

## **A ALCA E AS POSSÍVEIS CONSEQÜÊNCIAS SOBRE O PROBLEMA DA VULNERABILIDADE EXTERNA DA ECONOMIA BRASILEIRA**

Ligia Maria de Campos Fagundo

Orientador: Prof. Ms. Raphael José Bicudo Pereira Sobrinho

### **Resumo**

O objetivo do estudo é investigar se, com a implantação da Alca, o problema da vulnerabilidade externa poderá ou não ser minimizado. Primeiramente, estarão sendo analisados dados das contas externas e indicadores para análise da evolução da vulnerabilidade externa brasileira a partir de 1994. Após, será feita uma análise do processo negociador da Alca e a necessidade de relacioná-lo com adoção de outras políticas: industrial e de controle de capitais, uma vez que tanto a discussão da vulnerabilidade externa quanto que da Alca envolvem aspectos comerciais e de fluxo de capitais.

Palavras-chave: Vulnerabilidade Externa. Alca. Política Industrial. Controle de Capitais.

### **Abstract**

The purpose of the paper is to investigate if the degree of external vulnerability can be reduced with the implantation of the FTAA. There will be a study of external accounts and indicators for the analysis of the external vulnerability evolution since 1994. After, there will be an analysis of the FTAA negotiation and the necessity to connect to other politics: industrial and capital control, recognizing that the external vulnerability and the FTAA have comercial and capital flows aspects.

Key Words: External Vulnerability. Free Trade Area of the Americas (FTAA). Industrial and Capital Control Politics.

## **INTRODUÇÃO**

Nos seus primeiros anos, o Plano Real garantiu a estabilidade da economia através da âncora cambial, que se baseou na busca de reservas internacionais com a obtenção de superávits na conta capital e do real valorizado. Porém contribuiu-se para o desequilíbrio da balança comercial e aumento do endividamento externo. Mesmo com a desvalorização em 99 e adoção do câmbio flutuante, o problema da vulnerabilidade externa ainda não foi eliminado.

Sendo assim, se faz necessário investigar como a Alca poderá refletir nesta questão. A Alca é uma proposta de integração regional de todos os países americanos, com exceção de Cuba. Porém, este assunto é muito amplo pois envolve países com economias díspares e contempla temas amplos: acesso a mercados, investimentos, serviços, compras do setor público, solução de controvérsias, agricultura, direitos de propriedade intelectual, política de competição, subsídios.

A discussão deste tema é importante pois o problema da vulnerabilidade externa é considerado um dos principais entraves para a retomada do crescimento econômico. Sendo, portanto, necessário o Brasil negociar ativamente para a constituição da Alca, de forma a buscar resultados positivos, principalmente no que se refere a melhora das contas externas para a minimização do problema da vulnerabilidade externa.

O trabalho baseou-se no método histórico através de pesquisa bibliográfica para fundamentação da parte conceitual e teórica, sendo os dados secundários obtidos através de divulgações de instituições oficiais (Ministério do Comércio Exterior, IPEA, BACEN) para a análise do saldo das transações correntes e fluxo comercial da economia brasileira. Estarão sendo apresentados também estudos que estimam através de modelos econométricos (Modelo de Equilíbrio Parcial e Geral) possíveis resultados sobre as contas externas e setores beneficiados (ou não) com a Alca.

O trabalho está organizado em 3 tópicos mais esta introdução e conclusão. No primeiro, apresenta-se o conceito e a evolução do problema da vulnerabilidade externa a partir de 94, além da apresentação de 3 abordagens tidas como possíveis soluções. No segundo consta um estudo sobre o processo negociador da Alca. No terceiro são apresentados os possíveis impactos no problema da vulnerabilidade externa com a Alca: através de estudos empíricos e discussão da necessidade de adoção de uma política comercial ativa em conjunto com uma possível política industrial e de controle de capitais. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## **O PROBLEMA DA VULNERABILIDADE EXTERNA A PARTIR DE 1994**

O processo de abertura econômica ocorrida na década de 90 levou o país a uma maior inserção internacional. Conforme observou Carneiro (2002), justificava-se a necessidade de uma ampla liberalização comercial pois levaria a uma maior concorrência nos mercados locais e acesso mais fácil aos mercados externos. Além do fato de que, neste período, as economias latino-americanas voltaram a receber grandes fluxos de capitais devido: baixas taxas de juros nas economias centrais; reestruturação das dívidas externas nos moldes do Plano Brady; alta liquidez internacional; políticas de estabilização econômica adotadas. A maior liberalização financeira justificava-se para aumento da eficiência dos sistemas financeiros; minimização dos riscos para os investidores; perda de autonomia de política econômica; além do fato de fazer parte do arcabouço de exigências para renegociação de dívidas externas dos países latino-americanos.

A crença era de que o crescimento econômico seria promovido com poupança externa, sendo que os fluxos externos retornariam com o processo de abertura econômica, promoção do ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado. Entretanto, segundo Bresser Pereira e Nakano (2003), isto se mostrou contraditório: países como Argentina, Brasil e México, estabilizaram os preços após a crise da dívida com a adoção de uma âncora cambial e obtiveram a retomada do crédito externo, mas o resultado foi o retorno de grandes déficits em conta corrente.

No Brasil, os processos de aberturas comercial e financeira foram posteriormente incorporados pelo Plano Real, com resultados significativos nas contas externas. A política de estabilização e a forte entrada de capitais contribuíram para a valorização cambial que, juntamente com a abertura comercial, resultaram em efeitos sobre os preços, afetando a competitividade das exportações, barateamento das importações e, conseqüentemente, no desequilíbrio da balança comercial. Além do diferencial entre as taxas de juros doméstica e internacional que se mantém elevada para atrair os fluxos de capitais, limitando os graus de liberdade para manejo da taxa de juros doméstica e prejudicando o investimento produtivo, emprego e renda.

Aliado aos déficits na balança comercial, soma-se os déficits na balança de serviços, dados os aumentos das remessas de *royalties*, lucros e dividendos do pagamento de juros, resultando em elevados déficits em transações correntes (até 2002), conforme dados da tabela 1:

Tabela 1 - Balanço de Pagamentos do Brasil - em US\$ bilhões

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Balança comercial (fob)	10,47	-3,47	-5,60	-6,75	-6,57	-1,20	-0,70	2,65	13,12	24,82
Exportação de bens	43,55	46,51	47,75	52,99	51,14	48,01	55,09	58,22	60,36	73,08
Importação de bens	-33,08	-49,97	-53,35	-59,75	-57,71	-49,21	-55,78	-55,57	-47,24	-48,26
Serviços e rendas (líquido)	-14,69	-18,54	-20,35	-25,52	-28,30	-25,83	-25,05	-27,50	-23,23	-23,64
Serviços	-5,66	-7,48	-8,68	-10,65	-10,11	-6,98	-7,16	-7,76	-5,04	-5,09
Rendas	-9,03	-11,06	-11,67	-14,88	-18,19	-18,85	-17,89	-19,74	-18,19	-18,55
<b>TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	<b>-1,81</b>	<b>-18,38</b>	<b>-23,50</b>	<b>-30,45</b>	<b>-33,42</b>	<b>-25,33</b>	<b>-24,22</b>	<b>-23,21</b>	<b>-7,72</b>	<b>4,05</b>

Fonte: Banco Central, "Séries Temporais"

Conforme Batista Júnior (2002), a vulnerabilidade externa da economia brasileira seria decorrente de: elevado déficit em transações correntes, excessiva abertura financeira e insuficiência de reservas. Ou seja, quanto maior a fragilidade econômica (comercial, tecnológica, financeira, produtiva-real), maior tende a ser a vulnerabilidade externa; além da baixa capacidade de resposta da economia frente a mudanças abruptas na direção do fluxo de capitais externos.

Para constatação da evolução da vulnerabilidade externa, faz-se necessário análise do saldo das transações correntes e análise de alguns outros indicadores como os apresentados na tabela 2:

Tabela 2 - Indicadores de Vulnerabilidade Externa (1994-2003)

Indicador	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dívida Externa Líquida/ Exportações	2,50	2,00	2,10	2,50	3,60	4,00	3,69	3,27	3,15	2,55
Dívida Externa Líquida / PIB (%)	20,10	18,50	18,10	18,30	25,00	38,60	34,00	37,30	41,30	37,73
Pagamento de Juros / Exportações	0,14	0,17	0,20	0,19	0,23	0,31	0,27	0,26	0,22	0,18
Reservas Internac. / Dívida Externa	0,26	0,32	0,33	0,26	0,19	0,15	0,14	0,16	0,17	0,21
Serviço da Dívida / Exportações	0,44	0,46	0,57	0,81	0,97	1,30	0,73	0,87	0,84	0,74
Serviço da Dívida / PIB (%)	3,50	3,00	3,50	5,30	6,20	7,90	6,80	10,00	11,00	11,00

Fonte: CARCANHOLO (2003, p. 7-8) e Boletim Banco Central

Através do indicador dívida externa líquida sobre as exportações, evidencia-se o número de anos necessários para pagar a dívida com o volume de exportações obtido. A média para o período foi de 2,9 anos, valor alto em comparação com outros países em desenvolvimento, além de ter apresentado relativa piora nos últimos anos devido maior crescimento da dívida externa líquida.

Pelo indicador dívida externa líquida como proporção do PIB, observa-se no período pós-desvalorização uma elevação devido crescimento da dívida e redução do PIB resultante da elevação das taxas domésticas de juros (na tentativa de conter saída de capitais), além da desvalorização cambial que acentuou a redução do PIB em dólares.

O indicador pagamento de juros como proporção das exportações vem apresentando valores também elevados, mas não sendo maiores devido ao aumento das exportações nos últimos anos.

No indicador reservas internacionais sobre a dívida externa total do Brasil, evidenciam-se resultados em patamares elevados devido, principalmente, ao ambiente internacional instável (crises cambiais: México 1994, Ásia 1997, Rússia 1998 e Brasil 1999) e crescimento da dívida.

Nos indicadores serviço da dívida externa sobre as exportações anuais e como proporção do PIB, observa-se também valores em patamares elevados, devido à elevação do serviço da dívida (juros mais amortizações) e o cenário instável com rompimento de crises cambiais em diversos países.

De forma geral, com os indicadores de vulnerabilidade externa elevados, crescente deteriorização das contas externas e incapacidade do governo em saldar suas contas, provocaram queda de credibilidade externa e conseqüente fuga de capitais, resultando a crise cambial de janeiro de 99. Na tentativa de reverter essa situação, houve aceleração no ritmo das desvalorizações cambiais com a adoção do câmbio flutuante. A essa fase do Plano Real, o saldo da balança comercial voltou a ser superavitário (ver tabela 1), mas sendo este saldo alcançado também em função do baixo crescimento econômico no período, o que impediu uma elevação maior das importações.

Esse ajuste das contas externas iniciado em 99 foi limitado. Houve de fato crescimento das exportações mas o seu dinamismo foi prejudicado devido a conjuntura externa desfavorável e a queda de preços de *commodities* (resultado do protecionismo internacional). O déficit em serviços caiu em grande parte devido aos menores gastos com viagens internacionais e o de rendas se manteve elevado devido principalmente ao volume de pagamento de juros.

Dessa forma, esse processo de ajuste externo não foi suficiente para que o problema da vulnerabilidade externa fosse eliminado. Sendo este problema considerado como um dos principais obstáculos para a retomada de um crescimento sustentado no Brasil, é consenso a necessidade de reduzi-lo. Porém, ocorrem divergências com relação à forma de efetuar esta redução. Souza (2002) apresenta três abordagens para a minimização de tal problema:

A primeira visa redução rápida do déficit em transações correntes, através de elevados superávits comerciais. Isso tornaria a economia menos exposta às variações nos fluxos de capitais, melhorando os indicadores de capacidade de pagamento do país, e reduziria o crescimento do passivo externo líquido. Essa abordagem encontra defensores em Bresser Pereira e Nakano (2002), onde defendem: aumento das exportações e substituição competitiva das importações, com estabelecimento de uma política de investimentos para aumento das exportações e da capacidade produtiva, além de expansão do mercado interno, resultando em uma diminuição da dependência de capitais externos; e essa menor dependência ao capital externo provocaria a diminuição da pressão sobre a taxa de juros. Sendo que, para enfrentar o problema estrutural da economia em que, quando há retomada do crescimento inicia-se processo de expansão da demanda interna com conseqüente aumento das importações e com as exportações sendo redirecionadas para o mercado interno, gerando déficit comercial, faz-se necessário a implantação de capacidade produtiva adicional; remoção de obstáculos (tributos) enfrentados pelas exportações; estabelecimento de novo regime de câmbio e taxa real de juros coerentes para a adoção de uma política comercial mais ativa e eficiente política industrial.

Na segunda abordagem, o ataque ao problema da vulnerabilidade externa ocorre através da dissolução do risco associado à necessidade de financiamento externo, com maior inserção no comércio internacional resultando em crescimento acelerado tanto das exportações quanto das importações (Exemplos: México, Chile). Ou seja, aumentar-se-ia o comércio, mas este aumento não seria necessariamente sinônimo de superávits comerciais. Isso seria eficaz para a redução da fragilidade externa uma vez que facilitaria ajustes no país em caso de uma súbita retração do comércio externo, sendo que a inserção no comércio internacional seria medida tanto pela relação das exportações quanto das importações em relação ao PNB. Contribuindo para redução da fragilidade, ter-se-ia também com esta abordagem, a redução dos custos econômicos provenientes do processo de ajuste: são menores os gastos derivados de adaptação da economia aos requisitos de exportar mais e importar menos.

A terceira abordagem visa basicamente a redução do risco-país através de um conjunto de reformas; do aumento do fluxo de comércio; da criação de instituições que evitem retrocessos na economia e a exibição do virtuosismo fiscal, alcançado com superávits primários, levando o país à categoria de *investment grade* (grau de investimento).

Tanto a terceira quanto a segunda abordagem podem ser, entretanto, deficientes: no caso de preservação de desequilíbrios, o processo de endividamento externo pode se tornar insustentável; e, manter-se refém de uma avaliação do mercado financeiro pode ser prejudicial. Porém, independente de afirmar qual seria a abordagem mais adequada, observa-se que as contas externas voltaram a apresentar resultados positivos, com superávit em transações correntes em 2003 (vide tabela 1). Este resultado foi fortemente influenciado pelo saldo da balança comercial e, em menor grau, devido a redução modesta da conta de serviços e rendas. A pergunta que se faz agora é a seguinte: estes resultados se sustentarão?

De fato, a depreciação cambial favoreceu as exportações; houve recuperação de preços de *commodities*; ampliação do relacionamento comercial com parceiros menos tradicionais; recuperação da economia argentina. Mas parte da explicação para a melhora das transações correntes reside também na estagnação econômica, além de diversas empresas orientarem suas produções ao mercado externo para compensar a retração do mercado interno. Com o governo Lula dando continuidade à política macroeconômica do governo anterior, melhorou-se a cotação do Brasil frente ao mercado financeiro internacional, resultando volta do crédito, baixa do risco-país, e com conseqüente volta da apreciação cambial. Porém o problema agora será retornar a ocorrer elevados déficits em conta-corrente. Conforme Bresser Pereira (2003, p. 23), o cenário poderá ser pessimista caso o país não adote “uma política muito mais determinada de baixar a taxa de juros básica, combinada com uma política de meta informal de câmbio que assegure rentabilidade de investimentos orientados para a exportação”. Salienta-se também que o país não está imune a choques externos, onde os recentes resultados positivos nas contas externas não são suficientes para concluir que o problema da vulnerabilidade externa encontra-se eliminado.

Um aspecto consensual entre as abordagens apresentadas reside na necessidade da adoção de uma política comercial ativa (para obtenção de superávits comerciais e/ou aumento do fluxo de comércio). Sendo assim, destaca-se a importância atual do estabelecimento das estratégias de negociações internacionais, em especial a Alca, tópico abordado a seguir.

## **A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS**

O ponto de partida das negociações da Alca ocorreu em 94, com pronunciamento do presidente Bill Clinton na 1ª Cúpula das Américas, realizada em Miami e que contou com a presença de todos os presidentes do continente americano (com exceção de Cuba). A partir disso, definiu-se uma estrutura para o seu processo negociador, composto por dois tipos principais de reunião: a

Cúpula e a Reunião Ministerial. Na cúpula reúnem-se os chefes de Estado, onde ocorre a renovação da vontade política, importante para impulsionar a integração hemisférica. Na reunião ministerial, de responsabilidade dos ministros de comércio, tem por objetivo a supervisão das negociações, que são conduzidas pelo Comitê de Negociações Comerciais (CNC), de responsabilidade dos vice-ministros. Também foram estabelecidos os seguintes princípios orientadores para o processo negociador da Alca, conforme descrito por Ricupero (2003):

- As decisões devem ser tomadas por consenso entre os países envolvidos. Dessa forma, objetiva-se que as diferentes posições devem ser efetivamente consideradas.
- A Alca deverá ser consistente com as regras da OMC, mas devendo melhorá-las quando apropriado. Entretanto, os Estados Unidos defendem que as negociações devem se estender a obrigações mais amplas, pelo menos no que diz respeito às áreas que lhe são favoráveis (propriedade intelectual, serviços, investimentos), não defendendo o mesmo nas áreas em que há dificuldades (agricultura, subsídios, *antidumping*, direitos compensatórios).
- Princípio de *single undertaking* que estabelece que o resultado das negociações constitui um bloco único de medidas aceitas por todos, não podendo aceitar partes do acordo e rejeitar outras.
- Possibilidade dos países negociarem e aderirem à Alca individualmente ou em grupo, possibilitando a coexistência da Alca com outros acordos bilaterais e sub-regionais.
- Reconhecimento das fragilidades das economias menores e da necessidade de fornecer condições econômicas e oportunidades que facilitem a participação dessas economias na Alca.

Quanto ao formato das negociações, elas estão baseadas nos temas pertinentes aos Grupos de Negociação, abordadas com maiores detalhes a seguir:

- Acesso a Mercados

Conforme Garcia Júnior (1999), o objetivo dessa área reside na eliminação gradual das tarifas e outras barreiras de produtos comerciais. São previstos 4 grupos de classificação para eliminação das tarifas: eliminação imediata com o acordo, eliminação em até 5 anos; eliminação em até 10 anos; e eliminação em período superior a 10 anos. O estabelecimento deste cronograma, porém, vem resultando em divergências devido cada país possuir uma lista de produtos “sensíveis” sendo que, ao mesmo tempo, é necessário respeitar os princípios orientadores do processo negociador.

- Agricultura

Os objetivos são a “eliminação progressiva das tarifas e de outras barreiras de acesso a mercado, dos subsídios à exportação e dos apoios domésticos distorcivos do comércio” (RICUPERO, 2003, p.36). Entretanto, os norte-americanos vêm praticando uma política agrícola cada vez mais protecionista: alegam que temas referentes subsídios agrícolas ou outros mecanismos de ajuda são temas de natureza sistêmica e que só poderão ser discutidos em negociações na OMC; enquanto que outros temas que são tão ou mais sistêmicos que a agricultura e o *antidumping*, como o tema serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos, os Estados Unidos defendem que as negociações ultrapassem as regras estabelecidas pela OMC.

- Compras Governamentais

Tem objetivo “assegurar a não discriminação nas compras governamentais dentro de um alcance a ser negociado” (GARCIA JÚNIOR, 1999, p. 64). Envolve discussão de regras estreitas quanto a licitações públicas, não permitindo aos governos nacionais privilegiarem as empresas locais.

- Investimentos

Conforme Ricupero (2003), este grupo envolve discussões sobre investimentos diretos estrangeiros; aplicações financeiras (inclusive de natureza especulativa); aplicações em Bolsas de Valores ou Mercadorias. Os Estados Unidos defendem um acordo abrangente, mas falta ainda uma melhor definição dos investimentos cobertos pelo grupo pois a aceitação de um acordo mais abrangente obrigará a garantia de maior liberdade de movimentação de capital (tornando os países mais vulneráveis às crises financeiras); resultará também em uma menor capacidade de

proteção dos investidores internos; além de permitir ao investidor estrangeiro de processar o governo por qualquer ação que julgam ter resultado em diminuição do valor de seu investimento.

- Política de Concorrência (ou de Competição)

Conforme Ricupero (2003), os Estados Unidos defendem a adoção de regras que promovam a colaboração entre autoridades e instituições de diversos países, visando também a restrição ao máximo da margem de ação das empresas estatais. O Brasil e outros países em desenvolvimento defendem um acordo mais exigente, com um conjunto de normas que visam coibir práticas restritivas, como a formação de cartéis ilegais; e quanto as decisões de matrizes em repartir mercados a explorar, repartindo os mercados de importações ou exportações com as filiais.

- Propriedade Intelectual

Este grupo tem por objetivo assegurar de forma efetiva os direitos de propriedade intelectual. Porém, os Estados Unidos defendem esses direitos de forma mais abrangente na Alca do que as regras existentes na OMC. Mediante este acordo, conforme observou Ricupero (2003), corre-se o risco de haver maiores limitações quanto ao acesso à tecnologia e conhecimento para os países em desenvolvimento, com reforço da proteção às patentes, ao *copyright*, direito de autor.

- Serviços

Envolve a questão de liberalizar progressivamente o comércio em serviços (financeiros, seguros, telecomunicações, consultoria, contabilidade, publicidade). Porém, prevalecem dificuldades para negociação conforme apontou Ricupero (2003), uma vez que os países subdesenvolvidos defendem a liberalização do comércio em serviços dentro dos modelos das listas positivas da OMC, o que significa que cada país estaria obrigado à liberalização apenas dos setores que já teriam voluntariamente inscritos. Mas os Estados Unidos defendem a lista negativa, ou seja, todos os setores seriam, em princípio, liberalizados, apenas com exceção de alguns inscritos em lista.

- Solução de Controvérsias

Grupo também sem consenso pois, conforme ressalta Ricupero (2003), a defesa do Mercosul é para que o sistema adotado se inspire no utilizado pela OMC: semijudicial, com possibilidade de apelação. Os Estados Unidos defendem o sistema já utilizado pelo Nafta: sistema quase limitado à arbitragem, sendo que deveria exigir legalmente o cumprimento apenas das obrigações assumidas pelos governos e seus agentes. O Brasil defende tratamento similar tanto às empresas do Estado como às empresas privadas e os Estados Unidos defendem um mecanismo que possibilite ao investidor privado processar um governo.

- Subsídios, *Antidumping* e Direitos Compensatórios

Conforme Ricupero (2003), neste grupo também não há consenso para o estabelecimento de regras ficando, a princípio, limitado dentro das regras da própria OMC, muitas das quais mostram-se desequilibradas para os países subdesenvolvidos, como por exemplo, a permanência dos maciços subsídios que utilizam os Estados Unidos para favorecer aos seus agricultores.

Com estas análises dos temas pertinentes aos grupos de negociação, evidencia-se que os argumentos chamados de “não-comerciais” causam maiores impasses. Nos últimos meses, devido aproximação do prazo para implementação do acordo (2005 - caso mantenha-se o cronograma), o debate sobre o assunto tem-se intensificado. Todavia, as dificuldades em se obter maiores avanços nas negociações têm se mostrado cada vez mais latentes: o Brasil tentando ter mais acesso aos mercados que os norte-americanos estão menos dispostos a negociar, em reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias imediatamente. O inverso também ocorre: os Estados Unidos buscam maior acesso aos mercados em que o Brasil vê necessidade de proteção.

Apesar dos Estados Unidos tentarem impor a agenda negociadora de forma unilateral, o Brasil precisa: uma melhor definição de agenda negociadora, dos setores a serem defendidos, consenso no governo, reconhecimento dos interesses dos demais países, não tentando “impor” os seus

anseios dentro do processo negociador e sim continuar negociando para que se chegue a um “meio-termo” - caso anseiam para que a Alca entre de fato em vigor.

Conforme Rossi (2003) o Brasil, na tentativa de adotar uma postura menos rígida, vem defendendo uma maior “flexibilidade nas margens”. Por exemplo, passou-se a aceitar a discutir regras para investimentos, mas desde que sejam regras que dêem transparência no tratamento do capital estrangeiro. Porém o Brasil não aceita restrições à possibilidade do país implementar políticas industriais ou direcionar o capital externo para os setores que lhe interessa desenvolver. Dentro também desta postura mais “flexível”, o Brasil propôs a possibilidade de que cada país faça os acordos que lhe interessam, sem que eles se tornem obrigatórios para os que não se sentem preparados para aceitá-los (como, por exemplo, no que se refere aos temas de investimentos e compras governamentais). Isto refletiria uma maior flexibilidade aos princípios orientadores do processo negociador da Alca. Os Estados Unidos, por sua vez, preferem um único acordo em que todas as relações sejam regulamentadas pelas mesmas regras.

O Brasil também vem flexibilizando na área de serviços: listou-se algumas áreas nas quais há um comprometimento em não adotar novas restrições: áreas de prestação de serviços (computação, consultorias, serviços técnicos), construção civil, serviços de distribuição de bens, hotéis e restaurantes na área de turismo. Entretanto, o Brasil não fez uma proposta inicial para setores de maiores interesses dos Estados Unidos: serviços financeiros, energia, telecomunicações. O maior problema reside na recusa do Brasil em aceitar a proposta norte-americana onde as empresas estrangeiras não teriam obrigatoriamente que se instalar no país para prestar os serviços (evitando assim a transferência de empregos e os bancos podendo captar depósitos e transferências sem passar pelo crivo do Banco Central).

Segundo Gary Hulfbauer, estudioso do *Institut of International Economics*, os impasses nas negociações deveriam recair principalmente nos Estados Unidos pois são eles quem estão sendo inflexíveis quanto as negociações dos temas que lhe são sensíveis; além de suas posições serem derivadas de pressões de grupos de interesse (sindicatos, agricultores, políticos). Hulfbauer defende que o Brasil deva ofertar nas negociações: maior “redução de tarifas industriais, uma maior abertura dos serviços e mesmo em agricultura, mas, obviamente, deixaria claro que esperaria concessões substantivas em termos de acesso ao mercado americano” (SOTERO, 2003, B8, *apud* Hulfbauer). O país continuaria protegido do risco de fazer uma abertura unilateral, devido ao princípio de *single undertaking* e os Estados Unidos teriam maiores dificuldades em responder a futuras ofertas brasileiras.

Mais recentemente, conforme publicação do jornal Folha de S. Paulo (26 mar. 2004, p. B8), o Brasil e os Estados Unidos vem tentando destravar as negociações na Alca, através de uma proposta menos abrangente, mas com o objetivo, de forma geral, de deixar de fora os pontos de divergências nessa fase inicial de estabelecimento de “regras comuns”:

- Os países-membros devem chegar a um consenso sobre o que admitem ser “regras comuns”;
- Deveriam realizar rodada de ofertas de acesso em algumas áreas de seu mercado interno (exemplos: produtos agrícolas, não agrícolas, industriais e de serviços);
- Deveriam realizar rodada de negociações de forma bilateral ou multilateral.

Conforme os aspectos abordados e a continuidade das negociações, o debate sobre o assunto ainda está longe de um consenso. Após uma leitura dos grupos de negociação e princípios orientadores, percebe-se o quão abrangente propõe ser a Alca. Portanto, é preciso maiores estudos que estimem possíveis conseqüências para o período pós-Alca, além de uma atuação mais ativa e conjunta com outros países, de forma a buscar resultados positivos, principalmente no que se refere à melhora das contas externas e contribuindo, portanto, para a minimização do problema da vulnerabilidade externa, sendo esta questão a ser discutida no próximo tópico.

## A ALCA E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO PROBLEMA DA VULNERABILIDADE EXTERNA BRASILEIRA

O pouco avanço nas negociações e o tratamento da Alca recair mais no plano ideológico do que econômico, limitou a existência de estudos que estimassem o problema da vulnerabilidade externa. Em geral, os poucos estudos empíricos existentes baseiam-se na metodologia de Equilíbrio Geral e/ou Parcial (MEG/MEP), mas que apresentam conclusões parciais e divergentes nos resultados na balança comercial. Porém, conforme descrito no primeiro tópico, esse problema não recai apenas no aspecto comercial – sendo um conceito muito mais amplo.

No trabalho de Carvalho e Parente (1999), foi utilizado um MEP e procurou-se estimar os impactos da Alca sobre os fluxos comerciais brasileiros, calculando os efeitos da liberalização tarifária supondo cenários distintos: no primeiro uma liberalização plena; no segundo cenário uma liberalização com restrições, com manutenção de tarifas nos setores “sensíveis”. Isolaram os efeitos da criação dos desvios de comércio, tendo como base de cálculo o ano de 96, mas sem levar em consideração, a princípio, os efeitos da existência de Barreiras Não-Tarifárias (BNTs). Os resultados do primeiro cenário estão ilustrados na tabela 3:

Tabela 3 – Cenário 1: Impactos da Liberalização sobre os Fluxos Comerciais Internos da ALCA

	Crescimento das Exportações Brasileiras		Crescimento das Importações Brasileiras	
	US\$ milhões	(%)	US\$ milhões	(%)
Criação de comércio	916,61	4,35	3343,95	13,64
Desvio de Comércio	556,65	2,64	1000,19	4,08
Efeito total	1473,26	6,99	4344,14	17,72

Fonte: Carvalho e Parente (1999)

Estes resultados mostram que o crescimento das exportações é inferior ao das importações, além de aproximadamente 38% das exportações derivarem do impacto do desvio de comércio, ao invés de ocorrer maior aumento das exportações devido a competitividade dos nossos produtos.

Com relação ao segundo cenário, embora seja mais realista, o problema recai no fato de que, dentro das negociações, ainda não se estabeleceu um horizonte concreto para a desgravação tarifária em cada setor. Dessa forma, Carvalho e Parente (1999) consideraram como setores “sensíveis” para os países do Mercosul aqueles pertencentes a lista de exceção da Tarifa Externa Comum, enquanto que os demais países manteriam as tarifas para os produtos que sofreram aumento das importações após simulação do cenário 1 ou mesmo aqueles produtos onde constata-se a prática de qualquer tipo de BNTs. Os resultados ilustrando este cenário encontram-se na tabela 4 e mostram-se mais pessimistas com uma redução maior das exportações:

Tabela 4 – Cenário 2: Impactos da Liberalização sobre os Fluxos Comerciais Internos da ALCA

	Crescimento das Exportações Brasileiras		Crescimento das Importações Brasileiras	
	US\$ milhões	(%)	US\$ milhões	(%)
Criação de comércio	565,51	2,68	2666,73	10,87
Desvio de Comércio	317,53	1,51	803,80	3,28
Efeito total	883,04	4,19	3470,53	14,15

Fonte: Carvalho e Parente (1999)

A conclusão que se chega, portanto, é que “se não houver melhora significativa do acesso aos mercados dos produtos sensíveis, os benefícios que o país retirará do acordo serão limitados” (CASTILHO, 2002, p. 5): conclusão que vem de encontro ao que foi abordado no tópico 2.

Outro estudo importante é o de Domingues e Haddad (2003), onde os autores utilizaram um MEG, apresentando os impactos sobre os diversos agregados macroeconômicos embora com uma desagregação setorial em geral menor que os MEP. Os dados utilizados no estudo são de 96 e, para a simulação, o modelo considera a eliminação dos impostos brasileiros sobre as

importações na Alca e, com relação a eliminação de tarifas sobre as exportações, primeiro foi feito um levantamento das tarifas de importação praticado pelos países parceiros para que assim fosse considerado a concessão de “subsídios equivalentes” às exportações, visando anular o efeito das tarifas (mas sem considerar as BNTs). Esta simulação foi realizada em dois ambientes: de curto e longo prazo, sendo no primeiro considerado fatores fixos a oferta de trabalho, salário, população, capital, imobilidade dos fatores; enquanto que no segundo cenário os fatores movem-se, conforme setores e regiões se tornem mais atrativos para alocação dos fatores. Os resultados deste modelo encontram-se abaixo resumidos na tabela 5:

Tabela 5 – Simulação Alca – Resultados Macroeconômicos (var. % real)

	Curto Prazo			Longo Prazo		
	Brasil	São Paulo	R. Brasil	Brasil	São Paulo	R. Brasil
PIB (ou PRB)	-0,028	0,013	-0,050	0,212	0,937	-0,191
Consumo das Famílias	0,064	0,185	0,019	-0,162	1,038	-0,615
Saldo Comercial Externo	-5,006	-9,882	-5,202	19,141	41,859	13,263
Saldo Comercial Doméstico	0,000	-0,293	0,293	0,000	0,421	-0,421
Investimento	0,000	0,000	0,000	0,576	3,368	-0,167
População	0,000	0,000	0,000	0,000	1,230	-0,351
Emprego	0,137	0,182	0,124	0,000	0,813	-0,232
Salário <sup>1</sup>	0,000	0,099	-0,037	-0,771	-0,648	-0,819

Domingues e Haddad (2003)

<sup>1</sup>Deflacionado pelo IPC nacional (índice de preços do consumo das famílias)

Domingues e Haddad (2003, p. 17) concluem que com o barateamento das importações e exportações com a implementação da Alca “um conjunto simultâneo de decisões de oferta e demanda, consumo e investimento, são afetados, tanto setorialmente como regionalmente”; sendo que os resultados indicam que o impacto da Alca sobre o PIB e o saldo comercial externo é negativo no curto prazo mas positivo no longo prazo; além da concentração no Estado de São Paulo dos ganhos agregados provavelmente devido a melhor captura dos impulsos da integração.

A apresentação desses dois estudos julgou-se importante pois, além da apresentação de dados empíricos, evidenciam a divergência de resultados, exigindo portanto cautela para a escolha de metodologia possivelmente mais adequada a ser adotada pelos negociadores.

O fato da Alca estar em negociação revela a necessidade de um diagnóstico da situação competitiva dos setores mais relevantes para uma melhor orientação nas negociações. Um estudo promovido pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP/MDIC) se aproxima desta necessidade: ele analisa a situação competitiva de cadeias industriais brasileiras, com a discussão das possíveis oportunidades e ameaças, utilizando-se dos MEG e MEP para estimar os impactos da redução tarifária, sendo cada setor analisado por instituições públicas distintas e com o período amostral – de 96 a 2001. Os resultados desse estudo encontram-se abaixo resumidos:

- Grupo 1: setores já competitivos, onde a política negociadora deve visar garantir maior acesso aos mercados externos. Ex.: café, celulose, papel, cítricos, couro, calçados, siderurgia;
- Grupo 2: setores com deficiências competitivas, que requerem maior prazo para desgravação tarifária, e políticas específicas para sua promoção (como implementação de Política Industrial). Ex.: bens de capital, petroquímica; cadeias de plástico; cadeia construção naval;
- Grupo 3: setores com menor sensibilidade à liberação comercial mas que requerem políticas específicas para possível promoção comercial. Ex.: setor madeireiro; cosméticos; artesanato;
- Grupo 4: cadeias que fazem parte do comércio intra-firma. Requer políticas negociadoras para promoção do aumento da relevância da filial, visando sua contribuição na geração de superávits comerciais. Ex.: cadeia automotiva, farmacêutica, informática, bens eletrônicos.

Dentro dos estudos apresentados e também o que foi mencionado nos primeiros tópicos, no que concerne ao problema da vulnerabilidade externa constata-se o fato de se auferir apenas

possíveis resultados na balança comercial e PIB, mas de maneira simplista, impossibilitando o estabelecimento de maiores relações positiva ou negativa sobre a Alca e possível minimização do problema da vulnerabilidade externa. Porém, enfatizando novamente a necessidade da redução desse problema, a adoção de uma Política Industrial ativa em defesa das cadeias compostas pelos setores capazes de trazerem maiores ganhos nos fluxos comerciais e crescimento do PIB, poderia auxiliar a atingir este objetivo.

Uma definição abrangente de política industrial seria a descrita por Capanário e da Silva: “Política Industrial é a criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados interno e externo” (2004, p.14). Configura-se também a importância de adoção de uma política industrial coerente para ajuste externo através da inserção competitiva internacional, visando aumento da corrente de comércio, contribuindo para a redução da vulnerabilidade externa:

*Ela (A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação da empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.*(MDIC p. 2,3, grifo nosso).

Como o processo da Alca envolve além de discussões comerciais, questões relacionadas a investimentos e fluxos de capitais que, se não negociados com cautela, poderão contribuir para a deterioração das contas externas, convém discutir a possível adoção de uma política de Controle de Capitais, defendida por alguns economistas para a redução do problema da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Conforme De Paula, Oreiro e Costa:

*Controle de capitais envolve diretamente o constrangimento de uma ou mais categorias relacionado principalmente à conta de capital do balanço de pagamentos: investimento direto estrangeiro, investimento de portfólio, empréstimo ou tomada de empréstimo por residentes e não residentes, transações efetivadas por contas de depósito e outras transações diversas (por exemplo, transferências unilaterais).* (2003, p.76).

Entretanto, conforme apontou De Paula, Oreiro e Costa (2003), alguns autores afirmam que os custos associados ao controle de capitais seriam superiores aos benefícios devido: aumentos nos custos para requisições de empréstimos e para manutenção do padrão de consumo; capacidade dos investidores driblarem as regulamentações; além de provável exclusão do país dos fluxos de capitais mundiais. Porém, experiências recentes em países que implementaram certos tipos de controles de capitais (exemplos Chile, Malásia) desmentem esses temores.

Para retomada do crescimento da economia brasileira, De Paula, Oreiro e Costa (2003) propõem a redução da taxa de juros acompanhada de controles de saída sobre o capital externo – estabelecendo um período mínimo de permanência no país – para evitar uma fuga de capitais. Para incentivar o alongamento das aplicações, a proposta seria que a alíquota de IOF (Imposto sobre as Operações Financeiras) seja inversamente proporcional ao período de permanência dos capitais estrangeiros. Já a proposta sobre controles à entrada de capitais seria adotada através de depósitos compulsórios por volta de 25% sobre os fluxos de capitais (com exceção do IDE), ficando este valor indisponível e sem remuneração por 1 ano.

Sendo assim, a importância da adoção de controle de fluxos de capitais externos residiria na necessidade de se obter maior autonomia da política monetária, redução da fragilidade externa e manutenção do equilíbrio das transações correntes. Porém, como se configura esta questão dentro do cenário atual de negociações dentro da Alca?

O capítulo sobre Investimentos da Alca até o momento definido, visa a ampla redução nas barreiras à movimentação de capitais e resguardar os direitos dos investidores. Porém, conforme Pudwell (2003), o mesmo sugere modificações, possibilitando que cada país tenha autonomia de legislar sobre o fluxo de capital, defendendo para o Brasil a adoção de controle de entrada de capitais para manutenção do equilíbrio em conta corrente e evitar apreciação excessiva na taxa de câmbio.

O próximo tópico consta a conclusão desse trabalho, onde será feito um apanhado geral de tudo que foi discutido, mostrando inclusive uma estrutura básica que sintetiza esse trabalho.

## CONCLUSÃO

Este trabalho procurou apresentar se, com a constituição da Alca o problema da vulnerabilidade externa da economia brasileira poderá ou não ser minimizado.

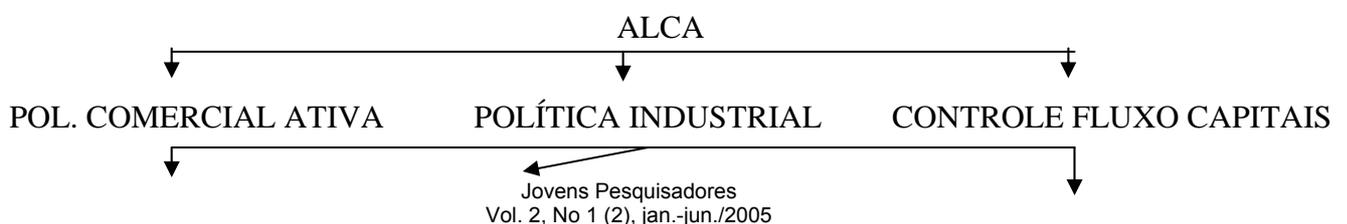
Após estudo da vulnerabilidade externa (tópico 1) e da formação e processo negociador da Alca (tópico 2), constatou-se a inexistência de base teórica e empírica capaz de afirmar se a Alca irá contribuir para minimizar ou não o problema de vulnerabilidade externa. Sendo assim, foi apresentado a importância da adoção de uma possível política de controle de capitais e política industrial em conjunto com uma política comercial ativa (tópico 3) pois possuem base teórica e empírica que permitem uma aproximação maior para redução da vulnerabilidade externa no Brasil.

No primeiro tópico, com a descrição das 3 abordagens, a primeira abordagem mostra-se mais coerente para redução do problema da vulnerabilidade externa uma vez que esta abordagem visa a redução rápida do déficit comercial através da expansão das exportações e, para tanto, faz-se necessário implementação de uma política industrial coerente para promoção dos setores exportadores e também para atender o mercado interno.

Uma vez que o conceito de vulnerabilidade externa envolve, além do aspecto comercial, a questão financeira, a adoção de uma possível política de controle de capitais viria de encontro com este último aspecto. E, dentro do processo negociador da Alca, também procura-se estabelecer regras sobre o fluxo de capitais entre os países-membros, sendo necessário, portanto, o estabelecimento de regras para evitar a entrada excessiva de capitais ou sua súbita saída.

Apesar do pouco avanço no processo negociador da Alca, o estabelecimento de uma política industrial viria de encontro também com a necessidade de defesa (e posterior promoção) dos setores considerados “sensíveis” a uma maior abertura comercial, mas que serão discutidos dentro do processo de liberação de barreiras tarifárias e não tarifárias da Alca. As recentes discussões sobre os fluxos de capitais externos (empréstimos, investimentos, financiamentos) recai na necessidade de que cada país possua autonomia de legislar sobre esse fluxo dentro do seu território (como o estabelecimento de uma possível política de controle de capitais), uma vez que tratam-se de países-membros com economias muito díspares (com níveis de desenvolvimento e vulnerabilidade diferentes).

Dessa forma, a seguinte estrutura:



## ADOÇÃO 1ª ABORDAGEM

### POSSÍVEL REDUÇÃO DO PROBLEMA DA VULNERABILIDADE EXTERNA

Sintetiza, portanto, o que foi abordado ao longo deste trabalho, concluindo o mesmo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira. **Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP)**, São Paulo, n. 45, p. 173-185, maio – ago. 2002.

CAPANÁRIO, M. A.; DA SILVA, M. M. Fundamentos de uma política industrial. In: FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria T. L. (Org.). **Política Industrial 1**. São Paulo: Publifolha, 2004.

CARCANHOLO, M. D. A década mais do que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 90. In: VIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2003, Santa Catarina. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: SEP – Sociedade Brasileira de Economia Política, 2003. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/>>. Acesso em: 17 out. 2003.

CARNEIRO, Ricardo; Abertura comercial, desnacionalização e dinâmica do crescimento. In: CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE-UNICAMP, 2002.

CARVALHO, A.; PARENTE, A.. **Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas**. Texto para Discussão do IPEA, n. 635, 40 p. 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2003.

CASTILHO, M. **Impactos de acordos comerciais sobre a economia brasileira: resenha dos trabalhos recentes**. Texto para Discussão do IPEA, n. 936, 38 p. 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 05 fev. 2004.

DE PAULA, Luiz Fernando; OREIRO, José Luís; COSTA, Guilherme Jonas. Fluxos e controle de capitais no Brasil: avaliação e proposição de política. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luís; DE PAULA, Luiz Fernando (Org.). **Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços**. Barueri: Manoele: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

DOMINGUES, E. P.; HADDAD, E. A. **Perspectivas da implementação da Alca na economia brasileira: impactos setoriais e regionais da abertura comercial**. Texto para Discussão da UFMG/Cedeplar n. 208, 24 p., 2003. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20208.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2003.

GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. **ALCA: a Área de Livre Comércio das Américas**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). Apresenta informações a política de desenvolvimento industrial, comércio, serviços; propriedade intelectual, transferência tecnologia; apoio à microempresa. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/ascom/apresentacoes/Diretrizes.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2004.

PEREIRA, B. **Macroeconomia do Brasil pós-1994**. Publicação *Análise Econômica*, n. 40, 28 p., 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/TE/80MacroBrasilPos94.pdf>>. Acesso: 07 nov. 2003.

PEREIRA, B.; NAKANO, Y. **Crescimento econômico com poupança externa?** Publicação *Revista de Economia*, n. 2, 28 p., 2003. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/DES/80foreignsavingsP.pdf>>. Acesso: 01 mar. 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. In: LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coords.). **O novo governo e os desafios do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

PUDWELL, C. A. M. **Fluxos de capitais na Alca: liberdade ou controle?** Indicadores Econômicos FEE / Fundação da Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Seção Artigos de Conjuntura, Porto Alegre, v.31, n. 2, p. 131-148, 2003. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/indicadores/rie3102.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2004.

RICUPERO, R.; **A Alca**. São Paulo, Publifolha, 2003. – (Folha Explica).

ROSSI, Clóvis. Para Amorim, Brasil e EUA voltam ao pragmatismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 out. 2003. Caderno Dinheiro, p. B 4.

ROSSI, Clóvis; BARROS, Guilherme. Lula quer fim de ‘bate-boca’ sobre a Alca. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 out. 2003. Caderno Dinheiro, p. B 5.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO (SDP/MDIC). Apresenta informações sobre a situação competitiva de cadeias industriais brasileiras. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/01apresentacao.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2004.

SOTERO, Paulo. Especialista vê Brasil em armadilha na Alca. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 out. 2003. Caderno Economia, p.B 8.

SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A redução da vulnerabilidade externa: dilemas, custos e alternativas. In: LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coords.). **O novo governo e os desafios do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

\_\_\_\_\_. Brasil e EUA fazem acordo para reativar Alca. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2004. Caderno Dinheiro, p. B 8.