

Nº 73

**Avaliação dos
impactos do
AAP3 sobre as
relações comerciais
Brasil-Chile**

**Pedro da Motta
Veiga, Paulo
Guilherme Correa
e João Bosco M.
Machado**

Setembro de 1992

TEXTO PARA DISCUSSÃO

AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO AAP3 SOBRE AS
RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL - CHILE^(*)

PEDRO DA MOTTA VEIGA
PAULO GUILHERME CORREA
JOÃO BOSCO MACHADO(**)

SETEMBRO DE 1992

- (*) Trabalho encomendado pela Caraiba Metais
(**) Colaboraram, ainda, Mário de Carvalho Jr. e Heraldiva Façanha

Í N D I C E

	Apresentação	01
I -	O Comércio Brasil-Chile na década de 80	01
	. Tabela 1.1	08
	. Tabela 1.2	09
	. Tabela 1.3	10
	. Tabela 1.4	11
	. Tabela 1.5	12
	. Tabela 1.6	13
	. Tabela 1.7	14
II -	O Acordo de alcance Parcial nº 3 e as relações comer- ciais	15
	. Tabela 2.1	20
	. Tabela 2.2	21
	. Tabela 2.3	22
	. Tabela 2.4	23
	. Tabela 2.5	24
	. Tabela 2.6	25
	. Tabela 2.7	26
III -	O papel do AAP3 no comércio entre Brasil e Chile	27
	. Tabela 3.1	31
	. Tabela 3.2	32
	. Tabela 3.3	33
	. Tabela 3.4	34
IV -	Conclusões	35
	. Bibliografia	39

Apresentação

Os acordos bilaterais firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) visam a expansão e a diversificação do comércio intra-regional, através da concessão de preferências tarifárias a produtos de interesse dos países envolvidos. O Acordo de Alcance Parcial no 3 (AAP3), firmado entre o Brasil e o Chile, já existe há quase uma década, período em que ambos os países sofreram transformações importantes em suas políticas de comércio exterior e nos seus padrões de especialização internacional. O impacto dessas modificações sobre o papel do Acordo no âmbito da promoção do comércio bilateral Brasil-Chile ainda não foi examinado.

Este trabalho pretende, à luz dos objetivos originais do Acordo, das mudanças ocorridas no padrão de inserção internacional do Brasil e do Chile e da evolução do comércio bilateral entre esses países, avaliar a adequação dos níveis de preferência tarifária concedidos, a eventual necessidade de alteração da lista de produtos e a sua funcionalidade nos dias de hoje.

Assim, a primeira seção descreve o comércio bilateral entre os países e as principais alterações ocorridas no padrão de inserção internacional e na política de comércio exterior desses países. A seção II apresenta a evolução do comércio realizado no âmbito do AAP3. A terceira seção, à luz do apresentado nas duas anteriores, discute a relevância do AAP3 para a promoção do comércio entre Brasil e Chile. As conclusões principais do trabalho encontram-se na quarta seção.

I. O Comércio Brasil-Chile na década de 80

A inserção internacional das economias brasileira e chilena durante a década de 80 foi, em grande medida, condicionada pelo teor de suas respostas à crise de estabilização econômica provocada pelas sucessivas elevações dos preços do petróleo e das taxas de juros internacionais ao longo dos anos 70 e, em particular, pelas políticas de comércio exterior implementadas nesse contexto.

O Chile, que até 1973 desenvolvia uma política de substituição de importações, operou uma profunda ruptura em sua política econômica

adotando um tratamento liberal para a estabilização dos preços e para o comércio exterior. A política macroeconômica prescindiu de qualquer mecanismo de controle de preços, limitação das taxas de juros e incentivos setoriais. Complementarmente, eliminou a multiplicidade de taxas de câmbio e flexibilizou a regulamentação bancária no país, dentre outras medidas voltadas à desregulamentação da economia.

Não obstante o câmbio, entre 1974 e 1979, ter sido recorrentemente utilizado como instrumento de política anti-inflacionária, a orientação da política de comércio exterior logrou êxito em seguir um recorte liberal, redefinindo a estrutura tarifária vigente e eliminando as principais barreiras não-tarifárias. O esforço de desregulamentação extinguiu as cotas, terminou com a exigência de aprovação governamental e com o depósito compulsório e limitou a proibição de importações, que antes se estendia a 187 itens, a apenas seis produtos.

A revisão tarifária, concluída em 79, definiu uma alíquota uniforme de 10%, no lugar de uma estrutura altamente autarquizante (com tarifa média e dispersão elevadas) herdada do período de substituição de importações. Apesar de algumas revisões do nível de proteção, decorrentes da retração do crédito internacional ao longo da década de 80 e de demandas por proteção por parte de segmentos da indústria nacional, a abertura chilena obteve sucesso e atualmente a alíquota consolidada no GATT é uniforme em 15% (1).

A abertura do comércio exterior e a orientação liberal das políticas de estabilização e industrial implicam uma inserção internacional a partir dos setores em que o país conta com vantagens comparativas. No caso chileno, isto significou uma especialização centrada em indústrias intensivas em recursos naturais e uma desindustrialização em setores relativamente menos competitivos.

Os efeitos positivos dessas medidas foram, então, a intensificação do comércio exterior chileno, a diversificação das exportações em torno dos manufaturados do cobre e o crescimento das exportações de produtos agro-industriais -- principalmente frutas e derivados da pesca -- derivados de madeira, papel e celulose e outros minerais como prata e molibdênio(2). A partir da década de 80, além da ampliação dos tipos de produtos comercializados, as exportações chilenas diversificaram,

ainda, seu mercado, aumentando a participação dos países em desenvolvimento ou de desenvolvimento recente -- notadamente Coréia, Taiwan, China e Brasil -- em detrimento dos países desenvolvidos(3).

Dentre os efeitos criticáveis da estratégia de inserção internacional chilena, destacam-se seu caráter excessivamente primário- exportador e a ocorrência de impactos desindustrializantes sobre seis dos dezessete setores industriais, tendo sido o automobilístico o mais afetado. Na agricultura, os custos da liberalização do comércio exterior recaíram sobre o cultivo de cereais(4).

A resposta brasileira à crise dos anos 70 assumiu contornos distintos. Frente à necessidade de reajustar as contas externas, as autoridades governamentais preferiram aprofundar o processo de substituição de importações, estimulando a implantação doméstica de indústrias produtoras de insumos básicos e bens de capital, evitando a alternativa do desaquecimento da demanda interna. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) precisava, contudo, gerir uma política de comércio exterior sob forte restrição de divisas internacionais.

A política de comércio exterior fundamentou-se, em linhas gerais, no contingenciamento administrativo (como o Anexo C, por exemplo), na adoção de barreiras não-tarifárias às importações e na concessão de incentivos fiscais às exportações. A política de importações perderia sua função de alterar seletivamente a alocação de recursos na economia para se ater ao controle de importações cuja finalidade restringia-se estritamente à complementação da oferta doméstica. A estrutura tarifária era fortemente caracterizada pelas heranças do desenvolvimento por substituição de importações, apresentando tarifa média elevada e grande dispersão em torno dela.

O segundo choque do petróleo, o novo aumento das taxas de juros internacionais e a necessidade de medidas de controle do balanço de pagamentos, no início dos anos 80, impediram que as tentativas de flexibilização do controle administrativo às importações lograssem êxito, mesmo na vigência de uma política cambial sustentada em maxidesvalorizações. Assim, a política de importação brasileira ao longo da década caracterizou-se basicamente pela superposição de tarifas aduaneiras muito elevadas às restrições não-tarifárias e pela

vigência de regimes especiais que proporcionavam reduções do imposto efetivamente pago através da concessão de benefícios fiscais.

Até 1990, o esforço de liberalização do comércio exterior restringiu-se à eliminação lenta dos mecanismos burocráticos de controle e da redundância tarifária. A desmontagem do aparato protecionista teve início em 84, mas sua modificação mais profunda ocorreu em 90 e 91, respectivamente, com a extinção da quase totalidade das barreiras não-tarifárias e a revisão dos impostos de importação. A reforma tarifária a ser implementada gradualmente até 94 objetiva levar as alíquotas modal e mediana para 20% e a média em 14,2%, aumentando, com isso, a exposição da economia nacional à concorrência externa.

Neste contexto, a participação brasileira no comércio mundial ao longo da década de 80 foi baixa, tendo inclusive se reduzido a partir de 1984. O aumento das exportações resultante da política cambial, dos incentivos fiscais e da competitividade da indústria nos setores montados ao longo do II PND e em outros onde há tradicional vantagem comparativa foram compensadas pela diminuição das importações. O país detinha uma economia basicamente autarquizada e observou-se, nesse período, uma tendência à concentração da pauta de exportações.

As tabelas 1.1, 1.2 e 1.3 apresentam evidências empíricas acerca das estratégias de inserção internacional dos dois países durante a década de 80, discutida anteriormente. A tabela 1.1 mostra que, enquanto o grau de abertura da economia brasileira em 1991 permanecia no mesmo valor que em 80, o peso do comércio exterior na economia chilena havia aumentado em 50%, resultado de uma expansão de 41% das importações e da duplicação das exportações. Na tabela 1.2, por outro lado, é visível a diversificação da pauta de exportações chilenas, a partir do aumento do peso dos produtos agrícolas e alimentares, principalmente, em detrimento do cobre (minério e metal), enquanto que, na brasileira, percebe-se o declínio da importância dos produtos primários em relação aos manufaturados. A tabela 1.3, finalmente, revela o sucesso relativo do processo de substituição de importações no Brasil e da estratégia chilena de especialização nos setores em que há amplas vantagens comparativas: entre 1970 e 89, o peso dos manufaturados no total das importações brasileiras diminuiu de 68% para 57%, ao passo que o Chile reduz, notadamente a partir de 1975, a importação de

produtos intensivos em recursos naturais e aumenta a de manufaturados.

Esse padrão de desenvolvimento brasileiro, sustentado na substituição de importações, impediu que o país promovesse efetivamente o incremento do intercâmbio intra-regional. O relativo isolamento da economia brasileira com relação à América Latina, entretanto, não se aprofundou entre Brasil e Chile durante a década de 80, quando se constatou o aumento do volume de comércio entre ambos.

Entre 1980 e 1991 o comércio bilateral Brasil-Chile aumentou 136%, enquanto que o volume de comércio do Chile, o parceiro menos protecionista, com o resto do mundo cresceu 66%. Este desempenho é proveniente tanto do incremento das exportações brasileiras quanto da chilena que, entre 1985 e 1991, expandiram 184% e 188%, respectivamente. Os benefícios auferidos pelo Chile, nesse contexto, podem ser identificados, quando se verifica que o peso das exportações chilenas para o Brasil no total exportado pelo país, entre 1988/91, cresceu aproximadamente 31% em relação a 1980, enquanto que o mesmo indicador aplicado para o Brasil não se alterou nesse período (ver tabela 1.4).

O equilíbrio das relações entre esses dois parceiros comerciais se expressa, finalmente, na relação entre o superávit do Brasil com o Chile e o superávit do Brasil com o resto do mundo. Tomados como proporção das respectivas correntes de comércio, esses dados mostram que o superávit brasileiro médio com o Chile, ao longo da década, não chega a 40% do resultado brasileiro com o resto do mundo. Ademais, dentre os países com nível de desenvolvimento semelhante, Peru, Venezuela e Colômbia, o Chile é o país cujo comércio bilateral com o Brasil apresenta o melhor desempenho: entre 1975 e 1991, o superávit comercial brasileiro com este país é sempre proporcionalmente inferior ao desempenho obtido com o resto do mundo (ver tabela 1.5).

O padrão de comércio inter-setorial desenvolvido entre os dois países parece sugerir que suas estruturas produtivas agrícola e industrial são essencialmente complementares. Ao longo da década, o peso das exportações de cobre, que em 1991 respondiam ainda por 60% do total, diminui levemente e há alguma diversificação para os setores de frutas,

produtos químicos, livros, conservas e adubos. A diversificação da pauta de exportações chilenas para o Brasil, contudo, ocorre num ritmo inferior ao de suas exportações para o resto do mundo. Neste caso, entre 1980 e 1991, o peso do cobre nas exportações globais chilenas cai de aproximadamente 88% para 51% contra os 60% da pauta bilateral, mencionado anteriormente. O desempenho exportador chileno é, ainda, caracterizado pela alteração da composição das vendas deste produto, expressa pelo aumento da participação do minério em detrimento do refinado. A pauta de exportação brasileira também apresenta certa alteração, ao longo desse período: cresceram as vendas de bens de capital e insumos básicos em detrimento dos bens de consumo. Os automóveis, contudo, são ainda o principal item de exportação e em 1991 respondiam por 27% do total (ver tabela 1.6).

O comércio bilateral entre Brasil e Chile apresenta-se como exemplo paradigmático dos resultados obtidos pela teoria clássica de comércio exterior. Partindo da noção de vantagens comparativas, esta escola sustenta que vale a pena comercializar sempre que existam desníveis significativos nos custos de oportunidade de duas economias. Nesse sentido, ao longo da década de 80, Brasil e Chile mantiveram um comércio bilateral crescente, fundamentado nas complementariedades setoriais, tendo cabido ao Chile, como parceiro de menor porte, os principais benefícios desse intercâmbio.

A análise do desempenho do comércio bilateral entre estes países não pode, contudo, desconsiderar a existência, à época, de instrumentos institucionais de promoção. Criados no âmbito da ALADI e do Tratado de Montevideu, os Acordos de Alcance Parcial, a Preferência Tarifária Regional e o Programa Regional de Recuperação e Expansão do Comércio procuravam compensar os elevados obstáculos ao comércio intra-regional decorrentes, dentre outros, da política comercial brasileira. De fato, em 1984, 84% das importações brasileiras provenientes do Chile eram negociadas, enquanto que, em 1988, esse número alcançava 89%. Em 1988, apenas 24% das importações chilenas provenientes do Brasil eram negociadas (ver tabela 1.7).

Com o incremento do comércio bilateral de forma equilibrada e o crescimento das exportações chilenas para o Brasil, num momento em que nesta economia vigoravam importantes obstáculos ao intercâmbio

comercial, tornam pertinente indagar a relevância dos acordos, mais especificamente do AAP3, neste desempenho.

(1) Conforme GATT 1991. "Trade Policy Review - Chile 1991. vol 2.

(2) Conforme Hachette, H. (1991): "Chile: trade liberalization since 74". In: Shepherd, G. & Langoni, G. (eds.) - "Trade Reform: Lessons from eight countries". International Center for Economic Growth.

(3) Conforme French-Davis, R.; Leiva P. & Madrid, R. (1991): "La apertura comercial en Chile". Série Estudios de Política Económica n° 1. UNCTAD.

(4) Conforme Hachette (1991)

Tabela 1.1

COMERCIO EXTERIOR E PIB - BRASIL E CHILE

País	Anos	Exportação	Importação	Saldo	Corrente de	Produto	Exportação	Importação	Grau de
		(fob)	(cif)	(a-b)	Comercio	Interno	/PIB	/PIB	Abertura
		(a)	(b)		(a+b)	Bruto /	(a/c)*100	(b/c)*100	(a+b)/2/c*100
US\$ MILHOES						Relação do PIB (%)			
Brasil.....	1980	20.132	24.961	(4.829)	45.093	234.459	8,59	10,65	9,62
	1984	27.005	15.210	11.795	42.215	210.149	12,85	7,24	10,04
	1985	25.594	14.332	11.262	39.926	222.189	11,52	6,45	8,98
	1988	33.789	16.055	17.734	49.844	291.866	11,58	5,50	8,54
	1989	34.383	20.016	14.367	54.399	301.498	11,40	6,64	9,02
	1990 p	31.414	22.459	8.955	53.873	289.438	10,65	7,76	9,31
	1991 p	31.621	22.977	8.644	54.598	292.911	10,80	7,84	9,32
Chile.....	1980	4.671	5.124	(453)	9.795	27.564	16,95	18,59	17,77
	1984	3.657	3.191	466	6.848	19.188	19,06	16,63	17,84
	1985	3.823	2.743	1.080	6.566	15.996	23,90	17,15	20,52
	1988	7.052	4.833	2.219	11.885	22.081	31,94	21,89	26,91
	1989	8.080	6.502	1.578	14.582	25.372	31,85	25,63	28,74
	1990 p	6.310	7.037	1.273	15.347	27.791	29,90	25,32	27,61
	1991 p	8.929	7.354	1.575	16.283	31.311	28,52	23,49	26,00

p: preliminar

1/PIB : Brasil 1980/85 = convertido pela taxa media de cambio (venda) Cr\$/US\$ (BCB - nao reflete o poder paritario de compra.

: Brasil 1988/91 = valores em dolares ajustados pela taxa real de variacao anual do PIB divulgada pelo IBGE.

: Chile = convertido pela taxa media de cambio(venda) Peso/US\$ do IFS/FMI(linha rf).

Fontes : International Financial Statistics/FMI(varios numeros); Brasil : FIBGE, CACEX/CTIC e CIEF/MEFP

Elaboracao : FUNCEX

Tabela 1.2

EXPORTAÇÃO DO BRASIL E CHILE - POR CATEGORIAS PRINCIPAIS DE PRODUTOS

País	Valor Total (US\$milhao)	Por categorias principais de exportação (%)									
		Produtos alimentares	Materiais agrícolas	Combustíveis	Metais e minerais	Produtos Manufaturados			Não identificados		
						Total	Produtos químicos	Outros manufat.		Material de transporte	
Brasil	1970	2.739	63,3	11,9	0,6	10,1	13,2	1,4	8,3	3,5	0,9
	1975	8.670	54,1	3,9	2,3	12,4	25,3	2,1	12,8	10,3	2,1
	1980	20.132	46,3	4,0	1,8	9,4	37,2	3,6	16,8	16,9	1,4
	1985	25.594	36,8	2,6	6,3	9,4	43,9	6,6	22,1	15,2	0,9
	1988	33.789	29,2	3,8	3,6	11,5	51,1	5,5	25,6	20,0	0,8
	1989	34.392	28,7	3,9	3,7	12,1	50,3	5,3	25,9	19,1	1,4
Chile	1970	1.234	4,5	2,9	-	88,1	4,3	1,3	2,2	0,8	0,1
	1975	1.649	10,3	6,8	0,9	72,0	10,0	3,8	5,5	0,8	-
	1980	4.671	14,9	10,0	1,3	64,1	9,1	4,0	3,1	1,9	0,6
	1985	3.823	25,1	8,3	0,5	58,3	6,9	2,6	3,6	0,7	0,7
	1988	7.052	26,6	11,6	0,3	51,0	7,6	2,1	4,6	0,9	2,8
	1989	8.190	26,8	11,6	0,3	51,6	6,8	1,9	4,1	0,8	2,9

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics/United Nations - 1990

Tabela 1.3

IMPORTAÇÃO DO BRASIL E CHILE - POR CATEGORIAS PRINCIPAIS DE PRODUTOS

País	Valor Total (US\$milhao)	Por categorias principais de importacao (%)								Nao identifi- cados	
		Produtos alimentares	Materiais agricolas	Combusti- veis	Metais e minerais	Produtos Manufaturados			Material de transporte		
						Total	Produtos quimicos	Outros manufat.			
Brasil	1970	2.845	10,9	1,9	12,4	5,9	68,4	16,6	16,5	35,2	0,6
	1975	13.578	6,2	1,5	26,2	4,2	62,0	12,8	17,5	31,7	-
	1980	24.961	9,6	1,3	43,1	5,1	40,8	13,9	7,5	19,5	-
	1985	14.332	9,0	1,7	47,2	4,1	37,9	12,0	6,9	19,0	0,1
	1988	16.055	5,1	3,0	30,1	5,2	56,5	17,0	10,6	28,9	-
	1989	20.016	9,3	3,5	22,5	7,2	57,4	15,7	14,7	27,0	-
Chile	1970	930	14,6	4,7	6,2	2,1	72,1	11,6	17,8	42,6	0,3
	1975	1.534	18,5	2,5	19,8	2,4	56,3	10,7	12,9	32,7	0,5
	1980	5.124	15,0	1,8	18,4	1,7	59,6	8,8	17,4	33,4	3,5
	1985	2.743	8,3	3,1	19,3	1,9	64,8	15,1	18,3	31,4	2,6
	1988	4.833	5,3	3,1	12,3	1,8	75,5	15,1	19,5	40,9	2,1
	1989	6.496	3,6	2,5	12,4	1,7	77,9	13,0	20,7	44,3	2,0
	1990	7.022	4,4	2,2	15,7	1,2	75,3	11,8	20,2	43,4	1,3

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics/United Nations - 1990

Tabela 1.4

COMERCIO BILATERAL BRASIL-CHILE (1)

(em US\$ mil)

Ano	Exportacao (A)	Importacao (B)	Saldo Comercial (A-B)	Corr. de Comercio (A+B)	Export. Br-Ch/ total Br (%)	Export. Ch-Br/ total Ch (%)
1975	99.849	105.238	(5.389)	205.087	0,01	0,07
1980	450.635	434.630	16.056	885.316	0,02	0,09
1984	280.854	224.800	56.054	505.654	0,01	0,06
1985	238.188	216.282	21.906	454.470	0,01	0,06
1988	542.257	348.585	193.672	890.842	0,02	0,05
1989	692.522	515.136	177.386	1.207.658	0,02	0,06
1990	483.671	485.420	(1.749)	969.091	0,02	0,06
1991	677.281	493.641	183.640	1.170.922	0,02	0,05

Nota: (1) Dados tomados a partir das Exportacoes e Importacoes brasileiras.

Fonte: DECEX, IFS(FMI)

Elaboracao: FUNCEX

Tabela 1.5

INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR (1)
Brasil/paises selecionados ALADI

Ano	CHILE	VENEZUELA	PERU	COLOMBIA
1975	0,16	0,51	2,15	2,61
1980	0,30	5,32	0,88	8,30
1984	0,18	0,59	1,21	3,05
1985	0,18	0,37	0,80	3,23
1988	0,62	1,63	0,79	2,57
1989	0,57	0,26	0,48	3,02
1990	0,12	1,90	1,95	4,55
1991	1,06	2,17	0,54	3,81

Nota: (1) O indicador e calculado da seguinte forma:

$$\frac{[(Exp-Imp)/(Exp+Imp)]_{Brasil-Pais}}{[(Exp-Imp)/(Exp+Imp)]_{Brasil-Mundo}}$$
 Fonte: CTIC/DECEX.
 Elaboracao: FUNCEx.

Tabela 1.6

COMPOSICAO DO COMERCIO EXTERIOR BRASIL - CHILE

EXPORTACAO BRASILEIRA PARA O CHILE

CAP.	DISCRIMINACAO	PARTICIPACAO PERCENTUAL (%)						
		1991	1990	1989	1988	1985	1984	1980
67	Veiculos automoveis, tratores, ciclos, etc	27,75	23,55	35,43	37,40	12,04	6,83	41,05
72	Ferro fundido, ferro e aço e suas obras (2)	13,16	11,59	7,74	5,18	5,10	4,41	6,02
84	Caldeiras,maq.,apar.e instrumentos.mecan. - Materias texteis e suas obras (1)	11,90	15,01	14,27	10,91	12,77	9,78	9,32
85	Maquinas, aparelhos e mats. eletricos, etc	6,34	5,37	5,84	5,98	6,65	11,39	5,50
39	Maquinas, aparelhos e mats. eletricos, etc	5,19	9,39	6,88	4,86	5,71	4,80	2,73
39	Plasticos e suas obras	4,67	5,24	4,70	6,40	4,76	5,51	1,97
48	Papel e cartao e suas obras	4,49	4,44	3,69	3,77	3,66	3,84	2,06
76	Aluminio e suas obras	3,10	3,22	2,85	2,50	2,52	3,06	1,92
	- Produtos quimicos (3)	2,90	3,57	2,62	3,79	3,16	3,22	0,91
40	Borracha e suas obras	2,82	3,16	1,85	1,58	3,25	2,22	1,13
9	Cafe,ca, mate e especiarias	1,87	1,80	1,26	1,85	2,47	2,49	2,91
	- Demais	15,61	13,66	11,88	15,77	36,90	42,42	23,88
	- TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1): Secao XI (2): O capitulo 72, a partir de 1989, 72 = caps. 72 + 73 (3) : Somatorio dos cap. 28 + 29
 Fonte: CTIC/DECEX Elaboracao : FUNCEX

IMPORTACAO BRASILEIRA DO CHILE

CAP.	DISCRIMINACAO	PARTICIPACAO PERCENTUAL (%)						
		1991	1990	1989	1988	1985	1984	1980
26	Minerios, escorias e cinzas	29,99	33,48	32,75	46,51	30,92	19,19	6,21
	- Minerio de cobre	28,64	31,83	28,26	42,56	24,64	13,04	0,00
74	Cobre e suas obras	29,50	18,62	24,06	26,97	44,37	50,67	65,50
8	Frutas, cascas de citricos e de meloes	9,08	7,83	7,54	3,58	3,98	3,35	2,86
	- Produtos quimicos (2)	4,27	7,16	3,71	3,49	4,80	4,31	1,38
49	Livros, jornais, gravuras e outs.prod. graficos	3,74	1,43	1,14	0,47	0,00	0,00	0,00
20	Preparacoes de produtos hortícolas, frutas, etc	3,58	3,40	0,29	0,16	0,04	0,04	0,05
31	Adubos e fertilizantes	3,21	3,48	3,58	3,62	5,73	5,55	2,48
7	Prods. hortícolas, plantas, raizes, etc, comest.	2,99	3,44	3,80	1,07	1,65	1,52	1,51
48	Papel e cartao e suas obras	2,86	4,44	5,93	2,83	2,96	6,53	3,78
47	Pastas de madeira ou outras mat. fibrosas, etc	2,77	3,93	5,69	4,37	2,36	1,70	6,26
71	Perolas, pedras preciosas, etc. e s/obras, moeda (1)	2,60	5,40	5,78	2,70	0,00	0,00	2,69
	- Demais	5,33	7,39	5,73	4,23	3,19	5,15	7,08
	TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) : Trata-se de importacao de prata em forma bruta. (2) : Somatorio dos cap. 28 + 29
 Fonte: CTIC/DECEX Elaboracao : FUNCEX

Tabela 1.7

COMERCIO NEGOCIADO E NAO-NEGOCIADO BRASIL/CHILE

(US\$ milhas)

EXPORTACOES	BRASILEIRAS P/ CHILE					CHILENAS P/ BRASIL				
	Ano	1984	1985	1986	1987	1988	1984	1985	1986	1987
Negociado	34,0	101,4	71,9	94,3	137,7	203,7	167,1	209,6	263,3	325,0
(%)	11,5	40,7	29,0	24,8	24,8	84,8	73,2	69,9	70,1	88,6
Nao Negoc.	262,3	147,5	175,7	285,7	417,1	36,5	61,3	90,3	112,4	42,0
(%)	88,5	59,3	71,0	75,2	75,2	15,2	26,8	30,1	29,9	11,4
Total	296,4	248,9	247,6	380,0	554,8	240,2	228,4	299,9	375,7	367,0
(%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ALADI

(ver seção I). A importância desse produto diminui somente a partir de 1988, período em que a produção nacional de cobre refinado adquire gestão eficiente. Esta coincidência sugere, então, que a alteração na pauta das exportações chilenas para o Brasil resulta muito mais de substituição de importações realizadas em âmbito doméstico do que do AAP3.

Um dos resultados da teoria acerca dos acordos alfandegários (Viner, 1953; Lipsey, 1960; Meade, 1955 dentre outros) é que os ganhos para as economias envolvidas serão tanto maiores quanto maior for o conjunto de mercadorias produzidas em comum. Ao contrário do que se poderia supor intuitivamente, quanto maior for a complementariedade das economias envolvidas menor é o efeito de criação de comércio e, conseqüentemente, menores os ganhos provenientes dos acordos.

Outra conclusão é que os acordos alfandegários, quando não assumem um caráter mais geral (União Aduaneira ou Mercado Comum), são utilizados em contextos onde existem elevados obstáculos ao intercâmbio intra-regional. Tendo como objetivo promover o comércio exterior sem descaracterizar o arcabouço geral protecionista existente, sua funcionalidade é diretamente proporcional à dimensão das práticas protecionistas empregadas por um dos parceiros.

A progressiva liberalização do comércio exterior diminui a utilidade do acordos como indutor dessa atividade. Sua sobrevivência passa a estar vinculada à capacidade de pressão dos

grupos econômicos que obtenham rendas extras de sua existência. Generalizando o argumento de Krueger (1974), quando perdem seu papel de instrumento de política econômica para a dinamização do comércio intra-regional, os acordos sobrevivem apenas como resultado da ação de "lobbies" e grupos de pressão voltados para as atividades de "rent-seeking".

Os principais resultados das teorias sobre acordos comerciais sugerem que os ganhos em termos de bem-estar para Brasil e Chile provenientes do AAP3 são naturalmente pequenos em virtude da complementariedade de suas economias. O acordo tinha importância, contudo, enquanto instrumento de dinamização do comércio intra-regional num contexto

II. O Acordo de Alcance Parcial no.3 e as relações comerciais Brasil-Chile

Ao estabelecer em 1980 uma ampla revisão dos princípios que haviam regido o processo de integração latino-americano ao longo das duas décadas anteriores, o Tratado de Montevideu definiu, através da criação da ALADI, uma nova concepção de integração. Esta concedia aos estados membros ampla liberdade na formulação de suas políticas internas e maior liberdade/flexibilidade para estabelecer acordos bilaterais entre grupos de países, em detrimento da definição de regras rígidas de aplicação de mecanismos multilaterais, cuja utilização, no âmbito da extinta ALALC, havia apresentado resultados pouco satisfatórios em relação ao objetivo de longo prazo de estabelecer um mercado comum latino-americano.

Assim, três dos principais instrumentos da ALALC foram abandonados com o advento da nova associação: a cláusula de nação mais favorecida, que estendia obrigatoriamente a todos os países membros as preferências comerciais negociadas bilateralmente, a meta de estabelecer uma tarifa externa comum em relação aos países não-membros, e a existência de prazos fixos para o cumprimento de etapas determinadas do processo de integração.

A partir da criação da ALADI, diversos instrumentos de negociação foram definidos para promover e regular as transações entre as economias da região. Todavia, ao longo da década de 80, os empreendimentos de promoção do comércio na região apoiaram-se em três principais mecanismos: a Preferência Tarifária Regional (PTR), aplicável a todos os bens que entram no comércio intra-regional, menos aqueles incluídos nas listas nacionais de exceção; o Programa Regional de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC), iniciado em 1989, que estabelece margens de preferência de até 80% aplicáveis aos bens que integram a pauta atual de importações adquiridas de países de fora da região e os Acordos de Alcance Parcial (AAP).

Os AAP's são aqueles de cuja celebração não participa a totalidade dos países-membros. Visam basicamente criar condições para o aprofundamento do processo de integração regional através de sua progressiva multilateralização. Por intermédio deste tipo de acordo é

facultado aos países da ALADI negociar bilateralmente o estabelecimento de listas de produtos e respectivas "margens de preferência", que reduzem as alíquotas (nominalmente inscritas na tarifa) do imposto de importação cobradas para os parceiros celebrantes do acordo.

As tabelas 2.1 e 2.2 apresentam informações relativas ao comércio entre o Brasil e os países da ALADI para anos selecionados da década de 1980. A primeira descreve as parcelas das importações/exportações brasileiras negociadas na ALADI por país de origem/destino, e a segunda apresenta informações relativas ao comércio realizada ao amparo dos diversos instrumentos de negociação.

Como é possível observar na tabela 2.1, as parcelas das importações brasileiras amparadas por instrumentos de negociação da ALADI são bem maiores quando comparadas com as parcelas das exportações negociadas. Esta informação reflete as dificuldades dos demais países em concederem reduções dos níveis de proteção para as exportações brasileiras sem colocar em risco a produção local. Nestas circunstâncias, o procedimento adotado pelos países na concessão de benefícios às exportações brasileiras tem sido o de limitar a redução dos níveis tarifários a produtos e setores que não são relevantes do ponto de vista da pauta de comércio entre os países.

No que diz respeito aos instrumentos de negociação a tabela 2.2 permite constatar que, para o período selecionado, a maior parte das importações brasileiras negociadas na ALADI foi realizada através dos AAP's, que foi, sem dúvida, o instrumento mais importante de intermediação do comércio negociado na região ao longo da década de 1980. Neste sentido, cabe destacar que três dos mais importantes parceiros comerciais brasileiros na ALADI -- Argentina, Chile e Uruguai -- tiveram acesso ao mercado brasileiro principalmente através desse instrumento de negociação.

Não obstante a relevância dos AAP's enquanto instrumento de intensificação do comércio, como a liberalização comercial intra-ALADI definida nas negociações ainda é bastante restrita, estes acordos privilegiam apenas um conjunto pequeno de fornecedores ou até mesmo um único fornecedor localizado em determinado país. Não é

difícil verificar situações nas quais os exportadores se apropriam de uma fração (ou totalidade) da margem de preferência, praticando preços de exportação para os países da ALADI superiores aos preços de exportação para outros mercados.

O acesso limitado a mecanismos que permitem a penetração de importações em mercados protegidos cria espaço para práticas de "rent-seeking". Segundo A. Krueger (1984), as empresas passam a alocar recursos e a concorrer entre si pela obtenção de licenças especiais de importação. Portanto, alguns instrumentos de regulação do comércio tornam-se fonte de renda extra, na medida em que a obtenção de condições privilegiadas de acesso a determinados mercados implica a "eliminação" de competidores potenciais.

As relações comerciais entre o Brasil e o Chile estão de maneira significativa apoiadas na utilização dos AAP's. Assinado em 1983, o AAP3 permitiu que, na década de 1980, por exemplo, em torno de 90% das exportações chilenas para o mercado nacional se beneficiassem das reduções tarifárias previstas no referido acordo. A contrapartida das concessões tarifárias oferecidas pelo Chile confere amparo bem menos abrangente às exportações brasileiras para aquele mercado. Como o AAP3 constitui o único instrumento relevante de promoção do comércio entre os dois países (além do AAP3 o Brasil e o Chile assinaram apenas o AAP de complementação econômica; todavia, o montante de comércio realizado sob o referido acordo é insignificante), a tabela 2.1 fornece informações relevantes quanto à parcela das exportações brasileiras beneficiadas com a aplicação das margens de preferência: 11% e 29%, respectivamente para os anos de 1984 e 1989.

Embora os países tenham realizado negociações envolvendo uma ampla lista de produtos, quando se examina a pauta de importação brasileira proveniente do Chile (ver tabela 2.4), constata-se que o AAP3 amparou exportações de um conjunto significativamente pequeno de mercadorias, em geral minérios (cobre, prata e molibdênio), produtos da metalurgia do cobre e frutas (uva, nozes e tomate). Assim, as mercadorias selecionadas representam, para os anos de 1986 e 1989 73% do total importado pelo Brasil no âmbito do AAP3 e 67% para o ano de 1991. A análise destas informações permite ressaltar não só que a pauta de exportação chilena para o Brasil é bastante concentrada, mas

também que o AAP3 é utilizado para promover, em condições privilegiadas de acesso ao mercado brasileiro, a exportação de produtos nos quais o Chile possui vantagens comparativas incontestáveis (conforme seção I). Portanto, a competitividade destes produtos e, conseqüentemente, o acesso facilitado ao mercado brasileiro parece não depender das condições geradas pela redução dos gravames incidentes sobre os produtos negociados no âmbito do AAP3.

Em contrapartida, a abrangência das concessões chilenas é bem menor se comparada com o universo de produtos da pauta de exportação brasileira favorecida pelo AAP3. A tabela 2.5 lista os produtos da pauta de exportação para o Chile com valores de exportação FOB maiores do que 5 milhões de dólares. Dos trinta produtos apresentados apenas quatro (mate, rolos de aço, papéis

papéis e peças para veículos) estavam resguardados pelas concessões chilenas definidas no âmbito do referido acordo. A tabela 2.6 apresenta os principais produtos importados pelo Chile amparados pelo AAP3. O argumento apresentado anteriormente é reforçado pela comparação dos dados das tabelas 2.5, 2.6 e 2.7. As concessões chilenas incluem um conjunto de produtos menos representativo na pauta de importação proveniente do Brasil. Ademais, as margens de preferência são significativamente inferiores àquelas conferidas pelo Brasil aos produtos exportados pelo Chile e as exceções à aplicação das concessões -- fixação de cotas e especificação restrita das mercadorias amparadas pelo acordo -- encerram uma parcela não desprezível dos produtos.

Um outro aspecto importante relativo ao AAP3 refere-se à aplicação das margens de preferência incidentes sobre os produtos negociados. Na tabela 2.7 foram selecionados os produtos negociados cujos valores na pauta de importação do Brasil proveniente do Chile são mais representativos. A análise da tabela permite constatar que as margens de preferência negociadas são bastante elevadas -- para a maioria dos produtos a margem de preferência é de 100% -- e que, além do malte, foram beneficiadas por uma ampliação das margens de preferência, durante a vigência do acordo, exclusivamente os produtos da metalurgia do cobre.

Como as alíquotas incidentes sobre estes produtos encontram-se em níveis já bastante reduzidos e estarão ainda sendo periodicamente revistos até 1994, quando se encerra o cronograma de reformas da tarifa aduaneira do Brasil, a aplicação de margens de preferência elevadas representa a cobrança de gravames residuais significativamente baixos e progressivamente menores.

Recentemente os produtos da metalurgia do cobre foram objeto de aplicação da cláusula de salvaguarda por parte do Brasil (Portaria nº 141 de 18.02.92 do Ministério da Economia). Com aplicação prevista nas normas dos AAP's, por intermédio deste mecanismo os países signatários estabelecem uma quota para a importação de produtos sempre que ocorram importações que causem ou ameacem causar prejuízo grave a uma atividade produtiva de significativa importância para as economias. A aplicação da cláusula de salvaguarda (pode vigorar por um ano, prorrogável por mais dois períodos consecutivos de um ano) constitui requisito prévio para retirada de preferências que tiverem sido outorgadas para a importação de produtos negociados no âmbito dos AAP's.

Quanto aos impactos da integração no Cone Sul sobre a utilização dos instrumentos de promoção do comércio regional, os países do MERCOSUL definiram, para o período de transição até 1994, critérios comum para renegociação, com outros países membros da ALADI, dos mecanismos previstos no Tratado de Montevideu de 1980. No que respeita à aplicação dos AAP's, a vigência dos referidos acordos, que cada país membro do MERCOSUL venha a subscrever com outros países da ALADI, não poderá estender-se além de 31.12.94. No caso das concessões cuja vigência se estenda além de 31.12.94, resultantes de AAP's já subscritos, as mesmas deverão ser renegociados a partir da definição da tarifa externa comum e antes da data limite definida para a implementação do MERCOSUL. Este aspecto é de particular importância no caso da renegociação do AAP3, dado que as margens de preferência conferidas pelo Brasil às exportações chilenas são, via de regra, superiores às margens de preferência recíprocas atualmente vigente entre os países do MERCOSUL.

Tabela 2.1
Participação do Comércio Exterior Brasileiro Negociadas na ALADI
(%) (em valor)

Destino / Origem	1 9 8 4			
	Exportações		Importações	
	negociadas	nao negoci.	negociadas	nao negoci.
Argentina	49	51	61	39
Bolivia	d	100	1	99
Chile	11	89	85	15
Colombia	21	79	91	9
Equador	1	99	100	d
Mexico	38	62	13	87
Paraguai	5	95	85	15
Peru	19	81	95	5
Uruguai	33	67	86	14
Venezuela	6	94	0	100
TOTAL	26	74	64	34

Destino / Origem	1 9 8 9			
	Exportações		Importações	
	negociadas	nao negoci.	negociadas	nao negoci.
Argentina	62	38	78	22
Bolivia	2	98	58	42
Chile	29	71	86	14
Colombia	16	84	55	45
Equador	1	99	100	d
Mexico	nd	nd	72	28
Paraguai	3	97	85	15
Peru	12	88	95	5
Uruguai	53	47	91	9
Venezuela	7	93	7	93
TOTAL	31	69	79	21

Fonte: ALADI

Obs: d = participação desprezível
nd = não disponível

Tabela 2.2
 IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DA ALADI, SEGUNDO OS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO E PAÍSES DE PROCEDÊNCIA (1)
 (em milhões de dólares)

Acordo	ACORDOS DE ALCANCE PARCIAL (*)				ACORDOS REGIONAIS DE ABERTURA DE MERCADOS				PREFERENCIA TARIFARIA REGIONAL				COMERCIO NAO NEGOCIADO			
	1986		1989		1986		1989		1986		1989		1986		1989	
País	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
ARGENTINA	542,8	45,9	936,6	43,5	0	0	0	0	0,6	50	6,2	31,3	160,6	30,3	147,9	28,7
BOLIVIA	0,7	d	1,1	d	2,5	100	10,7	3,9	0	0	0	0	7,1	1,4	10,2	1,9
COLOMBIA	1,7	0,1	6,1	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	2,8	0,5	7,4	1,5
CHILE	242,5	20,5	427,1	18,9	0	0	0	0	0	0	0	0	25,7	4,9	65,1	12,6
EQUADOR	3,1	0,3	5,2	0,2	0	0	2,1	0,7	0	0	0	0	13,3	2,5	0	0
MEXICO	56,7	4,8	113,6	5	0	0	0	0	0,6	50	11,7	59,1	76,4	14,4	40,6	7,9
PARAGUAI	88,4	7,5	86,9	3,8	0	0	256,1	95,4	0	0	1,9	9,6	56,9	10,8	5,8	1,1
PERU	34,5	2,9	151,2	6,7	0	0	0	0	0	0	0	0	33,6	6,3	6,5	1,3
URUGUAI	213,3	18	472,5	20,9	0	0	0	0	0	0	0	0	59,3	11,2	39,1	7,6
VENEZUELA	0	0	15,4	0,7	0	0	0	0	0	0	0	0	93,5	17,7	193,1	37,4
TOTAL DA AMOSTRA(1)	1183,7	100	2255,7	100	2,5	100	268,9	100	1,2	100	19,8	100	529,2	100	515,7	100
TOTAL DO ACORDO(2)	1250,3		2430,7		3,2		277,2		2,5		29,6		567,9		573,5	
(1)/(2)		94,8		93,2		78,1		97		48		66,4		93,2		89,9

Fonte: Ministerio da Economia

Obs: (1) considerando amostra de mercadorias NALADI com valor FOB > 500 mil dolares.

(*) incluem os Acordos de Alcance Parcial de Renegociação das Preferencias Outorgadas ate 1980, os Acordos de Complementação Economica e os Acordos de Natureza Comercial.

Tabela 2.3
Exportações Chilenas para o Brasil (em milhões de US\$)

	1986	1989	1991
total do comércio (1)	268.2	492.2	493.6
AAP3 (2)	242.5	427.1	286.4
(2)/(1)	90.4%	86.8%	58.0%

Fonte: CIEF

Tabela 2.4

Acordo de Alcance Parcial nº 3 (Brasil-Chile)
Principais mercadorias importadas pelo Brasil, segundo a NALADI
ano - 1986 (em US\$ milhões)

NALADI	especificação	FOB > 10 milh.
26.01.4.99	minério de cobre e conc.sulfetados	49.2
74.01.2.01	cobre bruto não refinado	12.8
74.01.3.01	cobre eletrolítico, brut., refinado	60.2
74.01.3.02	cobre refinado a fogo, em bruto	40.4
74.01.3.03	barras para fio de cobre	15.0
total amostra (1)		177.6
total do AAP3 (2)		242.5
(1)/(2)		73.2%

Ano - 1989 (em US\$ milhões)

NALADI	especificação	FOB > 10 milh.
26.01.4.99	minério de cobre e conc.sulfetados	145.6
26.01.9.41	minérios de molibdênio	16.0
31.05.1.01	nitrito de sódio e potássio	14.9
47.01.3.04	pasta quím. mad. ao sulfato, branq.	14.1
71.05.1.01	prata em forma bruta	17.7
74.01.2.01	cobre em bruto não refinado	19.6
74.01.3.01	cobre eletrolítico, brut., refinado	50.3
74.01.3.02	cobre refinado a fogo, em bruto	35.8
total amostra (1)		314.0
total do AAP3 (2)		427.1
(1)/(2)		73.5%

Ano - 1991 (em US\$ milhões)

NALADI	especificação	FOB > 7 milh.
08.04.0.01	uvas frescas	7.0
08.05.0.04	nozes c/ ou s/ casca fres. ou sec.	8.0
20.02.2.07	suco de tomate	7.6
26.01.4.99	minério de cobre e conc.sulfetados	27.6
31.05.1.01	nitr.de sódio e potássio	7.9
74.01.3.01	cobre eletrolítico, brut., refinado	110.3
74.01.3.02	cobre refinado a fogo, em bruto	25.8
total amostra (1)		194.2
total do AAP3 (2)		286.4
(1)/(2)		67.8%

Fonte: CIEF

Tabela 2.5

 PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS PARA O CHILE
 (Exportações acima US\$ 5 milhões)

VALOR	Produto	1991 (US\$ mil)	1989 (US\$ mil)	1986 (US\$ mil)	Margem de Prefer.
87.04.0.00	Chassis	46.868	31.625	-	nn
87.01.2.99	Onibus	25.026	25.027	-	nn
87.02.3.01	Caminhões acima de 50t	23.026	46.648	5.580	nn
87.02.1.99	Automoveis	16.498	91.441	-	nn
87.02.3.99	Pick-ups	16.286	27.452	-	nn
76.04.0.01	Tiras de aluminio	16.117	11.087	5.741	nn
73.13.3.01	Tiras e laminados de aco	12.862	-	-	nn
87.02.	Motores p/ automoveis	12.473	-	-	nn
39.02.2.01	Polietileno	11.720	9.033	7.093	nn
87.05.0.02	Carrocerias	11.668	6.912	-	nn
48.01.1.01	Papel p/ escrever	9.318	8.391	6.852	nn
73.10.0.01	Fio maquina	9.184	5.116	5.315	nn
55.09.0.02	Tecidos	9.165	8.998	-	nn
40.11.1.03	Pneumaticos	9.005	-	-	nn
87.02.3.01	Caminhões leves	8.599	16.621	-	nn
09.03.0.01	Mate	8.484	6.937	4.689	100
87.01.2.01	Tratores	7.186	6.063	10.590	nn
17.01.1.00	Acucar	7.158	-	-	nn
73.13.2.01	Rolos de aco	6.796	-	-	nn
37.03.1.02	Outros papeis	6.698	-	-	30
84.31.2.99	Maquinas p/ papel	6.394	5.823	-	40
85.15.1.21	Out. aparelhos de tv	6.196	9.566	-	nn
73.13.3.01	Laminados	6.045	-	-	nn
73.13.1.01	Rolos e laminados n.e.s.	5.747	-	-	nn
73.10.0.02	Barras de ferro	5.698	-	-	nn
56.05.2.03	Outros fios e tecidos	5.489	-	-	nn
87.06.0.00	Pecas p/ veiculos	5.231	5.117	-	30
73.13.3.01	Laminados planos	5.135	-	-	nn
84.01.1.99	Caldeiras	-	5.221	-	nn
87.02.9.99	Veiculos p/neve	-	5.678	-	nn
Total da Amostra (A)		320.072	332.756	45.860	-
Total Geral (B)		677.281	694.392	246.074	-
(A)/(B) (x)		47,26	47,92	18,64	-

Notas: nn = nao negociado
 Fonte: CTIC/DECEX

Elaboracao: FUNCEX

Tabela 2.6
Acordo de Alcance Parcial nº3 (Brasil-Chile)
Principais mercadorias importadas pelo Chile
FOB > US\$ 2 milhões

Ano-1990

Produtos	Valor (em US\$ mil)	Margem de Preferência (%)
Manteiga de cacau	2.700	100
Magnésia eletrofundida	2.412	50 (3)
Estireno	3.778	50 (2)
2 Etil hexanol	2.251	30
Papéis e cart.p/fotogr.	2.649	50/30 (4)
Polietileno	9.407	60
Polipropileno	2.481	50 (1)
Ferramentas p/perfuração	2.087	55/50 (3)(4)
Partes para motores	3.041	30 (3)
Turbinas hidráulicas	2.168	30 (3)
Compress.p/equip.frigor.	3.894	30 (3)
Calandras e laminadores	2.236	30 (3)
Elevadores	6.169	30 (3)
Mot.de corr. alternada	2.699	45 (3)
Gerad. de corr. altern.	4.870	50
Transf.de dieletr. liq.	3.148	50 (3)
Trat.rod.p/semi-reboq.	5.769	30
Tratores de rodas	2.082	30 (3)
Part.e acess.p/veicul.	2.468	30 (3)

FOB > US\$ 2 milhões

Ano-1991

Produtos	Valor (em US\$ mil)	Margem de Preferência (%)
Café cru	2.149	100
Erva mate	8.268	100
Manteiga de cacau	3.062	100
Magnésia eletrofundida	3.645	50 (3)
Estireno	2.791	50 (2)
2 Etil Hexanol	2.764	30
Papéis e cart.p/fotogr.	4.734	50/30 (4)
Polietileno	12.896	60
Polipropileno	2.205	50 (1)
Resinas epóxicas	2.147	50 (3)
Borracha (SBR)	2.375	30 (3)
Partes para motores	3.354	30 (3)
Compress.p/equip.frigor.	4.577	30 (3)
Mot.de corr. alternada	2.879	45 (3)
Trat.rod.p/semi-reboq.	9.724	30
Tratores de rodas	6.087	30 (3)

Fonte: Embaixada do Brasil em Santiago

- (1) mercadoria com cota de importação fixada;
- (2) beneficia mercadorias especificadas, fixando cota de importação;
- (3) beneficia apenas mercadorias especificadas;
- (4) preferências diferenciadas por mercadorias.

Tabela 2.7

EVOLUCAO DAS MARGENS DE PREFERENCIA NEGOCIADAS
NO AMBITO DO AAP No. 3 BRASIL - CHILE (concessões brasileiras)

NALADI	ESPECIFICACAO	MARGEM DE PREFERENCIA (%)			
		1983	1985	1988	1991
07.03.0.01	Azeitonas conserv. c/ agua salg.	89	83	95	95
08.04.0.01	Uvas frescas	100	100	100	100
08.04.0.02	Uvas secas	100	100	100	100
08.05.0.01	Amendoas	76	76	85	85
08.05.0.04	Nozes c/ou s/casca, fresc.ou sec.	86/91(1)	86/91	86/91	86/91
08.06.0.01	Macas frescas	100	100	100	100
08.12.0.13	Ameixas secas, c/ carocos	100	100	100	100
11.07.0.01	Malte int. ou part., torrado ou n.	44	56	65	65
22.05.0.01	Vinhos para mesa	30	30	30	30
26.01.4.99	Minerio de cobre e conc. sulfet.	nn(2)	100	100	100
26.01.9.41	Minerios de niobdenio	nn(2)	100	100	98
28.01.4.01	Iodo em bruto	100	100	100	100
29.04.2.05	Pentaeritritol	91	91	91	98
31.02.0.01	Nitrato de sodio natural	100	100	100	100
47.01.3.02	Pasta quim. de mad.ao sulf.,crua	100	100	100	100
47.01.3.04	Pasta quim. de mad. ao sulf.,branq	100	100	100	100
48.01.0.01	Papel de jornal/cart.	100	100	100	100
49.01.1.01	Livros tecnicos e cientif. c/capa	100	100	100	100
54.03.1.02	Fios de linho retorcidos	45	45	65	65
71.05.1.01	Prata em forma bruta	100	100	100	100
74.01.2.01	Cobre nao refinado	67	70	70	70
74.01.3.01	Catodos, palanquilhas e cobre ref.	67	75	75	75
74.01.3.02	Cobre refinado em outras formas	67	67	75	75
74.01.3.03	Barras ("wire bars")	67	75	75	75

Fonte: Diario Oficial da Uniao (diversas datas)

(1) margen de preferencia c/casca = 86%, s/casca = 91%

(2) produto nao negociado em 1983

III. O papel do AAP3 no comércio entre Brasil e Chile.

Quatro méritos poderiam ser atribuídos ao Acordo de Alcance Parcial nº 3 (AAP3): o de produzir um intercâmbio comercial Brasil-Chile adequado ao papel que deve desempenhar uma economia do porte da brasileira na promoção do comércio intra-regional; o de contribuir para dinamizar o comércio exterior chileno; o de gerar uma alocação de recursos mais eficiente e ganhos de bem-estar para os países envolvidos e o de viabilizar a expansão do comércio em contextos em que prevalecia uma política de comércio exterior protecionista na maior economia da região.

O intercâmbio bilateral Brasil-Chile é o que, na América Latina, melhor se adequa ao padrão de comércio recomendável entre países com o desnível de desenvolvimento existente entre ambos, combinando certa estabilidade no fluxo comercial com superávits brasileiros relativamente moderados (ver seção I). Examinando a situação existente com os outros parceiros da região, é possível verificar, por exemplo, que o comércio com a Colômbia é amplamente desequilibrado em favor do Brasil, não obstante 91% de suas exportações, em 1984 tenham sido negociados e que o comércio com a Venezuela é muito mais equilibrado, não obstante nenhuma parcela tenha sido negociada em 1984 ou 89. A evolução do comércio entre o Brasil e outras economias latino-americanas com estágio de desenvolvimento idêntico ao chileno, ao longo da década de 80, sugere que o padrão comercial estabelecido encontra mais relação com o grau de complementariedade das estruturas industriais e agrícolas envolvidas do que com os acordos de comércio eventualmente realizados.

O mérito de dinamizar o comércio exterior chileno é discutível mesmo durante a época em que prevaleciam restrições ao comércio intra-regional e o AAP3 era, teoricamente, justificável. Ao longo da década de 80, as exportações chilenas para o Brasil se diversificaram muito menos do que suas exportações globais. De fato, entre 1980 e 1988 o peso das exportações de Cobre para o Brasil permaneceu estável, enquanto que sua participação nas exportações chilenas passou de 88% para 51%(5)

(5) Ambas comparações englobam outros metais e minérios, mas o efeito sobre o resultado final é

em que, no Brasil, vigoravam importantes restrições tarifárias e não-tarifárias ao intercâmbio comercial e no Chile prevalecia a intenção de melhorar sua inserção no mercado brasileiro.

A Nova Política Industrial e de Comércio Exterior e a Reforma Tarifária de 1990, no entanto, alteraram significativamente a política de importações brasileira, praticamente extinguindo as barreiras não-tarifárias, diminuindo e racionalizando os impostos de importação. De fato, entre 1986 e 1991, as alíquotas dos produtos negociados sob o AAP3 sofreram reduções médias da ordem de 50%: a tarifa das uvas, que em 1986 era de 37%, em 1991 diminuiu para 20%; a alíquota de 20% da pasta química é eliminada e o imposto sobre o cobre refinado importado cai de 15% para 8% (ver tabela 3.1). Com o aumento do grau de abertura da economia brasileira e a complementariedade das estruturas industriais de Brasil e Chile, diminuiu a funcionalidade da concessão de margens de preferência enquanto mecanismo de indução do comércio intra-regional. Esta tendência deverá ser agravada pela conclusão da reforma tarifária brasileira e a conseqüente redução da alíquota do cobre -- principal produto da pauta de exportação chilena para o Brasil -- que eliminará completamente o acesso preferencial dos produtores chilenos ao mercado brasileiro.

Assim, a combinação de uma estrutura de comércio complementar com a existência de um acordo comercial de aplicação seletiva, como é o caso do AAP3, reduz a funcionalidade do acordo no atual contexto, marcado pelo avanço do processo de liberalização comercial em ambos os países.

De eficácia reduzida enquanto mecanismo de política econômica para o governo brasileiro, o AAP3 acaba servindo como gerador de rendas de "rent-seeking", isto é, derivadas não da eficiência econômica da empresa/setor no processo de concorrência mas do acesso a benefícios governamentais resultante da prática de "lobby" junto às autoridades competentes. A relativa concentração da pauta de exportações chilenas para o Brasil em cobre, seja minério ou refinado, indica que este setor é o grande beneficiário do AAP3.

De fato, o aumento do número de pedidos de concessão de margens de preferência para produtos derivados do cobre, como fios, cabos e tubos,

após 1988 (ver tabela 3.2) -- cuja competitividade internacional é incontestável (ver a tabela 3.3) -- parece corroborar a tese de que uma das finalidades do AAP3 é funcionar como instrumento de "rent-seeking" dos exportadores chilenos. A obtenção de rendas provenientes do Acordo pode ser comprovada, por exemplo, pelo fato de, em diversos anos, o preço médio de exportação chilena de cobre refinado para o Brasil ser superior ao preço médio das exportações desse produto para o resto do mundo (ver tabela 3.4).

O recurso a práticas de "rent-seeking", no caso das exportações de cobre do Chile é ainda potencializado por duas especificidades: a concentração da produção chilena de cobre em poucas empresas -- de propriedade estatal -- e, portanto, com forte poder de "lobby" junto à burocracia governamental. Por outro lado, as pressões pela manutenção destes produtos no AAP3, ou até mesmo pela ampliação das margens de preferência conferidas pelo Brasil, não tem como agentes apenas os produtores de cobre chileno, mas encontra aliados fortes entre setores industriais brasileiros que empregam o cobre e seus derivados como insumo. Estes setores da cadeia produtiva do cobre, exercendo pressões pela manutenção das concessões atuais, tornam-se também beneficiários diretos das práticas de "rent-seeking" realizadas pelos exportadores chilenos.

Tabela 3.1

TARIFA NOMINAL DE PRODUTOS SOB ACORDO DE
ALCANCE PARCIAL Nº.3 BRASIL - CHILE

(em %)

PRODUTO	1986	1991	1994
AZEITONAS CONSERV C/ AGUA SALGADA	45	10	10
UVAS FRESCAS	37	20	10
UVAS SECAS	37	20	10
AMENDOAS	37	30	10
NOZES	55	30	10
MACAS FRESCAS	37	30	10
AMEIXAS SECAS	70	30	10
MALTE	15	10	10
VINHOS P/MESA	105	75	20
MINERIO DE COBRE	0	0	0
MINERIO DE/MOLIBDENIO	0	0	0
IODO EM BRUTO	30	0	0
PENTA ERITRITOL	47	20	15
NITRATO DE SODIO NATURAL	0	0	0
PASTA QUIMICA DE MAD.AO SULF CRUA	55	0	0
PASTA QUIMICA DE MAD.AO SULF BRANQ	20	0	0
PAPEL JORNAL / CART	0	0	0
LIVROS TECNICOS E CIENTIFICOS	0	0	0
FIOS DE LINHA RETORCIDOS	65	20	10
PRATA EM FORMA BRUTA	0	0	0
COBRE NAO REFINADO	15	8	0
CATODOS E PALANQUILHAS	15	8	0
COBRE REFINADO EM OUTRAS FORMAS	15	8	0
BARRAS	15	8	0

FONTE: TARIFA ADUANEIRA DO BRASIL

Tabela 3.2

PRODUTOS INCLUIDOS NA LISTA DE CONCESSÃO
BRASILEIRA DO AAP3 EM 1988

N.B.K.	Descrição do Produto	Margem de Preferência
74.03.1.01	Barras, perfilados, fios de cobre	65
74.07.0.99	Tubos e demais barras ocas de cobre	65
74.10.0.01	cabos, cordas, trancados e semelhantes de cobre	70
74.10.0.99	Demais produtos do cobre	70

Fonte: Diário Oficial da União.

Tabela 3.3

CHILE - EXPORTACAO E PRODUCAO DE COBRE REFINADO

ANO	PRODUCAO			EXPORTACAO				
	CHILE (1000t)	MUNDO (1000t)	Part. %	CHILE (1000t)	EXP/PROD	CHILE (US\$Milhao)	MUNDO (US\$Milhao)	Part. %
1980	810,7	9284,9	8,73	769,1	94,87	1745,5	7242,3	24,10
1984	879,7	9620,9	9,14	830,2	94,37	1130,5	4545,2	24,87
1985	884,3	9348,4	8,98	891,9	100,86	1236,7	4564,7	27,09
1988	1012,7	10593,5	9,56	975,5	96,33	2517,0	8315,6	30,27
1989	1071,0	10862,5	9,86	1063,9	99,34	3019,6	9928,0	30,41

Fonte :Yearbook of Intern. Comnod. Statistics (United Nations)

Elaboracao :FUNCEX

Tabela 3.4

PREÇO MÉDIO DAS EXPORTAÇÕES DE COBRE ELETROLÍTICO - CHILE

	1984	1985	1988	1989	1990	1991
CHILE/MUNDO						
Valor(US\$ milhoes)	885.5	966.6	2,079.0	2,453.9	2,661.0	2,316.0
Quant.(ton)	652.4	700.6	788.2	897.2	1,020.8	1,003.0
P. Medio (Us\$/t)	1,357.3	1,379.7	2,637.7	2,735.1	2,626.4	2,309.1
CHILE/BRASIL						
Valor(US\$ milhoes)	46.3	24.4	26.8	49.5	35.9	96.1
Quant.(ton)	32.1	16.8	11.3	17.0	12.9	40.4
P. Medio (Us\$/t)	1,442.4	1,452.4	2,371.7	2,911.8	2,782.9	2,378.7
P. Medio Brasil/ Mundo (%)	106.3	105.3	89.9	106.5	106.0	103.0

Fontes : Comission Chilena del Cobre e CIEF/DECEX(Brasil).
Elaboracao : FUNCEx

Nota: em 1988, as importacoes brasileiras concentram-se no primeiro semestre do ano. Como o preço (LME-cash) deste periodo foi inferior em 11,8% ao preço médio do segundo semestre e como, hipoteticamente, as vendas de cobre chileno para o mundo se efetuarão ao longo de todo o ano, em 1988 não se verifica a mesma relação observada nos demais anos.

IV. Conclusões

Entre 1980 e 1991 o comércio bilateral Brasil-Chile aumentou 136%, enquanto que o volume de comércio do Chile, o parceiro menos protecionista, com o resto do mundo cresceu 66%. Este desempenho é proveniente tanto do incremento das exportações brasileiras quanto da chilena que, entre 1985 e 1991, expandiram 184% e 188%, respectivamente, tanto em função da complementariedade entre as duas economias quanto dos efeitos do AAP3. Portanto, o relativo isolamento da economia brasileira com relação à América Latina não se aprofundou entre Brasil e Chile durante a década de 80, quando se constatou o aumento do volume de comércio entre ambos.

As relações comerciais entre o Brasil e o Chile estão de maneira significativa apoiadas na utilização dos AAP's. Assinado em 1983, o AAP3 permitiu que, na década de 1980, por exemplo, em torno de 90% das exportações chilenas para o mercado nacional se beneficiassem das reduções tarifárias previstas no referido acordo. A contrapartida das concessões tarifárias oferecidas pelo Chile confere amparo bem menos abrangente às exportações brasileiras para aquele mercado, incluindo um conjunto de produtos bem menos representativos da pauta de importações chilenas proveniente do Brasil. Ademais, as margens de preferência negociadas pelo Chile são significativamente inferiores àquelas conferidas pelo Brasil aos produtos exportados pelo Chile e as exceções à aplicação das concessões -- fixação de cotas e especificação restrita das mercadorias amparadas pelo acordo -- encerram uma parcela não desprezível dos produtos.

Não obstante a relevância do AAP3 enquanto instrumento de intensificação do comércio bilateral Brasil-Chile, como a liberalização comercial intra-ALADI definida nas negociações ainda é bastante restrita, acordos como o AAP3 tendem a privilegiar apenas um conjunto pequeno de fornecedores ou até mesmo um único fornecedor localizado em determinado país. Não é difícil verificar situações nas quais os exportadores se apropriam de uma fração (ou totalidade) da margem de preferência, praticando preços de exportação para os países da ALADI superiores aos preços de exportação para outros mercados.

A obtenção de rendas extras provenientes do AAP3 pode ser comprovada, por exemplo, pelo fato de que, em diversos anos, o preço médio das exportações chilena de cobre refinado para o Brasil é superior ao preço médio das exportações desse produto para o resto do mundo.

A conclusões extraídas da análise das relações comerciais entre Brasil e Chile permitem constatar que, até 1990, quando a política de comércio exterior no Brasil assume contornos liberalizantes, o AAP3 encontrava justificativa na viabilização da promoção do comércio intra-regional sem prejuízo do arcabouço protecionista então em vigor. A alteração da política de comércio exterior brasileira, a evolução do comércio bilateral Brasil-Chile ao longo da década de 80 e o grau de complementariedade dessas economias sugerem que, atualmente, reduziu-se a funcionalidade do Acordo, enquanto instrumento de política econômica.

Portanto, dentro de um contexto marcado pela reforma da política de importação no Brasil – que implicou em redução significativa dos gravames tarifários – e pelo sucesso do projeto de liberalização comercial chileno, parece ser questionável: a concessão de margens de preferência mais elevadas por parte do Brasil do que por parte do Chile; a pequena abrangência das concessões chilenas às exportações brasileiras, quando comparada com a parcela da pauta de importação brasileira proveniente do Chile que goza dos benefícios do AAP3; a existência de um amplo conjunto de exceções relacionadas com a aplicação do referido acordo pelo Chile.

Ademais, a manutenção de margens de preferência para produtos chilenos de comprovada competitividade internacional, no âmbito do AAP3, serviu, não apenas para promover a integração entre Brasil e Chile, mas também para proporcionar lucros aos exportadores chilenos que não derivam estritamente de sua capacidade de concorrência e sim do acesso a privilégios governamentais. Nestes termos, as negociações em torno do AAP3, realizadas em Montevideu durante o mês de novembro de 1991, quando o Chile formalizou pedido de aumento da margem de preferência do cobre eletrolítico de 75% para 100%, comprovam a importância conferida ao mercado brasileiro pelos produtores chilenos de cobre, em função do acesso preferencial a este mercado garantido pelo AAP3.

Com o progressivo desvirtuamento dos propósitos de promoção do intercâmbio comercial e da melhor alocação de recursos para as economias envolvidas, a situação em que ora se encontra o AAP3 torna pertinentes a revisão do valor das margens de preferência e a discussão da importância de instrumentos de acompanhamento e negociação da evolução dos acordos de amplitude restrita, com vistas à permanente adequação da lista de produtos e das margens de preferência aos objetivos da expansão e diversificação do comércio bilateral.

A revisão dos valores das margens de preferência é relevante para impedir que o AAP3 funcione como promotor de importações de cobre refinado e para adequá-las às exigências decorrentes do MERCOSUL, conforme as decisões tomadas na reunião de Las Leñas de junho de 1991. No primeiro caso, não é razoável que um país que incorre sistematicamente em problemas de restrição cambial estimule a importação de um produto que tem fabricação nacional principalmente quando este estímulo decorre de inconsistências entre suas políticas tributária e comercial (Araujo Jr. & outros, 1991). No segundo caso, é prioridade da estratégia de constituição do MERCOSUL a extinção de assimetrias nas políticas de comércio exterior dos países da sub-região. Para evitar a ocorrência de desvios de comércio decorrentes da integração, como é o caso das importações triangulares, as negociações entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai determinaram que as margens de preferência concedidas para terceiros não podem superar o valor das margens estabelecidas para os membros do MERCOSUL.

A progressiva concentração dos benefícios do AAP3 em setores de competitividade internacional reconhecida não é um resultado intencional das ações das autoridades envolvidas. Isto reflete, outrossim, que esse tipo de acordo necessita da criação de instrumentos de "focagem" que permitam checar permanentemente a sua adequação aos fins teoricamente desejáveis, de modo a rever, quando for o caso, os produtos, o nível das margens de preferência e, até mesmo, a própria pertinência do acordo na linha do conceito de "graduação" aplicado à avaliação dos SGP's dos países da OCDE. Esses mecanismos de "focagem", cuja finalidade seria viabilizar a administração dos acordos, deveriam tanto evitar sua transformação em instrumentos de "rent-seeking", quanto impedir a sua obsolescência frente a mudança das

vantagens comparativas e do padrão de inserção internacional das economias envolvidas, permitindo, ademais, a compatibilização de acordos bilaterais com prioridades de política externa expressas em projetos de integração de corte sub-regional ou regional.(6)

(6) O Acordo de Complementação Econômica que está sendo negociado com o Chile já parece atentar para as questões levantadas por este artigo, compatibilizando suas metas bilaterais com o objetivo de integração sub-regional.

Bibliografia

- Araújo Jr, J. T; Veiga, P.M, Corrêa, P.G e Carvalho Jr, M. C (1991): "Proteção Efetiva e Competitividade na Metalurgia do Cobre no Brasil". Funcex
- French-Davis, R.; Leiva, P. & Madrid, R. (1991): "La apertura comercial en Chile". Série Estudios de Política Comercial nº 1. Unctad.
- Gaît (1991): "Trade Policy Review" - Chile 1991. vol 2.
- Hachette, H. (1991): "Chile: trade liberalization since 74". In: Shepherd, G. & Langoni, G. (eds.) "Trade Reform: Lessons from eight countries". International Center for Economic Growth.
- Krueger, A. (1984) "The political economy of rent-seeking society" In American Economic Review, Vol. LXIV, nº 3.
- Lipsey, R.G. (1960): "The Theory of Customs Unions: a General Survey". Economic Journal. Vol 70. setembro.
- Meade, J.E. (1955) : "The Theory of Customs Unions". Rotterdam
- Viner, J. (1950): "The Customs Union Theory". N.Y. Carnegie Endowment for International Peace"