um programa de liberalização comercial, consolidou-se um cenário propício que conduziu à retomada dos programas de integração como estratégia capaz de gerar fatores de competitividade sistêmica no longo prazo.

Portanto, o estabelecimento de uma política de comércio de natureza liberal, associada ao sucesso do programa de estabilização mexicano, criou um ambiente favorável a maior aproximação do México com a economia americana. O início das negociações que resultaram na assinatura do Nafta em 1992 pode ser visto não só como um processo natural que envolve duas economias que mantêm entre si laços comerciais e econômicos bastante estreitos, mas também, segundo sugere López e outros (1991), como extensão da estratégia de liberalização comercial que busca remover os obstáculos ao crescimento dos fluxos comerciais do México com seu maior parceiro comercial.¹¹

¹¹ A seção III examina mais detalhadamente a estratégia de negociação do México e as posições defendidas por cada um dos países durante as conversações que antecederam a assinatura do Nafta.

Tabela II.5
Comércio Exterior do México - Importação e Exportação
Principais grupos de mercadorias

(em percentagem)

	TOTAL em US\$ milh.	Petróleo e Minérios	Produtos Agrícolas	Produtos Manufaturados
Exportação				
1982	21.230	79.9	5.8	14.3
1984	24.196	70.9	6.0	23.1
1986	16.031	42.5	13.1	44.4
1988	20.565	35.8	8.1	56.0
1990 (*)	26.959	39.9	7.7	52.4
	TOTAL em US\$ milh.	Bens de Consumo	Bens Intermediár.	Bens de Capital
Importação				
1982	14.437	10.5	58.3	31.2
1984	11.254	7.5	69.6	22.9
1986	11.432	7.4	66.8	25.8
1988	18.898	10.2	68.5	21.3
1990 (*)	29.920	17.0	60.4	22.6

Fonte: Banco do México. Obs.: (*) dados preliminares.

III. O ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO DA AMÉRICA DO NORTE

III.1. Objetivos, agenda de negociação e estratégias nacionais

A intensidade das relações econômicas entre Canadá, Estados Unidos e México cria um ambiente bastante favorável ao estabelecimento de mecanismos de regulação das políticas que afetam os fluxos de comércio e investimento entre os países. É a partir deste cenário que se desenvolvem as iniciativas de negociação do Nafta.

O acordo visa a abertura de mercados regulados por políticas nacionais específicas que, a partir de determinado momento, deixam de atender aos interesses de governos e grupos econômicos privados, cientes do potencial estratégico que desempenham os mercados integrados na geração e incremento da competitividade. A redução das barreiras ao comércio e ao investimento, associada à necessidade de rever as estratégias nacionais de competição e inserção no mercado internacional, transforma as áreas de livre comércio em instrumento de alavancagem da capacidade competitiva, a partir dos efeitos gerados pela ampliação dos mercados nacionais. Generalizando o argumento de Krugman (1991), os esquemas de integração produzem efeitos sobre a localização espacial das indústrias, ampliando a capacidade de geração e aproveitamento das economias de escala e reduzindo custos de transporte.

Visto que a concentração espacial de indústrias gera economias de aglomeração, o aproveitamento das economias de escala e a minimização dos custos de transporte dependerão diretamente da dimensão do mercado já estabelecido. Assim, quanto maior for este mercado, maiores serão as chances de determinada região atrair uma quantidade crescente de indústrias, o que, por sua vez, reforça a operação das economias de escala e permite que os custos de transporte sejam reduzidos. Conseqüentemente, do ponto de vista teórico, projetos de integração regional como o Nafta, que ampliam a dimensão do mercado através da eliminação das barreiras ao comércio e ao investimento entre países, justificam-se como iniciativas que propiciam aumento da eficiência e competitividade da estrutura produtiva, transformando mercados integrados em fonte permanente de geração de vantagens comparativas dinâmicas.

No plano das negociações concretas, a criação do Nafta pode ser visto como extensão natural do Acordo de Livre Comércio (FTA) firmado entre o Canadá e Estados Unidos em 1989. As conversações iniciadas entre México e Estados Unidos para formação de uma área de livre comércio começaram em 1990. Um ano mais tarde, o Canadá decidiu integrar-se às negociações. Ao invés de dois acordos bilaterais - Estados Unidos-Canadá e Estados Unidos-México -, a evolução das conversações indicava que um futuro acordo de comércio entre os países da região teria um formato trilateral. Conseqüentemente, o aprofundamento dos acordos firmados no âmbito do FTA significou maior complexidade do processo de negociação, pois, com a adesão do México à proposta de formação de uma área de livre comércio na América do Norte, ampliou-se a assimetria entre as partes negociadoras, dada a desigualdade de poder político e econômico entre os países da região (ver Tabela III.1).

O escopo das negociações indica que o Nafta representa a definição de acordos e dispositivos comuns de comércio que visam garantir a não adoção de políticas protecionistas ou discriminatórias para com os parceiros da região. Neste caso, a demanda por integração resulta da elevada integração comercial e econômica já existente entre os países. Como objetivo de caráter geral, os países esperam que a implementação do Nafta resulte no uso mais eficiente dos recursos naturais e humanos dos países e, portanto, represente um fator de alavancagem da competitividade regional. Em contraposição à experiência da CE, dado o escopo e os objetivos da integração norte-americana, a institucionalidade requerida é mínima e o livre fluxo de mão-de-obra deve-se restringir apenas aos profissionais especializados (*white-collars*). O Nafta não constitui um projeto de "deep integration", mas pode ser encarado como uma resposta defensiva ao movimento de formação de um bloco econômico europeu, que teria ainda a conveniência, segundo avaliação dos negociadores, de não gerar perda de soberania para as partes envolvidas.

Assim como o FTA, o Nafta estabelece as condições para maior liberalização do comércio e investimento na região, sem definir, todavia, a conformação efetiva de uma área de livre comércio. A agenda de negociação pode ser examinada como uma extensão natural dos temas negociados entre o Canadá e os Estados Unidos no âmbito do FTA. Tratou-se não só dos temas relativos à regulação do comércio, mas incluiu-se também os chamados "novos temas": investimentos, serviços e propriedade intelectual (ver Tabela III.2).

Tabela III.1

Indicadores econômicos selecionados - Canadá, Estados Unidos e México – 1990

	PNB US\$ bilhão	PNB per capita	Inflação % (1)	População (mil)	Desemprego % da PEA
Canadá	530	19.896	4.8	26.369	8.1
EUA	5.201	20.810	5.4	249.925	5.4
México	(2)201	2.333	26.7	86.150	2.9

Fonte: International Financial Statistics (FMI), Main Economic Indicators (OECD) e Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL).

(1) índice de preços ao consumidor.

(2) dado para o ano de 1989; PNB a preços correntes deflacionado pelo dólar médio do ano.

Vale ressaltar que a inclusão do México como parceiro da integração na América do Norte adiciona um complicador à definição e gestão das políticas de âmbito regional. Os diferenciais de salário existentes entre o México e os demais países obrigam tanto os Estados Unidos quanto o Canadá a implementarem medidas que permitam às indústrias intensivas em trabalho enfrentar um aumento da concorrência representada pelas importações de manufaturas do México. Além disso, é necessário definir medidas adequadas que promovam os necessários ajustes no mercado de trabalho, quando a oferta de emprego em determinadas regiões for afetada pela transferência de investimento para indústrias intensivas em trabalho localizadas no México.

Não obstante a existência de um certo consenso entre os países quanto à agenda de temas para a negociação, cabe ressaltar que a implementação do Nafta responde a expectativas e objetivos diferenciados entre as partes signatárias.

Do ponto de vista dos Estados Unidos, as bases de um acordo de comércio regional já estavam estabelecidas desde 1989 com a assinatura do FTA. Neste sentido, o Nafta garante uma proteção de caráter regional para as manufaturas norte americanas através das disposições acordadas sobre a aplicação do regime de origem. Ao incluir temas considerados estratégicos para os Estados Unidos – investimentos, serviços e propriedade intelectual –, as negociações do Nafta passam também a refletir os itens da agenda de conversação proposta pelos Estados Unidos nos fóruns de negociação multilateral. A adesão do México ao projeto de integração regional serve simultaneamente a dois propósitos. Em primeiro lugar, representa a possibilidade de consolidar, avaliar e garantir sustentabilidade às reformas econômicas implementadas pelo México desde a segunda metade da década de 1980. Em segundo lugar, o Nafta constitui o primeiro movimento efetivo de consolidação de mudanças no padrão das relações políticas e econômicas entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, após o lançamento da Iniciativa para as Américas (ver seção II). Com a formalização de um tratado de comércio com o México, os Estados Unidos parecem ter realizado o primeiro movimento em direção à formação de uma zona de livre comércio hemisférica, fazendo valer seus interesses e objetivos estratégicos de longo prazo para a região e acumulando experiência nas negociações com um país de menor desenvolvimento econômico relativo.

Assim, o interesse manifestado pelos Estados Unidos de expandirem suas relações comerciais com o México através do Nafta constitui uma estratégia de ensaio (com ganhos de aprendizado) para a negociação de futuros acordos de comércio com economias em desenvolvimento na América Latina, e em particular com o Brasil. Portanto, a partir da implementação do Nafta, e com a mudança de rumo da política norte-americana para o continente, evidenciada a partir do lançamento da Iniciativa para as Américas, a redefinição das relações econômicas com o Brasil passou a ser uma das peças mais importantes dentro deste novo cenário, dado o peso econômico e a liderança política que o Brasil exerce na região. Muito embora os ganhos efetivos decorrentes do estabelecimento de um acordo de comércio com o México devam ser pequenos para os Estados Unidos, dada a diferença de magnitude entre as duas economias, os efeitos potenciais deverão ser significativos no longo prazo, se se consolidar a expectativa de uma trajetória de crescimento acelerado da renda "per capita" mexicana, como resultado da adesão deste país ao acordo de comércio na região. Todavia, para determinados setores, como por exemplo a indústria automobilística, o setor de serviços financeiros, transporte e telecomunicações, não são desprezíveis os impactos gerados pela liberalização dos fluxos de comércio e investimento entre os dois países.

Tabela III.2
Agenda de Negociações do Nafta

Acesso a Mercado

- Barreiras tarifárias e não tarifárias
- Regime de origem
- Compras governamentais
- Agricultura
- Automóveis
- Outros setores industriais

Instrumentos e regras de comércio

- Salvaguardas
- Subsídios; direitos compensatórios e direitos antidumping
- Normas técnicas
- Normas fitossanitárias e de segurança

Serviços

- Princípios para regulação do comércio e investimento financeiros
- Seguros
- Transporte terrestre
- Telecomunicações
- Outros serviços

Investimentos

- Princípios
- Restrições

Propriedade Intelectual

Sistema de resolução de controvérsias

Da parte dos Estados Unidos, os termos do acordo revelam ainda uma postura cautelosa e defensiva nas negociações quando estas envolveram setores que os americanos consideram economicamente mais sensíveis, como é o caso dos têxteis, suco de laranja e outros produtos agrícolas e automóveis. Foram precisamente nestes casos que o acordo definiu condições bastante restritas de acesso ao mercado através da manutenção de tarifas aduaneiras elevadas, fixação de cotas, ou de regimes de origem¹². Por outro lado, os Estados Unidos tentaram a todo custo capitalizar vantagens na área de investimentos, procurando assegurar, através das negociações, que a maior parte dos novos investimentos estrangeiros no México fosse proveniente dos Estados Unidos. Tal estratégia, que combina liberalização comercial restrita e a definição de condições privilegiadas de acesso ao investimento americano, visa, ao mesmo tempo, fortalecer a competitividade intra-regional dos Estados Unidos e eliminar potenciais concorrentes de fora da região.

Para o Canadá, a decisão de participar das negociações do Nafta pode ser encarada como uma estratégia defensiva que procura salvaguardar as vantagens e preferências auferidas junto aos Estados Unidos após a consolidação do FTA. Ademais, o Canadá visava garantir condições facilitadas de acesso ao mercado mexicano semelhantes àquelas que os Estados Unidos iriam obter no curso das conversações. Participar do processo de negociação representava a possibilidade de ampliar as oportunidades de negócios com o México em áreas de interesse do Canadá: exportação de grãos, serviços financeiros e concorrências governamentais. Segundo Hufbauer & Schott (1992), a adesão do Canadá ao processo de negociação entre Estados Unidos e México configurava um interessante desafio: "(...) canadian negotiators (...) would be happy with the 'status quo ante', but they realise that reforms implemented by the United States and Mexico will affect the Canadian position in the US market whether Canada participates or not. Thus, they will need to maximize the results in the financial services, procurement and grains negotiations to achieve a balanced package from the Canadian perspective."

Para o México, as negociações de um acordo de comércio com os Estados Unidos visam basicamente conferir sustentabilidade às reformas econômicas implementadas a partir da segunda metade da década de 80, que resultaram na definição de um regime comercial aberto (ver Seção II.3). Diante da crescente importância do comércio exterior como elemento gerador de competitividade e frente ao aumento das exportações de manufaturados para o mercado americano, ocorrida na década de 1980 (ver Tabela III.3), tornava-se prioritário para o México assegurar condições de acesso facilitado ao mercado norte americano, evitando que a escalada do protecionismo nos Estados Unidos prejudicasse o desempenho exportador mexicano, já de alguma maneira afetado, na primeira metade dos anos 1980, pela imposição de medidas tarifárias naquele mercado.¹³

¹² No caso da indústria automobilística, as firmas e sindicatos estabelecidos nos EUA pressionaram os negociadores no sentido de obter uma ampliação do conteúdo local estabelecido no FTA. O objetivo perseguido era evitar que o México se transformasse em trampolim para exportações de produtos japoneses a partir de firmas estabelecidas na região fronteira entre EUA e México.

¹³ Entre 1980 e 1985, o número de ações "antidumping" e anti-subsídios contra o México abertas pelos EUA abrangiam em torno de 23% do total das ações iniciadas contra países em desenvolvimento. A partir de 1985, com a assinatura do "Memorando de Entendimento sobre Subsídios e Impostos Compensatórios" entre os dois países, o México comprometeu-se a abolir os subsídios à exportação. Como contrapartida, os EUA outorgaram ao México o direito à prova de dano. Frente aos resultados do acordo, a imposição de direitos compensatórios às exportações mexicanas praticamente desapareceu. Todavia, a abertura de ação "antidumping" contra as exportações mexicanas de cimento em 1988 e a tentativa americana de incluir na "Lei de Comércio" deste mesmo ano uma definição mais ampla dos subsídios sujeitos à imposição de direitos compensatórios indicava que o protecionismo americano ainda constituía uma ameaça aos interesses mexicanos naquele mercado.

Tabela III.3
Exportações Mexicanas

(em US\$ milhões)

	Total (1)	EUA (2)	(2)/(1) %	Total manufat. (3)	EUA manufat. (4)	(4)/(3) %
1980	15.570	10.072	64.7	1.733	nd	nd
1981	19.646	10.716	54.5	2.063	nd	nd
1982	21.214	11.129	52.3	1.982	nd	nd
1983	21.819	13.034	59.7	4.997	3.615	72.3
1984	24.407	14.130	57.9	6.077	4.766	78.4
1985	22.102	13.341	60.4	4.705	3.436	73.6
1986	16.347	10.424	63.8	8.722	5.817	66.7
1987	20.887	13.265	63.5	7.823	5.249	67.1
1988	20.765	13.454	64.8	9.189	nd	nd
1989	23.048	16.163	70.1	11.540	nd	nd
1990	27.131	18.837	69.4	nd	nd	nd

Fonte: International Financial Statistics (FMI), Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe. nd = não disponível.

Ademais, a estabilidade econômica, o conjunto de reformas econômicas implementadas pelo México e a assinatura de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos consolidaram um ambiente propício capaz de garantir fluxos crescentes de investimento externo funcionais ao processo de reestruturação do parque produtivo mexicano.

III.2. O arcabouço legal¹⁴

Em junho de 1990, os presidentes Bush e Salinas definiram como tema prioritário da agenda de conversações entre os Estados Unidos e o México a negociação de uma área de livre comércio entre os países. O Canadá manifestou a intenção de participar das negociações em fevereiro do ano seguinte. As negociações tiveram início em junho de 1991, depois de aprovada pelo congresso americano a prorrogação do mecanismo de “fast-track” (tramitação rápida).¹⁵ As negociações do Nafta encerraram-se no dia 12 de agosto de 1992, faltando agora a aprovação do acordo pelo legislativo dos países.

O Nafta estabelece os princípios para regulação do comércio e do investimento intra-regional. Afirma o compromisso dos três países em promover o emprego e o crescimento econômico através da expansão do comércio e das oportunidades de investimento na região, ampliando a competitividade das firmas

¹⁴ Extraído do “Bush Summary of Nafta”, documento de 44 páginas, preparado pelo “staff” de negociadores americanos e divulgado em 12 de agosto de 1992, data em que foi anunciado o final das negociações do referido acordo.

¹⁵ Este mecanismo confere ao executivo americano ampla liberdade de negociação do acordo de comércio. O governo, todavia, compromete-se em submetê-lo, ao final das negociações, ao Congresso, que fica impedido de fazer qualquer modificação nos termos do acordo ou na legislação necessária à sua implementação, podendo apenas votar pela sua aprovação ou indeferimento.

americanas, canadenses e mexicanas no mercado mundial e garantindo concomitantemente a preservação do meio ambiente. Confirma ainda a resolução dos parceiros a promover o desenvolvimento sustentado, proteger, ampliar e reforçar os direitos dos trabalhadores e melhorar as condições de trabalho em cada país.

O Nafta criará uma área de livre comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México após um período de transição. O acordo assenta-se sobre um gradual processo de liberalização do comércio de bens e serviços e dos investimentos na região. Sua agenda é bastante ampla e envolveu negociações sobre os chamados "novos temas" (serviços, propriedade intelectual, normas técnicas), áreas que os Estados Unidos apresentaram como de interesse estratégico, não apenas nas negociações do Nafta, mas também na última rodada de negociações do GATT.

Não obstante a abrangência dos temas negociados, como um esquema de integração que define a formação de uma área de livre comércio, a implementação do Nafta depende fundamentalmente da eliminação das tarifas aduaneiras entre os países, combinada com a harmonização mínima dos instrumentos (para-tarifários) que possam afetar o comércio intra-regional, da definição de regras explícitas de acesso a mercado, através de regimes de origem e de um sistema de resolução de controvérsias entre as partes contratantes.

As disposições iniciais do Nafta estabelecem formalmente uma área de livre comércio entre Canadá, Estados Unidos e México compatível com as regras do GATT. As regras básicas e os princípios que governam o acordo bem como os objetivos que servem de base para interpretação das disposições são também explicitadas.

Os países reafirmam os direitos e obrigações assumidos junto ao GATT e outros acordos internacionais. Para fins de interpretação, o Acordo estabelece que as regras do Nafta têm precedência sobre outros acordos em caso de conflito entre suas respectivas disposições. Todavia, um conjunto de exceções a esta disposição é apresentado, com vistas a minimizar inconsistências entre diferentes acordos.

As disposições iniciais também definem uma regra geral para aplicação do Acordo pelas esferas de governo municipal e estadual dos três países.

O Nafta possibilitará a eliminação de todas as tarifas incidentes sobre bens originários do Canadá, Estados Unidos e México ao final de um período de transição. Regras de origem são necessárias para definir o conjunto de bens que pode se beneficiar do tratamento tarifário preferencial na zona de livre comércio e constituem a espinha dorsal do acordo.

■ **Regra de origem**

A regra de origem classifica como produtos originários da América do Norte apenas aqueles bens cuja fabricação ocorre exclusivamente na região. Mercadorias contendo matérias-primas ou componentes importados são também considerados produtos regionais caso as mercadorias importadas sejam "suficientemente transformados" por qualquer dos parceiros do Nafta. Em alguns casos, os bens têm de incluir uma certa percentagem de valor agregado na região¹⁶ para poder usufruir de tratamento tarifário preferencial.

A regra de "garantia mínima" impede que produtos percam tratamento preferencial na região em razão da participação na produção de pequenos montantes de material importado. Ao amparo desta regra, produtos cuja participação de material importado seja inferior a 7% do preço final ou do custo total também gozam de tratamento tarifário preferencial.

Com o objetivo de garantir o cumprimento do regime de origem e de conferir homogeneidade às regras e procedimentos no tratamento da matéria, o Nafta estabelece disposições comuns para administração da política aduaneira: uniformidade de regras, disposições e documentos de forma a assegurar uma correta interpretação e aplicação do regime de origem e um sistema ágil para resolução de controvérsias na sua aplicação.

■ **Acesso a mercados**

As condições de acesso a mercados estabelecem critérios para o comércio de bens definindo regras para aplicação de tarifas aduaneiras, licenças de importação e outras restrições quantitativas. O livre trânsito de produtos na região está condicionado ao cumprimento das regras de origem.

A tarifas incidentes sobre o comércio intra-regional serão reduzidas gradualmente. As revisões das tarifas aduaneiras, iniciadas em julho de 1991, serão automáticas, aplicando-se um redutor sobre as tarifas legais. O esquema de desgravação tarifária acordado entre os Estados Unidos e o Canadá no âmbito do FTA permanece intacto. Até 1998, aproximadamente 65% do comércio intra-regional estará isento da cobrança de impostos alfandegários. Para um conjunto de bens, as tarifas estão sendo imediatamente eliminadas. Para a maior parte dos bens, a eliminação das tarifas aduaneiras ocorrerá dentro do prazo de cinco ou dez anos. Para produtos considerados sensíveis, as tarifas só serão eliminadas daqui a quinze anos.

As partes signatárias estarão obrigadas a eliminar todas as proibições e restrições quantitativas, como cotas e licenças, às importações e exportações intra-regionais. Todavia, cada país preserva o direito de aplicar restrições sempre que os fluxos de comércio representarem riscos à saúde pública ou ao meio ambiente. Exceções e regras específicas quanto à aplicação de restrições quantitativas foram definidas para o comércio agrícola, de automóveis, de têxteis e de energia.

¹⁶ O conteúdo de valor agregado regional pode ser calculado empregando o método de "valor de transação" ou de "custos líquidos". O "valor de transação" é o preço pago pelo produto ou o preço pelo qual ele pode ser vendido. Este método de mensuração do valor agregado regional tem a vantagem de dispensar o emprego de complexos sistemas de apropriação de custos. Os "custos líquidos" podem ser definidos como a diferença entre o custo total do bem e os gastos no pagamento de "royalties", de promoção de vendas, de embalagem e transporte. Apesar dos produtores poderem empregar ambos os métodos, o método de "custos líquidos" deve ser usado nas situações em que o código de valoração aduaneira do GATT não permitir o emprego do método de "valor de transação". A utilização de método de "custos líquidos" também é obrigatória para determinados bens como automóveis.

■ **Têxtil e confecções**

Os países se comprometem a eliminar imediatamente, ou no prazo máximo de dez anos, todas as tarifas incidentes sobre têxteis e confecções, desde que cumpridas as regras de origem definidas para o setor. Como contrapartida, os Estados Unidos removem todas as quotas de importação incidentes sobre as importações provenientes do México. Os países ficam impedidos de impor novas restrições ou quotas ao comércio de produtos do setor, a não ser aquelas definidas nas cláusulas de salvaguarda. As disposições do Nafta têm precedência sobre outros acordos assinados pelas partes signatárias, inclusive sobre o Multifibras.

As cláusulas de salvaguarda conferem aos países (à exceção do comércio Canadá-Estados Unidos) a possibilidade de elevar tarifas ou impor cotas de importação sempre que determinada importação causar dano à produção doméstica. No caso dos produtos que satisfaçam os critérios de regime de origem do Nafta, as restrições à importação devem se restringir à elevação de tarifas aduaneiras ficando vedada a imposição de quotas.

As regras de origem aplicáveis ao setor têxtil qualificam para tratamento preferencial apenas aqueles bens produzidos a partir de fios ou fibras sintéticas fabricados nos países do Nafta. Confecções produzidas a partir de tecidos de linho e de seda não estão submetidas a esta regra.

■ **Indústria automobilística**

Os países do Nafta eliminarão as barreiras ao comércio e ao investimento intra-regional no setor ao final do período de dez anos. O programa de redução tarifária acordado entre os Estados Unidos e o Canadá no âmbito do FTA continua em vigor.

No caso das importações provenientes do México, os Estados Unidos eliminarão imediatamente as tarifas incidentes sobre veículos de passageiro, reduzirão em 90% as tarifas incidentes sobre caminhões leves – as tarifas destes produtos estarão eliminadas no prazo de cinco anos – e eliminarão as tarifas incidentes sobre os demais produtos no prazo de dez anos.

Como contrapartida, para as importações provenientes tanto do Canadá quanto dos Estados Unidos, o México reduzirá imediatamente em 50% as tarifas incidentes sobre veículos de passageiro e caminhões leves – as tarifas incidentes sobre os primeiros estarão eliminadas no prazo de dez anos e sobre os últimos no prazo de cinco anos - e eliminarão as tarifas incidentes sobre os demais produtos do setor no prazo de dez anos. Ademais, o México fica obrigado a rever a política industrial para o setor automobilístico, que fixava cotas de importação como fração da demanda local e conteúdo de nacionalização dos bens, compatibilizando-a com as disposições no Nafta. Por sua vez, para as importações provenientes do México, o Canadá compromete-se em implementar o mesmo programa de desgravação tarifária que o México aplicar para as exportações canadenses e americanas.

A obtenção de tratamento tarifário preferencial acima descrito está condicionada ao cumprimento do regulamento de origem que exige que os automóveis (incluindo, utilitários leves, motores e transmissões) apresentem 62.5% de conteúdo norte-americano.¹⁷ Para outros veículos, e suas partes e peças, o índice de conteúdo local é de 60%. No cálculo do conteúdo de valor agregado regional, o valor das importações de componentes para automóveis deve abranger todos os elos da cadeia produtiva de modo a aumentar a precisão da mensuração do conteúdo norte-americano.

De acordo com as disposições acordadas no Nafta, o México não poderá impor qualquer limite à propriedade do capital ou aos investimentos externos na indústria automobilística, quando estes forem realizados pelas demais partes signatárias do acordo. Para a indústria de autopeças o limite de propriedade de capital estrangeiro será de 49%, ampliando-se o teto até 100% do capital no prazo de cinco anos.

O Nafta cria uma comissão especial intergovernamental cujo objetivo, além de rever critérios e estabelecer novos, é apresentar sugestões com vistas a incrementar os padrões técnicos e de segurança dos produtos da indústria automobilística.

■ ***Energia e petroquímica básica***

As partes signatárias reconhecem a importância do papel desempenhado pelo comércio de energia e produtos petroquímicos básicos na região. Definem como objetivo estratégico do Nafta a gradual liberalização do comércio no setor.

O Nafta disciplina o uso de instrumentos de proteção empregados pelos governos. Fica vedado aos países a imposição de preços mínimos ou máximos de exportação ou importação. Nenhum dos países pode cobrar impostos ou qualquer tipo de taxa sobre a exportação de energia a não ser que estes impostos ou taxas incidam igualmente sobre o consumo doméstico.

As disposições do acordo abrangem a oferta de exportação dos países. Nenhuma das partes contratantes pode reduzir a oferta a qualquer parceiro do acordo abaixo do nível médio dos últimos três anos ou praticar preços discriminatórios para a região. O México fica isento do cumprimento destas disposições.

O acordo reserva às empresas estatais mexicanas exclusividade na exploração e refino de petróleo e gás natural, na preparação de produtos petroquímicos básicos e na produção de energia elétrica e nuclear. Todavia, novas oportunidades de investimentos na produção de petroquímicos não básicos e na geração de energia elétrica para fins específicos estão abertas a quaisquer empresas da região que desejem realizar inversões no México.

¹⁷ É importante ressaltar que, pressões da indústria automobilística norte-americana, temerosa de que o México viesse a se transformar em plataforma de exportação de montadoras japonesas, resultaram na aprovação de regras de origem mais restritas do que aquelas acordadas entre o Canadá e os EUA no âmbito do FTA: ocorreu uma elevação do índice de conteúdo local de 50% para 62.5%.

■ **Agricultura**

As negociações envolvendo produtos agrícolas resultaram na implementação de dois acordos distintos, um entre o Canadá e o México e outro entre este último país e os Estados Unidos. Os termos acordados no FTA continuam a reger as relações entre o Canadá e os Estados Unidos na área agrícola (ver seção II.2). Disposições trilaterais foram definidas apenas para as questões relativas às políticas nacionais de suporte à atividade agrícola e ao emprego de subsídios à exportação.

O México e os Estados Unidos acordaram a eliminação imediata de todas as barreiras não-tarifárias ao comércio agrícola, que serão transformadas em regime tarifários especiais com quotas especificadas. Para os produtos que não são considerados sensíveis, a eliminação das barreiras tarifárias ao comércio bilateral é imediata. Os produtos sobre os quais ainda incidirem tarifas terão as alíquotas reduzidas a zero no prazo máximo de 10 anos. As exceções a esta regra ficam restritas ao milho e feijão americanos e ao suco de laranja e açúcar produzidos no México que terão tarifas eliminadas pelos respectivos importadores no prazo de quinze anos após a implementação do acordo.

Canadá e México decidiram eliminar todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias que regulam o comércio bilateral no setor, com exceção daquelas incidentes sobre laticínios, aves, ovos e açúcar. O Canadá passa a isentar as importações mexicanas de trigo, cevada, carne, vitela e margarina. O México, por sua vez, se compromete em substituir a emissão de licença de importação para determinados produtos, como o trigo, por regimes tarifários especiais com cotas de importação especificadas.

Durante os primeiros dez anos de vigência do Nafta, é facultado às partes signatárias fazer uso do mecanismo de salvaguarda, sempre que as importações de produtos considerados sensíveis atingirem os níveis críticos estabelecidos no acordo. Em tais circunstâncias, o país importador pode aplicar a tarifa em vigor a época em que o acordo foi implementado ou aplicar a tarifa definida pela cláusula de nação mais favorecida (prevalece, neste caso, a que for menor). A aplicação da cláusula de salvaguarda pode se estender no máximo por uma estação ou por um ano, dependendo do produto. Os níveis críticos definidos no acordo serão gradualmente ampliados ao longo dos dez anos.

O Nafta reconhece a importância das medidas nacionais de incentivo à produção agrícola. Sua aplicação é permitida pelo acordo desde que compatível com as obrigações assumidas pelos países junto ao GATT e desde que não gere entraves ao comércio intra-regional.

O acordo limita o emprego de subsídios à exportação dentro da área de livre comércio apenas em circunstâncias nas quais seja necessário compensar a utilização de subsídios à importação estabelecido por um país não membro. Quando um país exportador do Nafta acreditar que outra parte signatária esteja se beneficiando com exportações subsidiadas de um terceiro país, a parte prejudicada pode também requerer a implementação de medidas compensatórias pelo país importador. Os países se comprometem ainda em combinar esforços em direção à eliminação completa dos subsídios agrícolas na região.

Padrões de qualidade para produtos agrícolas requeridos pelos Estados Unidos e pelo México não poderão discriminar produtos importados para processamento das indústrias locais. A definição e

aplicação de regras fito-sanitárias são reguladas por um amplo conjunto de disposições que visa proteger a saúde e a vida humana e animal. Ao mesmo tempo, procura evitar que o emprego de medidas fito-sanitárias transforme-se em instrumento de disfarce para imposição de restrições ao comércio intra-regional. Uma comissão trilateral fica responsável pela implementação, monitoramento e aperfeiçoamento desta seção do acordo.

■ ***Normas técnicas***

O acordo estabelece que a definição e aplicação de normas técnicas pelas partes contratantes deve respeitar o princípio da "nação mais favorecida", ou seja, os países devem garantir tratamento não-discriminatório às importações de mercadorias ou serviços dos demais parceiros comerciais da região.

Cada país retém o direito de estabelecer normas técnicas específicas, desde que os padrões internacionais e as obrigações assumidas junto ao GATT sejam respeitadas. Ademais, os países se comprometem a somar esforços no sentido de aumentar o grau de compatibilidade e de convergência entre as legislações nacionais sobre o assunto. Mudanças unilaterais nos padrões ou critérios de aplicação das normas técnicas devem ser previamente comunicadas aos demais parceiros da região. As partes afetadas têm o direito de inquirir sobre a natureza das alterações realizadas.

■ ***Cláusula de salvaguarda***

Durante o período de transição, se níveis crescentes de importação de um dos parceiros do Nafta ameaçam causar ou causam dano à indústria doméstica, o país afetado pode estabelecer uma medida de salvaguarda que suspenda temporariamente o acordo de redução tarifária ou restabeleça a tarifa vigente antes da assinatura do acordo. O dano deve resultar exclusivamente da redução tarifária acordada e a medida de salvaguarda pode ser aplicada apenas uma vez e por um período máximo de três anos. No caso de alguns bens considerados "sensíveis" a medida de salvaguarda pode ser estendida por mais um ano. Vencido o período de transição, medidas de salvaguarda bilaterais só podem ser aplicadas com o consentimento do país afetado.

A aplicação de medidas de salvaguarda globais ou multilaterais (de acordo com o capítulo XIX do GATT, que permite o emprego combinado de tarifas e cotas de importação) por qualquer dos países Nafta deve excluir os demais parceiros da região a não ser que suas exportações representem uma parcela substancial do total importado, ou contribuam de maneira decisiva para a geração de dano à indústria nacional. O acordo estabelece que um país do Nafta não será considerado responsável por parcela significativa das importações a não ser que ele esteja entre os cinco mais importantes supridores de determinado bem. Igualmente, a aplicação de medidas de salvaguarda a qualquer das partes signatárias por geração de dano não pode ser efetivada caso a taxa de crescimento das importações de determinado país do Nafta seja inferior à média dos demais importadores.

■ **Medidas "antidumping" e direitos compensatórios**

O Nafta cria conselhos binacionais para revisão das determinações sobre a aplicação de medidas "antidumping" e direitos compensatórios firmadas pelas autoridades administrativas dos países. Os conselhos passam a substituir as demandas e contestações judiciais realizadas pelo país afetado junto ao país que aplica as medidas. Cada país deverá implementar as alterações necessárias em suas respectivas legislações de forma a tornar efetivas as decisões dos conselhos binacionais.

Paralelamente aos conselhos binacionais, funcionarão tribunais extraordinários de revisão. Após a decisão de um conselho binacional, um país poderá contestar as medidas ali decididas requisitando a formação de um tribunal extraordinário. Caso o tribunal julgue pela pertinência da contestação, a decisão do conselho bilateral fica cancelada e um novo julgamento deverá ser realizado. O tratado cria ainda um comitê especial que visa remover obstáculos ao funcionamento dos conselhos, garantindo que suas decisões sejam de fato implementadas e respeitadas pelas partes signatárias.

■ **Política de compras do governo**

O Nafta abre, em bases não-discriminatórias, uma parcela significativa do mercado de compras governamentais em cada país aos demais concorrentes da região. As disposições sobre o tema abrangem licitações tanto do governo federal, quanto de suas agências ou empresas. Os países concorrentes poderão participar de licitações do governo federal e de suas agências sempre que estas superem US\$ 50 mil para compra de bens e/ou serviços ou superem US\$ 6.5 milhões para compra de serviços de construção. No caso das empresas estatais, o valor das licitações deve superar respectivamente US\$ 250 mil e US\$ 8 milhões.

Os países também se comprometem a viabilizar o acordo, garantindo credibilidade aos mecanismos de concorrência pública e transparência das regras de qualificação dos concorrentes e dos padrões de especificação técnicas requeridos.

O México incorrerá em obrigações crescentes, durante um período de transição, até que a participação de concorrentes do Nafta nas licitações governamentais atinja o limite mínimo estabelecido no acordo.

As disposições do Nafta sobre política de compras do governo não abrangem licitações para compra de armas, munições ou equipamentos necessários à manutenção da segurança nacional.

■ **Comércio de serviços**

O acordo estende para o comércio de serviços as mesmas regras básicas do GATT que regulam o comércio de bens: tratamento das concessões baseados no princípio da "nação mais favorecida" e definição de políticas nacionais de regulação do comércio de serviços "não-discriminatórias" em relação aos demais parceiros da região.

A legislação dos países não pode exigir que eventuais provedores de serviços mantenham qualquer tipo de unidade produtiva ou escritório de representação local. Cada país reserva o direito de preservar determinadas políticas e instrumentos não compatíveis com os critérios definidos acima, desde que devidamente especificados no acordo.

Os países também se comprometem a desenvolver negociações com vistas a conceder mútuo reconhecimento de certificados e licenças para o exercício de atividades de consultoria e para serviços temporários de engenheiros. Dois anos após a implementação do acordo, os países deverão eliminar a obrigatoriedade de cidadania ou posse de certificado de residência para concessão de licença de fornecedor de serviços nos respectivos territórios. Para firmas estabelecidas na região, mas cuja propriedade do capital seja de não residentes, pode ser negada a concessão das referidas licenças. No caso dos serviços de transporte, as licenças podem ser negadas se os equipamentos utilizados não forem registrados em qualquer dos países. As disposições desta seção do acordo não são aplicáveis aos serviços sociais, financeiros, ou às áreas de energia e telecomunicações.

■ ***Transporte terrestre***

O Nafta define um cronograma para remoção de todas as barreiras à prestação de serviços de transporte terrestre entre os países da região. É objetivo do acordo garantir que as empresas prestadoras de serviços de transporte terrestre tenham asseguradas todas as oportunidades de desenvolver suas potencialidades competitivas.

De início, os Estados Unidos abrem mão da cláusula do acordo que permitiria acesso imediato ao mercado mexicano de transporte de carga e de passageiros. Três anos após a assinatura do acordo, o México e Estados Unidos abrirão parcialmente suas fronteiras aos operadores de transporte de carga do país vizinho. Ao mesmo tempo, o México permitirá que empresas americanas e canadenses de transporte de carga e de passageiros passem a deter até 49% do capital de empresas mexicanas que operarem serviços internacionais. Como contrapartida, as empresas de transporte de carga do México terão permissão de realizar distribuição internacional de carga no mercado americano e canadense e as empresas de transporte de passageiros do México poderão operar serviços transfronteiriços de qualquer parte dos Estados Unidos.

Seis anos após a implementação do acordo, os Estados Unidos passam a franquear acesso integral a todo o seu território para as firmas mexicanas de transporte de carga. O México confere os mesmos direitos às firmas americanas e canadenses. Um ano depois, os Estados Unidos eliminam qualquer restrição à operação de empresas de transporte de passageiros no mercado americano. Finalmente, três anos mais tarde, o México eliminará qualquer limite à propriedade estrangeira do capital de empresas de transporte de carga ou passageiros. Os países não estão obrigados a remover restrições à participação de empresas estrangeiras no transporte doméstico de carga.

O Nafta procura eliminar restrições de infra-estrutura terrestre ao transporte marítimo de carga. Ficam canceladas quaisquer restrições aos investimentos canadenses e americanos para modernização da

logística de operação portuária do México, desde que estes investimentos sejam submetidos ao exame da Comissão Mexicana de Investimentos Estrangeiros.

■ **Telecomunicações**

Os países deverão garantir condições razoáveis de acesso e uso das linhas de telecomunicações, facultando o estabelecimento de linhas privadas, a conexão entre linhas privadas e públicas bem como de equipamentos às redes de comunicação de forma a possibilitar remessa e recebimento de informações entre os países. As tarifas dos serviços de telecomunicação devem refletir os custos econômicos e as concessões para exploração de redes pela iniciativa privada não deve implicar em elevação dos custos dos serviços pagos pelos usuários.

Os países não ficam, todavia, obrigados a eliminar configurações monopolistas de mercado ou a autorizar a exploração de serviços de telecomunicações por agentes privados ou por prestadores de serviços estabelecidos em outros países do Nafta. Em caso de autorização para criação de redes privadas com participação de concorrentes estrangeiros, as licitações não podem apresentar qualquer cláusula de discriminação aos investidores dos demais países da região. O acordo também define normas técnicas comuns para os equipamentos a serem utilizados nas redes públicas de telecomunicação de forma a evitar problemas futuros de operação.

■ **Investimentos**

Cada país deve conferir tratamento aos potenciais investidores do Nafta segundo os mesmos critérios estabelecidos para os investidores nacionais. Concessões feitas a investidores de fora da região serão automaticamente estendidas aos demais parceiros do acordo. Estas disposições devem ser respeitadas não só pelos governos federais, mas também pelas esferas estaduais e municipais. Fica vedada aos países a possibilidade de criar "requisitos de performance", como por exemplo, metas de exportação ou de balanço de comércio, conteúdo nacional ou transferência de tecnologia, para definir a habilitação de eventuais investidores estrangeiros de dentro da região. Exceções a estas regras foram aprovadas para o México em cumprimento a dispositivos constitucionais. Os demais países podem definir exceções de natureza setorial e/ou regional às disposições do Nafta no prazo máximo de dois anos a contar da data de implementação do acordo.

Os investidores do Nafta poderão converter moeda local em moeda estrangeira à taxa de câmbio vigente para fim de repatriação de lucros, de pagamentos de empréstimos ou para efetuar qualquer transação associada aos investimentos realizados no país vizinho. Os governos, por sua vez, devem prover os recursos monetários necessários à realização destas transferências e isentá-las da cobrança de qualquer tipo de imposto ou taxa.

■ **Política de concorrência e ação de monopólios**

Cada país se compromete a manter ou adotar novas medidas contra práticas anticompetitivas, reconhecendo que a disciplina estabelecida nesta área é fundamental para que os objetivos do acordos possam ser atingidos.

Nestes termos, o Nafta impõe certas disciplinas adicionais sobre a ação dos monopólios públicos e privados ora existentes ou por existir. Em caso de compra ou venda de um monopólio de bens ou serviços, fica vedado o estabelecimento de medidas discriminatórias contra bens ou negócios de outros concorrentes do Nafta. Uma comissão trilateral examinará questões relacionadas com a aplicação das políticas de concorrência e seus impactos sobre o comércio intra-regional.

■ **Serviços financeiros**

Ao amparo do acordo, atividades financeiras providas por parceiros do Nafta podem se estabelecer em qualquer país da região. Cada país deve facultar a seus residentes a compra de serviços financeiros de qualquer país do Nafta, ficando vedada a imposição de novas restrições ao provisionamento externo destes serviços. O fornecimento de serviços financeiros está submetido aos princípios da "nação mais favorecida" e da "não discriminação".

Entre os compromissos assumidos pelos países, o Canadá isenta os Estados Unidos e o México da proibição a não residentes de adquirir coletivamente mais de 25% do capital de instituições financeiras reguladas pelas leis da federação. Os bancos mexicanos também não se sujeitam às restrições impostas pela lei canadense a instituições bancárias estrangeiras, podendo inclusive estabelecer filiais no país sem prévia aprovação do Ministério das Finanças.

Aos auspícios do Nafta, o México deverá permitir que empresas financeiras, organizadas ao amparo das leis de outro país do Nafta, estabelecem instituições financeiras em seu mercado, desde que a participação do capital estrangeiro respeite determinados limites que deverão vigorar até o ano 2000. Durante o período de transição, o México aumentará gradualmente o limite máximo de participação dos países do Nafta no mercado nacional de 8% para 15%. No caso das firmas seguradoras, este limite deverá aumentar de 10% para 20%. Limites individuais de participação no mercado nacional para bancos e seguradoras também foram definidos pelo México para o período de transição: 1.5% e 4% respectivamente. Vencido o período de transição, instituições bancárias poderão ampliar sua participação individual no mercado até o limite de 4%.

Com a implementação do acordo, companhias seguradoras canadenses e americanas podem ter acesso ao mercado mexicano através de dois mecanismos. Ficam habilitadas a formar "joint-ventures" com instituições mexicanas, podendo ampliar a participação no capital de 30% em 1994 para 51% em 1998, até chegar a 100% no ano 2000. No caso de formação de "joint-ventures", as firmas não estarão submetidas ao limite de participação individual no mercado. As seguradoras americanas e canadenses podem também estabelecer subsidiárias no México desde que respeitados os limites agregados de

participação no mercado: 6% após a implementação do acordo, ampliando-se gradualmente os limites até 12% em 1999, com participação individual no mercado de, no máximo, 1.5%. No ano 2000, estes limites estarão eliminados. Para as firmas seguradoras canadenses e americanas já estabelecidas no mercado mexicano, o limite de participação acionária pode chegar até 100% em 1996.

Companhias financeiras canadenses e americanas estarão habilitadas a criar subsidiárias no México para operar nas áreas de crédito comercial e pessoal, de concessão de hipotecas e de administração de cartões de crédito, sob as mesmas condições em que operam as instituições mexicanas. Todavia, durante o período de transição, o ativo conjunto destas subsidiárias não deverá ultrapassar 3% do total de ativos de todas as instituições bancárias do México. Financeiras associadas às montadoras de automóveis não estarão submetidas a este limite, no caso das aplicações de crédito ao consumidor para a compra do referido bem.

As companhias de "leasing" estabelecidas no México se submetem aos mesmos limites de participação no mercado estabelecidos para as seguradoras americanas e canadenses, exceto no que se refere àquelas restrições relacionadas com participação individual no mercado. Corretoras de ações e de câmbio, instituições de poupança e administradoras de fundos mútuos poderão estabelecer subsidiárias nos países da região sem restrições ou limites relacionados à propriedade do capital ou à participação no mercado.

Os Estados Unidos darão permissão a qualquer grupo financeiro mexicano, que tenha adquirido legalmente um banco mexicano mantenedor de bases de operação no mercado americano, para continuar operando corretora de títulos neste mercado por mais cinco anos após a aquisição. A título de exigência, a aquisição da corretora precisa ter ocorrido antes da implementação do Nafta. Ademais, o banco e a corretora de títulos precisarão ter realizado operações no mercado americano até 1o. de janeiro de 1992 e 30 de junho de 1992, respectivamente. As corretoras de títulos não poderão ampliar o escopo de suas operações ou comprar participação em outras corretoras nos Estados Unidos. Além destas disposições, nenhuma restrição deverá afetar a operação de grupos financeiros mexicanos no mercado bancário dos Estados Unidos.

■ ***Propriedade intelectual***

Com base nos tratados existentes e nas recentes negociações sobre o tema conduzidas pelo GATT, o Nafta define um amplo conjunto de obrigações relativas à proteção dos direitos de propriedade intelectual, envolvendo direitos autorais, patentes, marcas comerciais e "designs" industriais.

Cada país compromete-se a prover proteção adequada aos direitos de propriedade intelectual, garantindo a efetiva implementação das disposições acordadas e evitando que as regras estabelecidas sejam infringidas durante a transferência regional dos direitos de propriedade ou na sua utilização por cada um dos parceiros do Nafta. O acordo prevê que, nas situações em que suas disposições forem infringidas pelas partes contratantes, o país prejudicado pode pleitear ressarcimento como compensação de danos sofridos.

■ **Arranjos institucionais e sistema de resolução de controvérsias**

A instituição central do acordo é a Comissão de Comércio que reúne ministros ou funcionários de nível ministerial designados por cada um dos países. A Comissão de Comércio se reúne anualmente e fica encarregada de acompanhar os trabalhos dos comitês e grupos de trabalhos criados pelo acordo. As decisões da Comissão são tomadas por consenso.

O Nafta estabelece ainda um Secretariado que assiste à Comissão, aos grupos de trabalho e aos painéis de resolução de controvérsias. Cabe ao Secretariado fornecer suporte administrativo e técnico aos trabalhos da Comissão de forma a garantir uma administração conjunta e eficaz do acordo.

Nas situações em que os direitos e obrigações emanados do acordo não forem respeitados por uma das partes contratantes, o país afetado pode proceder a consultas visando dirimir amigavelmente os conflitos. O terceiro país pode participar das consultas no papel de ouvinte ou pode, ele mesmo, iniciar diligências junto ao país cujos procedimentos estão sendo questionados.

Caso o mecanismo de consultas não resulte na resolução definitiva dos conflitos dentro do prazo limite de 30 a 40 dias, qualquer país pode convocar uma reunião da Comissão de Comércio. O Nafta elege a Comissão como instância conciliatória que deve fazer uso de todos os meios possíveis para ver encerradas as disputas. Se, mesmo depois de reunida a Comissão, não for possível alcançar um consenso mutuamente satisfatório, qualquer país pode pedir a abertura de um painel arbitral. O fórum de julgamento escolhido pode ser o Nafta e/ou o GATT, desde que os respectivos acordos se apresentem como instâncias de solução de controvérsias na área objeto da ação reclamatória.

Escolhido o painel arbitral do Nafta, o terceiro país pode participar das investigações e do julgamento como parte reclamante ou apenas como ouvinte e relator do processo. O painel arbitral fica obrigado a apresentar uma solução definitiva, recomendando ações para resolução das disputas e apontando, quando for o caso, as situações em que procedimentos adotados pelas partes contratantes são incompatíveis com as obrigações assumidas junto ao Nafta.

Os painéis arbitrais serão compostos por cinco membros que serão escolhidos de uma lista de especialistas acordada trilateralmente. No caso de disputas envolvendo serviços financeiros os membros do painel arbitral serão escolhidos a partir de uma lista composta unicamente por especialistas da área. Com o objetivo de garantir imparcialidade dos painéis arbitrais estes serão constituídos a partir de um processo de "seleção reversa". Primeiramente é escolhida a presidência do painel por acordo das partes envolvidas na disputa, ou, na falta deste, por designação de um dos países escolhido através de sorteio. Neste caso, o presidente não pode ser cidadão do país que fez a indicação e pode ser um não residente do Nafta. Em seguida, cada lado fará a indicação de mais dois membros do painel que deverão ser cidadãos do país/dos países adversários na disputa. Quando um dos participantes escolhidos não fizer parte da lista de painelistas, qualquer país pode sabatiná-lo a fim de verificar se o indivíduo está habilitado para exercer suas atividades no painel.

Caso não haja deliberação contrária das partes em disputa, no prazo de 90 dias, o painel arbitral apresentará aos países um relatório confidencial preliminar. As partes em disputa disporão de 14 dias para apresentar comentários ao relatório preliminar do painel. Trinta dias após a apresentação do relatório preliminar, o painel arbitral deverá apresentar o relatório final. O relatório será então enviado à Comissão de Comércio que fica encarregada de divulgá-lo.

Uma vez recebido o relatório final do painel arbitral, as partes em disputa devem respeitar as recomendações apresentadas. Se o painel arbitral indicar que o país questionado de fato adotava procedimentos incompatíveis com as disposições do acordo e se os países não chegarem a um acordo definitivo sobre a disputa dentro de 30 dias ou no prazo acordado entre as partes, o país reclamante pode suspender a aplicação dos benefícios correspondentes até que a questão esteja resolvida. Caso o país afetado pela suspensão dos benefícios considere que a retaliação foi excessiva, ele poderá pedir a abertura de um novo painel arbitral.

Disposições especiais, apresentadas na seção sobre investimentos, estabelecem os procedimentos para arbitragem de disputas internacionais envolvendo investidores e governos do Nafta. Os países deverão incentivar e facilitar a definição de soluções alternativas para a resolução de controvérsias, envolvendo disputas entre agentes privados da região. Os três países deverão adotar mecanismos de "enforcement", de forma a garantir o cumprimento dos acordos ou das decisões dos painéis arbitrais.

IV. IMPACTOS DO NAFTA SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA OS ESTADOS UNIDOS

A relevância da análise em torno dos impactos do Nafta sobre o comércio bilateral Brasil-Estados Unidos é justificada como base na hipótese de que, a partir da implementação do acordo, o México transforma-se em fornecedor preferencial de produtos para os Estados Unidos. Nestas circunstâncias, é possível que um dos resultados do Nafta seja a geração de desvio de comércio, decorrente da substituição de exportações brasileiras por mexicanas como fonte supridora do mercado dos Estados Unidos.

A competitividade dos produtos brasileiros no mercado americano seria afetada principalmente naqueles casos em que as tarifas aduaneiras e demais mecanismos de proteção estabelecem elevadas barreiras à importação. Caso a implementação do Nafta resulte na redução das barreiras ao comércio intra-regional, o México passará a garantir condições privilegiadas de acesso ao mercado norte-americano, deslocando fornecedores não estabelecidos na região.

Em termos metodológicos, a apreciação dos impactos do Nafta sobre as exportações brasileiras deve ter como referência dois eixos principais: a análise da pauta de exportação do Brasil e do México para os Estados Unidos, focando-se os produtos sob os quais incidam barreiras à importação elevadas e as condições de acesso ao mercado americano acordadas pelo México a partir da implementação do Nafta. A similaridade da pauta de exportação entre os países, combinada com barreiras tarifárias e não-tarifárias elevadas e com condições facilitadas de acesso ao mercado americano pelos exportadores mexicanos, implicará em deslocamento dos fornecedores brasileiros e o efeito estimado de desvio de comércio gerado pelo acordo será não desprezível.

Tabela IV.1

Índice de Similaridade das Exportações dos países latino-americanos para os Estados Unidos

	Pautas mais similares S (*) ab	Pautas menos similares S (*) ab
Brasil - México	47	
Argentina - Paraguai	38	
México - Venezuela	32	
Colômbia - Uruguai	30	
Brasil - Colômbia	28	
Argentina - Brasil	27	
Colômbia - México	27	
Chile - Venezuela	27	
Argentina - México	25	
Colômbia - Peru	24	
México - Uruguai		1
Equador - Uruguai		1
Brasil - Paraguai		1
Paraguai - Venezuela		1
México - Paraguai		5
Brasil - Peru		6
Bolívia - Paraguai		6
Bolívia - México		6

Fonte: Erzan & Yates (1992)

$$(*) S_{ab} = \left[\sum \text{do menor valor de } (x_{ia} / X_{aT}) : (x_{ib} / X_{bT}) \right] \times 100$$

onde x_{ia} e x_{ib} são os valores (a três dígitos da CUCI) do produto "i" exportados pelos países "a" e "b" e

X_{aT} e X_{bT} são total das exportações dos países "a" e "b".

Algumas informações relativas ao padrão de comércio entre os Estados Unidos e os países da América Latina sugerem que, entre os países da região, as importações brasileiras e mexicanas são aquelas que mais diretamente concorrem no mercado norte-americano. A Tabela IV.1 apresenta um índice de similaridade da pauta de exportações dos países latino-americanos para os Estados Unidos. A Tabela IV.2 permite comparar, em termos agregados, a incidência de barreiras tarifárias e não-tarifárias impostas pelos Estados Unidos sobre as exportações de cinco países latino-americanos selecionados (México, Brasil, Argentina, Chile e Venezuela). Como é possível observar, o Brasil foi o país cujas exportações mais tiveram ao alcance das medidas restritivas impostas pelos Estados Unidos: para o ano de 1986, cerca de 30% das exportações brasileiras pagaram imposto de importação superior a 5%, enquanto que, neste mesmo ano, 12.5% das exportações brasileiras estavam submetidas ao controle conjunto de restrições não-tarifárias e tarifas aduaneiras elevadas. O índice de cobertura das restrições não-tarifárias americanas, por setor de atividade, é apresentado na tabela IV.3. No caso do México e do Brasil, os setores mais afetados pela incidência de barreiras não-tarifárias impostas pelos Estados Unidos são exatamente os mesmos: alimentos, têxtil/confecções e a produção de petróleo e carvão. Estas duas últimas atividades, todavia, devem ser desconsideradas para efeito da análise dos impactos do Nafta sobre as exportações brasileiras, dado o peso desprezível na pauta de exportação do Brasil. A tabela IV.4 apresenta os resultados de um exercício de simulação de desvio de comércio sobre as exportações brasileiras de manufaturados para o mercado americano. Foram selecionados itens da

pauta de importação dos Estados Unidos – a dez dígitos do sistema harmonizado –, cujas alíquotas do imposto de importação fossem maiores do que 5%. Do total de produtos importados, entre os capítulos 24 e 99, identificou-se, para os anos de 1989 e 1989, respectivamente 36 e 25 produtos em que o Brasil e o México concorreriam como exportadores para os Estados Unidos. Estes itens concentram-se nos capítulos 24 (tabaco), 60 e 63 (têxteis e confecções), 64 (calçados), 70 (vidros), 72 (produtos siderúrgicos) e 73 (produtos da metalurgia do cobre).

Tabela IV.2

Barreiras ao comércio impostas pelos Estados Unidos sobre as exportações de países latino-americanos selecionados - 1986

	México	Brasil	Argentina	Chile	Venezuela
A) Restrições tarifárias (1)					
Nº de posições tarifárias (2)	345	259	83	90	32
Valor (US\$ 10 ⁶)	3.63	2.02	0.21	0.04	0.04
% do total X	21.3	30.2	25.1	5.1	0.9
B) Restrições tarifárias e não-tarifárias (1)					
Nº de posições tarifárias (2)	214 (191)	168 (148)	55 (35)	36 (6)	22 (11)
Valor (US\$ 10 ⁶)	1.45	0.84	0.09	0.01	0.03
% do total X	8.5	12.5	10.7	1.4	0.7
C) Comércio tributável (4)					
Nº de posições tarifárias (2)	787	591	256	452	178
Valor (US\$ 10 ⁶)	11.77	3.70	0.48	0.46	4.23
% do total X	68.9	55.4	55.6	57.0	85.0
D) Total das exportações					
Nº de posições tarifárias	2.350	1.927	771	586	654
Valor (US\$ 10 ⁶)	17.07	6.68	0.84	0.82	4.98

Fonte: Erzan & Yeats (1992)

(1) exportações > US\$ 50 mil e tarifas aduaneiras > 5%.

(2) a tarifa aduaneira americana é composta por 5.861 itens.

(3) os valores entre parênteses indicam o número de posições tarifárias cobertas diretamente por barreiras não-tarifárias.

(4) exportações > US\$ 0 e tarifas aduaneiras > 0%.

Tabela IV.3

Abrangência das exportações brasileiras e mexicanas para os Estados Unidos, por setor de atividade, cobertas por barreiras não-tarifárias – 1986

(em percentagem)

	Alimentos	Matérias-primas agrícolas	Carvão e petróleo	Minérios e metais	Manufaturas		
					têxtil e confecções	Máquinas exceto elétric.	Todas
México	42	8	98	11	91	7	13
Brasil	25	nd	99	2	81	38	24
Argentina	24	12	99	nd	55	39	12
Chile	64	nd	1	3	nd	nd	nd
Venezuela	7	nd	96	24	nd	49	17

Fonte: Erzan & Yates (1992)

nd = informação não disponível no quadro original

Tabela IV.4

Desvio de Comércio (*)

Exportações brasileiras x Exportações mexicanas: Estados Unidos (1989-1990)

Sistema Harmonizado	1989				1990			
	Acentuado(**)		Fraco (***)		Acentuado(**)		Fraco (***)	
	US\$ 10 ⁶	%						
cap.24 Tabaco	99.1	9.3	18.0	29.0	103.2	9.8	8.7	21.3
cap.60	9.8	0.9	d	d	1.6	0.2	0.1	0.4
cap.61	0.3	d	0.2	0.2	0.4	d	0.3	0.8
cap.62	4.1	0.4	0.8	1.2	5.5	0.5	0.4	1.0
cap.63	12.3	1.2	0.8	1.2	d	d	d	d
cap.64 calçados	906.4	84.5	28.3	45.6	930.7	88.8	30.0	73.5
cap.70 vidros	2.1	0.2	2.1	3.4	d	d	d	d
cap.72 siderurg.	33.9	3.2	10.9	17.7	d	d	d	d
cap.73 p.cobre	3.1	0.3	1.0	1.7	7.2	0.7	1.2	3.0
TOTAL	1071.1	100	62.0(1)	100	1048.0	100	40.7(2)	100
Export. México	165.5 (3)				62.4 (4)			
(5)	(1) / (3) = 37.5 %				(2) / (4) = 65.2 %			

Fonte: ALADI. d = valores desprezíveis.

(*) = compreende os capítulos 24 a 99 do sistema harmonizado americano, para produtos com imposto de importação 5%.

(**) = desvio acentuado: as exportações brasileiras para os EUA são totalmente substituídas pelas exportações mexicanas.

(***) = desvio fraco: os exportadores mexicanos substituem o total da oferta brasileira sempre quando o total exportado pelo México for maior do que as exportações brasileiras; quando o valor exportado pelo México for menor do que o exportado pelo Brasil, as exportações mexicanas duplicam, substituindo apenas uma fração das exportações brasileiras.

(5) = ampliação das exportações mexicanas, em relação ao total exportado para os EUA, necessária para operar o desvio de comércio, conforme valor estimado a partir da hipótese de "desvio fraco".

Foram utilizados dois critérios para mensuração do efeito de desvio de comércio: a) substituição total das exportações brasileiras pela oferta de exportadores mexicanos; b) substituição completa das exportações brasileiras pelas exportações mexicanas sempre que o total exportado pelo México num item tarifário for maior do que o total exportado pelo Brasil no mesmo item; quando as exportações mexicanas forem menores que as do Brasil, os exportadores mexicanos duplicam o total exportado, deslocando uma fração das exportações brasileiras.

Com base no "primeiro critério" (desvio acentuado), a substituição de fornecedores brasileiros por mexicanos representaria uma redução significativa das receitas de exportações brasileiras para os Estados Unidos, da ordem de US\$ 1,05 bilhões (aproximadamente 13 % do total exportado para os Estados Unidos). Todavia, este valor está baseado na adoção de uma hipótese irrealista -- redução a zero na participação de mercado nos produtos destacados. Já como base no "segundo critério" (desvio fraco), a redução das receitas de exportação seria significativamente menor: US\$ 62 milhões para 1989 e US\$ 40.7 para 1990. Os setores mais afetados seriam, pela ordem, calçados, tabaco e produtos siderúrgicos. É importante salientar que, mesmo no caso dos resultados obtidos com base no "segundo critério", a avaliação do desvio de comércio deve estar superestimada, uma vez que o exercício baseia-se numa hipótese bastante otimista sobre o comportamento da elasticidade da oferta mexicana de exportações (ver indicador (5) da tabela IV.4).

Como resultado das condições privilegiadas de acesso ao mercado norte-americano obtidas a partir da implementação do Nafta, caso os exportadores mexicanos que competem com produtos brasileiros conseguissem ampliar em 20% as vendas para o mercado americano, a perda de receita de exportações por parte do Brasil, para os produtos e capítulos selecionados na tabela IV.4, alcançaria o valor de US\$ 33.1 milhões em 1989 e US\$ 12.2 milhões em 1990. Uma estimativa de desvio de comércio resultante da formação de uma área de livre comércio entre o México e os Estados Unidos foi calculada por Ezran & Yates (1992). Segundo este estudo, a perda de receita de exportações por parte do Brasil seria da ordem de US\$ 18.3 milhões, incluindo-se neste valor os produtos alimentícios e matérias-primas agrícolas com desvio de comércio estimado em US\$ 9.8 milhões. Considerados apenas os produtos manufaturados, os resultados alcançados por Erzan & Yates (1992) estão próximos daqueles obtidos no presente trabalho.

Entre as limitações do exercício de desvio de comércio desenvolvido neste trabalho, cabe apontar que as estimativas não consideram os impactos sobre os produtos alimentícios e matérias-primas agrícolas, entre os quais se encontra o suco de laranja, responsável por aproximadamente 1/3 das exportações brasileiras para os Estados Unidos. Cálculos aproximados, com base na hipótese de "desvio fraco" indicariam, a partir de informações fornecidas pelos produtores brasileiros de suco, perdas de receita de exportação da ordem de US\$ 100 milhões/ano.

Para alguns grupos de produtos, cujas exportações para os Estados Unidos estão submetidas ao controle de barreiras não-tarifárias – como por exemplo, alimentos, têxteis e confecções e produtos siderúrgicos –, o desvio de comércio dependerá do sucesso do México em obter, como resultado das negociações do Nafta, uma redução da abrangência das barreiras não-tarifárias (cotas e acordo

Multifibras) incidentes sobre estes produtos. Nestes termos, uma análise preliminar do acordo (ver seção III) parece indicar que, pelo menos no caso dos produtos agrícolas e têxteis e confecções, o grau de liberalização comercial resultante da implementação do Nafta é pouco significativo, pelo menos durante o chamado "período de transição", durante o qual serão mantidas algumas restrições quantitativas definidas anteriormente à implementação do acordo e, ainda, alguns produtos considerados sensíveis terão suas alíquotas de importação mantidas em patamares elevados.

Não obstante os resultados das estimativas disponíveis indicarem que o impacto sobre as exportações brasileiras decorrente da criação do Nafta seja pouco significativo, cabe salientar que esta posição pode se alterar ao longo do tempo, à medida que as margens de preferência negociadas entre o México e os Estados Unidos forem sendo ampliadas. Mais ainda, caso a implementação do Nafta possibilite uma gradual elevação da competitividade da economia mexicana, o deslocamento dos exportadores brasileiros pela oferta mexicana pode representar a perda significativa de receitas de exportação não só no mercado norte-americano, mas também no mercado dos países latino-americanos, onde os produtos brasileiros ainda são competitivos.

Com o objetivo de testar a consistência e qualificar os resultados das estimativas de desvio de comércio, foram realizadas consultas aos setores cujas exportações para os Estados Unidos pudessem ser potencialmente afetadas pela criação do Nafta.¹⁸ Procurou-se identificar os prováveis impactos decorrentes da transformação do México em fornecedor preferencial de produtos para o mercado norte-americano, tais como: perda relativa de competitividade dos exportadores brasileiros, redução da participação de mercado, e estratégias a serem implementadas no futuro para enfrentar o provável aumento da capacidade de inserção dos produtos mexicanos no Nafta. Os principais resultados destas consultas estão apresentados na tabela IV.5. A seguir, são realizados alguns comentários com base nas informações fornecidas pelos setores consultados.

Embora tenham demonstrado interesse e em alguns casos manifestado preocupação quanto aos efeitos gerados pela criação de uma área de livre comércio na América do Norte, nenhum dos setores consultados havia realizado qualquer estudo ou avaliação sobre os impactos potenciais do Nafta sobre as exportações brasileiras. Portanto, para o conjunto dos pontos abordados nas entrevistas, as informações fornecidas pelos setores expressam unicamente uma apreciação qualitativa dos impactos baseada na experiência acumulada pelos exportadores combinada com uma avaliação precisa das condições de concorrência no mercado americano e dos potenciais competidores neste mercado.

Quanto aos efeitos de desvio de comércio gerados pelo Nafta, a principal informação revelada pelos setores entrevistados é de que, pelo menos no curto prazo, não há expectativa de perda significativa de receitas de exportação resultante da substituição de exportadores brasileiros por mexicanos, o que confirma os resultados da estimativa de desvio de comércio realizada no presente trabalho. Todavia, no

¹⁸ Foram aplicados questionários através de entrevistas diretas dirigidas aos diretores ou à gerência da área de exportação de empresas e associações de classe. As entrevistas envolveram consulta aos seguintes setores: suco de laranja (ABRASSUCOS), fumo (Souza Cruz e ABIFUMO), têxtil e confecções (Santista e CNIT), siderurgia (IBS e ASP) e autopeças (Metal Leve e SINDIPEÇAS).

longo prazo à exceção do setor de fumo e de produtos siderúrgicos¹⁹, os exportadores estimam impactos negativos sobre as exportações brasileiras que variam de "razoável" (têxtil e confecções e autopeças) a "grande" (suco de laranja).

Tabela IV.5

Impactos do Nafta sobre as exportações brasileiras resultado das entrevistas

	Suco de laranja	Fumo	Têxtil e confecções	Produtos siderúrg.	Autopeças
Algum estudo foi realizado com o fim de avaliar impactos do NAFTA sobre o setor?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Impacto do NAFTA sobre as exportações do Brasil(*)					
no presente:	Insignificante	Insignificante	Insignificante	Não tem como avaliar	Pequeno
no futuro:	Grande	Insignificante	Razoável	Não tem como avaliar	Razoável
Estratégias para enfrentar um aumento da competitividade das exportações do México nos EUA:	(1) (6)		(1) (6)	(1) (3) (6)	(2) (3) (4) (5) (6)
No futuro, o setor					
acha provável enfrentar um aumento da concorrência dos produtos mexicanos em outros mercados? (**)	RAZOAVELMENTE PROVÁVEL Europa e Japão	POUCO PROVÁVEL	POUCO PROVÁVEL	RAZOAVELMENTE PROVÁVEL A. Latina e Ásia	POUCO PROVÁVEL

Observações:

(*)gradações: insignificante, pequeno, razoável, grande, não tem como estimar.

(**) gradações: pouco provável, razoavelmente provável, bastante provável.

(1): diversificação dos mercados de exportação.

(2): diversificação dos produtos de exportação para os EUA.

(3): campanhas de promoção de produto e assistência técnica aos clientes.

(4): instalação de unidades produtivas no México, Canadá ou EUA.

(5): formação de "joint-ventures" com empresas americanas, canadenses ou mexicanas.

(6): negociação de acordo de comércio com os EUA que envolva redução/eliminação das barreiras incidentes sobre as exportações brasileiras.

¹⁹ No caso do setor de fumo, a ausência de impactos futuros resulta, segundo avaliação do setor, da competitividade alcançada pela agricultura fumageira nacional, sustentada pela manutenção de relações estreitas entre o produtor e a indústria processadora que fornece ao agricultor assistência técnica, garantia de preços e condições facilitadas de financiamento do capital fixo necessário à secagem e armazenagem do fumo. Ademais, a produção mexicana de fumo é marginal nas qualidades em que o Brasil atualmente exporta. Já no caso dos siderúrgicos, embora o setor revele um provável aumento da concorrência entre os produtos produzidos pelo México e pelo Brasil, diante do fim dos VRA's e das dificuldades enfrentadas pelos negociadores americanos em estabelecer um acordo com os exportadores que viabilizasse a assinatura do Multi Steel Agreement (MSA), qualquer avaliação dos impactos do NAFTA, pelo menos neste momento em que os exportadores ainda não se acomodaram às mudanças nas regras de acesso ao mercado dos EUA, talvez fosse precipitada.

Segundo os setores entrevistados, futuras perdas de receita de exportação para os Estados Unidos, resultarão do aumento gradual da competitividade dos produtos produzidos no México. Como a exportação brasileira para o conjunto dos setores consultados sofre a incidência de barreiras tarifárias e não-tarifárias elevadas, a eliminação imediata ou gradual de restrições à importação acordada no âmbito do Nafta, cria condições facilitadas de acesso ao mercado dos Estados Unidos para as exportações do México, com probabilidade de deslocamento de fornecedores brasileiros.

No entanto, a perda de competitividade relativa do Brasil frente ao México, gerada pelas condições de acesso ao mercado americano negociadas no Nafta não é, segundo a avaliação dos entrevistados, o fator determinante para explicar reduções futuras das receitas de exportação para os Estados Unidos.²⁰ Todos os setores manifestaram a expectativa de que com a implementação do Nafta, além das reduções das barreiras comerciais, o aumento do fluxo de investimentos direcionado à economia mexicana, (ver seção V) detone um processo de reestruturação de setores industriais intensivos em trabalho, pouco competitivos no presente, mas dotados de grande potencial exportador, em função do menor custo relativo da mão-de-obra mexicana quando comparado com a dos Estados Unidos. No futuro, setores positivamente impactados pela reestruturação industrial mexicana, passarão a concorrer com as exportações brasileiras em condições vantajosas, não só como resultado das possibilidades de acesso ao mercado americano negociadas no âmbito do Nafta, mas essencialmente em função do "upgrading" de competitividade da economia mexicana. Conseqüentemente, se no presente as expectativas de impactos negativos sobre as exportações se mostraram praticamente ausentes, no longo prazo, os exportadores brasileiros esperam enfrentar um aumento da concorrência dos produtos mexicanos no mercado americano e prováveis reduções de receita.

As entrevistas procuraram identificar quais seriam, na opinião dos setores, as estratégias a serem adotadas para enfrentar uma provável perda de competitividade no mercado americano. Para a maioria dos setores, as estratégias baseiam-se na implementação de ações voltadas para a diversificação dos mercados de exportação. Na verdade, a busca de novos mercados não constitui uma novidade estratégica para os setores exportadores brasileiros. O multilateralismo não só define o perfil de inserção internacional dos setores exportadores mas também tem sido patrocinado pelas autoridades brasileiras responsáveis pela gestão das negociações internacionais na área comercial. Desde a primeira metade da década de 1980, as exportações brasileiras para os Estados Unidos têm sido alvo de barreiras não-tarifárias (cotas, VRA's, sobretaxas, direitos compensatórios, etc) impostas pelas autoridades de comércio daquele país. Neste contexto, os setores afetados buscaram compensar a queda das receitas

²⁰ A única exceção seria o suco de laranja sobre o qual incide uma sobretaxa de US\$ 492/t. Neste caso, os produtores de cítricos localizados no México poderiam se beneficiar da redução gradual da sobretaxa e dentro de um prazo de quinze anos, segundo os termos acordados no NAFTA, o suco de laranja exportado pelo México estaria isento da cobrança da sobretaxa. Como a sobretaxa varia entre 30% e 70% do preço FOB do produto, a eliminação desta barreira privilegiando exclusivamente o México, pode representar, segundo avaliação dos produtores, a redução a zero da participação brasileira no mercado americano, com perdas anuais de receita de exportação da ordem de US\$ 1 bilhão ao ano.

de exportação para os Estados Unidos através da diversificação dos mercados.²¹ Portanto, deslocamentos de exportações brasileiras decorrentes das condições privilegiadas de acesso ao mercado dos Estados Unidos propiciadas aos exportadores mexicanos pelo Nafta podem ser compensadas – e esta constitui a principal estratégia dos exportadores brasileiros potencialmente penalizados – pela diversificação dos mercados de exportação do Brasil.

A exceção a esta regra, vale apenas para o setor de autopeças cujo mercado americano tornou-se novamente estratégico para os exportadores brasileiros a partir do movimento de reestruturação produtiva iniciado pela General Motors. O processo de "desverticalização" da produção implementado por esta empresa abriu um enorme mercado para fornecedores de componentes, partes e peças para veículos. Na atualidade, a indústria brasileira de autopeças tenta garantir uma participação no mercado americano que lhe confira o "status" de fornecedora preferencial de produtos para a General Motors. A implementação do Nafta adiciona um complicador a esta alteração nas condições de funcionamento no mercado americano: os índices de conteúdo local definidos pelo acordo para o setor automobilístico criam novas barreiras às exportações brasileiras. A importância da indústria maquiladora do México, a expansão do mercado americano e as regras de origem restritivas definidas pelo Nafta configuram, portanto, um quadro que obriga o setor a contemplar a possibilidade de adoção de estratégias múltiplas (e complexas) para o mercado norte-americano que transcendem a simples ampliação da pauta de exportação: prestação de assistência técnica aos clientes, participação no desenvolvimento de produtos, estabelecimento de unidades produtivas nos Estados Unidos ou no México com eventual participação de parceiros locais. É também neste contexto que o setor tem avaliado a possibilidade de negociar um acordo de comércio de natureza setorial envolvendo o Brasil, os Estados Unidos e o México.

Conforme assinalado na tabela IV.5, os setores entrevistados também manifestaram a conveniência de estabelecer futuras negociações com os Estados Unidos que envolvessem a assinatura de acordos de comércio, como mecanismo capaz de compensar as "preferencializações" obtidas pelo México a partir do Nafta. Porém, assim com no caso do setor de autopeças, tudo leva a crer que, pelo menos no curto prazo, esta opção tem poucas possibilidades de se concretizar, dado o estágio ainda embrionário das conversações mantidas entre o Brasil (mais parceiros do MERCOSUL) e os Estados Unidos para negociação de acordos comerciais de corte hemisférico.²²

²¹ Este foi, por exemplo, o caso do setor siderúrgico cujas exportações para os EUA foram limitadas por cotas definidas no âmbito dos VRA's. As exportações de produtos siderúrgicos para os EUA, que vinham crescendo desde finais da década de 1970, foram reduzidas a partir de 1983 e praticamente mantiveram-se constantes desde então. Diante de um cenário marcado pela recessão interna e frente aos limites de participação no mercado americano estabelecidos com a implementação dos VRA's, não restou outra opção ao setor senão diversificar os mercados de exportação. Mesmo o setor fumageiro, que conseguiu evitar a imposição de direitos compensatórios pelos EUA, após a abertura de investigação anti-subsídios patrocinada pelos produtos americanos de fumo, buscou ampliar os mercados de exportação conquistando clientes na América Latina, Europa Ocidental e Oriental. Cabe ainda ressaltar, o recente sucesso alcançado pelo Brasil nas negociações mantidas com o Japão que possibilitaram a abertura do mercado japonês para o suco de laranja brasileiro.

²² Como tema relevante da agenda das autoridades brasileiras responsáveis pela gestão da política comercial, procurou-se avaliar, na última seção do trabalho, a eficácia de uma futura opção brasileira pela negociação de um acordo de comércio com os EUA. Esta análise procura situar o contexto das negociações tendo como referência as bases do acordo negociado entre os EUA, o Canadá e o México e os impactos do NAFTA sobre as exportações brasileiras.

V. O NAFTA E OS INVESTIMENTOS EXTERNOS DO Estados Unidos NO MÉXICO E NO BRASIL

A criação do Nafta estabelece uma "zona preferencial" para os investimentos norte-americanos no México. A intensificação do fluxo de investimentos em direção à economia mexicana estaria assegurada não só pelas disposições aprovadas no acordo, mas também pela estabilidade macroeconômica alcançada a partir das reformas econômicas implementadas ao longo da década de 1980 (ver seção II).

Com uma economia estabilizada e com regras transparentes e estáveis de tratamento ao investimento externo definidas no âmbito do Nafta, o México cria condições privilegiadas para atrair capitais norte-americanos, que assegurariam, a partir da exploração das oportunidades de negócios no mercado mexicano, altas taxas de crescimento econômico neste país.

Tudo indica que o perfil de integração entre as economias do México e dos Estados Unidos deverá se alterar significativamente nos próximos anos em função da intensificação dos fluxos de investimento americanos para o vizinho do sul. A abrangência das negociações do Nafta indica que, provavelmente, os investimentos americanos não se restringirão àquelas atividades intensivas em trabalho entre as quais existiriam melhores chances de aproveitar as vantagens decorrentes do baixo custo da mão-de-obra mexicana, mas deverão também se deslocar, entre outros, para os setores de serviços financeiros, transporte terrestre e comunicações.

Para além dos impactos sobre as relações intra-regionais, duas conseqüências poderão advir da mudança do perfil de integração entre o México e os Estados Unidos: a transformação do primeiro país em pólo de atração para o investimento direto norte-americano, em detrimento dos demais países da América Latina, e em especial do Brasil, que é hoje o maior hospedeiro dos investimentos externos dos Estados Unidos na região; e como resultado do incremento dos fluxos de investimento para o México, uma alteração da estrutura produtiva mexicana, com aumento da escala produtiva, melhoria da qualidade dos produtos e aumento da eficiência do setor de serviços, o que pode produzir um "upgrading" de competitividade da economia mexicana. Este argumento reforça as conclusões da seção anterior em torno dos efeitos do Nafta sobre as exportações brasileiras para os Estados Unidos. Conforme ficou demonstrado, embora o impacto de desvio de comércio decorrente do deslocamento de exportadores brasileiros por mexicanos no mercado americano seja pouco significativo no presente, estes efeitos podem ser amplificados ao longo do tempo, dependendo da mudança dos perfis relativos de competitividade do México e do Brasil.

As tabelas V.1 e V.2 descrevem o perfil dos investimentos externos diretos no México segundo o país (região) de origem e a participação por setores de atividade. Estas tabelas revelam três aspectos importantes quanto ao padrão dos investimentos externos no México.

Em primeiro lugar, durante a segunda metade da década de 1980, ocorreu um aumento significativo do afluxo de capitais para o México. Tal evento pode ser encarado como resultado do sucesso da política de estabilização econômica, do programa de privatização das empresas estatais e das medidas de desregulamentação dos investimentos estrangeiros (ver seção II.3). Uma das características do

programa de privatização mexicano foi o fato de que o setor privado financiou boa parte da compra dos ativos destas empresas com recursos provenientes do exterior.²³ A participação do capital estrangeiro no programa de privatização só foi possível em razão das medidas de liberalização dos investimentos tomadas durante a segunda metade da década de 1980.²⁴ Todavia, parece não haver dúvidas quanto aos efeitos da provável assinatura de Nafta sobre as expectativas do setor privado e, conseqüentemente, sobre o afluxo de capitais para a economia mexicana. Diante da perspectiva de implementação do acordo, os agentes econômicos anteciparam-se ao processo de liberalização do investimento intra-regional, transferindo capital para a economia mexicana. Do ponto de vista das empresas, tornava-se estratégico estabelecer bases produtivas no México aproveitando as oportunidades geradas pelo baixo custo da mão-de-obra local e definindo a presença em setores estratégicos como, por exemplo, o de serviços financeiros.

Tabela V.1
Investimentos diretos no México – 1980-1990

(em milhões de US\$)

	Investimento novo	Investimento estoque acumulado (1)	Países / regiões (%)		
			EUA	Europa Oc.	Japão
1980	1.663	8.459	69.0	22.0	5.9
1981	1.701	10.160	68.0	22.0	7.0
1982	627	10.786	68.0	21.9	7.2
1983	684	11.470	68.6	23.5	6.8
1984	1.442	12.900	65.8	23.8	6.3
1985	1.871	14.629	67.3	22.7	6.1
1986	2.424	17.053	64.8	24.2	6.1
1987	3.872	20.930	65.3	23.4	5.6
1988	3.157	24.087	62.1	25.3	5.5
1989	2.500	26.587	63.1	24.4	5.0
1990 e	3.713	30.300	63.0	nd	5.0

Fonte: Banco do México

(1) valores históricos

²³ O governo mexicano arrecadou cerca de US\$ 13 bilhões com o programa de privatização que incluiu a venda da empresa de telecomunicações, dos bancos comerciais e das empresas siderúrgicas.

²⁴ As medidas de desregulamentação dos investimentos estrangeiros no México implementadas durante a segunda metade dos anos 1980 resultaram na remoção do limite de 49% para participação de capital externo no ativo das empresas estabelecido pela legislação de 1973. Em 1989, novas mudanças introduzidas na legislação eliminaram os limites de participação do capital estrangeiro em novos investimentos, enquanto que para aquisição de empresas já estabelecidas estes limites foram revogados até maio de 1992. Uma das conseqüências das alterações na legislação sobre capital estrangeiro foi que alguns setores, cuja propriedade do capital era reservada exclusivamente ao estado (como telecomunicações, alguns setores da química básica, bancos e minas), tiveram aberta a participação ao investimento externo dentro de limites determinados. Uma das maiores beneficiárias com a implementação das medidas de liberalização dos investimentos estrangeiros foi a indústria "maquiladora": firmas poderiam estabelecer-se no mercado mexicano, importando partes e peças com isenção de impostos e depois exportar os produtos montados para os EUA pagando impostos apenas sobre o valor agregado no México correspondente aos componentes não fabricados nos EUA.

Tabela V.2
Investimentos diretos no México - Principais atividades (1990)

	bilhões de dólares	participação no total
Indústria	18.9	62.3
Agricultura	0.1	0.3
Serviços	8.8	29.0
Comércio	2.1	6.8
Indústria extrativa	0.5	1.6
Total	30.3	100.0

Fonte: Banco do México

O segundo aspecto importante relativo ao padrão dos investimentos externos no México refere-se à participação do capital americano ao longo da década de 1980: ela é majotária e estável. Por último, a tabela V.3 revela que, juntos, a indústria manufatureira e o setor de serviços concentram cerca de 90% do estoque total do capital externo investido no México.

A Tabela V.3 compara a participação do México e do Brasil no total dos investimentos diretos realizados pelos Estados Unidos na América Latina. O Brasil é ainda o principal hospedeiro do capital americano na região. Ademais, ao longo da década de 1980, aumentou a presença relativa do capital americano nos investimentos da indústria manufatureira do Brasil, em comparação com as fatias de participação do México. Não há dúvida de que a magnitude deste incremento reflete mais uma retração da presença do capital americano em outros países da região do que um aumento do afluxo de capital para o Brasil. Nas atividades de serviços verificou-se, em ambos os países, uma tendência à retração dos investimentos diretos americanos, só revertida, no caso do México, a partir de princípios da década de 1990.²⁵

Tabela V.3
Participação do México e do Brasil no total dos investimentos diretos realizados pelos Estados Unidos na América Latina (1981-1991)

(percentagem)

	México		Brasil	
	Manufaturas	Serviços	Manufaturas	Serviços
1981	32.7	7.6	34.2	14.6
1983	24.6	nd	46.1	nd
1985	27.5	10.9	46.9	25.3
1987	24.3	2.2	50.7	8.9
1989	27.6	2.5	52.0	9.8
1991	nd	7.6	nd	4.0

Fonte: Survey of Current Business.
 nd = não disponível

²⁵ A crise da dívida externa e a instabilidade macroeconômica dos países, provocaram, ao longo da década de 1980, uma retração dos investimentos externos na atividade de serviços, fatores que explicariam o repatriamento de capitais americanos aplicados principalmente no setor financeiro e bancário em quase todos os países da América Latina.

As tabelas V.4 e V.5 descrevem a evolução dos investimentos diretos americanos no Brasil e no México por atividades do setor manufatureiro e do setor de serviços. Estas tabelas confirmam as constatações feitas no parágrafo anterior. Especial destaque deve ser dado ao crescimento acentuado dos investimentos diretos americanos nas atividades bancárias e financeiras do México, a partir da década de 1990. Em contraposição, os investimentos americanos no setor de serviços do Brasil continuam a se retrair, confirmando a tendência verificada desde meados da década de 1980. No caso do setor manufatureiro, o afluxo de investimentos para o México cresceu quase 50% entre 1987 e 1989, desempenho superior ao do Brasil no mesmo período. As indústrias de máquinas, alimentícia e química estão entre as atividades que mais conseguiram atrair investimentos norte-americano, verificando-se taxas de crescimento do estoque de capital de 322%, 122% e 60% respectivamente.

Tabela V.4
Investimentos externos dos Estados Unidos no México e no Brasil,
por setor da indústria manufatureira

(em milhões)

México	1989	%	1987	%	1985	%	1983	%	1981	%
Indústria alimentícia	466	8.0	210	5.4	445	11.0	296	8.6	436	8.4
Indústria química	1,505	25.8	938	23.9	758	18.7	658	19.1	1,144	22.1
Mat.prim.e metalurgia	269	4.6	211	5.4	319	7.9	301	8.7	584	11.3
Maquinaria,exc.elétricas	321	5.5	76	1.9	190	4.9	389	11.3	412	8.0
Equip.eleto-eletrônico	451	7.7	361	9.2	439	10.8	386	11.2	497	9.6
Equip.de transporte	1,518	26.0	1,013	25.8	826	20.4	430	12.5	846	16.4
Outras manufaturas	1,308	22.4	1,114	20.4	1,069	26.4	985	28.6	1,248	24.2
TOTAL	5,838	100.0	3,923	100.0	4,054	100.0	3,445	100.0	5,167	100.0
Brasil	1989	%	1987	%	1985	%	1983	%	1981	%
Indústria alimentícia	816	7.4	789	9.6	706	10.2	673	10.4	502	9.3
Indústria química	1,960	17.8	1,448	17.7	1,320	19.1	1,276	19.8	1,048	19.4
Mat.prim.e metalurgia	1,371	12.4	782	9.6	620	9.0	697	10.8	466	8.6
Maquinaria,exc.elétricas	2,242	20.3	1,715	21.0	1,101	15.9	1,127	17.5	907	16.8
Equip.eleto-eletrônico	492	4.5	506	6.2	425	6.2	457	7.1	395	7.3
Equip.de transporte	1,498	13.6	863	10.5	1,083	15.7	734	11.4	589	10.9
Outras manufaturas	2,644	24.0	2,081	25.4	1,648	23.9	1,488	23.1	1,499	27.7
TOTAL	11,023	100.0	8,184	100.0	6,903	100.0	6,452	100.0	5,406	100.0

(em percentagem)

México	var.87/89	var.85/87	var.83/85	var.81/83	var.81/89
Indústria alimentícia	121.9	-52.8	50.3	-32.1	6.9
Indústria química	60.4	23.7	15.2	-42.5	31.6
Mat.prim.e metalurgia	27.5	-33.9	6.0	-48.5	-53.9
Maquinaria,exc.elétricas	322.4	-61.6	-49.1	-5.6	-22.1
Equip.eleto-eletrônico	24.9	-17.8	13.7	-22.3	-9.3
Equip.de transporte	49.9	22.6	92.1	-49.2	79.4
Outras manufaturas	17.4	4.2	8.5	-21.1	4.8
TOTAL	48.8	-3.2	17.7	-33.3	13.0
Brasil	var.87/89	var.85/87	var.83/85	var.81/83	var.81/89
Indústria alimentícia	3.4	11.8	4.9	34.1	62.5
Indústria química	35.4	9.7	3.4	21.8	87.0
Mat.prim.e metalurgia	75.3	26.1	-11.0	49.6	194.2
Maquinaria,exc.elétricas	30.7	55.8	-2.3	24.3	147.2
Equip.eleto-eletrônico	-2.8	19.1	-7.0	15.7	24.6
Equip.de transporte	73.6	-20.3	47.5	24.6	154.3
Outras manufaturas	27.1	26.3	10.8	-0.7	76.4
TOTAL	34.7	18.6	7.0	19.3	103.9

Fonte: Survey of Current Business

Do conjunto de informações analisadas anteriormente é possível extrair algumas conclusões. Embora os dados apresentados não permitam identificar, até o presente, uma retração dos investimentos americanos no Brasil, a estabilidade econômica alcançada pelo México e a posterior adesão ao Nafta transformam este país em área preferencial para os investimentos externos norte-americanos. As oportunidades de negócio abertas pelo acordo deverão garantir um fluxo crescente de capital americano para a economia mexicana, direcionado principalmente para atividades com elevado potencial de exportação para o mercado da América do Norte e também para setores considerados estratégicos - como o de serviços bancários e financeiros, comunicações e transporte terrestre. Condições facilitadas de acesso aos investimentos externos nestes setores foram negociados pelos Estados Unidos no âmbito do Nafta. (ver Seção III.2). Em alguns casos, como no do setor de serviços bancários e financeiros, tem ocorrido um afluxo crescente de capital americano para o México o que parece indicar que a estratégia destes setores foi a de antecipar-se à implementação do acordo, procurando garantir participação de mercado e rendas decorrentes da posição de "first-commers".

Tabela V.5.

Investimentos externos dos Estados Unidos no México e no Brasil – Serviço (1981 – 1991)

México	1991	%	1989	%	1987	%	1985	%	1983	%	1981	%
Comércio atacadista	395	12.4	480	56.5	262	44.0	541	76.5	352	66.0	880	83.2
Bancos	691	21.7	nd	nd	-1	-0.1	1	0.2	nd			
Seguradoras, imobiliárias, out.instit.financeiras	1.379	43.3	242	28.5	208	35.0	185	26.2	148	27.8	178	16.8
Outros serviços	719	22.6	125	21.0	-10	-2.5	32	6.0	nd			
TOTAL	3,184	100.0	850	100.0	595	100.0	707	100.0	523	100.0	1,058	100.0
Brasil	1991	%	1989	%	1987	%	1985	%	1983	%	1981	%
Comércio atacadista	681	41.0	309	9.4	4.1	360	22.0	394	19.2	575	28.1	
Bancos	400	24.1	809	24.7	391	16.1	103	6.3	379	18.5	494	
Seguradoras, imobiliárias, out.instit.financeiros	392	23.6	1359	41.5	1203	49.4	1040	63.5	1141	55.7	974	47.7
Outros serviços	188	11.3	795	24.3	743	30.5	135	8.2	133	6.5	nd	
TOTAL	1,661	100.0	3,272	100.0	2,436	100.0	1,638	100.0	2,047	100.0	2,043	100.0

Fonte: Survey of Current Business(varios numeros)

Impactos positivos sobre a eficiência e competitividade da economia mexicana serão um dos efeitos resultantes do afluxo de investimentos externos para o México patrocinados pelo Nafta. A partir do aumento da eficiência da estrutura produtiva mexicana e diante dos riscos decorrentes da manutenção do desempenho macroeconômico registrado pela economia brasileira na década passada, não é possível desprezar a hipótese de que o Brasil terá de enfrentar um crescente aumento da concorrência dos produtos mexicanos não só no mercado americano mas como também em toda a América Latina.

IV. CONCLUSÕES

Dois aspectos definem as especificidades do acordo de comércio negociado entre os Estados Unidos, o Canadá e o México quando comparado com outros projetos de integração em vias de implementação: o Projeto Europa 92 e o MERCOSUL. O Nafta é o primeiro acordo de comércio a envolver países desenvolvidos – Canadá e Estados Unidos – com um país em desenvolvimento – o México. Ademais, as disposições acordadas não permitem classificar o Nafta na categoria de "acordo de livre comércio", dada a extensão do período de transição necessário à completa liberalização do comércio (que para alguns setores chega até a quinze anos) e a definição de regras de origem bastante restritivas para setores com elevada participação no comércio intra-regional. O Nafta configura, portanto, apenas a criação de uma "zona preferencial de comércio", com a adição de acordos envolvendo a regulação dos fluxos de investimentos, comércio de serviços e propriedade intelectual.

Os impactos do Nafta sobre as exportações brasileiras estão em grande parte condicionados pelas especificidades do acordo. No curto prazo, é provável que os impactos gerados pela substituição de exportações brasileiras por produtos produzidos no México sejam mínimos em função das condições restritivas de acesso ao mercado norte-americano negociadas pelo México, o que supostamente não permite a geração de vantagens competitivas por apropriação de margens de preferência deste país em relação a fornecedores localizados fora do Nafta.

No longo prazo, entretanto, o deslocamento das exportações brasileiras pode atingir patamares significativos, não apenas como resultado da eliminação gradual das tarifas e demais barreiras ao comércio. A reestruturação industrial ora em curso no México ganhará impulso significativo com o provável aumento do fluxo de investimentos norte-americanos resultante da implementação do Nafta. A modernização produtiva e o aumento da eficiência dos setores de transportes e comunicações produzirão um impacto positivo sobre a competitividade da economia mexicana. O risco de que o Brasil perca no futuro receitas de exportação pela substituição de produtos brasileiros por mexicanos não se restringirá ao mercado norte-americano, mas poderá atingir parcela das exportações dirigidas para mercados em que o Brasil ainda é competitivo, como é o caso da América Latina.

Tudo leva a crer, portanto, que o México tenha aceitado a definição de acordos comerciais de natureza restrita, com base na avaliação de que o Nafta tem a desempenhar um papel estratégico na consolidação das reformas econômicas implementadas ao longo da década de 1980, estabelecendo as bases para a retomada sustentada do crescimento econômico. Neste sentido, alguns dos termos do acordo, como, por exemplo, as disposições sobre investimentos, teriam mais importância do que aquelas referentes à regulação do comércio, dada a expectativa de que a transformação do México em área preferencial para os investimentos externos norte-americanos produza um ciclo de crescimento e modernização econômica capaz de reduzir a distância que separa o México dos países desenvolvidos em curto espaço de tempo.

Iniciativas que visam compensar uma provável redução de competitividade das exportações brasileiras em relação aos fornecedores localizados no México restringem-se basicamente a duas estratégias (não

excludentes): a diversificação dos mercados de exportação e a negociação de um futuro acordo de comércio com os Estados Unidos que confira aos produtos brasileiros condições de acesso ao mercado americano semelhantes às aquelas obtidas pelo México no Nafta.

A primeira estratégia já vem sendo adotada pelos exportadores brasileiros em relação aos Estados Unidos desde a primeira metade da década de 1980. O crescimento e a diversificação da pauta de exportação brasileira para os Estados Unidos associada à perda de competitividade de diversos setores industriais resultou na imposição de uma série de restrições à importação de produtos provenientes do Brasil. Naquele instante, diante do aumento das barreiras ao comércio e das dificuldades de acesso ao mercado norte-americano, a única opção que restava aos exportadores brasileiros era a diversificação de mercado. Portanto, longe de constituir uma iniciativa pioneira e de difícil implementação, caso venha a ocorrer com a criação do Nafta desvios sistemáticos das exportações brasileiras no mercado americano, a diversificação de mercado pode apresentar-se como estratégica capaz de compensar parte das perdas geradas pela substituição de fornecedores brasileiros por mexicanos.

A segunda opção, que envolveria a negociação de um futuro acordo de comércio com os Estados Unidos, deve ser examinada à luz dos termos acordados entre Estados Unidos e o México no âmbito do Nafta. As bases negociadas no presente acordo – a agenda de temas e a extensão das concessões de parte a parte – definem, em grande medida o perfil de um futuro acordo que os Estados Unidos estariam dispostos a negociar com outros países da América Latina, inclusive o Brasil. Conforme assinalado ao longo do presente trabalho, as condições de acesso ao mercado dos Estados Unidos obtidas pelo México foram bastante restritivas naqueles setores considerados "sensíveis" pelos negociadores americanos como, por exemplo, produtos agrícolas, automóveis, têxteis e confecções. Vale ressaltar que uma das principais motivações que poderiam induzir o Brasil a negociar um futuro acordo de comércio com os Estados Unidos seria a obtenção de condições facilitadas de acesso ao mercado americano pela redução ou eliminação das barreiras comerciais que penalizam os produtos exportados pelo Brasil para aquele mercado. Todavia, examinado o Nafta, é exatamente para este conjunto de produtos que as concessões americanas ao México foram pequenas e/ou de implementação gradual, o que em alguns casos significa que a eliminação de barreiras comerciais só ocorrerá no prazo de quinze anos.

Conseqüentemente, dado o teor das disposições acordadas entre o México e os Estados Unidos na área de comércio, parece ser pouco provável que o Brasil consiga, caso opte pela negociação de um futuro acordo com os Estados Unidos, obter condições de acesso ao mercado americano menos restritivas do que aquelas negociadas pelo México. Não só porque o poder de barganha do Brasil é pequeno, mas também porque a abrangência das áreas que poderiam definir uma agenda de negociações entre o Brasil e os Estados Unidos não é consensual. Ademais, esta agenda certamente envolveria temas que no passado foram objeto do contencioso comercial entre os dois países e, portanto, de difícil negociação.

A existência de fricções na área comercial e dos chamados novos temas – fatos que caracterizam a história recente da relação entre os Estados Unidos e o Brasil – sugerem que um futuro acordo de comércio entre os dois países certamente envolverá a definição de concessões bastantes restritas de

parte a parte. Do ponto de vista do Brasil, tudo parece indicar que estas negociações deveriam visar basicamente a redução ou eliminação de barreiras à importação em setores penalizados pela imposição de tarifas aduaneiras elevadas e outras restrições não-tarifárias pelos Estados Unidos.

Portanto, no caso do Brasil, dada sua inserção no comércio internacional como um "global trader" e dado o caráter abrangente e complexo dos temas que cabe ao país tratar no âmbito das relações internacionais, a negociação de acordos como o Nafta, ou de qualquer projeto de integração hemisférica na forma em que tem proposto os Estados Unidos, provavelmente só poderia ser implementado pelo país às custas de uma mudança na estratégia de inserção internacional da economia. Este movimento, que significaria uma opção pelo bilateralismo ou regionalismo em detrimento do multilateralismo, pode representar a adoção de estratégias comerciais tendentes a negligenciar mercados extra-regionais, hoje em alguns casos fundamentais para conferir sustentabilidade a determinados setores industriais brasileiros.

Cabe, entretanto, salientar que os termos do acordo negociado entre o México e os Estados Unidos não devem definir "a priori" o formato de uma agenda de negociações entre o Brasil e os Estados Unidos. Conforme assinalado anteriormente, o Nafta cumpre, no caso do México, um papel específico na estratégia de desenvolvimento complementando e conferindo sustentabilidade às reformas econômicas implementadas pelo país ao longo da década de 1980. As restrições ao comércio intra-regional não eliminadas pelo acordo, fator que, em princípio, penalizaria as exportações mexicanas é de sorte "compensado", segundo avaliação dos negociadores, pelas possibilidades abertas pelo Nafta como instrumento de reestruturação e modernização da indústria mexicana.

Evidentemente que, no caso do Brasil, negociações futuras visando a assinatura de um acordo de comércio com os Estados Unidos, deverão se basear numa agenda bem mais modesta, que primeiramente busque soluções definitivas para a eliminação do contencioso comercial entre os dois países, mas que também seja simultaneamente compatível com a manutenção do padrão de inserção da economia brasileira no comércio internacional e com o cumprimento dos compromissos assumidos no projeto de integração no Mercosul.

No plano das relações entre o Brasil e os países da Aladi, a implementação do Nafta implica na redefinição e acomodação de "áreas de influência" no espaço regional. A possibilidade de que o Brasil venha a perder parcela do mercado de exportação para o México e os Estados Unidos na América Latina, como resultado simultâneo do aumento da competitividade da economia mexicana e da adesão de países da região ao Nafta, impõe o desenho de novas estratégias que ampliem as preferências comerciais concedidas pelo Brasil e aprofundem a agenda de negociação da Aladi.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO DAS CÂMARAS DE COMÉRCIO AMERICANAS NA AMÉRICA LATINA (1991): "Impact on other Latin American Economies of a Mexico-US Free Trade Pact: a preliminary analysis". Washington, (mimeo).

AZAMBUJA, M.C. (1991): "Iniciativa para as Américas e integração latino-americana: convergência e divergência de interesses entre Estados Unidos e América Latina." in "*Brasil e o Plano Bush*", ~ organizador João P. dos Reis Velloso. Editora Nobel, São Paulo.

CLINE, W.R. (1991): "Mexico - Economic Reform and Development Strategy". Export-Import Bank of Japan, Tóquio.

ERZAN, E. & YEATS, A. (1992): "Free Trade Agreements with the United States: what's in it for latin america?". World Bank - Internacional Economics Department. Washington, (mimeo).

FIELD, P.B. (1992): "Free Trade Areas, Common Markets and Competitiveness in the Americas: a U.S. perspective." mimeo.

HUFBAUER, G.C. & SCHOTT J.J. (1992): "North American Free Trade: issues and recommendations". Institute for Internacional Economics, Washington.

LAWRENCE, R. (1992): "O Sistema de Comércio Mundial, a Iniciativa das Américas eo MERCOSUL". Palestra proferida durante o encontro do Grupo de Análise sobre a Integração no MERCOSUL, realizado no Rio de Janeiro em agosto de 1992 e reproduzida in *Revista Brasileira de Comércio Exterior nº 33 - out-dez de 1992*, FUNCEX.

MILLER, M. (1990): "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos: lecciones para América Latina." in *Integración Latinoamericana, enero-febrero de 1990*. INTAL, Buenos Aires.

KRUGMAN, P. (1991): "Geography and Trade". MIT Press, Michigan.

LÓPEZ, A. & PORTA, F. (1991): "Apertura Importadora en America Latina - aspectos comparativos de las experiencias en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Mexico e Venezuela". Documento de Trabajo, CENIT, Buenos Aires.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funccex.com.br

Endereço/Adress

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funccex@funccex.com.br