O Nafta agrícola e suas implicações para o Brasil*

MAURO DE REZENDE LOPES
MARCOS SAWAYA JANK
MARC ETIENNE B. A. MONTRIGAUD**

A integração econômica dos países do Nafta, ainda que remota no momento, poderá ameaçar mercados brasileiros naquele bloco. A questão depende de até que ponto os setores produtores nacionais responderão com eficiência e produtividade ao novo desafio da perda potencial de importantes mercados de nossas exportações.

O impacto do Nafta sobre o Brasil

O impacto do Nafta sobre as exportações brasileiras dependerá, em grande parte, dos resultados futuros do comércio México-EUA e da competitividade entre México e Brasil no grande mercado norte-americano. O relativo fracasso da Rodada Uruguai, que não abriu, como se esperava, um amplo acesso aos mercados, potencializa efeitos negativos para o Brasil na consolidação do Nafta. Fica também latente o perigo de outros países da América Latina aderirem ao Nafta, roubando mercados que o Brasil já desfruta ou poderia desfrutar.

O mercado de bebidas alcoólicas representa 11,7% das importações norte-americanas e o México é um forte competidor em relação ao Brasil.

Certamente, o Nafta promoverá uma intensificação do comércio agrícola entre os países-membros, alterando os fluxos das exportações de bens agrícolas do Brasil destinados àqueles mercados. A concretização do Nafta agrícola implicará incremento substancial dos fluxos comerciais, não só pela retirada de barreiras, mas principalmente devido à relação existente entre liberalização comercial e crescimento econômico. Na verdade, o mercado criado pelo Nafta supera a União Européia em renda, população e extensão territorial — é preciso não esquecer.

O Brasil vem perdendo parcelas do mercado norte-americano para o México e outros países em quase todos os "mercados não-dinâmicos", exceto no caso da pasta de celulose e fumo. Indicadores das exportações mexicanas e brasileiras para o resto do mundo e para o mercado dos EUA mostram que o Brasil vem perdendo mercado (decorrente da perda de dinamismo e crescimento das exportações) para o México em bebidas alcoólicas, temperos e especiarias, produtos do cacau, madeiras, alimentos beneficiados e processados e frutas. Este é um dado importante, pois as concessões tarifárias previstas no Nafta só poderão aumentar esse diferencial de competitividade. Na verdade, ele já existia, no decurso dos últimos 10 anos, muito antes do Nafta.

Já se pode prever que o desenvolvimento econômico do México, ocasionado pela liberalização comercial (desde que haja estabilidade econômica), poderia tornar seus produtos mais competitivos internacionalmente, deslocando exportações brasileiras atualmente competitivas, até mesmo em mercados de países latino-americanos. Embora esta seja uma possibilidade ainda remota, tal fato não pode ser ignorado, pois aquele país compete com o Brasil no seu segundo maior mercado no mundo.

O impacto sobre setores do agribusiness

O mercado de bebidas alcoólicas representa 11,7% das importações norte-americanas e o México é um forte competidor em relação ao Brasil. O Brasil tem-se destacado neste mercado com exportações de vinho e uvas frescas, ainda que em pequenas quantidades, se comparadas às exportações mexicanas. O Nafta deverá ampliar a diferença entre as exportações brasileiras e mexicanas, porém os aspectos qualitativos tanto da uva quanto do vinho

* Este é um resumo das conclusões de um trabalho mais amplo denominado O Acordo do Nafta e suas implicações para o Brasil, elaborado pelos autores para a Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo, em convênio com o Denacoop/SDR/Maara.

** Respectivamente, economista do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getulio Vargas, professor da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz, da Universidade de São Paulo, e engenheiro agrônomo pela Esalq-USP, MBA em Administração de Empresas pela FGV e HEC/Paris.

brasileiro deverão ser suficientes para garantir algum espaço no mercado norte-americano.

É preciso não esquecer que o Brasil desenvolveu, por mais de sete anos, um mercado para o vinho nacional nos EUA. Hoje, uma cooperativa brasileira é a maior exportadora individual de vinho de viníferas para os EUA. Essa foi uma conquista que tem características de definitiva, com investimentos nos setores de controle de qualidade que garantem a preferência pelo produto nacional.

Os casos de chá, café e açúcar, representando juntos 9% das importações norte-americanas, merecem atenção especial. O México ganhou parcelas significativas do mercado açucareiro dos EUA: enquanto as exportações brasileiras se mostram estáveis (apenas 0,1% de crescimento anual), as mexicanas crescem a uma taxa de 35% ao ano.[1] Um estudo mais detalhado da competitividade do açúcar brasileiro será feito mais adiante.

O Brasil desenvolveu um mercado para o vinho nacional nos EUA. Hoje, uma cooperativa brasileira é a maior exportadora individual de vinho para os EUA.

Os EUA adquirem cerca de 24% do total do café exportado pelo Brasil (dados médios de 1990-94). Com o Nafta, o Brasil passa a enfrentar maior concorrência mexicana nos EUA. Estima-se que somente um grande crescimento do setor cafeeiro mexicano (atualmente produzindo cerca de 5 milhões de sacas por ano) poderia preocupar os exportadores brasileiros. O Brasil produz cerca de 27 milhões de sacas e exporta cerca de 18,5 milhões. Entretanto, o café mexicano tem ganhado espaço em função da qualidade.[2]

O mercado de madeira responde por 16% das importações norte-americanas e é constituído por 11 grupos de produtos. A eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no âmbito do Nafta não deverá constituir, pelo menos no curto prazo, preocupação quanto às exportações do Brasil, uma vez que as pautas exportadoras brasileira e mexicana são diferentes nesta rubrica.

No caso do papel e do papelão, o Canadá domina 75% das importações totais norte-americanas, sendo que Brasil e México respondem apenas por 1,5%. Uma saída para o Brasil pode ser a de explorar nichos de mercado que funcionem como fonte de desenvolvimento científico-tecnológico, assegurando assim espaços mais amplos de concorrência.

As importações de frutas nos EUA têm crescido de forma significativa (7% ao ano no período 1986-94), enquanto as importações de sucos têm permanecido estáveis (1,1% ao ano). O México tem-se mostrado mais competitivo que o Brasil nas duas categorias durante o período analisado. A proximidade do mercado consumidor norte-americano aumenta a competitividade do México, pois reduz os gastos com transporte.

O mercado de suco de laranja concentrado congelado merece destaque especial. O Brasil, além de maior produtor mundial de laranjas, é também o maior exportador de suco. Segundo Silva,[3] cerca de 39% das exportações brasileiras de suco de laranja têm como destino os EUA e o Canadá. Os EUA são os maiores consumidores do mundo, com um consumo médio de 860 mil toneladas ano (período de 1985-94). O Nafta prevê a eliminação total, em 15 anos, da tarifa de 35 centavos de dólar por galão de suco com 11,8° Brix cobrado ao México pelos EUA.

O México, que produziu cerca de 1,4 milhão de toneladas de laranja na safra de 1984/85, tinha uma estimativa de 3,1 milhões para 1992/93, duplicando a sua produção no intervalo de cinco anos. Dessa forma, o crescimento na produção mexicana de laranja, sua proximidade do mercado norte-americano e as reduções tarifárias previstas pelo Nafta certamente provocarão alterações na estrutura de mercado do suco.

No entanto, considerando-se a estrutura da produção mexicana — dividida basicamente entre proprietários privados e *ejeditários* (com baixa produtividade) — e o quadro das indústrias de esmagamento,[4] dificilmente o Brasil perderá mercados significativos, pelo menos a curto prazo. Para Silva, mesmo que o México utilize toda a sua capacidade de esmagamento (600 mil toneladas de frutas em três meses) para produzir cerca de 60 mil toneladas métricas de suco, isso corresponderia a menos de 10% da produção norte-americana e apenas 7% das exportações brasileiras (ver texto sobre o assunto nesta edição, seção Conjuntura do Agribusiness).

[1] Vale lembrar que a taxa de crescimento do mercado açucareiro norte-americano (5,1% ao ano) foi superior à das importações agrícolas como um todo (2,17% ano ano).
[2] Alguns representantes do setor cafeeiro acreditam que a competitividade dos chamados "outros suaves" (cafés centro-americanos) seja superior à do arábica brasileiro. Hoje já existe alguma preferência norte-americana pelos "outros suaves".

[3] Silva, O. M. O Acordo Norte-Americano de Livre Comércio e seu efeito no mercado internacional de suco de laranja. Viçosa, Departamento de Economia da UFV, 1994.
[4] Atualmente em número de 26, com grande capacidade ociosa.

O mercado de vegetais, basicamente constituído de hortaliças e legumes, tem sido extremamente favorável às exportações mexicanas. O Brasil não é um competidor ameaçador dessas exportações, talvez por diferenças culturais, custos de transporte e tipos de embalagem, e estaria fora deste importante mercado.

Competitividade dos produtos brasileiros relativamente ao Nafta

Os EUA submetem, correntemente, suas importações de açúcar ao regime de quotas tarifárias. Para o ano de 1994/95, a soma das quotas de 40 países fornecedores daquele mercado foi de 1.234 mil toneladas, das quais apenas 7.258 foram outorgadas ao México. Vale assinalar que aquele país é um significativo importador líquido de açúcar.

Diga-se de passagem que, para aumentar suas exportações de açúcar — a ponto de ameaçar a competitividade do Brasil no mercado norte-americano —, o México teria que aumentar significativamente a produtividade ou reduzir o consumo do produto, através da substituição de açúcar por adoçantes à base de cereais na produção de refrigerantes. A outra alternativa seria produzir milho e produtos de alta frutose em grande escala, o que é improvável, uma vez que o México é um demandador líquido de milho.

Assim, de acordo com os acertos finais quanto ao açúcar, nos seis primeiros anos o México poderá exportar para os EUA, livre de tarifas, ou sua quota atual de 7.258t ou a diferença entre sua produção e seu consumo internos, desde que não exceda 25 mil toneladas.

Tal limite será elevado para 150 mil toneladas no sétimo ano de vigência do acordo, crescendo 10% ao ano nos oito anos seguintes. A tarifa norte-americana sobre as exportações mexicanas que excederem esses montantes será reduzida em 15% nos primeiros seis anos, e os dois países reduzirão linearmente suas tarifas nos nove anos seguintes até atingirem tarifas zero.

Depois de 15 anos, todas as restrições sobre o comércio de açúcar deixarão de existir, exceto algumas disposições da lei norte-americana quanto a reexportações.

Se após o sétimo ano o México se transformar em exportador líquido de açúcar por dois anos consecutivos, os EUA acomodarão, livre de direitos, todo o excedente de produção mexicano. Para aumentar a sua quota, o México terá de aumentar a produtividade de sua indústria açucareira, hoje muito ineficiente, ou aumentar o uso de adoçantes à base de milho na sua substancial indústria de refrigerantes, de tal forma a liberar açúcar para exportação.

O interesse agrícola brasileiro nos blocos comerciais

O interesse exportador brasileiro está concentrado na União Européia (UE), com exportações médias anuais da ordem de US$10,6 bilhões, no Nafta, com US$8,5 bilhões, no bloco asiático, com US$5,3 bilhões, e no Mercosul, com US$2,3 bilhões (em termos de médias anuais do período de 1989 a 1993). Juntos, esses quatro blocos representam cerca de 80% do total das exportações brasileiras.

Em termos de produtos agroindustriais, a UE é o principal mercado comprador dos produtos derivados das cadeias de soja, café, laranja, celulose, carnes e fumo (acima de 40% do total exportado). Ela só é menos importante no caso do frango, do açúcar e do cacau. A UE é responsável por cerca de 50% do total dos produtos agroindustriais exportados pelo Brasil. O Nafta, apesar de menos importante que a UE, tem grande relevância nas exportações de café (26% do total), suco de laranja (37%) e cacau (52%). Tem também importância nas compras de açúcar (23%) e fumo (22%) de origem brasileira.

Em termos de importância absoluta e relativa dos produtos agrícolas no total exportado para cada bloco, verifica-se que, no caso da UE, os produtos agrícolas representam cerca de 50% do total comercializado; mais importantes, portanto, que no caso do Nafta (22% do total), do bloco asiático (20%) e do Mercosul (15%).

Desse modo, para uma estratégia de integração, a UE é o mercado mais relevante para os produtos agroindustriais brasileiros. A importância do Nafta é secundária, apenas relativa. Uma integração com o Nafta pode ser interessante do ponto de vista de outros produtos que não os agroindustriais.

A pauta brasileira de exportações para o Nafta é predominantemente composta de produtos não-agrícolas (industrializados em geral). Na verdade, existe um alto grau de proteção nos EUA em relação a fluxos expressivos de exportações agrícolas brasileiras (exemplo das taxações sobre suco de laranja brasileiro e das quotas de açúcar), enquanto o comércio com a UE é relativamente menos gravado.

O Brasil é um *global trader*, ou seja, comercializa produtos de uma pauta muito diversificada com diferentes países do mundo. Assim, 20% das exportações brasileiras vão para os países latino-americanos (11% para o Mercosul), 21% para os países do Nafta, 30% para a UE e 16% para a Ásia. Nas importações totais, o quadro é bastante semelhante, com 16% provenientes dos membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 10% do Mercosul, 28% do Nafta e 25% da Europa.

Dentro do Nafta, o Brasil responde por aproximadamente 0,6 e 1,6% das exportações e importações totais mexicanas, 1,3 e 1,6% das estadunidenses e 0,3 e 1,2% das canadenses. O Canadá respondeu por apenas 1,1% das exportações totais brasileiras em 1993, entre as quais as exportações agropecuárias totalizaram US$94 milhões. Por sua vez, os EUA contribuíram com cerca de 20% do total exportado pelo Brasil, somando US$1,4 bilhão em produtos agropecuários. Finalmente, em 1994, o Brasil foi responsável por 4,1% das importações agrícolas dos EUA, 2,6% das importações mexicanas e 2,7% das canadenses nesta rubrica (atingindo um valor de comércio da ordem de US$2 bilhões).

No caso do suco de laranja, as exportações mexicanas do produto congelado e concentrado para os EUA serão submetidas a um equivalente de 50% da tarifa, de 9,25 cents por litro, aplicável a produto de outras origens (terceiros países), até o limite de 40 milhões de galões. As exportações que excederem esses níveis estarão sujeitas à tarifa normal de nação mais favorecida. Essa tarifa, nas negociações no âmbito do acordo agrícola, foi reduzida em 15% pelos primeiros seis anos. O Brasil também se beneficiará dessa tarifa, diga-se de passagem.

Vamos analisar em detalhe essa parte do acordo. A tarifa dos EUA nessa categoria é de US$0,0925 por litro de suco de laranja concentrado congelado (*Frozen Concentrated Orange Juice*), equivalente a cerca de 33% *ad valorem*. A tarifa americana sobre o suco será reduzida imediatamente à metade para uma quota anual de 40 milhões de galões.

A tarifa incidente sobre quantidades acima da quota será reduzida em 15% nos seis primeiros anos do Nafta, mantida constante nos quatro anos seguintes e eliminada gradualmente em mais cinco anos. A região dos EUA mais afetada pela concorrência mexicana seria a Flórida, onde a estação da colheita coincide com a do México, havendo enorme contraste entre custos de produção, pois enquanto os trabalhadores rurais na Flórida recebem por hora US$9,58, os mexicanos recebem US$0,35.

As estimativas do impacto a longo prazo do Nafta sobre as importações norte-americanas de suco de laranja são algo conflitantes. Josling (1992)[5] estima que, no ano 2000, o México, como membro do Nafta, exportará quase o triplo do que exportaria sem o acordo, enquanto a produção da Flórida permaneceria constante. Já o Departamento da Agricultura dos EUA antecipa crescimento muito mais modesto das exportações mexicanas e crescimento não-especificado da produção da Flórida.

Vale notar que esta tarifa incidente sobre as importações que excederem o limite será mantida constante por quatro anos e depois reduzida gradual e linearmente até a extinção nos últimos cinco anos. Quando as tarifas intra e extraquota se igualarem, a quota perderá o sentido e prevalecerá o regime de redução estabelecido para a tarifa extraquota. Os EUA tiveram o cuidado de negociar regras de origem requerendo 100% de conteúdo regional (mexicano). Essas condições foram negociadas de forma a inviabilizar a utilização de suco brasileiro como negociação de suco mexicano.

Muito embora exista quase-consenso entre os analistas de que as concessões outorgadas ao México representam uma ameaça um tanto remota para as exportações brasileiras, no médio prazo, entretanto, os resultados poderiam não ser os mesmos. As exportações mexicanas de suco de laranja para os EUA crescerão com o tempo, pois há capitais que pretendem investir em plantações da fruta no solo mexicano. Já as avaliações para longo prazo são menos duvidosas: o México competirá com o Brasil, assim que convergirem os investimentos naquele país nesse subsetor.

O México ganhou boas parcelas do mercado açucareiro nos EUA: as exportações brasileiras crescem apenas 0,1% ao ano, mas as mexicanas crescem 35%.

Mas para que isso se materialize, há que superar um conjunto amplo de desvantagens, da produção à distribuição de suco no México. Os sistemas e a tecnologia de produção têm muito que se desenvolver. Há ainda informações do setor de tecnologia de que existe inadequação climática para o cultivo da laranja no México.

O sistema de transporte é muito precário, inclusive a infra-estrutura e o *know-how* de empresas do ramo. Esses problemas estão associados em parte à falta de escala e operação no setor. Um outro setor ineficiente é o das indústrias de processamento. Por essa razão, seria difícil investir em plantas novas, partindo da estaca zero, e competir com indústrias relativamente amortizadas, mesmo com custo de capital mais baixo.

Para analistas de mercado e de negócios, que estão procurando empresas para comprar no México, as dificuldades apontadas assegurariam a manutenção da competitividade do suco brasileiro nos EUA. Entretanto, se houver um surto de investimentos no setor, com a percepção das vantagens tarifárias, o desvio de comércio no longo prazo poderia ser significativo.

Finalmente, há que considerar que a redução de 15% nas tarifas do suco brasileiro, com a Rodada Uruguai, conta a favor da competitividade brasileira. É uma redução mínima, mas muito significativa. Em todo caso, e apesar de todas as estratégias dos investidores mexicanos/americanos, é preciso também considerar que os industriais brasileiros não deixarão de manobrar no sentido de ganhar produ-

5 Josling, T. Nafta and agriculture: a review of economic impacts. In: Lusting, N.; Bosworth, B. P. & Lawrence, R. Z. (eds.). *North American free trade. Assessing the impact.* Washington, Brookings, 1992.

tividade, baixar custos e manter suas vantagens no suco.

Potencialidades e riscos do mercado norte-americano

Cerca de 15% das exportações brasileiras totais são de produtos com entrada livre e desgravada nos mercados dos EUA. Esses produtos não serão afetados pelo Nafta. É o caso de crustáceos, castanhas (do Brasil e de caju), café, cacau, pasta de madeira e alguns produtos menores em termos de volume de comércio. É possível, também, identificar exportações do Brasil que não competem com exportações mexicanas insignificantes ou de volume muito reduzido.

Há, ainda, exportações brasileiras para os EUA cuja concorrência com o produto mexicano é pequena. O Brasil ocupa espaços importantes nos EUA que ainda não foram ameaçados pelas exportações mexicanas mas que podem vir a concorrer com elas em conseqüência da redução tarifária do Nafta.

Os EUA adquirem cerca de 24% do total do café exportado pelo Brasil. Com o Nafta, o Brasil passa a enfrentar maior concorrência mexicana no mercado dos EUA.

A razão para esse registro de ameaça potencial repousa no fato de que no futuro as reduções de tarifas podem transformar produtos marginalmente não-competitivos em produtos competitivos. Tal é o caso de fumo, frutas de clima tropical, sucos processados de frutas, madeira processada e inúmeros outros produtos de importância relativamente menor, somando cerca de 10% das exportações brasileiras para os EUA.

Para um outro grupo significativo de produtos, incluindo açúcar, calçados e produtos processados com açúcar adicionado, somando 23% das exportações brasileiras, a fatia mexicana nos EUA é inferior a 30% do nível alcançado pelas exportações brasileiras.

Deslocamento de volumes do comércio brasileiro

No caso dos produtos nos quais o Brasil tem vantagem comparativa e é um grande exportador para os norte-americanos, mesmo que a participação mexicana nesses mercados seja modesta, se as exportações brasileiras de determinados produtos forem muito significativas, como no caso de calçados e suco de laranja, poderá haver desvio de comércio. Sabe-se pela teoria que, quando as exportações são significativas, os potenciais desvios de comércio podem ser muito importantes.

Entende-se por desvio de comércio uma perda importante de exportações brasileiras para a América do Norte, exportações essas que seriam deslocadas pela redução de tarifa com concessão preferencial (não de cláusula de nação mais favorecida — NMF) por parte dos EUA, beneficiando produtos mexicanos. Sabe-se que, em uma zona de livre comércio, uma nação pode outorgar a outra uma concessão de tarifas em regime preferencial, como forma de evitar a concessão de tarifas iguais para todos os signatários do Gatt (NMF).

A literatura acerca das estimativas disponíveis de desvio de comércio nos indica que essa é uma ameaça concreta para o Brasil. Merece, portanto, registro e uma breve discussão.

Em primeiro lugar, Erzan e Yeats[6] estimam o desvio total em US$441 milhões, dos quais apenas US$35 milhões de exportações originárias da América Latina e US$18 milhões do Brasil. Por outras palavras, as perdas de mercado de produtos brasileiros nos mercados do Nafta poderão atingir US$18 milhões.

Estimativas realizadas por Abreu[7] com base em dados de 1992 confirmam os resultados de Erzan e Yeats, à exceção do desvio de exportações de suco de laranja. Nas estimativas de Abreu, desponta o desvio de comércio com calçados como um dos mais importantes, com perda de US$1,5 milhão de exportações brasileiras. Nas estimativas de Abreu, as perdas de suco de laranja são pequenas (devido talvez ao ano de 1992, usado como base, e que foi um ano de reduzidas importações por parte dos EUA).

Outras estimativas, como a de Bianchi e Robbio para 1989-91,[8] geraram resultados diferentes em relação a produtos específicos. Entretanto, em termos de perdas totais de mercados, a ordem de magnitude é mais ou menos similar, com desvios de exportações totais brasileiras da ordem de US$55,6 milhões (inclusive os produtos manufaturados).

---

[6] Erzan, R. & Yeats, A. Free trade agreements with the U.S. What's in if for Latin America? Washington, D.C., World Bank, 1992. (Working Papers, 827.) Ver também, dos mesmos autores, US-Latin American free trade areas: some empirical evidences. In: Saborio, S. et alii. *The premise and the promise: free trade in the Americas*. New Brunswick, Transactions, 1992.

[7] Abreu, M. P. O Nafta e as relações econômicas Brasil-EUA. Trabalho apresentado no VI Fórum Nacional do Instituto de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 1994.

[8] Bianchi, E. & Robbio, J. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desvío de comercio en prejuicio de Argentina y Brasil*. Buenos Aires, Centro de Economía, 1993. mimeog.