



LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)

OS ACORDOS COMERCIAIS SUL-SUL FIRMADOS PELO MERCOSUL: UMA AVALIAÇÃO SOB A ÓTICA BRASILEIRA.

Lía Valls Pereira

INTRODUCCIÓN

O Brasil tem priorizado, nos últimos anos, a aproximação comercial e política com outros países em desenvolvimento. Diversas iniciativas foram adotadas e algumas delas geraram acordos comerciais. Trata-se do acordo Mercosul-CAN e dos acordos com a Índia e a União Aduaneira do Sul da África (Sacu). O conteúdo e o alcance desses acordos geraram muita discussão no Brasil e os dois estudos, cujas versões resumidas são apresentadas a seguir, visam contribuir para esse debate. As versões completas dos trabalhos, ambos elaborados por Lia Valls Pereira para a LATN (Latin America Trade Network), estão disponíveis no site www.latn.org.ar.

O ACORDO ENTRE O MERCOSUL E A COMUNIDADE ANDINA (CAN)

LIA VALLS PEREIRA

Na análise dos fluxos comerciais entre o Mercosul e a CAN, destaca-se o caráter assimétrico do intercâmbio comercial. No caso do Brasil, 85% das exportações para os países da CAN são de produtos manufaturados. No entanto, dado o peso total dos países da CAN na pauta do Brasil – cerca de 4% – as vendas para a região representaram apenas 7% do total das exportações de manufaturados no ano de 2004. As importações oriundas dos países da CAN realizadas pelo Brasil apresentam um peso pequeno na pauta do Brasil. A maior participação, que é a da Venezuela, foi de 1% na média entre 1998 e 2004, seguida do Peru (0,5%), Colômbia (0,2%) e Equador (0,1%). Elas são constituídas principalmente por produtos minerais, seguidos de químicos.

O mapeamento geral dos ganhos de uma liberalização plena Mercosul-CAN, a partir de exercícios pautados em diferentes metodologias (estimativas de criação e desvio de comércio em modelos de equilíbrio parcial e geral) e em análises simples tabulares dos fluxos de comércio, sugerem que, na hipótese de uma liberalização comercial, tenderia a se reforçar o padrão assimétrico do comércio. Há potencial, entretanto, para o aumento do comércio intra-indústria em alguns setores (veículos, químicos, siderurgia, por exemplo). Os resultados agregados nos exercícios estáticos mostram, porém, que o aumento das exportações é maior do que o das importações tanto para o Brasil como para a Argentina em todos os países da CAN.

De forma geral, as exportações brasileiras já fazem parte dos principais fluxos de importações de manufaturados dos países andinos. O maior desafio, num primeiro momento, é assegurar a diversificação da pauta exportadora dos países andinos para o Brasil.

Lia Valls Pereira é professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.

A autora agradece a Diego Maciel, bolsista do Programa de Iniciação Científica do CNPq pela coleta de dados e aos comentários de Pedro da Motta Veiga.

As negociações para a realização de um acordo Mercosul-CAN foram iniciadas com a assinatura do Acordo-Quadro entre a Comunidade Andina e o Mercosul, em abril de 1998. O acordo previa duas etapas de negociações. A primeira seria a realização de um acordo transitório de preferências tarifárias fixas que deveria vigorar até dezembro de 1999. Em seguida, passaria a vigorar a área de livre-comércio.

Dificuldades para uma negociação conjunta levaram o Brasil e a Argentina a negociar separadamente os acordos de preferências fixas. Finalmente, foi assinado um acordo Mercosul-Peru, em junho de 2003, e um acordo com o restante dos países da CAN (Colômbia, Equador e Venezuela), em dezembro do mesmo ano. No entanto, os acordos só foram protocolados na Aladi em outubro de 2004.

O acordo de Complementação Econômica nº 59, entre o Mercosul, a Colômbia, o Equador e a Venezuela contém 31 títulos. No primeiro capítulo, onde se descrevem os objetivos e o alcance do acordo é destacado que serão consideradas as assimetrias entre os países, e que o objetivo inclui, além da área de livre-comércio, a criação da infra-estrutura física (corredores de integração), cooperação tecnológica e energética. Há capítulos sobre *antidumping* e subsídios, medidas sanitárias, serviços,

O debate passa pela concepção, presente não só no Brasil, mas também nos seus parceiros, de oportunidades relativas ao incremento de fluxos de comércio de maior valor adicionado

investimentos, propriedade intelectual, transportes, infraestrutura, e práticas restritivas à livre concorrência ou remetem ao marco das regras da OMC ou são apenas expressões relativas à importância do tema, sem configurarem nenhum compromisso, como na área de serviços.

O reconhecimento de assimetria entre os países levou a prazos diferenciados nos cronogramas de liberalização, segundo três classes de produtos: cronograma geral, produtos do patrimônio histórico da Aladi e produtos sensíveis. Existem ao todo 67 cronogramas distintos, sendo que a negociação com o Brasil envolve 26. No caso da negociação com a Colômbia e a Venezuela, por exemplo, no cronograma geral foram negociados separadamente produtos em que o Brasil concedia plena liberalização em quatro anos em troca de seis anos da Colômbia e da Venezuela; em oito anos do Brasil contra 12 dos países andinos, e produtos com desgravação imediata. Em adição, alguns produtos não terão o comércio totalmente liberalizado — a oferta é de margens de preferências fixas.

O diferente ritmo de abertura se traduziu em condições de assimetria no acesso a mercados. Segundo estudo da CNI (2004), no caso do Brasil, 42,9% das importações oriundas da Colômbia, 80,9% das importações da Venezuela, 93,9% das importações do Equador e 96,1% das importações do Peru obtêm livre acesso imediato ou em um ano ao mercado brasileiro. Já o percentual das exportações brasileiras que terão o mesmo tratamento na Colômbia é de 24,2%, na Venezuela, 14,1%; no Equador, 17,4%; e no Peru, 2,4%. Com prazos de 11 a 15 anos, o percentual das exportações brasileiras é de 21,6% (Colômbia), 55,8% (Venezuela), Equador (61,2%) e Peru (23,3%).

Há duas perspectivas, não-excludentes, na avaliação de acordos preferenciais. A primeira considera apenas os possíveis ganhos estáticos do acordo em termos de fluxos de comércio. Nesse caso, sob a ótica dos setores de um país, o objetivo é maximizar os seus ganhos em termos de acesso a mercados — uma visão mercantilista. Sob esse prisma, a negociação não teria sido positiva para o Brasil. Mesmo que sejam realizados ganhos conforme predizem os modelos de equilíbrio parcial, esses seriam realizados num espaço de tempo mais longo. A mesma observação vale para as estimativas dos modelos de equilíbrio geral.

A segunda perspectiva avalia o acordo do ponto de vista dinâmico, incluindo-se objetivos das políticas nacionais e percepções dos setores da sociedade. Nesse caso, inclui-se o objetivo do uso dos acordos comerciais como instrumento da consolidação do espaço sul-americano. Nessa perspectiva, é um método eficaz o tema do tratamento diferenciado nos acordos comerciais?

A questão não é apenas fornecer acessos preferenciais, mas que a estrutura de acessos preferenciais seja um fator propiciador de criação/consolidação de cadeias produtivas regionais e de comércio intra-indústria

A primeira questão remete ao uso do tratamento especial e diferenciado entre países com diferentes graus de desenvolvimento no âmbito das negociações multilaterais sobre acesso a mercados. Parte do reconhecimento de que os custos de ajustamento de um processo de liberalização diferem entre os países. Em adição, acessos preferenciais a mercados das economias maiores podem ser fatores que estimulem as exportações de setores com potencial competitivo das economias menores. Sob esse prisma, o Brasil como a maior economia entre os países do acordo Mercosul-CAN concederia prazos mais longos para o programa de liberalização comercial. A principal crítica, nesse caso, seria a multiplicidade de cronogramas que tornam os acordos instrumentos pouco transparentes, que poderiam ser veículos de “não facilitação do comércio”.

Essa observação pode ser contestada pela afirmação de que os atuais acordos “são realizados dessa forma”. O acordo entre os Estados Unidos e os países da América Central engloba negociações bilaterais de oferta pelos países centro-americanos com cronogramas de oferta imediata e de prazos de 5, 10, 12, 15 e 20 anos e mais ofertas especiais. Em adição, alguns produtos, em especial os agrícolas, estão fora do regime de livre-comércio. O argumento do tratamento diferenciado também foi usado, embora esteja presente a crítica de que o acordo esteve orientado pela preocupação de preservar os interesses de alguns setores estadunidenses, como o de açúcar. No caso do acordo Mercosul-CAN, a opção pela inclusão de um elevado percentual de preferências fixas nas negociações do setor automotivo, por exemplo, sugere também que questões não associadas ao “tratamento especial e diferenciado” estiveram presentes. Logo, o que é sugerido pelo estudo é que o tratamento especial e diferenciado através de multiplicidade de cronogramas pode estar sendo utilizado, em parte, para a formação de acordos de comércio administrado e não para a formação de uma área livre de comércio que os países considerem benéfica para o crescimento de sua renda.

**A contribuição da liberalização
tarifária é a de assinalar, por meio
das mudanças de preços relativos,
o potencial de exploração das
vantagens competitivas**

A segunda questão refere-se ao papel do tratamento diferenciado na atenuação de assimetrias que favoreçam uma trajetória dinâmica da integração que permita a consolidação do espaço sul-americano, segundo os objetivos descritos no acordo.

É preciso qualificar o que se entende por “assimetrias” no debate da integração sul-americana. Não se trata apenas de garantir acesso a mercados para as exportações das economias menores sul-americanas via acesso preferencial ao mercado brasileiro. Um cenário de pleno acesso dos produtos exportados por esses países no mercado dos países desenvolvidos provavelmente teria um impacto positivo maior sobre a renda dessas economias do que apenas a garantia do acesso ao mercado brasileiro. Esse resultado decorreria da diferença da demanda brasileira (renda) em relação à dos países desenvolvidos. Além disso, como foi analisado, a estrutura da pauta de exportações dos países andinos para o Brasil é similar à do resto do mundo.

O debate passa pela concepção, presente não só no Brasil, mas também nos seus parceiros, de oportunidades relativas ao incremento de fluxos de comércio de maior valor adicionado (manufaturas, em especial). Sob essa perspectiva é possível conceber que tratamentos diferenciados de acesso a mercados sejam instrumentos que garantam uma trajetória dinâmica de integração que atenda os objetivos de transformação das estruturas produtivas dos países?

A questão não é apenas fornecer acessos preferenciais, mas que a estrutura de acessos preferenciais seja um fator propiciador de criação/consolidação de cadeias produtivas regionais e de comércio intra-indústria. A eleição desses dois objetivos está associada à idéia de que a especialização e a diferenciação de produtos é um fator positivo para a competitividade internacional e, logo, consolida os interesses dos setores produtivos e dos governos quanto ao processo de integração. No entanto, esses dois objetivos, numa perspectiva dinâmica, não são assegurados por preferências tarifárias e dependem, principalmente, de estratégias regionais de investimentos. A contribuição da liberalização tarifária é a de assinalar,

por meio das mudanças de preços relativos, o potencial de exploração das vantagens competitivas. Em adição, a exposição a maior concorrência e acesso a novos mercados enseja estratégias de internacionalização regional das empresas.

No início da década de 1990, quando foi iniciado o processo de integração do Mercosul, Argentina e Brasil registravam um baixo percentual de trocas comerciais e índices de comércio intra-indústria. O aumento do comércio intra-indústria entre 1992 e 1998, em especial, não pode ser atribuído à estrutura de acessos preferenciais tarifários. Ao contrário, a experiência dos primeiros anos do Mercosul sugere que um cronograma abrangente de liberalização comercial pode ter sido um dos fatores que estimulou o aumento do comércio intra-indústria.

A análise das pautas comerciais e do acordo Mercosul-CAN sugere as seguintes questões relacionadas a esse debate:

▶ A multiplicidade de cronogramas bilaterais entre os países significa que nem os países da Comunidade Andina e nem do Mercosul interpretaram o acordo como um instrumento de consolidação de seus respectivos acordos de integração e, logo, do espaço regional Mercosul-CAN.

▶ É reconhecido que prazos diferenciados de desgravação tarifária são instrumentos que auxiliam a atenuar os custos de ajustamento de liberalização entre países com diferentes níveis de desenvolvimento e de estruturas competitivas. No entanto, a multiplicidade de cronogramas tarifários negociados a um nível detalhado de classificação de produtos é um “fator de não facilitação do comércio”. Em adição, a análise de alguns capítulos da negociação (capítulo 87 — veículos, partes e peças) sugere que o acordo reflete também os interesses de setores das economias maiores. O acordo de livre-comércio passa a se constituir num “acordo de comércio administrado”.

▶ O “comércio administrado” via preferências comerciais não assegura os objetivos do acordo que é a atenuação de assimetrias entre os países da região. Independentemente do debate sobre a conveniência de políticas estratégicas governamentais, não há nenhuma diretriz de política industrial ou agrícola que seja citada no acordo como motivadora da estrutura das negociações.

▶ O papel das negociações de liberalizações tarifárias regionais não é instrumento suficiente na literatura econômica e na experiência internacional, de redução de assimetrias entre países com diferentes níveis de desenvolvimento.

▶ A liberalização tarifária, em acordos regionais, permite a identificação de exploração de vantagens competitivas e estimula os setores produtivos de cada

país a explorarem suas vantagens nos mercados regionais. Sob esse prisma, quanto mais claros forem os efeitos sobre a estrutura de preços relativos, melhor podem ser incrementados os investimentos regionais que consolidam cadeias produtivas regionais e o comércio intra-indústria.

▶ A correção de “assimetrias” entre os países não depende exclusivamente da diferenciação de prazos de desgravação tarifária.

▶ No caso dos países do Mercosul e da Comunidade Andina existe uma agenda associada ao projeto de integração física e energética da América do Sul, a IIRSA (Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana), que seria um fator positivo sobre o aumento dos fluxos comerciais e de investimentos, independentemente de acordos formais de integração.

▶ Criação de fundos regionais de desenvolvimento, ampliação de mecanismos de financiamento, liberalização do comércio de serviços e de compras governamentais, programas de cooperação técnica nas áreas de capacitação empresarial e tecnológica são exemplos de correção das “falhas de mercado” que inibem o potencial do crescimento do comércio entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina.

Em suma, a análise do acordo Mercosul-CAN, a partir da perspectiva do Brasil, permite identificar duas vertentes. A primeira ligada aos setores industriais do Brasil que priorizam os interesses mercantilistas. A segunda associa-se à agenda do governo brasileiro para a consolidação do espaço sul-americano, através de acordos comerciais.

O papel da liberalização tarifária é restrito nesse contexto. Entendem-se as críticas dos setores industriais brasileiros sobre a complexidade dos cronogramas, mas é reconhecida a necessidade de tratamentos diferenciados de desgravação tarifária para as economias menores e/ou a introdução de outros mecanismos de apoio que reduzam os custos de ajustamento em relação ao processo de liberalização. Em última instância, para a formação de espaços regionais integrados, a liberalização comercial deve seguir um cronograma simples de reduções automáticas de tarifas, que exclua das negociações a preservação dos interesses protecionistas setoriais em cada país. O fortalecimento de um vínculo comercial e econômico mais robusto entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina pressupõe a identificação de oportunidades dos setores produtivos e a atuação dos governos no sentido da criação de um ambiente econômico e institucional propício para as atividades de intercâmbio comercial, que envolvem condições de financiamento, comércio de serviços, integração da infra-estrutura, entre outras.

A experiência dos primeiros anos do Mercosul sugere que um cronograma abrangente de liberalização comercial pode ter sido um dos fatores que estimulou o aumento do comércio intra-indústria

O fortalecimento de um vínculo comercial e econômico entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina pressupõe a identificação de oportunidades dos setores produtivos e a atuação dos governos para as atividades de intercâmbio comercial

OS ACORDOS COMERCIAIS DO MERCOSUL COM A ÍNDIA E SACU

LIA VALLS PEREIRA

O Brasil, como membro do Mercosul, assinou um acordo de preferências tarifárias fixas com a Índia e outro com os países que compõem o Sacu, em dezembro de 2004. Ambos os acordos são, em princípio, uma etapa transitória para a negociação de uma área de livre-comércio. O objetivo principal do texto é analisar o acordo assinado, do ponto de vista das relações comerciais do Brasil.

A assinatura desses acordos preferenciais de comércio suscita, entretanto, questões que compõem o quadro referencial de uma análise sobre a agenda de acordos comerciais do Brasil e do comércio Sul-Sul.

As negociações no âmbito do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), em especial no período de 1950 a 1970, são identificadas como instrumentos importantes para o incremento do comércio intra-indústria dos países desenvolvidos. A liberalização tarifária dos produtos industriais foi favorável para a obtenção de economias de escala e diferenciação de produtos. O intercâmbio comercial, favorecido pelas baixas tarifas, também contribuiu para a internacionalização das empresas desses países.

O comércio entre países em desenvolvimento sempre teve pouca densidade. Os países eram principalmente exportadores de produtos agrícolas e minerais e

importadores de produtos industriais. Logo, a oferta de exportações não era complementar à demanda de importações entre os países. No entanto, esse cenário muda, a partir dos anos 1990. Primeiro, alguns países em desenvolvimento ampliam e consolidam as suas estruturas produtivas industriais. Segundo, esses países implementam reformas de liberalização comercial. Terceiro, os modelos de substituição de importações são substituídos por políticas que privilegiam a “inserção competitiva” no mercado internacional.

O cenário dos anos 1990 coincide com a proliferação dos acordos regionais de países geograficamente próximos, num primeiro momento. As motivações para os acordos e o grau de integração pretendido são variáveis. Num segundo momento, entretanto, aumentam acordos entre países que não são “parceiros naturais geográficos”. Esse movimento se dá entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como os acordos da União Européia com a África do Sul e o México e dos Estados Unidos com Cingapura e Austrália.

O aumento do comércio Sul-Sul é um fato: 46% das exportações dos países em desenvolvimento são explicadas por esse intercâmbio. No entanto, como ressalta estudo da Unctad (2004), esse percentual está basicamente associado ao comércio intra-regional com os “parceiros naturais”. No comércio inter-regional, apenas 27% das exportações agrícolas e 12% das exportações de manufaturas respondem pelas exportações dos países em desenvolvimento no comércio Sul-Sul.

Ressalta-se que os acordos com a Índia e os países do Sacu, em especial a África do Sul estão inseridos num contexto mais amplo do ponto de vista da política externa brasileira. Em julho de 2003, Brasil, Índia e África do Sul assinaram a Declaração de Brasília, que instituiu a Comissão Trilateral do Fórum para o Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). A cooperação entre esses três países é explicada, em parte, por algumas características comuns.

Os acordos com a Índia e os países do Sacu, em especial a África do Sul estão inseridos num contexto mais amplo do ponto de vista da política externa brasileira

Todos os países são grandes economias em suas regiões. Possuem importantes reservas de recursos naturais, são regidos por regimes democráticos e estão entre as 30 principais economias do mundo. No ano de 2003, na classificação dos países por PIB em termos correntes, a Índia ocupou o 12º lugar, o Brasil o 15º e a África do Sul o 29º. Índia e Brasil possuem o segundo e o quinto maior contingente populacional do mundo e se somarmos a África do Sul, a população desses países soma 1.286 bilhões o que é quase igual à população da China: 1.288 bilhões, em 2003. No entanto, todos os países apresentam indicadores sociais e de distribuição de renda, em diferentes graus, característicos de países subdesenvolvidos.

O Fórum IBAS abrange diversos aspectos. A Declaração de Brasília e as duas reuniões do Fórum IBAS, em março de 2004 e 2005 produziram documentos que possuem dois eixos básicos. O primeiro é a formação de uma aliança estratégica que permita a formulação de proposições comuns no debate internacional, a partir dos interesses dos países em desenvolvimento.

O segundo eixo é o fortalecimento de vínculos econômicos entre os países. A agenda é ampla: abrange temas de serviços de transportes, cooperação tecnológica, intercâmbio cultural, acordos setoriais em áreas como telecomunicações, programas conjuntos na área de medicamentos, entre outros. O fortalecimento de vínculos comerciais através de acordos é parte dessa agenda. Na reunião de março de 2004, a declaração da Comissão Trilateral expressa a meta de elevar os fluxos comerciais entre os três países de US\$ 4,6 bilhões para US\$ 10 bilhões em 2007.

O Diálogo IBAS pode ser interpretado como uma proposta de “organização” entre grandes economias em desenvolvimento com o intuito de exercerem um papel protagônico no diálogo Sul-Sul e, conseqüentemente, no diálogo Norte-Sul. O intercâmbio comercial e o fortalecimento de vínculos econômicos entre os países é um fator importante nesse quadro.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS FLUXOS DE COMÉRCIO DO BRASIL COM A ÍNDIA E A ÁFRICA DO SUL

África do Sul, Brasil e Índia compartilham algumas características comuns no comércio mundial. A participação dos países nas exportações mundiais é pequena: África do Sul (0,5%), Brasil (1%) e Índia (0,8%), segundo dados da OMC (Organização Mundial do Comércio) para o ano de 2003.

O grau de abertura da Índia é similar ao do Brasil. A razão entre a corrente de comércio de mercadorias

As tarifas efetivamente aplicadas no ano de 2002 mostram que Índia e África do Sul mantêm o viés protecionista a favor de produtos agrícolas e o Brasil a favor de produtos industriais

mais serviços sobre o PIB foi de 30,8% para a Índia e de 30% para o Brasil, no ano de 2003. A África do Sul apresenta maior grau de abertura: um valor de 58,1%.

O maior grau de abertura da África do Sul seria justificado, em parte, pelo tamanho de sua economia. No entanto, na comparação com a Índia e o Brasil, o país também apresenta um nível de proteção menor medido pelas tarifas de importações. A tarifa média aplicada pela África do Sul, em 2002, foi de 5,8%, enquanto a do Brasil foi de 13,8% e da Índia de 29%.

A comparação das tarifas consolidadas (tarifas consolidadas são tarifas “registradas” na OMC, que os países não podem elevar unilateralmente) mostra que todos os três países teriam um viés protecionista em relação aos produtos agrícolas. O grau de proteção é similar entre o Brasil e a África do Sul (35,5% e 39,8%) e é extremamente alto na Índia (114,5%). No caso de produtos industriais, Brasil e Índia têm tarifas consolidadas na ordem de 30% e a África do Sul de 15,8%. As tarifas efetivamente aplicadas, no ano de 2002, mostram, entretanto, que Índia e África do Sul mantêm o viés protecionista a favor de produtos agrícolas e o Brasil a favor de produtos industriais. No caso de produtos industriais as tarifas aplicadas foram de 27,7% (Índia), 14,1% (Brasil) e 5,3% (África do Sul). Para produtos agrícolas foram de 36,9% (Índia), 11,7% (Brasil) e 9,1% (África do Sul).

A pauta de comércio mundial dos três países é similar, segundo os dados da OMC para o ano de 2003. O comércio de manufaturas apresenta os maiores percentuais de participação na pauta de exportações e importações em todos os países. Na pauta de exportações as manufaturas explicam 67,4% das exportações totais da África do Sul, 76,1% da Índia e 50,9% do Brasil. Na pauta de importações os percentuais são de 69,6% (África do Sul), 49,7% (Índia) e 69,2% (Brasil).

Os dados de destino das exportações mostram o baixo nível de intercâmbio entre os países. A participação das

exportações é inferior a 1% no comércio bilateral dos países, exceto a África do Sul que exporta 1,2% para a Índia (anos 2000/2004). Na pauta de importações da Índia, percentuais acima de 1% são registrados nas compras da Índia em relação à África do Sul (2,2%) e ao Mercosul (1,2%, sendo a participação do Brasil de 0,5% e da Argentina de 0,7%). Na pauta da África do Sul, a Índia responde por 1,2% das importações do país e o Mercosul por 2,9% (Brasil com 2%). O maior percentual de importações brasileiras é relativo à Índia: 0,9%.

Os dados mostram ainda que o peso do comércio Sul-Sul é quase similar ao dos países industrializados, em especial na pauta de exportações. Não obstante, esse comércio é explicado principalmente pelos parceiros do mesmo continente. No Brasil, 21,3% das exportações se dirigem para países da América Latina e Caribe, na Índia, 25,2% vai para países asiáticos em desenvolvimento; e na África do Sul, o percentual é de 10,6% em relação aos países africanos. Na análise das importações, esse resultado não se aplica para a África do Sul (3,2% das importações se originam de países em desenvolvimento africanos). No caso brasileiro, a diferença entre países latino-americanos e asiáticos é de seis pontos percentuais em favor dos primeiros. Somente a Índia tem como origem das importações um viés claro em direção aos países asiáticos (20,4%).

Brasil, Índia e África do Sul seriam vetores potenciais do aumento do comércio Sul-Sul, considerando-se, num primeiro momento, as pautas gerais de comércio dos países e a importância das economias. No entanto, o comércio entre os países é pequeno. Fatores associados a questões de facilidade de transporte influenciam esse resultado. As rotas de transportes são majoritariamente entre o Norte-Norte e, no caso do comércio Índia-Brasil, por exemplo, não há tráfego marítimo direto. A análise das pautas de comércio dos países, entretanto, contribui para um melhor esclarecimento dessa questão.

A liberalização dos produtos agrícolas no comércio bilateral Índia-Mercosul será provavelmente um tema central, se for considerado o viés protecionista da Índia nesse campo

O ACORDO MERCOSUL-ÍNDIA

O acordo Mercosul-Índia de preferências fixas é essencialmente sobre acesso a mercado. No texto do acordo, temas relativos a questões de subsídios e *antidumping*, normas técnicas, normas fitossanitárias, valoração aduaneira são remetidas ao acordo GATT 1994. É incluído um capítulo que reserva o direito dos signatários de manterem as suas empresas comerciais de propriedade do Estado. É instituído um Comitê de Administração Conjunta para acompanhar e monitorar o acordo.

O acordo contém ainda cinco anexos. Os dois primeiros apresentam as ofertas do Mercosul e da Índia quanto às preferências fixas. O terceiro trata das regras de origem que são definidas em termos da exigência de valor adicionado de 60% no território. É prevista uma revisão das regras após três anos de vigência do acordo. A aplicação de salvaguardas segue as regras da OMC e essas medidas poderão ser aplicadas em nome do Mercosul e/ou por um país membro isoladamente, o mesmo valendo quando a Índia aplicar a salvaguarda. É vedada a aplicação de medidas de salvaguardas, no primeiro ano do acordo, para produtos que receberam preferências (anexo 4). O anexo 5 trata do Mecanismo de Solução de Controvérsias. Caberá ao Comitê de Administração Conjunta acompanhar as negociações e supervisionar o trabalho do grupo de especialistas que irá emitir parecer sobre a solução de controvérsia, em caso nos quais os membros signatários não cheguem a um consenso.

A lista inicial de pedidos da Índia para os países do Mercosul continha 1.600 produtos pela classificação da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) e dela constavam apenas 70 produtos agrícolas. A lista do Mercosul era composta de 1.096 produtos com 305 agrícolas. No acordo final de dezembro de 2004, as ofertas indianas foram de 450 produtos (8 dígitos do SH) e as do Mercosul de 452 produtos (8 dígitos do SH). As margens de preferências negociadas foram de 100%, 20% e 10%. As ofertas do Mercosul se concentram na margem de preferência de 10% — 87,2% dos produtos. Na oferta da Índia, 74,7% recebem preferência de 20% (Tabela 1). Essa diferença reflete o maior grau de proteção tarifária da Índia.

Em termos de valor, as preferências concedidas pelo Brasil também se concentram na margem de 10% — 79% do total do valor dos produtos. A participação das importações oriundas da Índia nas importações totais desses produtos pelo Brasil é de 1,3%. A tarifa média ponderada brasileira pelas importações indianas dos produtos com preferências é de apenas 2,4%.

A distribuição da oferta indiana em termos de valor difere da distribuição por produtos. Em valor, 87,7% das

Tabela 1
SUMÁRIO DAS OFERTAS DO ACORDO
MERCOSUL E ÍNDIA (ANÁLISE A 8 DÍGITOS)

Margem de preferências	Mercosul oferece para a Índia N° de produtos
100	13
20	45
10	394
<i>Total</i>	<i>452</i>

Margem de preferências	Índia oferece para o Mercosul N° de produtos
100	21
20	336
10	93
<i>Total</i>	<i>450</i>

preferências estão na margem de 10%. Nessa faixa, a participação dos produtos brasileiros na importação indiana é de 20,2% e a tarifa média simples (30,7%) e a ponderada (15,4%) são maiores do que nas outras faixas.

Quais são os principais aspectos da oferta da Índia para o Brasil?

- ▶ A oferta de preferências está concentrada em um único capítulo (15: gorduras e óleos vegetais), que é o principal capítulo de exportação do Brasil para o país. Em adição, a oferta cobre cerca de 80% do valor total das exportações brasileiras para a Índia desse capítulo.
- ▶ As importações do capítulo 15 oriundas do Brasil que receberam preferência representam 24,3% das importações mundiais da Índia desses produtos. Logo, em princípio, há potencial para o aumento das exportações brasileiras. No entanto, a margem de preferência concedida ao Brasil foi de 10%. Seria preciso investigar se essa margem seria suficiente para deslocar os outros exportadores.
- ▶ Os capítulos de máquinas e aparelhos mecânicos (45,9%) e máquinas e aparelhos elétricos (18,3%) agregam produtos que receberam preferência e apresentam os maiores percentuais quando se analisa a pauta de importações mundiais da Índia (considerando apenas os produtos que constam do acordo). Logo, seriam produtos associados aos maiores valores de importações na lista de oferta da Índia. No entanto, apenas nove produtos receberam margem de preferência de 100%. Em adição, o Brasil precisa fazer um grande “esforço” para melhorar as suas exportações desses produtos para a Índia. No total das importações mundiais da Índia desses produtos, a participação dos produtos brasileiros é de 0,3% (máquinas mecânicas) e 0,06% (máquinas elétricas).

Do lado da oferta brasileira, a distribuição das importações que receberam preferência mostra, como no caso da Índia, uma elevada concentração. Na pauta de importações brasileiras oriundas da Índia com preferências, 70,9% dos produtos estão no capítulo 29 (produtos químicos orgânicos), seguidos de produtos farmacêuticos (6,8%). Os produtos que receberam preferência no capítulo 29 explicam 67% das importações totais oriundas da Índia desse capítulo e 19,3%, no caso de farmacêuticos.

No valor importado acumulado de 2001/2003, o principal capítulo de importação na pauta bilateral foi o de combustíveis minerais, que recebeu 3,6% das preferências. No entanto, a tarifa média desses produtos é de apenas 1,2%.

Na pauta mundial de produtos com preferências, além dos produtos químicos (participação de 15,5%), destacam-se os produtos dos capítulos 84 (29,3%) e 85 (19,9%). Os produtos que receberam preferência são relativamente importantes nos capítulos de importações oriundas da Índia — 35,4% (cap.84) e 11,7% (cap.85). No entanto, a participação desses produtos nas importações totais por capítulos é insignificante — 0,2% (cap. 84) e 0,09% (cap. 85).

A comparação da oferta da Índia com os principais capítulos de exportações brasileiras mostra que alguns itens importantes não entraram no acordo, destacando-se produtos do capítulo 87 (veículos), aeronaves (cap.88), ferro fundido (cap.72) e sementes oleaginosas (cap.12). Excetuando produtos de origem agrícola que já fazem parte das exportações brasileiras para a Índia (óleo de soja e álcool etílico desnaturado), foram oferecidos apenas 13 produtos agrícolas com margens de preferência de 10%.

A comparação da oferta do Brasil com os principais capítulos de exportações mundiais da Índia mostra também que a oferta de produtos agrícolas foi pequena: apenas 12 produtos. Produtos que constam dos principais capítulos de exportações da Índia dos setores de têxteis e vestuário, obras de ferro fundido e veículos não constam da oferta.

O grau de cobertura do acordo é pequeno. O acordo abrange basicamente produtos minerais e manufaturados e os produtos negociados tendem a ser os que já constituem os principais produtos de importações nas pautas bilaterais dos países.

Essa ainda é a primeira etapa do acordo para a formação da área de livre-comércio. No entanto, o número relativamente pequeno de produtos sugere que a negociação para um acordo pleno deverá encontrar dificuldades. Ressaltam-se, em especial, dúvidas quanto à possibilidade de fechar um acordo que exclua

listas bilaterais de negociações, na ausência de uma prévia consolidação do espaço da união aduaneira do Mercosul. A quase total exclusão de produtos siderúrgicos, a exclusão total de produtos têxteis e de vestuário e do capítulo de veículos e suas partes sugerem não só um “quadro de sensibilidade” entre as pautas dos países do Mercosul e da Índia, mas possíveis dificuldades de conciliar a posição dos países do Mercosul. Em adição, a questão da liberalização dos produtos agrícolas no comércio bilateral Índia-Mercosul será provavelmente um tema central, se for considerado o viés protecionista da Índia nesse campo.

O ACORDO MERCOSUL-SACU

O acordo segue as mesmas linhas gerais do acordo com a Índia.¹ A menção de que o acordo é uma etapa para a criação da área de livre-comércio entre o Mercosul e o Sacu faz parte do texto do acordo. Entre os princípios norteadores da negociação, também é citado o tratamento especial e diferenciado para os países de menor desenvolvimento de ambas as uniões aduaneiras.

A oferta do Mercosul é composta de 958 produtos (8 dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul), sendo que 78,5% dos produtos receberam margem de preferência de 100%. A oferta dos países do Sacu foi de 951 produtos (8 dígitos do SH de 2002), sendo que 45,3% receberam margem de preferência de 100% (Tabela 2).

Em termos de valor, os dados disponíveis obrigam a agregação a 6 dígitos do SH e são analisadas as pautas do Brasil e da África do Sul. Nesse caso, 93,5% das importações oriundas da África do Sul (acumulado 2002/2004) receberam margem de preferência de 100%. A oferta da África do Sul está concentrada nos dois extremos da distribuição — 36,4% com tarifas zero e 33,4% com margem de preferência entre 13% e 10%. Sob esse prisma, o Brasil concedeu bilateralmente um grau de acesso a seu mercado maior do que o assegurado pela África do Sul às exportações brasileiras. Ressalta-se, porém, que a média das tarifas de importações do Brasil na faixa de 100% é relativamente baixa — 5,7% a tarifa simples e 0,3% a média ponderada pelas importações da África do Sul. Em ambas as ofertas, as médias tarifárias mais altas estão na faixa da menor margem de preferência.

A análise da oferta da África do Sul para o Brasil, por capítulos, revela que os 20 principais capítulos de importações brasileiras beneficiados por preferências e ordenados segundo a distribuição das preferências

somam 97,9% do total negociado na oferta da África do Sul. Cinco capítulos — máquinas e aparelhos elétricos, plásticos e suas obras, produtos cerâmicos e máquinas mecânicas — explicam 64,7% do valor das preferências. Nota-se que 37 produtos do capítulo 85, 73 produtos do capítulo 39 e 76 produtos do capítulo 84 recebem margem de preferência de 100%. No capítulo 5, entretanto, que apresenta a maior média tarifária — produtos cerâmicos (20,9%) — a oferta para os 11 produtos do capítulo está concentrada na margem de preferência de 10%. Em adição, os produtos negociados dos capítulos 85, 39 e 69 já constituem a maioria das importações oriundas do Brasil — 71,1%, 71,6% e 93,5%, respectivamente.

Outros capítulos com médias tarifárias acima de 10% são móveis (cap.94), ferramentas (cap.82) e metais comuns (cap.83). Em relação aos dois primeiros capítulos, as ofertas se concentram na faixa de 10%.

É importante destacar que alguns dos principais capítulos exportados pelo Brasil para a África do Sul ficaram fora do acordo, como veículos (cap.87), ferro fundido (cap.72), fumo (cap. 24), papel (cap. 48) e aeronaves (cap.88). Em alguns casos, como veículos e fumo, as médias tarifárias dos capítulos são altas (13% e 31,8%, respectivamente).

A oferta do Brasil para a África do Sul está concentrada em dois capítulos: combustíveis minerais que explicam 73,9% das preferências, e produtos químicos orgânicos com 13,7%. A tarifa média dos produtos negociados de combustíveis já é zero; logo, a concessão é de uma margem de 100%. No caso de produtos químicos, que cobre 492 produtos dos 958 negociados, 460 produtos foram beneficiados com margens de 100%, sendo a

Tabela 2
SUMÁRIO DAS OFERTAS DO ACORDO
MERCOSUL E SACU (ANÁLISE A 8 DÍGITOS)

Margem de preferências	Mercosul oferece para o Sacu Nº de produtos
100	752
25	34
20	78
10	94
<i>Total</i>	958
Margem de preferências	Sacu oferece para o Mercosul Nº de produtos
100	431
50	161
25	103
10	256
<i>Total</i>	951

Fonte: Textos do acordo.

¹ Há dois anexos sobre as margens de preferências ofertadas, um sobre regras de origem, outro sobre solução de controvérsias e outro sobre salvaguardas.

média tarifária de 3,7%. Em adição, 6 entre os 15 principais capítulos de importações oriundas da África do Sul não receberam ofertas. Em comum com os capítulos da oferta da África do Sul, registre-se a exclusão do capítulo de veículos automóveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os acordos Mercosul-Sacu e Mercosul-Índia são etapas para possíveis acordos de livre-comércio. Em ambos os casos, a abrangência dos acordos é pequena e tende a privilegiar alguns produtos que já fazem parte das pautas bilaterais dos países. Ao mesmo tempo, é notória a ausência de produtos que estão entre os principais produtos de exportação dos países, como o caso de veículos e automóveis, alguns produtos siderúrgicos, têxteis e vestuário e aeronaves. Em adição, produtos agrícolas obtiveram um número reduzido de ofertas.

A análise dos fluxos de comércio entre o Brasil e a Índia mostra um intercâmbio pouco diversificado, com baixo grau de complementaridade entre as pautas. Identificam-se, porém, setores que poderão ser explorados no intuito de aumentarem os fluxos do comércio intra-indústria, como máquinas e equipamentos, veículos, produtos químicos orgânicos, combustíveis minerais e farmacêuticos. No entanto, a experiência recente sugere que a possibilidade de um aumento expressivo do comércio está em parte associada ao crescimento dos fluxos bilaterais de investimentos diretos. Um exemplo é o caso dos investimentos indianos no Brasil no setor farmacêutico. Outras associações possíveis estão nas exportações de etanol brasileiro associado à produção de automóveis.

A pauta do comércio Brasil-África do Sul é marcada por um grau de assimetria maior que a pauta com a Índia. As exportações da África do Sul estão concentradas em minerais, químicos e metais básicos e as do Brasil em produtos de relativo maior valor adicionado, como máquinas, veículos e produtos químicos. No setor de veículos há potencial para o comércio intra-indústria, por exemplo. No entanto, aqui é introduzida uma questão comum nas relações Sul-Sul. No caso da África do Sul, alguns setores expressam receio de que um acordo amplo com o Brasil retire da África do Sul as suas vantagens de acesso a mercados de produtos manufaturados de maior valor adicionado para os parceiros africanos. Novamente, são as perspectivas de possíveis parcerias entre as empresas dos dois países que podem atenuar, em parte, essa questão.

O crescimento do comércio entre os países desenvolvidos nas décadas de 1950 a 1970 não se explica apenas pelas negociações favoráveis ao comércio intra-indústria.

A internacionalização das empresas desses países teve também um papel fundamental. No caso de países em desenvolvimento, esse ainda é um tema que esbarra, em parte, nas limitações de recursos domésticos. No entanto, como primeiro passo, a expansão do comércio por meio de setores que possam permitir um maior grau de especialização e obtenção de economias de escalas é fundamental. Nesse caso, porém, é preciso que os países acatem a idéia de “especialização”. Uma questão não trivial quando estão envolvidos países como o Brasil, a Índia e a África do Sul, que visam consolidar suas posições no comércio mundial como exportadores de produtos manufaturados de maior valor adicionado.

Os acordos Mercosul-Índia e Mercosul-Sacu partem de iniciativas políticas inseridas no contexto do diálogo Sul-Sul. Os países possuem vínculos comerciais e de investimentos com pouca densidade. Existem barreiras de custos de transporte, mas estas podem ser diminuídas, caso haja o incremento do comércio.

O trabalho conclui com a questão apresentada na introdução. É possível aumentar o comércio inter-regional dos países em desenvolvimento através de acordos comerciais preferenciais, dado que alguns desses países possuem estruturas produtivas que apontam para o possível incremento de um comércio intra-setorial, como o dominante entre países desenvolvidos?

A avaliação preliminar apresentada neste trabalho das relações Brasil e Índia-África do Sul sugerem que o escopo para que esse crescimento ocorra a partir dos acordos já assinados é relativamente pequeno. Em adição, parte substantiva desse comércio é realizada através de empresas multinacionais, sendo necessário melhor compreensão da lógica dos seus investimentos nesses países na definição de uma possível estratégia de especialização intra-industrial.

Ressalta-se que a consideração acima não se traduz na sugestão de que os países do Mercosul não devam ampliar os acordos com a Índia e os países da Sacu. Uma questão não abordada no trabalho é que esses países também possuem uma agenda de acordos preferenciais. Além da proposta de uma área de livre comércio entre a Índia e a África do Sul, ambos os países estão engajados em negociações com parceiros regionais. Em adição, África do Sul tem um acordo marco com os Estados Unidos para negociação de preferências comerciais. A política de comércio exterior da Índia passou a incorporar a importância de acordos comerciais na sua agenda, a partir de meados da década de 1990, e há negociações para um possível acordo com a China. Além da questão de acordos como estratégias de conquista de mercados, uma liberalização mais ampla pode favorecer a identificação de novas oportunidades.

Estes estudos estão disponíveis no site da Funcex: www.funcex.com.br e da LATN www.latn.org.ar.
Para solicitar um exemplar, entre em contato através dos e-mails para funcex@funcex.com.br ou latn@funcex.com.br.