

Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate

BUTELMANN, A. e MELLER, P. (eds.). *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate*. Cieplan, Santiago de Chile, 381 p., Dic. 1992.

GUILHERME BACHA DE ALMEIDA

Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate é resultado do trabalho conjunto de um grupo de pesquisadores e colaboradores da Cieplan — Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica —, de Santiago do Chile. Composto por 10 artigos, acrescidos de uma apresentação preparada pelos editores, esse trabalho proporciona um amplo panorama do comércio exterior chileno, enfocando o passado recente e buscando avaliar perspectivas e planos de ação futuros.

O interesse para o leitor brasileiro surge, entre outros pontos, da importância e da notoriedade do processo de abertura comercial vivido pelo Chile nos últimos anos, vários passos à frente da ainda recente experiência brasileira de liberalização. Além disso, a grande atenção dada no livro às relações comerciais do Chile com a América Latina e com os Estados Unidos faz dele um importante roteiro das novas experiências de integração econômica e/ou abertura unilateral ocorridas na região, ampliando o seu caráter informativo para além das fronteiras chilenas.

Os artigos contidos em *Estrategia comercial...* tratam de diversos tópicos do comércio internacional contemporâneo, mas dois grupos de trabalhos destacam-se: três artigos que analisam os movimentos de integração na América Latina (AL) e a inserção chilena no processo, e outros três que se concentram no estudo do comércio entre o Chile e os Estados Unidos. Uma razão para a ênfase nestes dois temas está ligada ao fenômeno da formação de blocos econômicos no mundo contemporâneo: a integração aos mercados latino-americanos e/ou à economia norte-americana é a melhor forma de o Chile inserir-se nesse processo?

No artigo *América Latina en un eventual mundo de bloques económicos*, Patrício Meller discute aspectos conceituais e empíricos relacionados à criação de blocos econômicos (BE) no mundo. O autor é muito incisivo ao advertir para os riscos da

formação de BE, temendo sua transformação em entidades autoprotetidas e discriminatórias, que gerem represálias entre si e conduzem a uma guerra comercial e à diminuição do comércio internacional;

“Resulta crucial una postura política madura de los líderes de los países industriales para evitar un juego de suma negativa, en que los principales perdedores serían los países en desarrollo; los acuerdos comerciales regionales debieran estar orientados a complementar y no a sustituir el comercio multilateral” (p. 40).

Ao discutir as alternativas para os países latino-americanos, Meller apresenta uma visão bastante pessimista sobre a integração da região, amparada nos processos experimentados até hoje. Há várias razões para os fracassos: *a)* a lógica predominante conduziu à extensão da proteção nacional para o bloco como um todo, afastando-o da internacionalização; *b)* existência de regimes comerciais muito complexos em cada país; *c)* falta de vontade política das três maiores economias: Brasil, México e Argentina; *d)* prevalência de regimes militares durante muitos anos, com filosofia do tipo “vizinho é inimigo”. Nem para tratar o problema da dívida externa houve a formação de um “clube”, pois os países acharam que com tratamento individual ganhariam mais. A visão pessimista é encerrada com a afirmação de que

“la integración latinoamericana no constituye objetivo prioritario real para ningún país de la región” (p. 53).

Os acontecimentos dos últimos anos não deveriam estimular avaliações pessimistas como a de Meller. Está em andamento um importante processo de disseminação de acordos bilaterais e sub-regionais de maior amplitude, embora a integração da AL em um bloco ainda seja uma meta distante. A própria postura brasileira tem sido de permanente estímulo ao aprofundamento da integração, agora sistematizada pela proposta de uma ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana.

A IPA – Iniciativa para as Américas –, lançada pelo Governo Bush em junho de 1990, também é alvo da análise de Meller. A melhor prova da boa acolhida que a proposta teve entre os países da AL é que 31 entre os 34 países da região (incluindo o Caribe) assinaram acordos-marco bilaterais com os Estados Unidos, no período de 18 meses compreendido entre o lançamento da “iniciativa” e dezembro de 1991. Pragmaticamente, um ALC – Acordo de Livre Comércio – com os Estados Unidos implicaria:¹ *a)* acesso preferencial a um grande mercado; *b)* prevenção contra reversões *ad hoc* da sua política comercial por pressões domésticas protecionistas; *c)* redução de barreiras não-tarifárias; *d)* criação de ambiente favorável para atrair investimentos estrangeiros, créditos externos e repatriação de capitais. A “iniciativa” já teria trazido bons frutos ao abrir um fórum de diálogo com os Estados Unidos e representar uma mudança de atitude desse país em relação à região, não mais útil apenas para objetivos políticos e militares. Além disso, teria estimulado a redução de tarifas e a racionalização dos regimes comerciais em muitos países da AL em

1 O artigo *Acuerdos de libre comercio. Que se negocia?*, de Andrea Butelmann, é bastante completo em relação aos diversos aspectos envolvidos em um ALC atualmente.

menos de dois anos, o que acabou “incentivando e permitindo” o início de acordos bilaterais entre países da região.

Vale lembrar, no entanto, que algumas das mais relevantes experiências recentes de integração — Brasil-Argentina e, em seguida, o Mercosul — já se encontravam em andamento quando o presidente Bush lançou sua proposta. Além disso, a IPA não teve um desenrolar muito profícuo em termos concretos, até pelo caráter ainda genérico da proposta. Se há grande interesse em penetrar com mais vantagens no grande mercado dos Estados Unidos, não se despreza a perspectiva de que uma forma mais adequada de inserção internacional pode ser um bloco sem a hegemonia norte-americana. O caso brasileiro talvez seja muito particular, mas revela os cuidados de uma economia de grandes dimensões, com diversos setores “modernos” e competitivos, em colocar-se diante da hegemonia dos Estados Unidos em um eventual processo integracionista.

Mas Meller também levanta dúvidas sobre os mecanismos ainda pouco claros de adesão ao Nafta, sobre o real interesse dos Estados Unidos — já que apenas Brasil e México são grandes mercados —, sobre como contrabalançar a oposição interna nos Estados Unidos aos acordos, etc. Isto o leva a concluir o artigo colocando alternativas para a AL não necessariamente vinculadas aos Estados Unidos, como, por exemplo, a experiência asiática de penetração em “nichos” existentes (“copiando mesmo”). Desde que não haja restrições comerciais e que as regras sejam claras, não há diferença se o sócio for a CEE ou um país grande como os Estados Unidos ou o Japão. Deve-se também facilitar a interação entre agentes dos países da AL que sejam limítrofes, estimulando o comércio “natural” através do investimento em infra-estrutura para baratear custos de transporte, liberando a circulação de pessoas e bens etc. Por fim, Meller acredita que para a AL convém um sistema multilateral de livre comércio, em que os blocos não imponham restrições a não-membros. Só que a região não teria poder de barganha para fazer a Rodada Uruguai dar resultado, então restariam os ALC bilaterais ou entre vários países da AL, evitando a discussão “interminável” sobre tarifa externa comum. De acordo em acordo, quem sabe acaba mesmo ocorrendo a tão desejada integração latino-americana?

Outro artigo do “bloco” que trata de questões da AL, centrado nas relações do Chile na região, é *Chile y América Latina: apertura comercial y acuerdos bilaterales*, de Raúl Sáez. O autor identifica indícios da reativação do comércio entre o Chile e a AL, pela concretização de acordos bilaterais e pelo movimento dos países da região rumo à liberalização, o que beneficia as exportações chilenas.

Ao examinar o comércio Chile-Aladi nos anos recentes, Sáez percebe certa assimetria, já que os países da associação absorveram menos de 14% das exportações chilenas em 1991, enquanto responderam por 26% das suas importações. Isto ocorreu devido ao pequeno tamanho dessas economias e à imposição de restrições às importações como parte do processo de substituição de importações e da crise da dívida externa na década de 80. Contudo, duas constatações mostram que as perspectivas são promissoras: a) enquanto as exportações totais chilenas cresceram apenas 5% entre 1990 e 1991, aquelas dirigidas à Aladi aumentaram 22%; b) houve crescimento da participação de bens industriais na pauta com a Aladi de 8 para 27%, entre 1986 e 1991, refletindo que as vantagens comparativas do Chile em relação à

AL são diferentes daquelas em relação ao resto do mundo, já que para este a pauta manteve-se concentrada em recursos naturais ou recursos naturais processados.²

O artigo examina também a relação entre a política comercial chilena e os acordos bilaterais na região. A estratégia iniciada com a abertura unilateral a partir de 1974 (redução de tarifas para uma taxa uniforme de 11%, exceto alguns produtos agrícolas, e eliminação das BNT) tem sido completada nos últimos anos por vários acordos bilaterais com países da AL e pela decisão de negociar um ALC com os Estados Unidos, o que leva Sáez a advertir que

“los acuerdos de integración no deben plantearse como sustitutos de la apertura unilateral; la discusión de fondo es si debe (y puede) o no complementarse la apertura unilateral con acuerdos de integración, bilaterales o regionales” (p. 269).

Há preocupação com os acordos bilaterais do Chile na AL, devido à instabilidade macroeconômica nos países da região. Seriam dois os efeitos negativos: *a*) as altas taxas de inflação e a instabilidade cambial provocam flutuações nos preços relativos e na competitividade dos setores de *tradeables*; *b*) a necessidade de recorrer a políticas de estabilização comprime a demanda agregada nos parceiros, levando as empresas do país a colocarem excedentes nos mercados vizinhos a baixos preços.

A conclusão de Sáez é que o Chile não tem um sócio comercial que seja um candidato óbvio para um acordo de integração. As opções escolhidas devem minimizar os efeitos negativos do desvio de comércio e maximizar os potenciais benefícios dos acordos bilaterais, como os mecanismos para obter acesso privilegiado e estável a outro mercado. Porém, embora o artigo não explicita isso, algumas notícias recentes na imprensa brasileira indicam que as ações chilenas estão claramente voltadas para a associação ao Nafta. Como este é um processo cujos prazos e regras não estão ainda consolidados, os acordos bilaterais com outros países sul-americanos também têm sido instrumentos da abertura comercial chilena.

Ainda no grupo de trabalhos que abordam questões do Chile e da AL encontra-se o artigo de Alejandra Mizala, *Chile, Argentina e Brasil: perspectivas de su integración económica*. A autora ressalta os acordos bilaterais do Chile com países da AL: até 1990 só havia um acordo de complementação econômica com o Uruguai, mas desde então já foram assinados acordos deste tipo também com a Argentina e o México, foram firmadas as bases presidenciais para iniciar conversações com a Venezuela e foi assinada uma ata de entendimento com a Colômbia, visando incrementar e diversificar o intercâmbio bilateral.

O artigo dedica-se mais às relações com Argentina e Brasil. Em geral, há uma situação desfavorável para o Chile no seu comércio bilateral com a Argentina. As perspectivas de cooperação entre os dois países foram ampliadas pelo ACE – Acordo de Cooperação Econômica – firmado em agosto de 1991, incluindo facilidades para o comércio recíproco e preferências tarifárias, normas de acesso aos

2 O Brasil foi exceção dentro da Aladi, por ser mais industrializado do que a média da região: nele se reproduziu a estrutura da pauta chilena prevalecente para o resto do mundo.

mercados e práticas leais de competição, normas de pagamento e crédito, complementação econômica e integração física. Algumas empresas chilenas têm optado por investir na Argentina como uma forma de penetrar no mercado ampliado do Mercosul.

Com relação ao comércio Chile-Brasil, cuja balança é sistematicamente desfavorável ao primeiro no período 1985/91, Mizala salienta que começou uma recuperação somente a partir de 1986. Os produtos que o Chile compra do Brasil têm uma diversificação muito maior que as exportações chilenas para este país, incluindo desde erva-mate até automóveis e tratores. Outra assimetria consiste na maior concessão de preferências tarifárias, no âmbito da Aladi, do Chile para o Brasil do que vice-versa, levantando a necessidade de aperfeiçoamento e ampliação desses mecanismos por parte do Brasil, o que poderia produzir uma substituição de suas importações vindas dos países industrializados por compras provenientes do Chile.

Mizala acredita que

“en una perspectiva de más largo plazo se debería pensar en una integración más profunda con Brasil, que tenga como objetivo promover un mayor aprovechamiento de los factores productivos y que esté enfocada a subsanar los obstáculos hoy existentes para el fortalecimiento del comercio recíproco”
(p. 298).

Ao discutir a postura do Chile ante o Mercosul, a autora reconhece uma perda de competitividade das suas exportações diante dos países-membros nesse mercado. Porém, caso o Chile tentasse sanar o problema incorporando-se ao bloco, incorreria em uma série de custos, tais como: *a*) dificuldade de coordenação de políticas macro; *b*) tarifa externa comum, limitando independência da política tarifária; *c*) custos distributivos da integração, que não seriam desprezíveis, já que o comércio do Chile com Argentina e Brasil é majoritariamente intersetorial. Por outro lado, os benefícios dessa incorporação seriam: *a*) provável aumento das exportações aos países-membros, especialmente ao Brasil; *b*) aproveitamento de economias de escala, em certos bens e serviços, devido à incorporação a um mercado ampliado; *c*) incentivo a maiores entradas de investimento direto estrangeiro por atrativos do mercado ampliado; *d*) possibilidade de exploração de vantagens comparativas regionais; *e*) aumento da capacidade de negociação em nível internacional. Mizala conclui afirmando que

“cada una de estas alternativas debe ser evaluada confrontando costos y beneficios a la hora de tomar decisiones en este ámbito” (p. 322).

Como se vê, tanto este artigo de Mizala quanto os anteriores, de Meller e de Sáez, levantam questões cruciais para o Chile e a AL como um todo. Contudo, o posicionamento perante as alternativas de integração sub-regional (acordos bilaterais) ou de integração ao Nafta não deveria ser tão dicotômico: é a ordem dos fatores que parece mais importante, pois pode alterar o produto. A iniciativa para as Américas constitui uma estratégia de longo prazo dos Estados Unidos para manter sua projeção hegemônica na região, talvez redefinida em base diferente: economia e comércio em escala hemisférica, acima das considerações estratégicas e ideológicas que prevaleceram durante a Guerra Fria. Uma articulação prévia dos países da

região, entendida como parte de uma integração não apenas econômica, mas também política, seria um primeiro passo que permitiria maior poder de barganha e, até mesmo, a proposta de uma “contra-iniciativa”, mais adequada aos interesses latino-americanos e mais concreta do que a IPA, absolutamente genérica. A resposta pouco articulada do conjunto de países da AL à proposta tem, entre suas razões, o fato de o processo de integração econômica na região estar avançando por acordos sub-regionais e, principalmente, bilaterais, o que facilita acordos efetivos com base em intercâmbios reais, mas ainda dificulta respostas de caráter regional a desafios-chave como a IPA e, mais recentemente, a convocação do vice-presidente Albert Gore para uma conferência de cúpula dos países democráticos das Américas, em 1994. Diante de propostas deste tipo, cada país procura se diferenciar para alcançar o melhor posicionamento e ser “o próximo da lista” a ser incorporado, o que impede estabelecer metas básicas de articulação.

Outro aspecto relevante na atual experiência latino-americana é que se vive uma etapa mais pragmática da integração regional. Ao contrário do passado, em que a integração era vista como instrumento de defesa coletiva contra as adversidades do setor externo, hoje é vista como elemento “ofensivo”, que pode contribuir para melhorar a inserção internacional da América Latina.

Outro grupo de trabalhos do livro *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate* aborda um tema de crescente relevância para o Chile: as relações comerciais com os Estados Unidos e as perspectivas de ingresso ao Nafta. Inicialmente, Andrea Butelmann e María Campero analisam a estrutura tarifária dos Estados Unidos em relação ao Chile no artigo *Medición del escalonamiento arancelario de las exportaciones chilenas a los EE.UU.* Nos principais mercados mundiais, e os Estados Unidos não são exceção, existem políticas tarifárias que discriminam contra os bens processados importados, dando proteção efetiva mais alta à indústria nacional, o que inibe os países que possuem recursos naturais a agregar valor às suas exportações.³ Isto é particularmente importante para o Chile, no momento em que o país busca caminhos para chegar à “segunda etapa do processo exportador”, que consistiria de exportações com maior valor adicionado.⁴

Os Estados Unidos absorveram 17% das exportações chilenas em 1990, compostas em 31,7% de frutas, verduras sem processar, 17,2% de cobre e manufaturas, 9,5% de pescados e crustáceos frescos e 8,6% de metais preciosos.⁵ Há incidência de baixas tarifas sobre as exportações chilenas, mas com grande dispersão, definida por maiores níveis de proteção para os produtos de maior valor adicionado. O grau desse

3 Os artigos *Chile y la comunidad económica europea*, de Sebastián Sáez, e *Chile y sus relaciones económicas con Japón*, de Ricardo Vicuña, mostram que a prática do escalonamento tarifário é generalizada entre os países desenvolvidos.

4 Os resultados apresentados para os países da Aladi mostram que o fenômeno do escalonamento tarifário nos Estados Unidos não atinge somente o Chile, mas é generalizado.

5 O artigo *Evolución y composición de las exportaciones chilenas, 1986-1991*, de María Campero e Bernardita Escobar, examina detalhadamente as exportações chilenas conforme sua composição e destino.

escalonamento varia conforme o setor, sendo maior na agricultura, em que as tarifas se situam em um intervalo entre 0 e 35% e estão altamente correlacionadas com o valor agregado de cada produto. O acesso do Chile ao SGP — Sistema Generalizado de Preferências — não reduz este problema.⁶

A análise das exportações potenciais chilenas faz Butelmann e Campero concluírem que a eliminação do escalonamento teria efeitos positivos, entre outras razões, por incentivar o investimento em indústrias que processem os recursos naturais antes de serem exportados, promovendo avanços importantes na estrutura industrial do país. O grande mérito do artigo é definir, com consistência, uma proposta concreta para as negociações do Chile, caso evoluam as ações para sua admissão ao Nafta: embora a eliminação do escalonamento seja difícil — especialmente pela onda de pressões internas de setores da economia norte-americana mais sensíveis a uma integração ampliada (vide o desenrolar da admissão do México) —, uma revisão profunda da “discriminação tarifária” deve ser implementada para estimular o desenvolvimento de setores mais modernos e dinâmicos na economia chilena.

O artigo de Rodrigo Valdés, intitulado *Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: aplicación al ALC entre Chile e EE.UU.*, apresenta um exercício bastante válido, embora com resultados pouco expressivos. O modelo utilizado, de equilíbrio parcial, se baseia em dois dos efeitos provocados por uma abertura comercial: o efeito bem-estar puro de uma redução tarifária e o efeito potencial na criação e deslocamento de empregos pela expansão e contração de indústrias com diferentes intensidades de uso de mão-de-obra, dada a reestruturação produtiva induzida pela mudança tarifária.

Os resultados do exercício mostram que o total de exportações aos Estados Unidos aumentaria em 4,4% com um ALC, concentrando-se nos setores alimentos, bebidas e tabaco, agricultura e pesca, vestuário e têxtil. Como as exportações chilenas têm mostrado um dinamismo não-desprezível, os efeitos comerciais podem ser consideravelmente maiores com a mudança do ano-base dos cálculos, passando de 1990 para o ano em que viesse a efetivar-se o ALC com os Estados Unidos.

Para quantificar os efeitos da variação nas importações, supôs-se que a tarifa chilena seria zero para as importações provenientes dos Estados Unidos e 11% para o resto do mundo. A criação de comércio provocada pelo ALC chegaria a US\$ 223 milhões, equivalente a 16% das importações chilenas dos Estados Unidos, e concentrar-se-ia nos setores de máquinas elétricas e não-elétricas, substâncias e produtos químicos e material de transporte. O desvio de comércio, por outro lado, chegaria a US\$ 153 milhões.

Uma avaliação geral dos resultados mostra que as mudanças comerciais diretas provocadas pelo ALC gerariam um incremento de bem-estar algo superior a 1% do

6 Os Estados Unidos suspenderam os benefícios do SGP para o Chile entre 1988 e 1990, por considerar que o país não estava protegendo os direitos de seus trabalhadores. A reincorporação só ocorreu em fevereiro de 1991.

PIB e teriam reduzido impacto sobre o emprego. Estes resultados eram esperados, dado o já reduzido nível da proteção tarifária chilena e, especialmente, dos Estados Unidos.

Valdés conclui com duas observações importantes. Uma redução tarifária mais lenta nos setores que geram maiores efeitos de desvio de comércio reduziria significativamente o efeito negativo provocado por um ALC com os Estados Unidos, com a perda líquida de bem-estar devido ao incremento das importações caindo para a quinta parte. Outro ponto é que os resultados pouco expressivos alcançados no exercício não consideram os impactos positivos sobre a economia chilena, associados à expansão do investimento e ao aumento da capacidade inovadora e do nível competitivo interno, que certamente predominam sobre os efeitos comerciais diretos.

Ainda no grupo de trabalhos sobre as relações Chile-Estados Unidos, encontra-se *La cuestión ambiental en un acuerdo de libre comercio con EE.UU.*, de Andrés Gómez-Lobo. O artigo examina as bases conceituais da relação entre meio ambiente e comércio internacional, discutindo em seguida alguns temas que podem surgir em uma negociação comercial entre os dois países.

Em geral, a valorização do meio ambiente é um fenômeno que aumenta o nível de desenvolvimento de uma sociedade. Em países pobres, com necessidades prementes nos campos social e econômico, pode ser necessário sacrificar em parte a qualidade ambiental, se isto implicar um avanço em outros objetivos, como a redução da pobreza. Neste caso, devido a diferenças nas regulamentações ambientais entre dois países, as vantagens comparativas são produto das diferenças nos níveis de desenvolvimento e, portanto, nas preferências sociais, não podendo se considerar como um “*dumping ecológico*”.

Para rebater as críticas dos Estados Unidos sobre esse ponto, Gómez-Lobo mostra que, à exceção de alguns poucos setores, a reduzida magnitude dos custos de descontaminação contradiz a hipótese de que existe uma grande sensibilidade da competitividade externa da economia dos Estados Unidos diante das diferenças entre as regulamentações ambientais dos países. Neste sentido, não é válido dizer, do ponto de vista empírico, que um ALC com um país como o México, e menos ainda com o Chile, signifique uma perda importante na competitividade dos produtos norte-americanos.

Quanto à realocização dos investimentos em função das diferentes regras nacionais para o meio ambiente, não parece haver evidência de que os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, instalem indústrias contaminadoras nos países em desenvolvimento. Gómez-Lobo cita um trabalho de Grossman e Krueger (1991), em que se questiona a tese de que o investimento dos Estados Unidos no México, inclusive na zona de fronteira, onde se concentram as “maquiladoras”, tenha sido atraído por regras mais brandas de proteção ambiental.

Mas, ainda que haja objeções do ponto de vista empírico, os argumentos de “*dumping ecológico*” e de realocização de investimentos apelam ao senso comum dos cidadãos dos países desenvolvidos e podem ter uma importante influência política sobre as negociações para um ALC. De fato, no caso do Nafta, a pressão

política obrigou os governos do México e Estados Unidos a tomarem medidas relativas ao meio ambiente.

É possível que, por não ter fronteira com os Estados Unidos, o caso chileno seja menos polêmico no aspecto ecológico do que o mexicano. Além disso, o reduzido impacto comercial estimado de um ALC entre o Chile e os Estados Unidos, como visto no artigo de Rodrigo Valdés, revela que as conseqüências ambientais da criação de comércio não são alarmantes.

Gómez-Lobo conclui afirmando que, embora esteja fora de dúvida que o Chile terá que avançar na criação dos mecanismos legais que regulem os impactos ambientais, as normas e os prazos para alcançá-los devem estar de acordo com as características do seu meio natural e do nível de desenvolvimento do país:

“Para lograr ciertas metas ambientales se requiere invertir cuantiosos recursos que tienen usos alternativos de mucha importancia económica y social”
(p. 237).

Esta advertência, como outras feitas ao longo deste abrangente e objetivo *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate*, vale não só para o Chile, mas para a América Latina como um todo. Seria de grande valia que um conjunto de estudos de fôlego como os desse livro viesse a ser realizado também em outros países da região.