

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Política comercial, protecionismo e blocos econômicos

João Ricardo S. T. da Motta¹

*Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Núcleo de Economia e Finanças*

1. Introdução

A economia mundial vem experimentando, desde o pós-guerra, um contínuo processo de integração comercial. O comércio internacional de bens tem sido regulado pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) desde 1947 e, desde 1994, pela Organização Mundial de Comércio – OMC. Os avanços nas negociações multilaterais são inegáveis. A cláusula da Nação Mais Favorecida, o artigo 1º do GATT, preconiza que todo membro deve conceder as mesmas vantagens, privilégios, favores ou imunidades que venha a conceder a qualquer outro país a todos os demais. A busca da redução das barreiras tarifárias e da eliminação de políticas discriminatórias é uma linha de ação consagrada, mas as resistências persistem, com a proliferação de medidas protecionistas, inclusive nos países desenvolvidos defensores do livre comércio.

Paralelamente aos avanços nas negociações multilaterais houve nítido progresso do processo de integração comercial preferencial. Com efeito, entre 1947 e 1995, o GATT e, posteriormente a OMC, receberam 98 notificações de acordos de integração. Não obstante, os efeitos desses mecanismos têm variado significativamente, estando as experiências mais bem sucedidas nos países industrializados.

A ambigüidade dos resultados mantém muita controvérsia em torno dos benefícios de um processo de integração regional. Este artigo tem por objetivo abordar, de maneira menos formal, o contexto econômico das discussões sobre a integração comercial.

¹ Mestre em Economia – Escola de Pós-Graduação em Economia FGV/RJ.

Na seção 2, são apresentados os principais instrumentos de política comercial e se discutem alguns efeitos econômicos conhecidos. Na seção 3, discutem-se os principais argumentos favoráveis e contrários ao protecionismo. Na seção 4, são definidas as estruturas de integração regional e abordam-se as principais indagações que mobilizam os economistas em relação aos efeitos dos blocos econômicos na economia dos países-membros e do resto do mundo. Finalmente, apresentamos as conclusões.

2. Instrumentos de política comercial

Define-se política comercial como todo o tipo de intervenção governamental não macroeconômica destinada a modificar o volume, a direção e os preços das importações e das exportações.

Cada tipo específico de intervenção suscita distintos efeitos sobre rendas e preços e tende a alterar a divisão de recursos entre produção e consumo, que, por meio do balanço de pagamentos, influenciam o crescimento econômico e a distribuição de renda.

Geralmente, as intervenções de natureza comercial têm por objetivo criar um diferencial entre preços internos e externos, para proteger a atividade econômica doméstica.

Os instrumentos de política comercial dividem-se, de modo geral, em:

Intervenção comercial explícita: reflete a imposição generalizada de tarifas;

Intervenções discriminatórias e não-tarifárias: restrições quantitativas, normas comerciais e legislação corretiva, limitações voluntárias de exportações e expansão voluntária de importações, medidas de comércio dirigido por acordos de comércio e outorga de proteção especial a setores sensíveis, subsídios à produção e às exportações, ameaças de proteção para desincentivar exportações de países estrangeiros e políticas de competição.

Os efeitos econômicos de cada um desses instrumentos diferem, apesar de, em última análise, refletirem a imposição de custos ao consumidor doméstico e uma perda de bem-estar.

2.1 Tarifas

Ao constituir-se em um imposto sobre a importação de um determinado produto, a tarifa eleva o preço interno dos bens importados. Por conseguinte, incrementa a produção doméstica do bem, reduz seu consumo, devido ao aumento de preço e reduz o volume de importações. Em relação aos volumes de produção e consumo de equilíbrio, a imposição da tarifa distorce a alocação de recursos, reduz o bem-estar e gera uma redistribuição de renda dos consumidores para os produtores e para o governo.

2.2 Cotas de importação

As cotas de importação oferecem proteção aos setores domésticos que competem com as importações através de restrições ao volume do quanto se pode importar. Os efeitos sobre a produção e o consumo são semelhantes aos da imposição de tarifas, mas destes diferem por três razões:

- i) o que seria arrecadado pelo governo passa à mão dos produtores;
- ii) um aumento de demanda pelo produto sujeito à cota implica tão-somente aumento de preços, sem aumento de consumo;
- iii) a determinação discricionária de cotas por parte do governo tende a criar distorções e propicia o surgimento de interesses oligopolistas, que passam a se opor à eliminação das restrições quantitativas.

Sabe-se, ainda, que, em uma economia com mão-de-obra abundante, a proteção contra importações beneficia o capital em detrimento do fator trabalho e que, em um país com abundância de capital, beneficia-se a mão-de-obra. Isto talvez explique por que os países industriais têm resistido a reduzir suas proteções a setores com uso intensivo de mão-de-obra, como o setor têxtil.

2.3 Limitações voluntárias das exportações e expansões voluntárias das importações

Estes mecanismos são novas modalidades de intervenção comercial e tendem a seguir um objetivo compatível com a postura

de livre comércio que o país adote internacionalmente. Caracterizam-se como manifestações de comércio dirigido, porque dependem de intervenções governamentais para lograrem os resultados de proteção aos produtores domésticos. As expansões voluntárias de exportações são implementadas por acordos bilaterais, mediante os quais o país exportador se compromete a limitar suas exportações de um produto determinado. Esta limitação funciona como a imposição de uma cota, dando aos exportadores a capacidade de cobrar preços maiores para o mercado limitado, e protege a indústria do outro país. Um outro efeito é que há um estímulo à importação de outros países menos eficientes, já que as importações permanecem irrestritas. As expansões voluntárias de importações, por seu turno, são metas quantitativas estabelecidas pelos governos, geralmente em reação a pressões pela abertura do mercado devido à existência de barreiras não transparentes. Como no caso da limitação de exportações, este é um instrumento arbitrário e um paliativo para o problema de excesso de proteção.

2.4 Regulamentação nacional

A legislação nacional tem sido usada como um novo instrumento de controle comercial a partir da liberalização das barreiras comerciais convencionais, como tarifas e cotas. Estas leis envolvem o *antidumping*, a regulamentação de salvaguardas, os subsídios internos, os direitos compensatórios, a proteção especial a atividades específicas e os requisitos de execução para investidores estrangeiros. Há também as restrições de natureza administrativa, como as inspeções de pré-embarque, as regras de origem, a supervisão das importações e as barreiras técnicas, as quais se vêm tornando um meio comum de limitação de importações.

2.5 Direitos *antidumping*

São os instrumentos mais freqüentes de proteção administrada nos países desenvolvidos e seu uso tem-se alastrado para os países em desenvolvimento. Sua utilização se ampliou a partir

do processo de liberalização dos direitos tarifários e da própria regulamentação de seu uso por uma série de acordos multilaterais. Os direitos antidumping se aplicam às importações cujo preço se considere inferior a seu valor normal, isto é, quando o preço de exportação é inferior ao preço vigente no país exportador. O mecanismo tem efeitos anticompetitivos importantes, gerando perda de eficiência para os países que o impõem. Seu uso tem-se difundido porque se mostrou um instrumento eficaz de proteção seletiva, especialmente em um ambiente de crescente liberalização comercial e de maior pressão contra barreiras comerciais discriminatórias.

2.6 Subsídios

Os subsídios à produção de substitutos de importação, os subsídios às exportações e os incentivos fiscais exercem influência sobre as características do comércio e possuem efeitos protecionistas.

Os subsídios à produção de substitutos de importação contribuem para aumentar a produção interna ao elevar os rendimentos dos produtores domésticos a um nível equivalente ao preço internacional acrescido do subsídio por unidade. Os consumidores continuam pagando o mesmo preço, mas as importações diminuem, ainda que em um menor grau do que se fosse aplicada uma tarifa equivalente sobre as importações. Não obstante, o consumo é inferior ao do regime de livre comércio, mas superior ao caso da imposição de tarifa. Por isso, prefere-se o subsídio à tarifa em um sistema em que a proteção é inevitável.

Um subsídio à exportação, por seu turno, dá lugar a efeitos de produção e consumo análogos ao caso da imposição de tarifa. Isto porque o subsídio eleva o preço de exportação acima do preço nacional, reduzindo o consumo interno e elevando a produção interna dos bens exportáveis acima do nível ótimo. A diferença entre os dois tipos é que o subsídio ao produtor não transfere renda do consumidor para o produtor, mas somente do governo para o produtor. O uso de subsídios, contudo, é objeto de forte monitoração e pode dar início a retaliações na forma de direitos compensatórios.

2.7 Outros instrumentos

Recentemente, políticas de competição têm sido utilizadas como instrumentos de proteção. Leis antitruste podem dificultar o acesso de grupos estrangeiros ao mercado. Cartéis internacionais e controles sobre as exportações também podem ter efeitos de barreiras comerciais.

Em resumo, as restrições comerciais são incompatíveis com uma alocação eficiente de recursos. Não obstante, são largamente utilizadas com o objetivo de influenciar a direção, o volume e a composição do comércio. A seleção dos instrumentos segue vários fatores, como os objetivos do governo, a facilidade de implementação, a aceitação do ponto de vista político e, também, o efeito sobre a alocação de recursos e sobre o bem-estar econômico. Do ponto de vista econômico, as intervenções deveriam se guiar pelo critério de geração da menor distorção possível, isto é, de acordo com o grau de afastamento ou aproximação do equilíbrio ótimo. Diferentes instrumentos implicam diferentes efeitos. Neste sentido, os subsídios à produção são os menos danosos e as restrições quantitativas e restrições voluntárias de exportações são as que implicam maior distorção.

A constatação das desvantagens econômicas da proteção, contudo, não é capaz de eliminar o protecionismo, ainda bastante presente, inclusive no universo dos países desenvolvidos. De fato, subsistem inúmeros argumentos favoráveis ao protecionismo, ainda que proliferem os argumentos contrários. Analisaremos, a seguir, cada uma dessas linhas.

3. Protecionismo

3.1 Argumentos favoráveis

Os argumentos favoráveis ao protecionismo seguem duas motivações básicas. Primeiro, refletem pressões para contrabalançar efeitos estruturais negativos da competição mundial no mercado interno. Segundo, originam-se na necessidade de aliviar pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos.

As políticas de alívio das pressões estruturais buscam modificar

a alocação de recursos em relação ao que determinam as forças de mercado, justamente para corrigir as falhas do mercado livre e alcançar objetivos não econômicos. As políticas para aliviar pressões sobre o balanço de pagamentos envolvem medidas macroeconômicas de curto prazo. Finalmente, utiliza-se a intervenção comercial protecionista para se estabelecer blocos comerciais regionais.

Os argumentos estruturais mais comuns para justificar a proteção envolvem a indústria nascente, a modificação dos termos de troca, as externalidades, os retornos crescentes de escala e os fundamentos não econômicos da proteção. De qualquer maneira, baseiam-se na idéia de que, na presença de falhas de mercado, políticas de correção devem ser implementadas. As divergências sobre os efeitos econômicos dessas políticas, contudo, acabam por redundar em uma racionalidade não econômica para justificar a proteção.

O argumento da indústria nascente baseia-se no fato de que setores novos, ainda incipientes, e que poderiam gerar vantagens comparativas para economia, mereceriam proteção para que seus custos possam ser reduzidos ao longo do tempo, beneficiando-se de ganhos de escala ou de externalidades dinâmicas, isto é, de uma sinergia positiva com outros setores ao longo do tempo. A racionalidade está na constatação de que a imperfeição dos mercados (de capitais, financeiro, de tecnologia, etc) pode inviabilizar a implantação de um setor futuramente rentável. A dificuldade está justamente na mensuração do custo-benefício da proteção ao longo do tempo e da geração de grupos de interesse que trabalham contra a remoção da proteção.

A proteção também costuma ser justificada pela necessidade de melhora de termos de troca entre os países, por meio da imposição de impostos sobre o comércio exterior e controles quantitativos sobre exportações e importações. Estas medidas, no entanto, dependem da condição dos países que as impõem em relação à demanda e à oferta mundial do produto. O Japão, por exemplo, limitou voluntariamente as exportações de automóveis e conseguiu melhorar seus termos de troca. Acordos entre empresas para controlar a

oferta podem ser considerados também uma forma de proteção similar para alterar preços relativos.

Os fundamentos não econômicos da proteção, contudo, são os mais utilizados, ainda que muitas vezes tente-se criar uma roupagem econômica para embasá-los. O propósito de proteger um setor da economia por sua importância estratégica ou o de manter a distribuição de renda após uma liberalização comercial ou quando as vantagens comparativas se modifiquem são exemplos. Geralmente, se recorre-se a uma política comercial estratégica para respaldar o desenvolvimento de um setor em que se observam economias de escala. A imposição de tarifas ou cotas reserva o mercado interno para a empresa nacional, permitindo que ela reduza os custos e, quem sabe, possa competir com êxito contra rivais estrangeiros no mercado internacional. Este argumento tem sido utilizado no caso dos setores de aviação civil, de semicondutores e de automóveis.

Mais recentemente, argumentos de comércio justo têm sido invocados para se impor limitações ao comércio livre. A defesa contra a mão-de-obra barata ou contra normas ecológicas desiguais acaba por gerar limitações sob o argumento de dumping social. A falácia do argumento é evidente, uma vez que o preço da mão-de-obra reflete as características de produtividade do país e restringir o comércio em nada aumentaria as perspectivas de melhora nestes indicadores.

Os argumentos macroeconômicos favoráveis ao protecionismo fundamentam-se na crença de que as proteções podem melhorar a balança de pagamentos e atenuar os efeitos da instabilidade cambial ou da assimetria das taxas de câmbio sobre a economia. Sustenta-se, ainda, que a proteção de importações pode redundar em aumento de emprego.

De fato, modificações de tarifas e de cotas de importação, no curto prazo, podem favorecer a balança de pagamentos. Os pressupostos para tal, contudo, exigem uma combinação de fatores que pode não ocorrer, levando a resultados contrários. Na prática, a situação de conta corrente pode melhorar ou piorar,

dependendo de combinações de políticas fiscal, cambial e das expectativas. Geralmente, um aumento da proteção reduz a demanda por moeda estrangeira relativamente à demanda por moeda nacional e, a menos que se intervenha ativa e oficialmente no câmbio, haveria uma tendência à apreciação da moeda, com a qual estimular-se-iam importações e desestimular-se-iam exportações, podendo levar a uma deterioração da conta corrente ao invés de uma melhora.

Também se justifica o protecionismo para fazer frente aos efeitos negativos de uma apreciação real da moeda e à instabilidade cambial, no médio prazo. Ocorre que a introdução da proteção pode forçar uma apreciação ainda maior, retirando competitividade das exportações não protegidas e fomentando um desvio de investimento para setores de bens não comercializáveis.

Analogamente, é inapropriado se aumentar a proteção para contrabalançar efeitos de uma contração na demanda. Ainda que uma maior procura por bens e serviços domésticos pudesse atenuar o efeito recessivo, seriam fomentadas distorções pelo estímulo a atividades que competem com importações em detrimento das exportações. A despeito de a proteção favorecer o emprego nos setores protegidos, também se elevam os custos das atividades que dependem dos insumos protegidos, com o qual se diminuiria o emprego. No longo prazo, a proteção reduziria o nível de emprego, sobretudo em economias em desenvolvimento com uso intensivo de mão-de-obra. Mesmo que a proteção redunde em mais emprego, a estratégia seria subótima e menos desejável do que outras políticas de fomento do emprego que não causassem distorção no comércio.

3.2 Argumentos contrários

Os custos diretos da proteção comercial são consequência da falta de eficiência na alocação de recursos produtivos e da perda de bem-estar dos consumidores devido à assimetria entre preços externos e internos. Os efeitos econômicos daí decorrentes concentram-se nos seguintes pontos:

3.2.1 Efeitos sobre o crescimento econômico

O efeito da orientação de comércio sobre o crescimento econômico deve ser avaliado em função da alocação de recursos. O ponto central é determinar se a proteção melhora ou piora a eficiência global da economia ao afetar tanto a composição da produção quanto a composição do consumo, por meio de alterações nos sinais de preços.

Um primeiro veículo que afeta o crescimento é a acumulação de capital. Se a proteção causar sinais de preços distintos dos emitidos pela economia mundial, reduz-se a eficiência do investimento, reduzindo a relação capital/produto, afetando negativamente o crescimento econômico. Para um mesmo montante de poupança invertida na produção, obtém-se um menor rendimento, com a economia assumindo uma trajetória de crescimento inferior à do crescimento potencial. Além disso, as medidas protecionistas tendem a afetar o crescimento econômico pelas seguintes razões:

i) a proteção pode afetar o preço relativo dos bens de capital, afetando negativamente a taxa de crescimento se aumentar o custo interno desses bens ou se as empresas forem obrigadas a utilizar equipamentos de pior qualidade produzidos domesticamente. Analogamente, se a proteção relativa contra as importações de bens de capital for menor, pode-se fomentar uma maior intensidade no uso do capital em países em que este fator é escasso;

ii) nos regimes de proteção "feitos sob medida", em que a proteção ajusta-se às necessidades de atividades concretas que competem com importações, seja incrementando a proteção a atividades menos competitivas, seja reduzindo a proteção quando os setores são economicamente viáveis, reduzem-se os incentivos para inovar e, provavelmente, as taxas de crescimento;

iii) a canalização de recursos empresariais escassos para atividades mais lucrativas, mas menos eficientes, reduz o crescimento econômico;

iv) a taxa de crescimento diminui se a proteção favorecer setores antiquados e arraigados, com menores taxas de progresso tecnológico relativamente a setores com taxas de crescimento promissoras;

v) as restrições comerciais tendem a estancar o nível de atividade econômica, porque os controles impedem que se empreendam modificações na estrutura de produção.

Por outro lado, regimes comerciais mais voltados ao exterior promovem maiores taxas de crescimento das exportações, com efeito positivo sobre o crescimento. Os efeitos dinâmicos do comércio mais livre, aliados aos ganhos de eficiência estáticos, tendem a incrementar a produtividade e, por consequência, o crescimento.

A evidência empírica e estudos comparativos entre países também corroboram a tese de que o dismantelamento de barreiras comerciais estimula tanto as exportações como o crescimento. Alguns resultados são os seguintes:

i) liberalização de barreiras comerciais estimulam exportações. (Krueger, 1998; Balassa 1985 e 1986; Banco Mundial, 1987)²

ii) nos países em desenvolvimento, há forte correlação entre a orientação externa do comércio e o crescimento econômico. (Dollar, 1992)

iii) países com política comercial menos restritiva registram índices de crescimento maior do que países com regimes mais restritivos (Edwards, 1993)

iv) quando o comércio é orientado ao exterior, os incentivos internos (oferta) e a adoção de uma taxa cambial adequada impulsionam mais as exportações do que as condições externas (demanda). (Goldstein e Khan, 1982).

Em suma, quanto menos restritivo for o regime comercial, maior é a capacidade da economia de aproveitar as possibilidades de inovação e, em última análise, lograr maiores taxas de crescimento.

3.2.2 Efeitos distributivos

Ao beneficiar certos segmentos da sociedade e perpetuar a busca de lucros oligopolistas, as políticas protecionistas tendem a distorcer a distribuição de renda e de riqueza. As restrições co-

² As referências dos estudos citados estão na Bibliografia, ao final do artigo.

merciais não são instrumentos eqüitativos para distribuir renda, já que ao elevar o rendimento do fator de produção menos abundante, a alocação de recursos se torna menos eficiente e freia o crescimento econômico. O efeito distributivo depende do tipo de instrumento de política que se aplique. Os controles quantitativos, por exemplo, cujos benefícios terminam nas mãos de poucos que conseguem obter vantagens monopolistas, são os que possuem efeito mais nocivo sobre a distribuição de renda.

A adoção de medidas protecionistas, portanto, não se rege por uma sólida argumentação econômica. Ao contrário, decorre da incorporação de argumentos não econômicos no debate ou da adoção de parâmetros econômicos restritos a situações particulares, geralmente com roupagem de conclusões gerais. O fato é que o protecionismo está bastante presente e se perpetua por força de interesses arraigados em quase todos os países, refletindo, também, a pouca compreensão das populações sobre as desvantagens e os custos econômicos internos da criação dessas estruturas. A proteção, que se vende como vantagem geral é, na prática, vantagem particular financiada por toda a sociedade. Como os ganhos de um comércio mais livre são mais diluídos e menos perceptíveis e as desvantagens dos setores desprotegidos são bastante explícitas, há, por certo, muito mais ruído pela proteção do que contra ela, o que se constitui em parte da explicação.

Outro argumento mais ligado ao mundo real é que a defesa dos interesses "nacionais" quase nunca coincide com a defesa do interesse público, mas sim com o de grupos com força e influência na nação. Tal fenômeno se verifica claramente nos EUA e na Europa, onde agências governamentais defendem políticas contraditórias e erráticas e grupos de interesse conseguem fazer prevalecer politicamente posições de defesa de interesses particulares visivelmente conflitantes com o interesse geral, apesar da forte retórica nacionalista embutida na estratégia de pressão adotada.

4. Blocos regionais e seus mecanismos

Nas últimas décadas, mecanismos comerciais preferenciais

em nível regional têm surgido como substituto da liberação generalizada. Alguns desses mecanismos são:

- Zonas de Livre Comércio: os países- membros deixam de impor tarifas entre si;
- União Aduaneira: além da eliminação de tarifas entre os países-membros, estabelece-se uma tarifa externa comum para países fora do bloco;
- Mercados Comuns: além de pertencer a uma união aduaneira, os países-membros permitem a livre mobilidade de fatores de produção entre eles;
- União Econômica: caracteriza-se por um mercado comum em que se aplicam políticas fiscais, monetárias e socioeconômicas unificadas.

Um conceito mais geral é de Zona de Comércio Preferencial, em que os países- membros possuem tarifas preferenciais, menores do que as tarifas externas, acertadas internamente ao bloco.

Um mecanismo regional pode incrementar ou reduzir o bem-estar de seus membros, conforme a circunstância em que se instale. De fato, mesmo sendo uma solução de segunda ordem ou subótima ela pode trazer ganhos de bem-estar internamente ao bloco.

Uma forma de medir se há ou não ganhos de bem-estar com a formação do bloco é verificar se há criação de comércio ou desvio de comércio a partir do estabelecimento do mecanismo regional.

A criação de comércio ocorre quando, após a formação do mecanismo preferencial, um país começa a importar bens que anteriormente produzia internamente. Isto significa que o país substituiu uma oferta interna de alto custo com importações de menor custo de um ou mais países sócios, o que gera um aumento de bem-estar.

O desvio de comércio, por seu turno, ocorre quando o país começa a importar de um país sócio o que antes importava do resto do mundo. Neste caso, a alocação de recursos piora, porque a oferta se transfere para produtores com custos mais altos, com perda de bem-estar.

As magnitudes relativas dos efeitos de criação e desvio de comércio determinam o efeito global que, por sua vez, depende de várias considerações, incluídos a abrangência e o número de países membros que adotam o mecanismo, o nível inicial das tarifas e o grau de superposição, isto é, o grau em que as estruturas industriais dos países membros podem substituir-se entre si. O efeito líquido sobre o emprego dependerá de se os países adotam uma posição competitiva, mas complementar. Quanto maiores as tarifas iniciais, maior será a possibilidade de criação de empregos. Igualmente, quanto maior o grau de industrialização dos países-membros e, portanto, maior substituição econômica, maior a possibilidade de aumento de bem estar com a integração. Finalmente, o êxito ou fracasso dos mecanismos de integração regional dependerá de como estes gerem benefícios dinâmicos com uma maior competição, com a obtenção de economias de escala e com um aumento no investimento.

A teoria sobre os mecanismos preferenciais de comércio tem evoluído muito nos últimos anos, com a evolução do próprio interesse sobre o tema, decorrente dos inúmeros processos de integração que se têm efetivado paralelamente aos avanços na estrutura de comércio multilateral.

A análise tradicional, a partir dos conceitos de criação e desvio de comércio, deu lugar a evoluções que buscam incorporar novos fatores na explicação dos impactos da integração. O trabalho de Arvind Panagaryia (2000)³ faz uma competente resenha sobre os novos desenvolvimentos da teoria tradicional da liberalização do comércio preferencial. Entrar nas particularidades da teoria não é o objetivo deste artigo, mas é importante ressaltar as indagações que se procura resolver a partir destas novas abordagens:

i) as magnitudes relativas de criação e desvio de comércio não são suficientes para explicar o ganho de bem-estar, porque

³ The liberalization of preferential trade: traditional theory and new developments - Journal of Economic Literature Vol. XXXVIII (Junho 2000) pp 287-331.

este também depende tanto da magnitude de redução dos custos para cada unidade de comércio novo criado, como do incremento de custos para cada unidade de comércio desviado;

ii) novas ambigüidades surgem a partir do relaxamento de hipóteses fortes como a de elasticidades de demanda nulas ou infinitas;

iii) quando os membros da união preferencial são grandes, os desvios de comércio podem levar a perdas de bem-estar do ponto de vista do comércio mundial. Se o centro de análise, no entanto, for o bem estar do bloco, o desvio de comércio pode ser positivo devido à melhora nos termos de troca que induz;

iv) se forem consideradas uniões pequenas, sem capacidade de influência nos preços mundiais, com bens homogêneos, o ganho de bem-estar dependerá de como reagirá a produção de todo o bloco aos preços mundiais;

v) novas ambigüidades surgem se as uniões forem grandes e os produtos diferenciados;

vi) uma nova linha de modelos discute o efeito das economias de escala e da competição imperfeita.

Uma nova série de indagações também tem surgido a partir da onda de acordos preferenciais, iniciada nos anos 80:

- Como se modificará o bem-estar do mundo, dos blocos individuais e dos países individuais, se o mundo se dividir simultaneamente em vários blocos?

- Como se altera o bem-estar desses grupos com o número e o tamanho desses blocos?

- Qual o efeito da assimetria entre os blocos?

- Qual a importância de fatores geográficos para o sucesso de um bloco?

- Quais fatores intervêm na decisão de formar um bloco e o que influencia nas suas decisões de serem mais ou menos protecionistas?

- Qual o tipo de interação entre processos regionais e multilaterais de comércio?

- Quais os fatores de expansão e de limitação de um bloco econômico para englobar mais membros?

- O crescimento do regionalismo é empecilho ou impulsiona o multilateralismo?

- Que impacto tem a liberalização multilateral sobre a decisão dos países de optar pelo regionalismo?

- Como mensurar empiricamente os ganhos e perdas nos blocos já existentes?

O fato é que os teóricos têm respondido rapidamente às exigências impostas pela nova onda de regionalismo. Em menos de uma década, criou-se sólido corpo de trabalho científico, esclarecendo a economia política dos acordos regionais e seu impacto sobre as tarifas externas e sobre a liberação multilateral do comércio.

Persistem, no entanto, muitas divergências entre economistas e formuladores de políticas sobre os benefícios de mecanismos preferenciais de comércio. A proliferação desses mecanismos tem criado o que Bagwati (1995)⁴ denominou spaghetti, caracterizado pelo fato de que um país submete um determinado produto a múltiplas tarifas, conforme sua origem.

Isto ocorre porque, nos processos de integração gradual para uma zona de livre comércio, e com países participando de vários acordos simultaneamente, as tarifas passam a depender do país de origem da mercadoria. Outro fator é que mesmo depois de completo o processo de integração, persistirão diferenças tarifárias oriundas de regra de origem distintas relativas a cada acordo.

Curiosamente, essa situação pode chegar a um paradoxo de que acordos de liberalização levem a situação semelhante ao caos tarifário dos anos 30, motivado pelo protecionismo e pela ausência da cláusula de nação mais favorecida na política comercial.

O consenso entre os economistas, contudo, é que a melhor solução é a aceleração do processo de liberalização multilateral.

⁴ "US Trade Policy: The Infatuation of Free Trade Areas" The Dangerous Drift of Preferential Trade Agreements – Bagwati and Krueger – American Enterprise Institute of Public Policy Research.

Na medida em que as tarifas tendam a zero, o spaghetti tende a se dissolver naturalmente.

A teoria, contudo, ainda apresenta muitos vazios, envolvendo, principalmente, o comércio de serviços e o comportamento dos investimentos estrangeiros no contexto de uma liberalização preferencial.

Uma pergunta que persiste sem qualquer resposta: por que pode ser melhor um acordo regional do que uma política de liberalização multilateral para atrair investimentos estrangeiros?

A rigor, o desenvolvimento da teoria nos revela que não existem soluções simples para questões complexas. Tampouco pode-se esperar que modelos gerais ou intuitivos possam explicar fenômenos reais tão permeados de particularidades e circunstâncias. O trabalho sério e persistente de investigação é o que permite a conquista de afirmações teóricas de maior peso e que se coadunem melhor com a realidade.

5. Conclusões

A complexidade das relações de comércio e da interação dos agentes econômicos em diferentes países não autoriza afirmações definitivas sobre as vantagens desta ou daquela estratégia comercial. A análise séria e desprovida da retórica imediatista e simplista que move muitos dos interesses envolvidos no comércio internacional indica que os ganhos do comércio devem ser mensurados sob critérios mais gerais e abrangentes.

A persistência do protecionismo como prática difundida em quase todos os países, apesar da aceitação generalizada de que o comércio deva se pautar por regras menos discriminatórias e mais livres, reflete que a compreensão do tema ainda não atingiu a percepção das sociedades, mesmo as mais desenvolvidas.

De fato, o apelo a argumentos não econômicos, de domínio da sociedade, pode justificar, dentro da soberania de uma nação, a decisão de pagar mais para sustentar um determinado valor. A decisão de proteger a agricultura no primeiro mundo, por exemplo, envolve questões de natureza cultural, social e até estratégica de

alguns países ricos. A decisão parece clara e bem compreendida pela sociedade: nós nos daremos ao luxo de pagar mais para manter esta estrutura.

Outro fenômeno bem distinto é o que busca associar o protecionismo à prosperidade. Neste ponto, surge um claro conflito entre o interesse individual e o caso particular, geralmente usado como exemplo, e o interesse coletivo. É preciso que fiquem claras quais as desvantagens de não ter acesso a bens de melhor qualidade e preço, para sustentar estruturas muito pouco transparentes e de custo-benefício duvidoso. Em suma, é preciso esclarecer quem paga a conta, por que paga e quanto paga.

O parâmetro do livre comércio é, antes de tudo, um parâmetro de transparência. A defesa de mais comércio não é necessariamente aderir ingenuamente a aberturas indiscriminadas. Analogamente, não se pode defender o fechamento das economias como regra geral, porque isto certamente levaria a mais pobreza.

Proteger um setor sempre significa desproteger outro. Neste sentido, ter critério é fundamental. Mesmo nos países desenvolvidos, os grupos de pressão conseguem manter guetos de proteção às custas do consumidor doméstico ou do contribuinte. Entretanto, esta é a aberração e não a regra. A vigilância quanto à proteção está na transparência da análise custo-benefício, fator quase nunca presente nos momentos em que os grupos estão "waving the flag".

A discussão sobre o emprego também deve ser qualificada. Quantos empregos serão criados e quantos deixarão de ser criados com a proteção. O argumento simplista poderia levar ao extremo: se nada importássemos, tudo que consumíssemos seria geração de emprego para brasileiros. O problema é conseguir não importar e gerar a mesma renda que antes.

Assim, os novos desafios que surgem diante da iminência de um processo de integração continental devem ser encarados da forma mais correta: procurar se aprofundar o máximo possível nas relações econômicas decorrentes da integração e no estudo dos impactos, buscando a defesa dos interesses mais gerais do país.

Mais comércio é melhor, mas o acesso aos novos mercados é a meta a ser perseguida. Em um jogo tão complexo e com tantas possibilidades, a decisão de não jogar não parece ser a mais inteligente, até porque todos estão inseridos no jogo, mesmo que não desejem. O conhecimento, e não o isolamento, parece ser a melhor estratégia desse jogo.

Referências Bibliográficas

Balassa, Bela 1985, "Exports Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries After 1973 Oil Shock." *Journal of Development Economics*, Vol.18(May/June) pp 23 - 35.

Balassa, Bela 1986, "The Importance of Trade for Developing Countries" *World Bank Discussion Paper* nº 248 - Washington, World Bank.

Dollar, David 1992, "Outward Oriented Developing Economics Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976 - 1985." *Economic Development and Cultural Change*; Vol. 40 (April) pp 321 - 344.

Edwards, Sebastián, 1993, " Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31 (September), pp 1358 - 93.

Iqbal, Zubair, "Policy and Trade Reforms" *International Monetary Fund*.

Krueger, Anne O. 1998, "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences (Cambridge, Massachusetts: Ballinger for the National Bureau of Economic Research).