
Ilusão de Acesso: O Modelo ALCA*

Germán A. de la Reza

Introdução

As negociações hemisféricas vêm contribuindo para um aumento significativo na quantidade de literatura que relaciona o projeto Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) com questões políticas, econômicas e sociais¹. Os modelos mais influentes, empenhados na identificação dos benefícios para os países menos desenvolvidos, normalmente chegam a uma das seguintes conclusões: o livre-comércio no hemisfério ocidental favoreceria o crescimento econômico das economias grandes, médias e pequenas; e a ALCA traria consequências diversas dependendo do grau de preparação de cada país. A primeira conclusão comprova a conjectura clássica de livre-comércio, i.e., ele reduz os custos de transação, estimula a capacidade

*Agradeço particularmente a Daniel Drache, Jean Daudelin, Gustavo E. Emmerich e Hubert Escaith por seus conselhos sólidos e comentários críticos. Tradução de Marisa Gandelman – marisa@copygan.com.br.

aquisitiva dos consumidores e incrementa oportunidades para as indústrias de escala e para a especialização, principalmente para os países menores, em razão da melhora no acesso ao mercado de países maiores. Sendo assim, a ALCA é igualmente vantajosa para todas as economias, incluindo as menos desenvolvidas. Hufbauer e Schott (1994) adotam essa abordagem, comparando os cenários ALCA e não-ALCA no hemisfério ocidental, e predizem (no primeiro cenário) uma taxa de crescimento adicional anual de 1,5% (US\$ 273 bilhões; US\$ 525 *per capita*). Os autores sublinham esta conclusão em um segundo estudo sobre a relação econômica Estados Unidos–Brasil no âmbito da ALCA (Hufbauer e Schott, 1999). Salazar e Segura (1994), por seu lado, também vislumbram crescimento econômico no caso da Costa Rica em razão da regionalização hemisférica. Hinojosa *et alii* (1997), finalmente, asseguram o mesmo resultado nos casos dos Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile e México.

O neo-estruturalismo – o segundo conjunto de conclusões –, geralmente, critica esse argumento por ele estar baseado em suposições simplistas, tais como: pleno emprego, não-restrição à mobilidade de fatores entre setores e competição perfeita. Singer (1995) relembra outras variáveis que podem reduzir os benefícios do livre-comércio, ou até mesmo causar efeitos danosos nas economias dos países menos desenvolvidos, em particular: disparidades substanciais na infra-estrutura; dificuldades de acesso a serviços especiais e mercados de exportação; mercados de capital fracos; baixa capacidade de organização. No âmbito desse paradigma, Escaith e Pérez (1999) desenvolvem um prognóstico misto, dependendo do nível de preparação dos países. As variáveis consideradas no estudo são: as aptidões macro e microeconômicas; preparação estrutural (em termos de diversificação de exportações, recursos humanos e infra-estrutura) e adequação de políticas públicas (em macroeconomia, transformação no comércio e na produção). Os resultados indicam que o grau de prepa-

ração dos países pequenos não difere do dos países grandes e médios, embora os primeiros apresentem maior vulnerabilidade comercial e macroeconômica.

Não surpreendentemente, ambos os conjuntos de conclusões se transformaram no ponto de referência conceitual da ALCA, servindo de apoio ao núcleo do projeto. No entanto, esses estudos são insuficientes para concluir que o resultado do processo de liberalização será de proteção zero, isto é, de circulação irrestrita de bens no hemisfério ocidental. Ao sugerir essa relação, seus formuladores negligenciam a ambigüidade que caracteriza qualquer processo de liberalização, assim como o significado da barganha de poder na fixação dos rumos da ALCA. De fato, da maneira como é praticado hoje, o livre-comércio pleno não constitui um cenário que possa funcionar. A liberalização das barreiras de comércio envolve não somente uma negociação complexa produto por produto, mas também várias regras que requerem abordagens específicas para sua operação. Nesse sentido, os primeiros anos da ALCA, provavelmente, vão apresentar um processo de liberalização intrincado e não linear, como um calendário complicado, tensões administrativas e conseqüências heterodoxas nas economias associadas. Para uma avaliação desse cenário, destaco, em primeiro lugar, os elementos constitutivos do modelo da ALCA, e como estes enfrentam a questão da disparidade econômica. Essa discussão está conectada, na segunda e terceira seções, à análise dos principais componentes do processo de liberalização da ALCA: o dismantelamento de barreiras tarifárias e a erradicação menos decisiva dos obstáculos não-tarifários ao comércio.

O Modelo que Está por trás do Projeto Hemisférico²

A primeira questão cujo exame interessa aqui é em que medida o projeto ALCA encerra um modelo de integração definitivo. Inegavelmente, a estrutura emergente da ALCA ainda é difusa em muitos as-

pectos, e precisa de tempo para consolidar seus contornos. As negociações estabelecidas no encontro de cúpula de Santiago, em abril de 1998, incluem dez padrões de disciplina: acesso a mercados; investimentos; serviços; intervenção dos governos; solução de conflitos; agricultura; direitos de propriedade intelectual; subsídios; *antidumping* e taxas de compensação; e políticas de competição. Adicionalmente, foram criados quatro comitês consultivos para tratar horizontalmente de assuntos inter-relacionados, tais como: economias menores, comércio eletrônico, sociedade civil e questões industriais. Essas negociações devem ser consistentes com as regras e princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC), e o tratado sobre a ALCA deve ser aceito como um todo (i.e., acordos parciais não serão discutidos antes da conclusão das negociações gerais)³. Nos quatro últimos anos, todo esse processo produziu um consenso preliminar nas várias comissões, e se desdobrou em um conjunto de medidas de facilitação dos negócios relativo aos procedimentos de alfândega. Até aqui, o resultado mais importante foi o rascunho do tratado apresentado na reunião de cúpula de Québec, em abril de 2001, pelo Comitê de Negociações Comerciais. Espera-se que a próxima versão esteja pronta em outubro de 2002, durante o 7º Encontro Ministerial no Equador, e a conclusão e implementação do acordo estão marcadas para janeiro de 2005, no máximo.

No entanto, apesar da inexistência de um acordo final, pode ser dito que a ALCA e o NAFTA [North American Free Trade Agreement] compartilham uma abordagem comum de integração econômica e ambas representam uma extensão do Consenso de Washington – um conjunto de diretrizes que “continuam a impulsionar o processo de integração no hemisfério ocidental” (Schott, 2001:5)⁴. Da mesma forma que o NAFTA, os Planos de Ação de Miami (1994), Santiago (1998) e Québec (2001) buscam promover a prosperidade, fortalecer a democracia e a justiça, quase que exclusivamente *através* do livre-comércio. Nesse sentido, os dois acordos podem ser vistos como

desdobramentos da Iniciativa para as Américas, com a ALCA desempenhando o papel de substituta dos planos de ampliação do NAFTA que foram abortados. Na prática, os ajustes do NAFTA representam os pontos de referência técnicos para as negociações da ALCA, uma vez que aquele é o primeiro acordo de comércio que liga países em desenvolvimento a nações altamente industrializadas. À luz dessas conexões, a ALCA incorpora um modelo (existente) composto de cinco características essenciais:

A primeira é que a ALCA representa uma iniciativa *OMC-plus*, que é o mesmo que dizer que os governos têm como meta principal níveis mais altos de obrigação em certas áreas da OMC. Esta estratégia implica rejeitar os programas de integração mais extensivos que caracterizam todas as uniões alfandegárias da América Latina: Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), Comunidade Andina de Nações (CAN) e Mercado Comum do Sul (Mercosul). Até certo ponto, o modelo existente equipara integração econômica ao livre-comércio, e se coloca como um estágio no processo de globalização.

A segunda característica é o critério de associação. A paridade econômica relativa dos países-membros como condição para a integração ideal – uma abordagem compartilhada pela União Européia (UE), MCCA e CAN – é substituída pela busca de associação com os principais parceiros (“naturais”) de comércio. Esta política apóia a busca dos países da América Latina e do Caribe (ALC) por integração com os Estados Unidos, a fonte mais significativa de Investimento Estrangeiro Direto (IED), o maior mercado e o maior fornecedor para quase todos os países do hemisfério. Certamente, também estimula as estratégias econômicas de liderança dos Estados Unidos e do Brasil, com tendências específicas de intensificação das interdependências econômicas.

A terceira refere-se à decomposição do mapeamento preferencial dos países da ALC. Embora os documentos oficiais da ALCA ve-

nham declarando, repetidamente, que o acordo “seria construído com base em acordos sub-regionais e bilaterais existentes”, isto parece ser mais uma declaração de princípios do que uma política central, uma vez que faltam os instrumentos de realização. Nenhum dos acordos sub-regionais tem representação oficial no processo da ALCA e, com exceção do Mercosul, a coordenação de posições de negociação no nível sub-regional tem pouco impacto no desenvolvimento dos objetivos de integração dos países da ALC. A ALCA, mais propriamente falando, enfraquece o MCCA e a CAN ao colaborar com a decomposição de seus *clusters* de interdependência econômica.

Uma quarta característica relacionada é a ênfase na uniformidade nos compromissos de comércio, deixando para o mercado a tarefa de alcançar uma distribuição mais justa dos benefícios do mesmo⁵. Em termos concretos, não considera os custos de adaptação para as economias mais pobres, muito menos defende a criação de mecanismos distributivos, como os fundos estruturais da UE ou o tratamento especial para os países menos desenvolvidos dos Andes.

A última característica essencial é a abordagem institucional. Ela rejeita o abundante institucionalismo que, sob a influência européia, ainda caracteriza o MCCA e a CAN. Para o paradigma europeu, integração mais profunda coincide com a limitação progressiva das soberanias nacionais: cooperação internacional leva à coordenação, e a coordenação mais próxima leva à fusão de competências nacionais. O modelo norte-americano, ao contrário, não reconhece o princípio da supranacionalidade ascendente na integração econômica. Embora alguns analistas aceitem a possibilidade de expansão (Hufbauer e Schott, 1994:3), nenhum dos documentos disponíveis sobre o NAFTA ou sobre a ALCA prescreve a criação de instituições supranacionais. Em troca, promovem instituições intergovernamentais flexíveis, que são mais consistentes com a natureza dos Estados modernos.

As cinco características essenciais – em particular a uniformidade nos compromissos de comércio, combinada com a falta de mecanismos de cooperação – sugerem que a arquitetura da ALCA conta quase que exclusivamente com seu plano de liberalização do comércio.

Liberalização de Tarifas: Um Processo Assimétrico

Em sentido amplo, a maneira mais eficiente de se estabelecer o livre-comércio é através da erradicação de barreiras tarifárias. O problema para a Comissão de Acesso a Mercados é que os pontos de partida em termos de proteção tarifária nos Estados Unidos e nos países da ALC são particularmente diferentes. O peso das taxas de comércio dos Estados Unidos é um dos mais baixos do mundo: 2% em 1998 (3,3% em 1992), ainda que o país aplique índices mais altos para produtos como suco de laranja concentrado (30%), calçados de borracha (20%), malas (17%), bolsas femininas (14%) (Hufbauer e Elliott, 1994). Dentre os 125 produtos importados do hemisfério sul, 30,4% são totalmente isentos de tarifas, 18,4% beneficiam-se do tratamento preferencial concedido aos países do Caribe, da América Central e dos Andes, 32,8% gozam de um programa preferencial específico, e somente os restantes 18,4% estão sujeitos a tarifas (SELA, 1998). Como resultado, a porcentagem sujeita a tarifas constitui uma parte ainda menor do índice médio de impostos de todas as importações da região: 1,1% em 1998 (ECLAC, 1999). Um dos setores mais importantes nesse contexto é o têxtil e de vestuário. Esta é uma indústria essencial para muitos países do hemisfério e, por conta disso, está no centro das atenções dos negociadores da ALC. O imposto médio dos Estados Unidos para as exportações de têxteis e vestuário da América Central, por exemplo, é geralmente de 18,5%. Sem dúvida, a liberalização de tarifas dos Estados Unidos em função da ALCA impulsionaria a competição entre a América Central e os produtores mexicanos, cujas exportações para os Estados Unidos estavam sujeitas a

tarifas de 4,9% em 1994, tendo caído para 0,9% em 1998 em virtude do NAFTA (ECLAC, 2000:31)⁶.

A derrubada de tarifas na América Latina e no Caribe constitui um caso diferente. A liberalização dentro da região e em relação a terceiros, espinha dorsal da reestruturação econômica no fim dos anos 80, começou na forma de liberalização de comércio unilateral. Em 1985, a tarifa média, correspondente à América do Sul e à América Central, era de 58,5%, com 80% cobrindo barreiras não-tarifárias; diminuiu para 28,7% em 1988, e para aproximadamente 12% nos anos 90⁷. Esse processo, no entanto, tem um longo caminho a percorrer antes de alcançar os níveis de tarifas dos Estados Unidos. A discrepância existente acarreta um esforço de liberalização assimétrico, com probabilidade de os países da ALC serem muito exigidos no processo.

Para uma compreensão mais apurada desse assunto, vamos considerar a dependência dos países da ALC em relação à receita de tarifas. As tarifas como um todo representavam em 1998, aproximadamente, 20% do total da arrecadação fiscal, 4,5% a menos que em 1990. O Quadro 1 classifica o nível de dependência em quatro categorias. Apenas três países – Brasil, México e Uruguai – pertencem ao grupo de dependência mínima, i.e., menos que 5,0% do total da sua arrecadação é proveniente de tarifas. O grupo de baixa dependência – entre 5,0% e 9,9% – inclui sete países com arrecadação fiscal relativamente diversificada, entre os quais está a Argentina, cujos problemas fiscais revelam as margens estreitas da diversificação (ver abaixo). Os dois grupos restantes incluem a grande maioria dos países do Continente, todos eles mostrando uma dependência crítica em relação a impostos de comércio. Nove países da América Central e do Sul pertencem ao grupo de dependência média, i.e., de 10,0% a 14,9%. Durante os anos 90, El Salvador, Honduras e Paraguai reduziram sua dependência em mais de 50,0%. Cinco outros países mostram pequenas modificações, e a Nicarágua aumentou agudamente sua dependência em relação a tarifas comerciais – de 17,9% para 25,7%. O últi-

Ilusão de Acesso: O Modelo ALCA

Quadro 1

Dependência de Tarifas de Comércio nos Países da ALC (1991-1999)
(% de receita total de taxas)

Países	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Dependência mínima ¹								
Brasil	3,1	2,5	2,5	2,6	6,0	4,6	3,5	3,9	4,0
México	8,4	9,1	7,5	6,9	4,8	3,9	3,9	4,3	n.d.
Uruguai	8,2	7,1	5,0	4,1	3,5	3,5	3,6	3,7	3,6
	Baixa dependência ²								
Argentina	7,9	7,8	7,6	7,3	5,2	6,6	7,6	6,6	n.d.
Barbados	18,8	17,1	16,6	17,9	16,0	13,2	9,7	8,9	8,4
Bolívia	6,0	7,0	6,2	6,7	6,7	5,9	6,7	6,8	6,0
Chile	10,3	9,6	9,9	8,9	9,3	9,3	8,4	7,9	6,9
Colômbia	13,0	8,8	8,4	9,4	9,2	7,6	8,1	9,9	7,3
Costa Rica	19,7	16,6	15,0	14,5	15,0	8,4	9,2	8,5	5,7
Trinidad e Tobago	15,1	13,6	10,7	9,0	5,8	5,2	6,7	8,1	7,7
	Média dependência ³								
Equador	14,3	11,6	10,7	12,8	15,1	13,6	15,5	n.d.	n.d.
El Salvador	20,6	17,0	15,3	14,9	17,0	13,8	11,7	10,6	11,0
Guatemala	15,6	21,1	19,8	21,2	23,3	17,6	15,1	13,4	12,4
Guiana	16,4	12,4	14,9	14,5	14,0	13,5	12,9	13,6	n.d.
Honduras	36,8	31,8	30,0	18,3	23,7	22,8	20,8	16,1	n.d.
Nicarágua	17,9	17,9	22,9	19,5	21,0	20,5	21,8	25,7	n.d.
Paraguai	24,4	19,1	13,0	13,9	17,8	14,9	14,6	13,9	10,3
Peru	9,7	9,5	11,6	10,3	10,3	9,4	8,8	9,7	9,7
Venezuela	8,0	11,3	11,0	9,0	9,2	6,9	6,8	11,0	9,7
	Alta dependência ⁴								
Antígua e Barbuda	42,2	41,7	42,3	37,0	36,6	36,7	38,9	38,1	n.d.
Bahamas	62,2	58,2	59,7	60,3	57,3	57,4	58,6	57,3	56,7
Belize	61,3	56,9	56,4	48,9	50,9	27,7	31,7	30,6	31,8
Dominica	52,6	55,2	55,7	48,6	47,1	42,8	44,5	44,6	n.d.
Rep. Dominicana	47,5	49,6	47,9	42,1	40,3	36,8	36,1	37,2	n.d.
Granada	27,0	24,9	22,1	20,6	20,0	18,2	23,2	24,8	24,3
Jamaica	23,3	24,6	28,5	22,3	26,4	25,4	26,4	27,2	30,4
Haiti	22,0	16,6	16,8	13,2	18,9	15,7	21,8	20,5	n.d.
Panamá	16,3	15,9	13,9	19,4	19,0	19,7	21,0	22,8	19,2
São Cristóvão e Névis	52,4	50,2	46,4	47,6	42,2	38,9	39,9	36,3	37,1
Santa Lúcia	28,7	29,6	26,5	26,1	26,1	26,7	26,3	25,5	n.d.
São Vicente e Granadinas	40,5	39,6	41,0	40,1	42,2	39,5	41,2	41,1	40,7
Suriname	27,9	29,7	23,5	35,3	30,1	34,9	n.d.	n.d.	n.d.
Média anual	24,3	23,2	22,5	21,3	21,5	22,5	19,5	19,6	

Fonte: Schott (2001, Quadro 2.10).

Obs.: Dependência de taxas de comércio (1999): ¹1,0% – 4,9%.

²5,0% – 9,9%.

³10,0% – 14,9%.

⁴15,0% –

mo grupo inclui os países do Caribe e da América Central, com os níveis mais altos de dependência: de 15,0% para cima. Entre 1991 e 1999, oito países de um grupo de treze fizeram progressos significativos na diversificação de sua arrecadação fiscal, enquanto quatro se mostraram inalterados ou mesmo com dependência maior de tarifas de comércio, especialmente o Suriname. Como resultado, tarifas representam 33,8% do total da arrecadação fiscal em 1998, 0,1% mais do que em 1991.

O tema da dependência de tarifas parece ainda mais relevante se forem incluídos os dilemas fiscais da ALC. Em 1999, Costa Rica, Honduras e Nicarágua enfrentaram dificuldades consideráveis para reduzir déficits fiscais, enquanto El Salvador e Guatemala tiveram que comprometer uma parte da venda de companhias públicas para suprir seus compromissos. Restrições similares podem ser encontradas no Caribe. Também a crise da Argentina, de dezembro de 2001/janeiro de 2002, foi alimentada pela vulnerabilidade de seu setor fiscal. Neste caso, assim como em outros países da ALC, a fragilidade fiscal aparece como resultado não somente das pressões de débito tradicionais e da deficiência na arrecadação tributária, mas também de vários processos de liberalização de tarifas adotados nos anos 90. É importante compreendermos que essa situação dificilmente melhorará no curto prazo, uma vez que a maioria das economias não desenvolveu fontes alternativas de financiamento de suas despesas públicas (INTAL, 2000:5-10; Schott, 2001:48)⁸. A conversão de taxas diretas em indiretas, que é a maneira mais comum de substituir tarifas de comércio, ainda precisa enfrentar as demandas inevitáveis de grupos domésticos para se isentarem de novas obrigações fiscais.

Portanto, a liberalização de tarifas representa uma concessão de comércio não-recíproca custosa para os países da ALC e, com exceção de alguns poucos produtos, como bens têxteis e agrícolas, uma contribuição modesta dos Estados Unidos ao livre-comércio. Observem que a posição dos Estados Unidos nesse assunto tem sido defender

“uma rápida redução da maior parte dos impostos” no hemisfério ocidental, assim como eliminar “altas proporções de tarifas (de cada país) dentro de cinco anos” (USTR, 2001). Se essa abordagem prevalecer no acordo da ALCA, corre-se o risco de reduzir as receitas de comércio exterior da ALC, sem dar a esses países tempo suficiente para ajustarem e aprofundarem eficientemente suas reformas.

A “Prisão” das Barreiras Não-Tarifárias

Vejam as perspectivas do outro componente do processo ALCA: a liberalização das barreiras não-tarifárias. O conjunto de barreiras não-tarifárias, normalmente, inclui técnicas alfandegárias; regras de origem rigorosas; barreiras contingentes (salvaguardas, *anti-dumping* e impostos de compensação); regulações ambientais, de saúde e de trabalho complexas; proteção corporativa e de governo à indústria nacional; e barreiras à mobilidade de serviços e trabalho. Dentre estas, a política *antidumping* atrai interesse crescente em razão do seu impacto na economia internacional.

Medidas Antidumping

De acordo com seu escopo original, a lei *antidumping* visa corrigir “discriminação de preços injusta implementada por produtores estrangeiros para ganhar poder de mercado e extrair renda econômica” (Russell, 1999:325). O propósito declarado dessa regra é proteger as indústrias nacionais de estratégias de *dumping* de longo prazo, que envolvem subsídios de governo, mercado doméstico protegido ou comportamentos monopolistas (LICIT, 1995:17). Dependendo do acordo, a decisão sobre se o produtor usou ou não preços injustos é arbitrada por uma comissão bilateral (nos casos da OMC, NAFTA e, de acordo com a comissão hemisférica de solução de conflitos, na ALCA) ou por um tribunal supranacional (na UE, MCCA e CAN).

No entanto, *antidumping* pode ser também uma regra neoprotecionista, com efeitos danosos, independentemente de ser ou não justificada. Somente em 1999, as investigações *antidumping* dos Estados Unidos contra as exportações da ALC representaram, em equivalência tarifária, 25% *ad valorem* das exportações de têxteis, metais ferrosos, aço e televisores coloridos; 30% das de arroz; e 40% das de açúcar e equipamentos (Erzan e Yeats, 1992:59 e ss.). De acordo com Prusa (1999), os custos para os países-alvo muitas vezes são mais altos do que os níveis correntes de tarifas. Quando os impostos são aplicados, os custos alcançam de 50% a 70%, e quando eles são diminuídos – o que quer dizer que a investigação não revelou nenhuma prática irregular –, as perdas flutuam entre 15% e 20% *ad valorem*⁹. Outro efeito esporádico, porém intenso, é a incerteza do mercado. Em alguns casos, tirando vantagem da relativa facilidade com que suas firmas podem perseguir estratégias de comércio injustas, os Estados Unidos viabilizaram acordos favoráveis aos seus interesses através do preenchimento de diversas petições *antidumping* contra alguns produtos. Uma vez que o sistema legal do país esteja saturado (por um número grande de investigações), a companhia se vê forçada a negociar restrições voluntárias às exportações (Finger, 1993:5). Notem que o acordo resultante é altamente influenciado pelo poder de barganha das companhias domésticas. Uma vez que 20% a 25% das petições *antidumping* dos Estados Unidos, preenchidas de 1980 a 1994, resultaram em restrições voluntárias, esse tipo de acordo tem de ser visto como um desafio delicado para as firmas menos poderosas do hemisfério (Prusa, 1997:235)¹⁰.

Vamos analisar mais a fundo o significado da proliferação de investigações *antidumping*. Aparentemente, o aumento no número de casos está associado à diminuição do papel das tarifas como meio de proteção ao comércio. Enquanto a média de tarifas mundiais em 1958 era de 50%, tendo caído para apenas 5% em 1998, as investigações *antidumping* cresceram nos anos 80 duas vezes mais em comparação

com a década precedente (Bhagwati, 1988). Somente no hemisfério ocidental, 484 investigações *antidumping* foram peticionadas entre 1987 e 2000. Os Estados Unidos iniciaram 147 casos, em particular contra o Canadá, México, Brasil, Argentina e Venezuela, e responderam a 182 investigações, 73% delas conduzidas por México e Canadá. Vale a pena mencionar que a mudança de um tipo de barreira para outro não é fato em todos os países. Embora México, Argentina e Brasil se tenham juntado aos Estados Unidos e Canadá como líderes no uso de medidas *antidumping* (90% do total dos casos da ALCA), vinte países latino-americanos e do Caribe nunca levaram a cabo nenhuma investigação com base nas leis de reparação; dezesseite ainda não foram alvo de nenhuma investigação, e oito países usaram esse recurso em sete ou menos ocasiões (ver Quadro 2). Essa situação deixa os membros do NAFTA, juntamente com a Argentina e o Brasil (Colômbia e Peru em menor medida), como os únicos *connoisseurs* de uma regra de comércio importante. Além disso, embora a grande maioria das nações da ALC tenha adotado os acordos da OMC sobre leis de reparação de comércio, na maior parte dos casos a legislação apresenta lacunas operacionais e capacidade reduzida de imposição de sanções.

Por essas razões, muitos autores e responsáveis pela formulação de políticas da ALC vêm recomendando não considerar as legislações existentes, nos planos nacional, regional ou multilateral, nas negociações da ALCA a respeito de *antidumping* e de impostos de compensação. Críticos observam que *antidumping*, muitas vezes, constitui “uma regulação de alívio das importações” (Tavares *et alii*, 2001), portanto, deveria ser substituído por regras de competição ou salvaguardas. No entanto, essas iniciativas não têm impacto nas negociações da ALCA, além do que, a substituição de *antidumping* por regras de competição implica um processo longo e difícil. Na UE, e nas uniões alfandegárias entre Austrália e Nova Zelândia, começou depois que a liberalização tarifária foi completada. Considerando-se

Quadro 2

Investigações Antidumping no Hemisfério

Ocidental (1987-2000)

(% do total de casos)

Países	Iniciando (%)	Afetado (%)
Antígua e Barbuda	0	0
Argentina	61 (12,6)	22 (4,5)
Aruba	0	0
Bahamas	0	0
Barbados	0	0
Belize	0	0
Bolívia	0	1 (0,2)
Brasil	40 (8,3)	104 (21,5)
Canadá	84 (17,3)	48 (9,9)
Chile	5 (1,0)	16 (3,3)
Colômbia	11 (2,3)	11 (2,3)
Costa Rica	6 (1,2)	2 (0,4)
Dominica	0	0
R. Dominicana	0	0
Equador	1 (0,2)	4 (0,8)
El Salvador	0	0
Granada	0	0
Guatemala	1 (0,2)	1 (0,2)
Guiana	0	0
Haiti	0	0
Honduras	0	1 (0,2)
Jamaica	0	0
México	103 (21,3)	54 (11,2)
Antilhas H.	0	0
Nicarágua	2 (0,4)	1 (0,2)
Panamá	1 (0,2)	0
Paraguai	0	2 (0,4)
Peru	11 (2,3)	2 (0,4)
São Cristóvão	0	0
Santa Lúcia	0	0
São Vicente	0	0
Trinidad e Tobago	4 (0,8)	3 (0,6)
EUA	147 (30,4)	182 (37,6)
Uruguai	0	3 (0,6)
Venezuela	7 (1,4)	28 (5,8)

Fonte: Tavares et alii (2001).

isto, o começo do processo de substituição nas Américas teria de esperar, no mínimo, até o ano 2010, quando se espera que uma parte substancial do comércio esteja livre de tarifas. Preencher esse requisito, porém, poderia não ser suficiente na ALCA por duas razões. Primeiro, colocar em prática instrumentos alternativos precisa de instituições supranacionais (Horlick e Shea, 1997:276), não previsíveis no modelo da ALCA. Segundo, os Estados Unidos declararam-se “frontalmente contra” qualquer mudança ou emenda nas regras *anti-dumping*, e que um de seus principais objetivos é preservar as leis de compensação de comércio existentes. O país alega que as regras *anti-dumping* e de competição “tratam distintamente problemas diferentes”, e, conseqüentemente, não são intercambiáveis (USTR, 2001)¹¹. De forma bastante clara, as regulações *anti-dumping* parecem representar outra fonte de desgaste administrativo, assim como uma ameaça às aspirações de exportação dos países da ALC.

Seção 301

Uma outra barreira não-tarifária importante é a Seção 301 dos Estados Unidos, uma forma reversa de *anti-dumping* que visa promover a abertura de mercados estrangeiros por meio de retaliação. De acordo com o Ato de Comércio de 1974, a Seção 301 autoriza o Representante de Comércio a negociar com outros governos a eliminação ou a redução de obstáculos às exportações dos Estados Unidos. Aplica-se quando um país estrangeiro adota práticas desleais de comércio no plano doméstico (ou práticas que violam ou não são consistentes com os direitos de comércio dos Estados Unidos) ou é discriminatório com produtos dos Estados Unidos ao permitir atividades anti-competitivas. Aplica-se, também, quando um país bloqueia oportunidades de comércio ou de investimento dos Estados Unidos e é limitado no seu comprometimento com a observância dos direitos da propriedade intelectual, com as atividades dos sindicatos operários ou com os direitos do trabalho. Uma vez sendo verificada a desleal-

dade, a retaliação pode adotar a forma de suspensão ou eliminação de concessões de comércio, aplicação de novos impostos ou outro tipo de represália econômica (Husted, 1995).

Nos anos 80, os Estados Unidos processaram cerca de 350 casos com base na Seção 301, 88 contra países da ALC. Alguns deles implicaram restrições voluntárias à exportação ou em tarifas mais altas, como em 1985, na ação contra o sistema brasileiro de licença de importação que levou ao aumento de 100% nas tarifas de exportação de papel, farmacêuticos e eletrônicos do Brasil (Abreu, 1995:396). A ação mais recente contra a lei de patentes de produtos farmacêuticos da Argentina levou à anulação de 50% dos benefícios recebidos por este país como parte do Sistema Generalizado de Preferências (SGP). Os custos dessa medida – uma advertência à região – foram estimados em uma perda de cerca de US\$ 600 milhões das receitas de exportação. O México, por outro lado, foi alvo de ações com base na 301 em três áreas específicas: exportação de tomate (não prosperou como consequência da não-demonstração do argumento do ano zero); exportação de vassouras de palha (um conflito que gerou represálias mútuas de comércio); e as políticas mexicanas que dizem respeito às importações de melado de milho rico em frutose dos Estados Unidos.

A “Special 301”, um mecanismo de sanção da Seção 301, permite a identificação daqueles países que violam ou dão proteção limitada aos direitos de propriedade intelectual. Essa norma registra quatro níveis de sanção, que constituem os passos sucessivos em direção a uma ação com base na 301. A “Lista de Observação” reflete o nível mais baixo de preocupação. Em 1999, não incluiu nenhum país da ALC (a Bolívia reclamou sem sucesso sua incorporação a essa lista para evitar as pressões que caracterizam a “Lista de Vigilância”). A Lista de Vigilância indica uma preocupação maior com um país que não aplica sanções contra pirataria ou que nega a aplicação do Acordo da OMC relativo ao Acordo sobre Propriedade Intelectual

[TRIPS]. Dez países da ALC foram colocados sob esse título, principalmente porque não conseguiram se conformar ao TRIPS (ver Quadro 3). A “Lista de Vigilância Prioritária” representa um nível de pressão ainda mais alto, o que significa uma supervisão constante para assegurar as mudanças recomendadas pelas autoridades dos Estados Unidos. Essa categoria incluiu, em 1999, quatro países da ALC devido à proteção inadequada das patentes de produtos farmacêuticos: Argentina, República Dominicana, Guatemala e Peru. Finalmente, o “País Estrangeiro Prioritário” especifica a nação que precisa ser investigada segundo as regras da Seção 301. O último país colocado nessa categoria foi o Paraguai, situação cancelada em 1999 depois de esse país se comprometer a fortalecer os direitos de propriedade intelectual em suas fronteiras, especialmente com a Argentina e o Brasil¹².

A implementação de ações com base na Seção 301, “Special 301” e “Super 301”¹³, tem dado origem a uma atmosfera tensa nas relações interamericanas. Mesmo assim, é pouco provável que alguma dessas regras seja erradicada por não estar incluída nas comissões da ALCA, além do que a participação dos Estados Unidos em acordos de comércio não suscita limites ao seu uso. Durante as negociações do Acordo de Livre-Comércio dos Estados Unidos–Canadá [CUFTA], o Canadá tentou em várias ocasiões (e usando diferentes estratégias) proteger-se das ações com base na Seção 301 (Winham, 1988:38; Hart, 1990). No entanto, desde que o acordo entrou em vigor até agora, o país foi alvo de três ações relacionadas à indústria da pesca, às condições de importação de cerveja e exportação de vigas de madeira de árvores coníferas (Husted, 1995:272 e ss.). Conforme mencionado acima, o México também foi alvo da Seção 301 dentro do NAFTA. Note-se que a imobilidade dessas regras não impõe apenas o risco de unilateralismo recorrente; as evidências empíricas sugerem um outro efeito marcante: pode estimular o desvio de comércio em favor das firmas dos Estados Unidos¹⁴.

Quadro 3

“Special 301” revisão que afeta países da ALC (1999)

	Países	Justificativas
Lista de Vigilância Prioritária	Argentina	Proteção inadequada às patentes de farmacêuticos.
	Rep. Dominicana	Mecanismos de sanção inadequados contra pirataria e produtos farmacêuticos contrafeitos. Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Guatemala	Negligencia a observância das leis da propriedade intelectual. Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Peru	Negligencia a observância das leis da propriedade intelectual em farmacêuticos.
Lista de Vigilância	Bolívia	Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Brasil	Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Chile	Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Colômbia	Mecanismos de sanção inadequados contra a pirataria de televisão a cabo. Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Costa Rica	Mecanismos de sanção inadequados na lei de direitos autorais.
	Equador	Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Jamaica	Não concluiu acordo bilateral com os Estados Unidos sobre propriedade intelectual.
	México	Implementação parcial de nova iniciativa antipirataria.
	Uruguai	Não consegue conformar-se ao TRIPS.
	Venezuela	É negligente na imposição de sanções contra pirataria de vídeo, sinal de satélite, entre outras.

Fonte: ECLAC (1999:17-19).

Regras de Origem

Aqui, algumas definições são necessárias. Regras de origem, conforme usadas em áreas de livre-comércio, consistem em um conjunto de prescrições e procedimentos implementados para determinar a fonte nacional de bens comercializados na área. Essas regras e seu principal objetivo – obstruir triangulações comerciais – são estratégicos para a administração regional de preferências de comércio, as quais

são intensificadas pela competência da regra em relação a aspectos associados, tais como: as cadeias produtivas, a origem e o grau de elaboração dos componentes industriais e, indiretamente, as condições para a criação e o desvio de comércio. Isso explica por que as regras de origem podem gerar desvio de comércio, em particular quando especificam níveis restritivos de conteúdo regional (Krueger, 1993; Ju e Krishna, 1996). Note-se que a concepção das regras de origem, normalmente, difere de uma indústria para outra, uma vez que dependem de características do processo produtivo. Os países que têm indústrias mais integradas, como os Estados Unidos, frequentemente, estão interessados na criação de regras de origem restritivas. Nos Estados Unidos e no NAFTA, os fabricantes de carros exigem um aumento de 50% de conteúdo mínimo previsto no CUFTA e de 60% e 62,5% de conteúdo regional para carros e seus componentes. Em outra indústria sensível, a de têxteis e vestuário, a regra foi reforçada ao máximo. Países menos industrializados, por outro lado, em geral, promovem regulações de baixo conteúdo e harmonizadas em razão de suas cadeias produtivas superficiais. O regime de origem do MCCA, por exemplo, estipula 25% de conteúdo mínimo. A Comunidade Andina e o Mercosul estabelecem regras de baixo conteúdo para seus parceiros menos desenvolvidos, respectivamente, a Bolívia e Equador, e Paraguai e Uruguai.

Certamente, as regras de origem representam um tema-chave e complexo para a maior parte dos participantes das respectivas comissões na ALCA¹⁵. Em muitos países da ALC, à exceção de óleo, metal e produtos agrícolas, o restante de suas exportações é extremamente sensível ao regime de origem dos Estados Unidos. Equipamentos e maquinário, compostos largamente por insumos importados, são vendidos aos Estados Unidos em uma proporção de 20,7% do total de exportações no caso do Mercosul, 21,1% no da Comunidade Andina e 44,6% no da América Central. O mesmo se aplica às indústrias de vestuário da América Central e dos Andes que exportam para

o mercado norte-americano, respectivamente, 71,8% e 56,6% do total do item (ver Quadro 4). Portanto, dependendo da definição, as regras de origem da ALCA serão fundamentais para estimular ou, ao contrário, para piorar as condições comerciais das indústrias locais. Em resumo, se as negociações levarem a níveis mais altos no requisito de conteúdo – o objetivo principal dos Estados Unidos no assunto, nesse sentido um cenário previamente determinado –, a ALCA corre o risco de admitir distorções anticompetitivas, entre elas, o aumento dos custos de insumos que podem ser comprados mais baratos fora da região, e redução da atratividade para Investimento Estrangeiro Direto (IED) extra-hemisférico, em razão das pressões sobre os investidores estrangeiros multinacionais. Capitais extra-hemisféricos são sensíveis na América Latina em setores como a indústria automobilística, onde a Europa e a Ásia fornecem 32,4% do IED total. Esses capitais estão concentrados no Brasil e na Argentina, e representam o eixo econômico do Mercosul. Na hipótese de a ALCA adotar regras de origem rigorosas, firmas estrangeiras poderiam ser substituídas, pelo menos parcialmente, por fabricantes de carros dos Estados Unidos, expandindo o setor, que constitui, por sua vez, o eixo de integração da América do Norte.

O tema da não-acumulação representa uma preocupação diferente. Se a ALCA constitui um acordo único (conforme explicitado na maior parte dos seus documentos), então, todos os produtos elaborados (em uma porcentagem a ser negociada) em qualquer país do hemisfério ocidental deveriam ser acumulados e se beneficiar das preferências de comércio hemisféricas. O princípio da acumulação (i.e., insumos e/ou produtos finais fabricados na região são considerados originários) tem sido, até agora, uma característica comum a todos os acordos de livre-comércio e integração. Apesar disso, autoridades americanas recentemente abordaram esse tópico em outros termos: de acordo com um comunicado oficial, o país “reserva sua posição em relação ao tema de permitir a ‘acumulação’ de produção através

dos países da ALCA classificando por origem” (USTR, 2001). Embora a declaração pudesse ser uma forma de pressão, vale a pena observar que o cenário da não-acumulação envolveria uma modificação drástica no projeto da ALCA. Devido à limitação geográfica da cobertura das regras de não-acumulação, em vez de compor um único acordo, a ALCA seria dividida *de facto* em vários acordos (entre cada país ou sub-região e os Estados Unidos). Este cenário, que não é bem-vindo, estimularia o desmoronamento das cadeias produtivas onde elas são bem menos integradas (em todos os países do Continente, à exceção do Brasil), e fomentaria a criação de indústrias de transformação passiva ao longo de toda a região.

Quadro 4

Exportações da América Latina para os Estados Unidos (% do total das exportações)

Item	México	Mercosul ¹	Comunidade Andina ²	MCCA ³
Maquinário e Equipamentos	91,4	20,7	21,1	44,6
Têxteis	79,2	11,6	19,5	34,4
Vestuário	96,7	17,0	56,6	71,8
Outros manufaturados	87,1	21,0	32,5	37,8

Fonte: ECLAC (2001, Quadros 4.1 a 4.4).

¹ Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

² Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

³ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

Outras Barreiras Não-Tarifárias

Os obstáculos interpostos pelos Estados Unidos às exportações da ALC incluem outras barreiras não-tarifárias. Entre 1998 e 1999, o país aplicou quinze impostos de compensação (normalmente incluídos como parte das barreiras contingentes) contra uma série de produtos da Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Venezuela. Aplicou, também, cotas de índice de tarifas para as exportações de açúcar

de 23 países da ALC, e para as importações de têxteis e vestuário da América Central. Durante o mesmo período, as regras fitossanitárias e ambientais dos Estados Unidos impuseram sanções ao abacate e ao atum do México, a frutas e legumes do Brasil, framboesa da Guatemala e gasolina da Venezuela (ECLAC, 1999). Duas barreiras controversas – o embargo às exportações de camarão da ALC e os subsídios à indústria agrícola doméstica – foram usadas por algum tempo, especialmente a última, em vigor desde 1956. Com exceção de cotas, embargos, e talvez os subsídios agrícolas, essas barreiras devem ser mantidas depois de 2005, uma vez que os Estados Unidos não mostram interesse em fazer concessões importantes. Isso afeta a maioria das comissões de negociação da ALCA: acesso a mercados, agricultura, subsídios e intervenção de governo. No caso de barreiras técnicas, os Representantes de Comércio dos Estados Unidos [USTR] vêm tratando de sua liberalização em termos difusos, porém significativos: “o país está levando em consideração uma série de opções para determinar os melhores meios de alcançar o objetivo de eliminar e evitar barreiras técnicas desnecessárias” (USTR, 2001). Obviamente, essa questão não inclui os obstáculos técnicos “necessários”, considerados como instrumento para se alcançar “objetivos legítimos”.

Por Que os Países da ALC Concordariam com uma Liberalização Assimétrica?

Se as perspectivas de conseguir livre acesso ao mercado dos Estados Unidos são tão limitadas, por que os países da ALC continuam envolvidos no processo? Uma das respostas, precipitada e óbvia, é que a ALCA poderia representar uma boa estratégia para atrair novos fluxos de IED. De fato, a ampliação do mercado e as oportunidades criadas para a indústria de escala, normalmente, estimulam a mobilidade de investimento. No entanto, este aspecto não é o único que as empre-

sas multinacionais consideram. Outros elementos podem ser tão ou mais importantes, como a existência de salários competitivos; infra-estrutura e legislações adequadas; a proximidade de mercados centrais; desempenho macroeconômico ou político etc. Além disso, o IED disponível aparenta ser menor hoje, e a rivalidade internacional em torno do mesmo só faz aumentar. Isto faz da atratividade para o IED novo um tema mais condicionado e incerto do que a mera proliferação de acordos de comércio. Como resultado, a ALCA pode ser um conjunto de oportunidades com apelo para os investidores estrangeiros, porém em uma escala menor do que a esperada.

Três outros argumentos entraram na moda na literatura juntamente com a consciência de que a ALCA implica menos mudanças para o regime de comércio dos Estados Unidos do que para o dos outros países. O primeiro admite que a ALCA vai “fornecer uma apólice de seguro contra a nova política de protecionismo [dos EUA]” (Schott, 2001:91-92). Para estabelecer uma definição precisa desse benefício, é necessário lembrar que a abrangência das concessões de comércio dos Estados Unidos depende mais das perspectivas da OMC do que somente de seu interesse hemisférico. A UE, o Japão e a China são, juntamente com o Canadá e o México, seus parceiros comerciais mais importantes, e o país pode se sentir tentado (e forçado) a participar das negociações hemisféricas apenas pela metade. Nesse cenário, os benefícios para os países da ALC serão maiores se as concessões de comércio dos Estados Unidos forem feitas no nível hemisférico antes do que no plano mundial.

O segundo argumento é que a ALCA vai ajudar a consolidar as reformas econômicas dos países da ALC, porque é parte integrante da estratégia de desenvolvimento de todos eles. Para terem certeza de suas estratégias, as economias da ALC ainda precisam de apoio para se adaptar à competitividade internacional e, nesse sentido, a ALCA representa uma oportunidade significativa. No entanto, não é imperativo imaginar o projeto exclusivamente como a imposição do modelo

econômico existente. Como qualquer outra estratégia, sua validação precisa em primeiro lugar de resultados econômicos¹⁶.

O terceiro argumento conclui que o acordo hemisférico vai ajudar a reduzir o desvio de comércio e o desperdício administrativo produzido por um vasto número de acordos de comércio no Continente (Weintraub, 2001). Sem dúvida, a racionalização de esforços institucionais representa uma tarefa importante para a América Latina. A limitada cobertura geográfica dos 41 acordos existentes (a maioria deles bilateral) e a sobreposição de suas competências constituem uma fonte freqüente de distorção econômica. Nesse sentido, é importante uma intervenção direta nos acordos de integração da América Latina para que se possa realizar essa tarefa. A ALCA constitui, de uma perspectiva dos países da ALC, uma oportunidade de acesso melhorado ao mercado dos Estados Unidos, o que é o mesmo que dizer que seu desenho não se limita, pelo menos nos mesmos detalhes, às metas de comércio intra América Latina que são fundamentais para explicar (e substituir) os acordos em vigor.

É importante notar que as quatro metas anteriormente mencionadas são secundárias para a *raison d'être* formal das negociações: o livre acesso ao mercado dos Estados Unidos. Apesar disso, essas metas poderiam fornecer aos países da ALC vários benefícios, ainda que modestos ou condicionados. Esses ganhos incluem: liberalização de tarifas em alguns setores dos Estados Unidos; fluxos de IEDs dos EUA e internacionais; e a imposição de estratégias econômicas correntes. No entanto, talvez o resultado mais importante que as pequenas e médias economias buscam seja um cenário de não-vencedor. A preocupação tradicional das economias menores não leva em conta exclusivamente os benefícios dos acordos de comércio, mas também os custos de não-participação nos mesmos. À luz das restrições da ALCA, é provável que muitos dos pequenos e médios países da ALC vejam o seu envolvimento na ALCA como representando custos mais baixos do que permanecer fora do processo.

Em Direção a uma "Abordagem Integrada e Concentrada"?

Conforme demonstrado acima, a liberalização de tarifas representa uma concessão de comércio unilateral da ALC, uma vez que diversos obstáculos não-tarifários usados pelos Estados Unidos provavelmente continuarão em vigor. Nessas circunstâncias, a concepção atual da ALCA corre o risco de gerar um processo de liberalização assimétrica, com efeitos negativos para os países menos desenvolvidos do hemisfério. Entretanto, o diálogo entre a ALCA e as economias pequenas não precisaria necessariamente ser delimitado em termos de substituição do projeto inteiro ou da eliminação das barreiras neoprotecionistas dos Estados Unidos. Ao adotar uma regra geral limitando a aplicação de barreiras não-tarifárias, ao negociar um calendário o mais longo possível para as indústrias mais vulneráveis e ao ser construída com base em uma abordagem mais consistente com a disparidade econômica, a ALCA poderia pavimentar o caminho para um processo menos tendencioso. A fim de lidar com esse tema de forma mais eficiente, a ALCA deveria incluir um conjunto de recursos que facilitassem um grau mais alto de preparação para enfrentar as novas formas de competição e de coesão social – o que é o mesmo que dizer, a implementação de um programa de cooperação econômica de largo alcance¹⁷. O Plano de Ação de Québec traz esta convicção, mas não oferece os instrumentos próprios para que isto seja alcançado: de acordo com o texto, a Cúpula das Américas está adotando “uma abordagem integrada e concentrada” para promover o crescimento econômico, a superação das disparidades econômicas e o fortalecimento da democracia no hemisfério. Na realidade, o processo em andamento concentra atenção e recursos na maneira como a América Latina e o Caribe vão dar conta de se adaptar à ALCA, em vez de como a ALCA será capaz de responder aos desafios hemisféricos.

Notas

- 1.** Dados práticos sobre as legislações de comércio prevaletentes podem ser encontrados *on line* na página da OAS Trade Unit (<http://www.sice.oas.org>). Para uma análise sólida e informações úteis, ver os volumes coletivos editados por Rodriguez, Low e Kotschwar (1999); Bulmer-Thomas e Dunkerley (1999); Stephenson (2000); Salazar e Robert (2001). Para uma análise criteriosa sobre as negociações da ALCA, de um ponto de vista da América Latina, ver SELA (1998).
- 2.** Para uma análise adicional a respeito do modelo norte-americano, ver De la Reza (1998, cap. 1).
- 3.** De acordo com a Cúpula das Américas, o acordo hemisférico “deveria aperfeiçoar as regras e disciplinas da OMC, sempre que possível e apropriado, levando em conta todas as implicações dos direitos e obrigações dos países-membros da OMC”.
- 4.** *O Consenso de Washington* (que tem dez anos) refere-se a: livre-comércio; disciplina fiscal; privatização do setor público; liberalização do capital e índices competitivos de troca. Em um sentido muito estreito, essas diretrizes refletem a premissa de que a promoção das exportações constitui uma fonte central de crescimento econômico.
- 5.** A Sessão 202 dos Estados Unidos aprovada em 1993 exige que os parceiros menos desenvolvidos não reiviniquem tratamento especial se quiserem estabelecer negociações formais de livre-comércio com esse país.
- 6.** As indústrias têxteis da América Central e do México, normalmente, reúnem insumos dos Estados Unidos; dessa forma, beneficiam-se de impostos reduzidos em função do regime 9802.0080. Importações da Ásia e da Europa Oriental estão sujeitas a impostos muito mais altos.
- 7.** A redução de tarifas não é um processo uniforme. Depois da crise financeira do México, a Costa Rica aumentou seus impostos de 5% para 13% para produtos não-refinados, e de 20% para 28% para produtos acabados. No mesmo ano, a Guatemala encarou dificuldades para alcançar o equilíbrio externo, enquanto Honduras e Nicarágua declararam, mais uma vez, sua falta de habilidade para pôr em prática a tarifa externa comum decidida pelo Conselho de Tarifas da América Central.
- 8.** De acordo com Escaith e Inoue (2001), com exceção da República Dominicana, os países com a maior dependência de receitas de tarifas também apresentam déficit de comércio. A Venezuela, juntamente com quatro países do Caribe

(Antilhas Holandesas; São Cristóvão e Névis; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas), registra um déficit moderado, enquanto os dez restantes estão expostos a um déficit amplo: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Colômbia, Dominica, Granada, Haiti, Honduras, Jamaica e Nicarágua.

9. Não existe informação disponível sobre registros abrangentes de vitória/derrota do hemisfério ocidental em casos de *antidumping*. Importante observar que as investigações de *antidumping* geram efeitos custosos também para o país que tem a iniciativa. Uma pesquisa extensiva promovida pela Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos mostrou, em 1992, que *antidumping* e supressão de imposto compensatório no país poderiam ter melhorado seu resultado de comércio em US\$ 1,6 bilhão. Morke e Kelley (1994) defendem a mesma conclusão em suas análises dos casos de *antidumping* nos Estados Unidos de 1980 a 1988. Finalmente, Dutz (1998) entende que as investigações *antidumping* do Canadá diminuem a competição das importações.

10. Os negociadores dos EUA defendem a adoção de regras de restrição voluntária às exportações “em cumprimento às regulações da OMC”; quer dizer, sem mudanças significativas no comportamento atual dos Estados Unidos (USTR, 2001).

11. Durante o encontro do Comitê de Negociações Comerciais em Lima (Peru), em janeiro de 2001, os quatro membros do Mercosul informaram que não aceitariam negociar a ALCA se o *antidumping* não fizesse parte da agenda (INTAL, 2001:53). Em abril 2002, o Comitê de Negociações Comerciais irá se encontrar para avaliar as diferentes metodologias para tentar desatar o antagonismo entre Estados Unidos–Mercosul nesse tema.

12. Para uma apresentação mais detalhada dessa barreira de comércio e suas conseqüências nas economias dos países da ALC, ver ECLAC (1999).

13. A “Super 301” determina que o Representante de Comércio dos EUA identifique as práticas desleais mais importantes nos mercados estrangeiros.

14. Um estudo desenvolvido por McMillan (1990) sobre as ações com base na 301 contra a Coréia do Sul, em 1985, mostra que a regra causou desvio de comércio em favor das firmas norte-americanas.

15. Para uma análise consistente sobre regras de origem para o hemisfério ocidental, ver Palmetter (1995).

16. Importante notar que este argumento tem uma interpretação diferente. De acordo com um delegado do USTR, “a ALCA ajudará a ‘manter sobre controle’ as reformas econômicas que muitos países adotaram nos últimos anos, incluindo o desmantelamento dos monopólios de Estado em setores, tais como: teleco-

municações e transportes; introdução de transparência e competição na intervenção do governo; proteção redobrada aos direitos da propriedade intelectual; e redução unilateral de barreiras de importação” (Allgeier, 2001). Colocada nesses termos, a ALCA não difere muito de um simples mecanismo de facilitação dos negócios dos Estados Unidos.

17. Um aspecto que precisa ser considerado distintamente nesse contexto é o frágil envolvimento da sociedade civil. Parece que a complexidade técnica das negociações, extrema na maior parte dos tópicos, isolou o processo da ALCA de um debate social muito necessário. Se essa situação persistir, o processo corre o risco de reforçar sua dependência corrente nas metas das empresas e ficar ainda mais alienado do contexto social que se espera que ele represente.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. P. (1995), “Economic Relations of Brazil and the United States, and the Enterprise for the Americas”. *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*. Washington, D.C., ECLAC-IDB.

ALLGEIER, P. F. (2001), “Work Continues on Crucial Next Phase”. *Testimony before a House of Representatives Subcommittee*. USTR, Washington, D.C., 12 de julho.

BHAGWATI, J. (1988), *Protectionism*. Cambridge, MIT Press.

BULMER-THOMAS, V. e DUNKERLEY, J. (eds.). (1999), *The United States and Latin America: The New Agenda*. London, Harvard University/University of London.

DE LA REZA, G. A. (1998), *Liberalización del Comercio en el Hemisferio Occidental*. México, Instituto de Pesquisa Econômica/UNAM.

DUTZ, M. (1998), “Economic Impact of Canadian Antidumping”, in R. Z. Lawrence (ed.), *Brookings Trade Forum – 1998*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). (1999), “Barriers to Latin American and Caribbean Exports in the U.S. Market (1998-1999)”. LC/WAS/L.55, Washington, 23 de novembro.

_____. (2000), “El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el Desempeño de la Economía de México”. LC/MEX/L. 431, México, 14 de junho.

_____. (2001), “Perspectivas de América Latina en el Nuevo Contexto Internacional de 2001”. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*. Santiago, maio.

ERZAN, R. e YEATS, A. (1992), “Free Trade Agreements with the United States – What’s in it for Latin America?”. *Policy Research Working Paper Series*, 827, World Bank, janeiro.

ESCAITH, H. e PÉREZ, E. (1999), “Asimetría Económica e Integración Hemisférica de los Países Pequeños”, in G. A. de la Reza e R. Conde (eds.), *Nuevas Dimensiones de la Integración*. México, Plaza & Valdés.

ESCAITH, H. e INOUE, K. (2001), Small Economies’ Tariff and Subsidy Policies in the Face of Trade Liberalization in the Americas. Trabalho apresentado no 13º Seminário Regional sobre Política Fiscal, ECLAC, 22-25 de janeiro.

FINGER, J. M. (1993), “Antidumping Is where the Action Is”, in J. M. Finger (ed.), *Antidumping. How it Works and who Gets Hurt*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

HART, M. (1990), *A North American Free Trade Agreement*. Ottawa, Center for Trade Policy and Law.

HINOJOSA, R., LEWIS, J. D. e ROBINSON, S. (1997), “Convergence and Divergence between NAFTA, Chile and Mercosur: Overcoming Dilemmas of North and South American Integration”. *Working Papers Series*, 219, Washington, D.C.

HORLICK, G. N. e SHEA, E. C. (1997), “Alternativas a las Leyes Nacionales de Antidumping y de Cuotas Compensatorias: Su Viabilidad o su Conveniencia en el Contexto del TLCAN”, in B. Leycegui, W. B. P. Robson e S. D. Stein (eds.), *Comercio a Golpes. Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional bajo el TLCAN*. México, ITAM-Miguel Porrúa.

HUFBAUER, G. C. e SCHOTT, J. J. (1994), “Western Hemisphere Economic Integration”. Institute for International Economics, Washington, D.C., julho.

_____. (1999), "Wither the Free Trade Area of the Americas?". *World Economy*, vol. 22, nº 6, agosto.

HUFBAUER, G. C. e ELLIOTT, K. A. (1994), "Measuring the Costs of Protection in the United States". Institute for International Economics, Washington, D.C.

HUSTED, S. L. (1995), "Western Hemisphere Free Trade and United States Trade Laws". *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*. Washington, D.C., ECLAC-IDB.

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe). (2000), "Informe Centroamericano". *Informe*, nº 1, IDB-INTAL, Buenos Aires.

_____. (2001), "Informe Mercosur. Periodo 2000-2001". *Informe*, nº 7, IDB-INTAL, Buenos Aires.

JU, J. e KRISHNA, K. (1996), "Market Access and Welfare Effects of Free Trade Areas without Rules of Origin". *Working Paper*, 5480, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

KRUEGER, A. O. (1993), "Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin". *Working Paper*, 4352, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

LICIT (Labor Industry Coalition for International Trade). (1995), *Keeping Trade Free and Fair: A Rational Defense*. Washington, D.C., junho.

MCMILLAN, J. (1990), "Strategic Bargaining and Section 301", in J. Bhagwati e H. T. Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

MORKE, M. F. e KELLEY, K. H. (1994), "Effects of Unfair Trade Imports on Domestic Industries: US Antidumping and Countervailing Duty Cases 1980-1988". Federal Trade Commission, Washington, D.C.

PALMETER, N. D. (1995), "Rules of Origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement". *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*. Washington, D.C., ECLAC-IDB.

PRUSA, T. J. (1997), "Panorama General del Impacto de las Leyes Estadounidenses de Prácticas Desleales de Comercio Internacional", in B. Leycegui, W. B. P. Robson e S. D. Stein (eds.), *Comercio a Golpes. Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional bajo el TLCAN*. México, ITAM-Miguel Porrúa.

_____. (1999), "On the Spread and Impact of Antidumping". *Working Paper*, 7404, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

RODRIGUEZ, M., LOW, P. e KOTSCHWAR, B. (eds.). (1999), *Trade Rules in the Making. Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D.C., American States/Brookings Institution Press.

RUSSELL, B. R. (1999), "How Long Can you Treat Water? The Anti-Economics of Trade Remedy Law", in M. Rodriguez, P. Low e B. Kotschwar (eds.), *Trade Rules in the Making. Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D.C., American States/Brookings Institution Press,

SALAZAR, J. M. e SEGURA, B. (1994), *Indicadores de Grado de Preparación de Costa Rica para Integrarse al NAFTA (o AFTA)*. FEDEPRICAP, San José, dezembro.

SALAZAR, J. M. e ROBERT, M. (eds.). (2001), *Toward Free Trade in the Americas*. Washington, D.C., American States/Brookings Institution Press.

SCHOTT, J. J. (2001), *Prospects for Free Trade in the Americas*. Washington, D.C., Institute for International Economics,

SELA (Sistema Económico Latinoamericano). (1998), *Perspectivas de los Países de América Latina y el Caribe en el ALCA*. Secretaría Permanente del SELA (SP/DRE/Di nr. 27-98, agosto.

SINGER, H. W. (1995), "Is a Genuine Partnership Possible in a Western Hemisphere Free Trade Area?". *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*. Washington, D.C., ECLAC-IDB.

STEPHENSON, S. (ed.). (2000), *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration, and Reform*. Washington, D.C., American States/Brookings Institution Press.

TAVARES, J., MACARIO, C. e STEINFATT, K. (2001), "Antidumping in the Americas". *Serie Comercio Internacional*, nº 12, ECLAC, Santiago, março.

USTR (United States Trade Representative). (2001), *Summary of the United States Negotiating Positions in the FTAA*. Office of the United States Trade Representative, Washington, 17 de janeiro.

WEINTRAUB, S. (2001), "Las Posibilidades del Libre Comercio Hemisférico". *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, nº 3, outono/inverno.

WINHAM, G. R. (1988), *Trading with Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement*. New York, Priority Press Publications.

Resumo

Ilusão de Acesso: O Modelo ALCA

O presente artigo tem como foco a estrutura da ALCA e suas implicações nas disparidades econômicas no hemisfério. Analisa, em particular, as possibilidades de satisfação dos objetivos dos países da América Latina e do Caribe de acesso a mercados, levando em consideração as negociações hemisféricas em curso. Suas seções fornecem uma visão geral das contribuições, no sentido de demonstrar as conseqüências da ALCA para as economias pequenas; uma análise do processo de liberalização de tarifas de um ponto de vista fiscal; e, com base na noção de que várias barreiras não-tarifárias usadas pelos Estados Unidos tendem a continuar em operação depois de 2005, a última seção trata do significado de um processo de liberalização desigual nas Américas. No seu todo, pretende evidenciar a idéia de que a ALCA impõe um regime de comércio incapaz de servir como fonte de distribuição igualitária de benefícios econômicos dentro do hemisfério ocidental.

Palavras-chave: Modelo ALCA – América Latina – Caribe – Negociações Hemisféricas – Processo de Liberalização de Tarifas

Abstract

Delusion of Access: The FTAA Model

The present article focuses on the FTAA framework and its implications on the economic disparities in the Hemisphere. In particular, it analyses the possibilities of satisfaction of the Latin American and Caribbean countries market-access objectives taking into consideration the current hemispheric negotiations. Its sections provide an overview of the contributions made to assert FTAA consequences for the small economies; an analysis of the tariff liberalization process from a fiscal point of view; and based on the finding that several non-tariff barriers used by the United States are likely to remain in operation after 2005, the last section draws on the significations of an uneven liberalization process in the Americas. In its ensemble, it seeks to substantiate the idea that FTAA entails a trade regime unable to serve as a source of equal distribution of economic benefits within the Western Hemisphere.

Key words: FTAA Framework – Latin American and Caribbean Countries – Hemispheric Negotiations – Tariff Liberalization Process