

MERCADO COMUM E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LATINO-AMERICANO

RAYMOND F. MIKESELL (*)

O propósito dêste artigo é o de examinar alguns problemas da formação e funcionamento de uniões alfandegárias e zonas de livre comércio entre os países latino-americanos. Sendo o Brasil um dos membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio e por ter assinado o Tratado de Montevideu, posso presumir que o leitor está familiarizado com as características gerais do Tratado. A Associação Latino-Americana de Livre Comércio difere do Mercado Comum Europeu e do Tratado de Integração Centro-Americano no sentido de que êstes últimos são uniões alfandegárias, isto é, todos os seus membros eventualmente terão uma tarifa comum contra os bens provenientes de países que não-membros, mantendo, entretanto, comércio livre com respeito a bens produzidos pelos países participantes da União. Por outro lado, a área de livre comércio permite a seus membros manter qualquer tarifa, ou outra restrição que desejem, com respeito a seu comércio com países não-membros.

Muito se tem escrito sobre a teoria econômica da união alfandegária e da área de livre comércio, a partir do agora famoso livro do Professor Viner, *The Customs Union Issue*, publicado em 1950. Todavia, a maior parte do que se escreve aplica-se a países industrialmente avançados com correntes comerciais intensas. De um modo geral, a teoria da união alfandegária concentra-se nos "welfare effects" da mudança na estrutura de comércio externo. Pouco se tem escrito sobre a relação entre uniões alfandegárias, ou áreas de livre comércio, e o crescimento econômico, e ainda menos sobre os efeitos da formação de uma união alfandegária no crescimento dos países menos desenvolvidos. Gostaria, então, de discutir êste ponto referindo-me especialmente aos países membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

*) Professor de Economia da Universidade de Oregon.

Gostaria de assinalar quatro características que os membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio tendem a ter em comum com outros grupos de países em desenvolvimento, que contemplam a formação de uma área de livre comércio ou uma união alfandegária.

Primeiro, a maior parte das exportações de cada país membro é constituída por produtos primários.

Segundo, a troca de produtos industriais entre os membros do grupo regional tende a ser pequena, se é que existia antes da formação da associação regional de comércio. Mesmo que exista algum comércio de produtos primários em cuja produção os membros da região não são competidores, por exemplo, Argentina compra café do Brasil e o Brasil compra trigo da Argentina e cobre do Chile — as barreiras alfandegárias são bastante elevadas, ou mesmo proibitivas, sobre bens manufaturados produzidos dentro da região.

Terceiro, o lento crescimento ou a ausência de crescimento das receitas provenientes da exportação de produtos primários, juntamente com o rápido crescimento das necessidades de divisas tanto para importações como para o pagamento da dívida exterior e com a necessidade de dar trabalho a um grupo bastante grande de desempregados, orienta as políticas econômicas nacionais no sentido do estímulo a uma industrialização rápida, dando ênfase a substituição de importações. Uma política destinada a dirigir ou influenciar a produção, baseada na obtenção direta de divisas, ao invés de orientar-se por critérios de eficiência relativa ou vantagem comparativa, tem, geralmente, conduzido, a discrepâncias substanciais em custos e preços dos mesmos bens produzidos por diferentes países dentro da região. Além disso, leva a um excesso de capacidade para a produção simultânea dos mesmos bens, em vários países da região. Existe, por exemplo, uma capacidade excessiva na Argentina, Brasil e no México na produção conjunta de têxteis e bens de consumo durável, como refrigeradores.

Quarto, os membros do grupo regional incluem países com setores industriais relativamente adiantados, como Argentina, Brasil e México, e países menos industrializados como o Uruguai e o Equador. Este fato cria o problema da garantia de uma distribuição equitativa dos aumentos no bem-estar provenientes da organização regional de comércio; será no mínimo, necessário assegurar que alguns países não se beneficiem à custa de outros.

Quero relembrar alguns dos argumentos básicos a favor de uniões alfandegárias entre grupos de países em vias de desenvolvimento (países com as características que acabo de enumerar) e entre os quais existiam consideráveis barreiras, anteriores à formação da união alfandegária ou da área de livre comércio. Devo indicar, desde logo que, no meu entender, grande parte da teoria tradicional sobre uniões alfandegárias pouco diz a respeito dos problemas de países em desenvolvimento. Como se sabe, a teoria tradicional tem dado maior ênfase à relação entre dois tipos de efeito resultantes da criação da união alfandegária, quais sejam, os favoráveis, provenientes do incremento no comércio dos países membros, e os desfavoráveis, no sentido de que a variação na corrente vigente de comércio produz um aumento nos preços das importações. Assim, à medida que as importações de um país membro passam a vir de uma fonte, dentro da área de custo mais alto, comparativamente a fonte anterior de fora da área, há uma diminuição no nível de bem-estar do país em foco. Por outro lado, de acordo com a teoria tradicional, à medida que o estabelecimento da área de livre comércio ou a união alfandegária resulte na criação de oportunidades para aumentar o comércio, ao invés de uma simples mudança na fonte de suprimento, o país experimenta um aumento em seu nível de bem-estar.

A razão pela qual acredito que isto tem pouca aplicação nos países em desenvolvimento reside em que a maioria dos países, quando alcança certa etapa de desenvolvimento, trata de produzir tantos bens manufaturados quanto seja possível dentro de suas próprias fronteiras, com o propósito de economizar divisas e poder assim adquirir os bens de capital, matérias-primas, combustível e outros produtos provenientes do exterior, mas indispensáveis para seu crescimento. Na maior parte dos países em desenvolvimento, a demanda para importações tende, quase sempre, a ser maior que a disponibilidade de divisas provenientes das exportações. Além disso, uma vez que o aumento no comércio intra-regional terá pouco efeito sobre as exportações de bens primários para o mercado mundial, os países em desenvolvimento não substituirão exportações para o mercado mundial pelas exportações inter-regionais. Assim, o estabelecimento de uma união alfandegária modificará, dado um tempo suficiente, o tipo de importações provenientes do mundo exterior, mesmo que o volume total de importações não acuse nenhum declínio. Por último, creio que o impacto do estabelecimento de um sistema regional de comércio será maior sobre o investimento para a produção futura que sobre os padrões atuais de importação.

Como serão afetadas as importações provenientes do resto do mundo? A curto prazo, provavelmente muito pouco. Num prazo um tanto mais longo, o impacto sobre o comércio com o resto do mundo dependerá da maneira pela qual a criação da união alfandegária afete a distribuição dos investimentos dentro da região. E agora chegamos ao argumento básico a favor de uma união alfandegária. Esta permitirá a especialização dentro da região, ao invés de cada país produzir para seu pequeno mercado interno uma diversificada linha de produtos. A produção para um mercado regional, permitirá investimentos que de outra maneira não se levariam a cabo ou, que, se concretizados, somente poderão sobreviver com elevado grau de proteção. A criação de uma área regional de livre comércio também ajudará a atrair o investimento estrangeiro, como se tem visto na Europa Ocidental e se principia a ver na América Latina.

Poderia objetar-se que haverá transferência de recursos da produção orientada para o mercado mundial para a produção destinada ao mercado regional, e que isto resultaria em decréscimo na relação de trocas, já que as importações só poderiam então ser adquiridas em fontes intra-regionais, em vez de compradas em fontes externas de menor custo. Provavelmente não se chegará a este resultado como consequência somente da criação da área de livre comércio. Indubitavelmente, o interesse na industrialização como meio para empregar mão-de-obra e outros fatores tem sido a causa de um deslocamento de recursos utilizados anteriormente ao estabelecimento da área de livre comércio na produção de bens primários para o mercado mundial. Saber se isto é ou não desejável, depende de vários fatores complexos, incluindo a natureza da demanda mundial por bens primários. O que pretendo dizer, é que a ênfase nos investimentos em indústrias manufatureiras, ao invés de sobre investimentos destinados a aumentar a produção de bens primários, deu-se, por um ou outro motivo anterior ao estabelecimento da associação regional de livre comércio e duvido que a criação desta venha afetar grandemente tal orientação.

Também pode ser certo que, à medida que aumenta a renda no mercado regional, haja um aumento no comércio de produtos primários dentro da área. Assim, Chile e Peru poderiam vender mais cobre à Argentina, ao Brasil e ao México; e Brasil e Colômbia poderiam vender mais café aos países do sul. Todavia, estas exportações não deslocarão as exportações de café e de cobre para outras partes do mundo. Além disso, as exportações de cobre chileno ou café brasileiro para o resto do mundo não têm necessariamente que

diminuir (dependendo, naturalmente das condições de oferta a longo prazo). De maneira alguma poderia argumentar-se que o crescimento da produção e da renda por força da existência do mercado regional, que, por sua vez, aumenta a demanda no mercado mundial de bens primários provenientes de produtores relativamente eficientes, seja desvantajoso para o nível de bem-estar econômico.

Tudo o que se tem dito a este respeito vem em apoio do ponto de vista, entre outros, do Professor Meade, da Inglaterra, de que provavelmente haverá uma expansão líquida do comércio como consequência da formação de um mercado regional, e que pelo menos a expansão do intercâmbio total de cada um dos membros aumentará quase definitivamente o bem-estar de todos. Este ponto é particularmente evidente quando consideramos que a alternativa da orientação dos investimentos para a produção de bens em relação aos quais os países têm vantagem comparativa, é o investimento feito ao acaso na produção para o mercado interno de bens que, com maior facilidade, podem deslocar importações provenientes do resto do mundo.

Para as economias que estão aproximadamente no mesmo estágio de desenvolvimento quais são as vantagens decorrentes da produção de alguns bens para o mercado regional e da importação de outros bens originários de países integrantes da região? Por que não deve cada país seguir produzindo para seu próprio mercado doméstico tudo aquilo de que é capaz, e depender da venda de produtos primários, ou algumas manufaturas, no mercado mundial, para adquirir as divisas necessárias à aquisição dos bens que não pode elaborar dentro de suas fronteiras?

Há várias respostas para estas perguntas. Uma delas se relaciona com as economias de produção em grande escala. A possibilidade de realizar economias de escala varia grandemente para diferentes tipos de produtos, dentro do mesmo mercado, e para os mesmos produtos em países com mercados de distinta extensão. Em países como o Brasil ou a Argentina, o mercado doméstico pode ser suficientemente grande, para permitir a realização de economias de escala em uma variedade de bens tanto de consumo como intermediários; todavia, isso não é verdade para os países Centro-Americanos. Em muitos países latino-americanos, não se justifica uma fábrica de sabão ou uma fábrica de fertilizantes de tamanho econômico, destinadas a produzir unicamente para o mercado doméstico. Por outro lado, mesmo nos países maiores e industrialmente adiantados da América Latina, o mercado doméstico, não é suficientemente amplo

para justificar fábricas de tamanho econômico para produção de bens como maquinaria especializada, equipamento de transporte, e uma linha completa de drogas, produtos químicos e eletrônicos.

O Professor Balassa, em seu livro intitulado *The Theory of Economic Integration*, fornece informações interessantes sobre a capacidade ótima de certas indústrias e seu produto anual em vários países. Apesar de as estimativas de Balassa deverem ser usadas com certa reserva, mostram que a produção total de certos países latino-americanos em indústrias como o cimento, sapatos e aço, não é senão pequena fração da capacidade de uma só fábrica de tamanho ótimo para estas indústrias. Além disso, em comparação com a demanda doméstica, o custo do estabelecimento de algumas indústrias pode ser tão elevado, que só uns quantos países, industrializados ou não, na ausência de um mercado de exportação de certo porte, poderiam dar-se ao luxo de um investimento de tal magnitude. Por exemplo, existem fábricas em países altamente industrializados, como a Bélgica, que não seriam econômicas não fôsse grande mercado para suas exportações.

A discussão das economias de escala nos leva a outra das vantagens da formação de associações regionais de livre comércio: o estímulo à industrialização dos países de menor desenvolvimento. À medida que os países avançam até etapas mais elevadas do processo de industrialização, e a quantidade total e a variedade de suas necessidades de produtos industriais crescem, verificam que é cada vez maior o número de produtos (muitos deles altamente especializados) que devem ou produzir internamente ou importar. Mas se suas receitas provenientes de exportações de produtos primários são estáveis, ou aumentam lentamente, têm que depender, cada vez mais, da substituição de importações. Contudo este processo pode alcançar um êxito apenas limitado; primeiro, porque uma grande diversificação industrial pressiona os recursos para investimento e compromete a necessária expansão do capital social fixo; segundo, porque o investimento nestes campos adicionais cria maior demanda de importações de bens de capital específicos aumentando, assim, a pressão sobre o balanço de pagamentos. Além disso, uma vez que a demanda interna é limitada em termos da capacidade de produção ótima para grande número de bens quer finais como intermediários, estes países terão de optar ou por instalações fabris pequenas ou por fábricas cuja capacidade produtiva excede a demanda interna. Assim, sem especialização e sem exportações, o progresso industrial será

forçosamente mais lento, e muitas atividades existentes tendem para a estagnação.

Outra vantagem do mercado regional prende-se a relação entre o investimento e a expansão do mercado. A literatura sobre desenvolvimento econômico está cheia de exemplos a respeito do efeito da expansão do mercado sobre o investimento e a produtividade. Para muitos países em vias de desenvolvimento, a expansão da demanda externa não tem proporcionado a base para o aumento do investimento na indústria manufatureira; as exportações de bens primários não servem de muito estímulo ao investimento devido a seu crescimento lento. Assim, os incentivos ao investimento têm surgido sobretudo como consequência da substituição das importações, em grande parte lograda mediante restrições. Mas esses estímulos para investir baseados exclusivamente na demanda interna sofrem certas limitações.

Em primeiro lugar, para grande número de indústrias, as elasticidades-renda da demanda são provavelmente baixas, e a produção de novos bens, como substitutos das importações, depende de que o mercado doméstico tenha alcançado um ponto em que se justifique o estabelecimento de fábricas de tamanho ótimo. Uma vez que se tenham estabelecido tais indústrias e esteja atendido o mercado doméstico, seu crescimento depende da elasticidade-renda da demanda interna para seus produtos. Os têxteis constituem bom exemplo, pois a elasticidade-renda deste ramo tende a ser bastante baixa. Esta indústria, que foi a primeira a estabelecer-se em muitos países latino-americanos, tende para a estagnação devido à falta de um crescimento dinâmico da procura. A única forma de dar-lhe vida nova, é a conquista de novos mercados no exterior. Por outro lado, as indústrias com mercados crescentes no exterior não têm esta desvantagem.

A segunda dificuldade com o crescimento em função da demanda interna, é que esta não provê divisas adicionais para pagar os custos de importação de bens intermediários e de capital, de matérias-primas e de combustíveis, a não ser, naturalmente, que o capital estrangeiro financie as novas indústrias. Mas ainda aqui a contribuição em divisas das companhias estrangeiras será provavelmente pequena, pôsto que o crescimento depende do reinvestimento de lucros. Além disso, há a tendência para depender de fontes domésticas numa parte do capital inicial requerido para a criação das indústrias novas.

Não creio que exista região dentro de um país, nem país em desenvolvimento, que possa lograr um crescimento máximo sem ampliação contínua de suas exportações. O crescimento baseado somente na demanda interna provavelmente conduzirá à estagnação.

Gostaria de mencionar, brevemente, o problema que surge quando alguns membros da união alfandegária ou da área de livre comércio se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento econômico. Se um dos países, por exemplo, não aumentar apreciavelmente as suas exportações para os demais países-membros, mas simplesmente deslocar suas importações de fontes relativamente baratas do resto do mundo por fontes de custo superior dentro da área, sua incorporação à área de livre comércio ou à união alfandegária pode significar pouco mais que uma deterioração de seus "terms of trade". O caso extremo seria o de um país que, como consequência de sua incorporação à união alfandegária, se encontrasse ante a necessidade de elevar as tarifas aplicáveis a produtos provenientes do mundo exterior para criar um mercado para as importações de custo mais elevado, provenientes de seus sócios, sem que ao mesmo tempo haja melhora em suas próprias exportações. Ainda se este país não elevasse suas tarifas, e os consumidores pudessem importar bens dos outros países-membros da união a preços aproximadamente iguais aos até então vigentes, o governo perderia em suas receitas fiscais sobre as importações e teria provavelmente que recuperar esta perda aplicando novos impostos a seus governados.

Do ponto de vista do impacto a longo prazo sobre países em desenvolvimento, a união alfandegária ou a área de livre comércio poderia ter efeito ainda mais desfavorável sobre certas regiões. Capital, conhecimento técnico e empresários, provenientes tanto da própria área de preferência como do exterior, poderiam ser atraídos para os centros industriais dos países-membros mais adiantados, para aproveitar as economias externas destas regiões e a proximidade dos grandes mercados. A criação de uniões alfandegárias ou áreas de livre comércio que incluam países de maior e menor grau de desenvolvimento e industrialização, pode facilmente agravar o que o Professor Hirschman chamou de "efeitos de polarização" — uma situação em que a rápida industrialização de algumas regiões contribui para a estagnação em outras. Mesmo que um aumento na procura de produtos primários originários das regiões menos adiantadas possa diminuir os efeitos mencionados, é provável que não seja suficientemente forte para contrabalançá-los.

Um só país ou união econômica pode resolver o problema do dualismo econômico mediante um governo central poderoso e um sistema fiscal centralizado. Pode-se estimular a localização de indústrias fora dos centros industriais e comerciais mediante incentivos tributários e investimentos além das necessidades atuais em transportes, energia e outras facilidades. O crédito também pode ser distribuído de forma a favorecer os lugares mais distantes.

Portanto, se um grupo de países formando uma área regional de comércio não estabelece um mecanismo mediante o qual os países menos adiantados possam receber um tratamento mais favorável na distribuição do investimento de caráter social e econômico, ou medidas especiais destinadas a atrair investimento direto, o resultado líquido da combinação de países de distinto grau de desenvolvimento no mesmo arranjo regional de comércio pode muito bem ser uma intensificação de lutas e atritos, tanto sociais como políticos. A Comunidade Econômica Européia, mediante a criação de instituições financeiras especiais como o Banco Europeu de Investimentos e o Fundo Social Europeu, reconheceu a existência deste problema, mas é provável que o mesmo seja ainda mais importante para países de menor grau de desenvolvimento.

Não creio que este problema seja solucionado permitindo-se simplesmente que os países menos adiantados liberem seu comércio menos rapidamente que os mais adiantados, ou dando um tratamento especial às exportações dos países menos desenvolvidos nos mercados dos de maior desenvolvimento econômico. Conquanto seja de se desejar que os países mais adiantados eliminem, dentro de um período curto, toda restrição sobre a importação de bens em que as nações menos desenvolvidas tenham vantagem competitiva especial, não creio que isto seja suficiente para evitar as possíveis desvantagens a que aludi. Na minha opinião, serão necessárias medidas positivas destinadas a melhorar a capacidade de exportação das nações menos desenvolvidas.

Concluindo, gostaria de acentuar que o argumento a favor de uniões alfandegárias ou áreas de livre comércio entre os países de menor desenvolvimento deve basear-se em certas premissas relativas aos critérios de investimento, correntes de comércio e restrições às trocas internacionais existentes hoje no mundo. Seria ideal que os países em desenvolvimento comesçassem por especializar-se naquelas manufaturas que exportam para o mercado mundial nas primeiras etapas de seu crescimento. Esta foi, aproximadamente, a maneira

pela qual começaram os países hoje de maior desenvolvimento, como os Estados Unidos. Não creio que áreas regionais de preferência entre os países de menor desenvolvimento devessem deslocar os esforços destinados a ampliar os mercados de seus produtos nos países industriais. Para os países agora desenvolvidos, como os Estados Unidos e Canadá, as indústrias de exportação — as indústrias primárias, a princípio e, mais tarde, as manufaturas — constituíram os setores propulsores das respectivas economias. Mas em muitos, ou possivelmente em quase todos os países menos desenvolvidos de hoje, as indústrias de exportação não são os setores mais avançados no processo de crescimento. Ao contrário, a taxa de aumento das receitas de divisas provenientes das exportações tradicionais tem sido baixa e legada a um forte esforço de substituição de importações. O crescimento nestas circunstâncias é dificultado por dois fatores. Primeiro, a substituição não pode se processar com a rapidez necessária para garantir que as necessidades de importação se mantenham dentro dos limites impostos pelas disponibilidades de divisas; e segundo, os esforços destinados à criação de novas indústrias, baseadas somente no mercado interno, resultarão em custo elevado de produção e distribuição pouco acertada de recursos. Pois se os países não se especializam, ou não podem alcançar tal especialização, na produção industrial, utilizam seu equipamento de forma não ideal, instalam capacidade excessiva, ou cometem ambos os erros.

Além disso, não podem aproveitar as oportunidades da especialização na produção daqueles bens em que têm uma vantagem especial, devido ao fácil acesso à matéria-prima, localização etc. O problema não é tanto que os países estejam produzindo bens inadequados, já que, com o correr do tempo, mercados amplos e acesso a técnicas do exterior, poderiam chegar a ter boa produtividade em qualquer gama variada de produtos industriais. Muito pelo contrário, creio que o problema está em que os países atrasados não se têm podido especializar e, ao tratar de crescer com recursos limitados de divisas, terminam por produzir em certos ramos um excesso de bens em termos da demanda interna.

A criação de zonas regionais de comércio permite a especialização e a promoção do comércio, ampliando as exportações de cada um dos países e aumentando a produtividade de toda a região. Poderia argumentar-se, naturalmente, que os benefícios seriam maiores se cada um dos países ampliasse suas exportações para o resto do mundo, tanto de produtos primários como de manufaturas. Embora seja uma doutrina digna de ser pregada não tem tido maior sucesso.

E não é provável que tenha êxito até que os países em vias de desenvolvimento aprendam a comerciar e concorrer entre si, com base num mercado regional. Em etapa posterior, como ocorreu com os países da Europa Ocidental que, após aprenderem a competir entre si, começaram a competir ativamente com os Estados Unidos, em uma extensa linha de produtos, assim também creio que os comércio e a concorrência em produtos industriais, entre os países em desenvolvimento, criarão a experiência e a disciplina necessárias para promover a venda de seus produtos no mercado mundial, ampliando as exportações de toda a região. Este processo será estimulado pelas atividades de empresas que disponham de facilidades de distribuição em todo o mundo. Além disso, o aumento do nível de investimentos de companhias estrangeiras nos países em desenvolvimento será muito acentuado se tiverem a oportunidade de produzir partes e bens acabados para venda em toda a zona de preferência.

SUMMARY

This article deals with the possible effects of the Latin American Free Trade Association on the regional economic growth.

The author, first of all, reviews some of the theoretical limitations to such a customs union, although his views appear to be in favor of it. However, let us summarize the conclusive part.

The establishment of free trade zones does permit specialization and the promotion of trade, expanding the exports of each of the member countries and increasing the productivity of the entire region. It might be argued, however, that great benefits would accrue if each country managed to increase its exports of primary products and manufactured goods to the rest of the world. Though this doctrine is worthy of being preached it has not been successful, neither is it likely to be until the countries under development learn to trade and compete among themselves, based on a regional market, as occurred with countries of Western Europe, which, after learning to compete between themselves, began to compete actively with the United States.

The author also believes that trading and competition in manufactured goods between countries under development would provide the experience and discipline required to promote the sale of their products in world markets thus expanding exports from the whole area. This process could be stimulated by foreign concerns that have distribution facilities throughout the world. Furthermore, the investment level of foreign companies in countries under development might be much greater if they were to be given the opportunity to produce parts and finished goods for sale throughout the entire preference zone.