

INT-2068

c.1

LC/BRS/DT.020
Maio/2000
Original: Português

VERSÃO PRELIMINAR

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil



**MERCOSUL: ORIGENS, LOGROS, DESENCONTROS
E PERSPECTIVAS**

Documento elaborado por Renato Baumann, Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil. As opiniões aqui expressas são pessoais do autor, podendo não coincidir com as da Instituição.

11

12

13

MERCOSUL: ORIGENS, LOGROS, DESENCONTOS E PERSPECTIVAS

Renato Baumann*

I – Introdução

O Mercado Comum do Cone Sul – Mercosul – criado em 1991, esteve em evidência durante toda a década de 90. Primeiro, pelos resultados expressivos alcançados em termos de crescimento do volume de transações e movimentação de fatores entre os países-membros, que fizeram esse grupo de países se destacar dos demais exercícios de integração em curso na América Latina e Caribe.

Nos últimos anos da década, o Mercosul permaneceu em evidência, mas agora sob fortes desconfianças em relação à sua viabilidade.

Certamente a apreciação não deve ser exageradamente otimista. As turbulências no relacionamento entre os países participantes no período recente não foram desprezíveis. Mas tampouco existem razões para achar que esse é um projeto inviável.

Partindo desse otimismo cauteloso, este trabalho tem o duplo objetivo de procurar contribuir para um registro sistemático das principais características do processo de formação do Mercosul até aqui – sem pretender esgotar todos os temas envolvidos – e discutir alguns aspectos relevantes dessa experiência, bem como especular sobre suas perspectivas.

Com esse propósito, as seções II e III apresentam de forma sequenciada a evolução das negociações que levaram à assinatura do Tratado de Assunção, as características do processo negociador e sua mudança no tempo, bem como a estrutura resultante – em termos das barreiras comerciais internas e em relação a terceiros países, assim como em termos das instituições.

A seção IV discute os principais logros obtidos, e a seção seguinte os principais desencontros entre os países-membros, concentrando a atenção nas relações entre o Brasil e a Argentina. A última seção é dedicada a especulações quanto às perspectivas desse exercício de integração regional.

* CEPAL e Universidade de Brasília. As opiniões expressas aqui são estritamente pessoais e podem não corresponder à posição dessas instituições.

II – Antecedentes Históricos

A integração na América Latina passou por três estágios distintos. Nos anos 60 e início dos 70 foi caracterizada por intervenção estatal extensiva, cronogramas para a redução gradual de barreiras comerciais intra-regionais e movimentos para o estabelecimento de tarifas externas comuns. Na segunda metade dos anos 70 a frustração com o hiato entre as expectativas iniciais e os resultados levou a um período de passividade e consolidação. Nesse período, os países da América Latina, afetados pela crise da dívida externa, abandonaram suas metas originais e adotaram um enfoque cauteloso, baseado em acordos bilaterais parciais. O terceiro estágio se inicia nos anos 90, com a transformação das políticas de comércio e industrialização. A cooperação passa a ser vista como ferramenta para estimular as exportações regionais nos principais mercados internacionais¹.

No caso específico dos países do Cone Sul os antecedentes históricos que permitiram chegar ao Mercosul têm origem ainda nos anos 70, com a assinatura do Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai, que permitiu compatibilizar as cotas das represas hidroelétricas de Itaipú e Corpus. Em 1980 a assinatura de um convênio de cooperação nuclear entre o Brasil e a Argentina representou um segundo passo importante, para eliminar desconfiças recíprocas.

Ao final de novembro de 1985 a assinatura da Declaração de Iguazú é considerada a pedra fundamental do processo de integração. Nessa oportunidade se decidiu criar uma Comissão Mista para a integração, integrada por representantes governamentais e do setor privado, e presidida pelos Chanceleres do Brasil e Argentina. Em 29 de julho de 1986 foi assinada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que estabelece o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil (PICE), embrião do futuro mercado comum.

O Mercado Comum do Cone Sul, ou Mercosul, foi estabelecido pelo Tratado de Assunção, assinado em 26/03/91. O Tratado tinha como objetivos: a) promover uma inserção mais competitiva das economias dos 4 países no cenário internacional; b) favorecer economias de escala, e portanto aumento de produtividade; c) estimular fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraentes os investimentos na região; d) promover esforços de abertura das economias dos 4 países; e) balizar as ações do setor privado, principais motores do processo de integração.

Entre as características do Mercado Comum (Mercosul) destacam-se i) a livre circulação de bens e serviços e de fatores produtivos entre os países; ii) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de política comercial comum em relação a terceiros países ou grupos de países; iii) a coordenação de posições em foros internacionais e iv) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes.

¹ R.French-Davis (1995).

Para atingir tais resultados adotaram-se como instrumentos:

- um programa de liberação comercial, com reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias e outras, para se chegar a uma tarifa zero sobre a totalidade do universo tarifário em 31/12/94
- a coordenação de políticas macroeconômicas, de forma gradual e convergente com os programas de desgravação tarifária e a eliminação de barreiras não tarifárias
- durante o período de transição - desde a entrada em vigor do Tratado até 31/12/94 - os países participantes adotaram um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda.
- os países participantes também se comprometeram a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da ALADI

Um aspecto importante do processo é a dupla sinalização dada desde o início aos demais países da região: todos os acordos foram realizados no âmbito da ALADI, e sempre foi indicada a possibilidade de ampliação do acordo com a inclusão de novos membros. O Tratado de Assunção prevê a adesão (mediante negociação) de todo país membro da ALADI, após cinco anos de sua entrada em vigor. Os países que não participarem de associações extra-regionais ou outros esquemas de integração subregional poderiam solicitar adesão antes daquele prazo.

Ao Tratado de Assunção foram acrescentados Protocolos Adicionais, dentre os quais se destacam o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no Mercosul, de 17/12/91, e o Protocolo de Ouro Preto sobre Aspectos Institucionais, de 17/12/95. O Protocolo de Ouro Preto estabeleceu a nova estrutura institucional do Mercosul destinada a vigorar durante o período de consolidação da União Aduaneira.

Se o aspecto legalista em relação à ALADI é uma das características do Mercosul, a segunda característica sem precedente histórico é sua política comercial em relação a terceiros países. Em 1/1/95 entrou em operação uma Tarifa Externa Comum (TEC) que – pela primeira vez na história dos países envolvidos – representou um compromisso externo e uma limitação às variações de suas políticas em relação a importações. Em diversos casos, sua adoção esteve associada a uma redução das barreiras aos produtos importados, como se verá a seguir.

III – Estrutura

III.1 Características do Processo Negociador

Os principais instrumentos da primeira etapa – de 1986 a 1990 – foram os Protocolos que estabeleciam os mecanismos para a redução tarifária e a eliminação de barreiras não-tarifárias. Em seis encontros presidenciais foram firmados um total de 24 Protocolos².

Entre julho de 1986 e abril de 1988 foram firmados, entre outros, os Protocolos de Bens de Capital, de Trigo, de Expansão de Comércio, de Empresas Binacionais, de Energia, de Biotecnologia, de Cooperação Aeronáutica, de Siderurgia, de Transporte Terrestre e Marítimo, de Cooperação Nuclear, da Indústria Automotriz, da Indústria Alimentar, de Empresas Binacionais, Fundo de Investimentos, Centros Brasileiro-Argentinos de Biotecnologia e de Altos Estudos Econômicos, entre outros, além de diversas Atas, Anexos aos Protocolos e diversos outros documentos.

O Protocolo de Bens de Capital foi, desde o início, o “núcleo dinâmico” do Programa de Integração. Nele se definiu um universo de produtos em relação aos quais foram negociadas Listas Positivas Comuns com tarifa zero e sem restrições não-tarifárias, cobrindo 50% do universo comercializado. De uma lista original de 224 produtos em dezembro de 1986, foram incorporados 126 novos itens em 1987, 129 em 1988, 640 em 1989 e 300 em 1990.

O Protocolo do Trigo buscava assegurar volumes de venda mínimos para a Argentina, prevendo aumento progressivo da venda de modo a atingir 2000 toneladas anuais em 1991-93.

O Protocolo de Expansão do Comércio propôs a expansão do intercâmbio, com listas comuns com tarifa zero. Ficou estabelecido ainda um mecanismo de equilíbrio que operaria na medida em que o superavit de um dos países em relação ao outro superasse 8% do valor do intercâmbio global entre eles.

Protocolo Siderúrgico - estabelecia tarifa zero para produtos de fundição de ferro e aço.

Protocolo Automotriz - concluído no princípio de 1988. Para os produtos negociados havia tarifa zero e não existiam barreiras não-tarifárias. Foram acordadas cotas anuais de intercâmbio de veículos e de autopeças.

Protocolo da Indústria de Alimentação - ampliação semestral, de meados de 1988 até o final de 1993, de uma lista comum de 200 produtos, bem como compatibilização de controles fitossanitários.

² Para uma discussão mais detalhada dos primeiros Acordos entre o Brasil, Argentina e Uruguai, ver R.Baumann, J.C.Lerda (orgs) (1997).

A meta de se criar um Mercado Comum do Cone Sul esteve presente desde praticamente o início das negociações entre o Brasil e a Argentina. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, de 29/11/88, previa a liberalização completa do comércio de bens e serviços em prazo máximo de dez anos. Esse Tratado representava mudança importante em relação à metodologia anterior do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), de promover a integração através de acordos setoriais.

Em 6/7/90 a Ata de Buenos Aires anteciparia para 31/12/94 o prazo para formação do Mercado Comum entre Brasil e Argentina³. O Tratado de Assunção (março de 1991) deu continuidade ao processo anterior, com o acréscimo de dois novos elementos: incorporação do Uruguai e Paraguai e explicitação sistemática nos Acordos Brasil-Argentina dos instrumentos para a formação do Mercado Comum. A adoção, em junho de 1992 (Cronograma de Las Leñas), de uma lista de tarefas, num contexto de crescente expansão dos fluxos de comércio entre os países participantes, foi essencial para a gradual consolidação do Mercosul.

Já na primeira reunião do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 1991, foram adotados o Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias, o regime de sanções a falsificações de Certificados de Origem, os termos de referência para acordos setoriais, o Regimento do Grupo Mercado Comum e outras, como a criação do 11o. Grupo de Trabalho, dedicado a questões trabalhistas.

A evolução do Mercosul pode ser claramente dividida em duas etapas: o “período de transição” (1991-94) e, a partir de 1/1/95, a existência do Mercosul como União Aduaneira. Em janeiro de 1994 (em Colonia do Sacramento) os países participantes explicitaram formalmente que a meta seria a formação de uma União Aduaneira e não um Mercado Comum. Assim, temas como serviços, circulação de mão-de-obra e capital, bem como a coordenação macroeconômica, seriam deixados para uma etapa posterior.

O “período de transição” por sua vez pode ser dividido em 3 fases: a) a primeira, até julho de 1992 (Cronograma de Las Leñas), com uma lista precisa de tarefas para o “período de transição”; b) a segunda, até janeiro de 1994 - quando os países explicitaram formalmente que a meta do período de transição era a constituição de uma União Aduaneira, e não um Mercado Comum; c) a terceira, até 31/12/94.

Segundo Florencio/Araujo (1996), a primeira fase foi o período das primeiras reuniões dos organismos responsáveis e da absorção da idéia do Mercosul pelos setores empresariais e sociedade civil em geral.

³ O Acordo de Complementação Econômica No.14, de dezembro de 1990, pelo qual se instituía um programa de liberação do comércio de bens até 31/12/94, retomava o objetivo de estabelecer em 31 de dezembro de 1994 um Mercado Comum.

O processo foi certamente estimulado pelos resultados positivos e expressivos associados ao Plano Real brasileiro e as conseqüentes expectativas positivas geradas na Argentina.

Em agosto de 1994 foi conseguido acordo sobre a Tarifa Externa Comum em troca de concessões comerciais de caráter temporário (aceitação do regime automotivo argentino; entendimento sobre a admissão dos bens produzidos nas Zonas Francas de Manaus e Terra do Fogo; sobrevida das regras de origem mais favoráveis concedidas ao Uruguai no PEC; maior número de exceções ao Paraguai - todas com prazo para acabar). Em dezembro daquele ano a reunião do Conselho Mercado Comum em Ouro Preto consolidou o processo, estabelecendo personalidade jurídica para o Mercosul.

A agenda pendente da Zona de Livre Comércio incluía, entre outros pontos, o acompanhamento do “regime de adequação” à Tarifa Externa Comum e um entendimento sobre restrições e medidas não-tarifárias, questões como a dupla cobrança da TEC para produtos que entram no território da União Aduaneira por um país que não seu destino final, a exigência de certificado de origem para todos os produtos que circulam intra-zona, a adoção de procedimentos alfandegários comuns e a definição de mecanismos comuns de defesa comercial contra práticas desleais de comércio.

Durante a etapa de consolidação da União Aduaneira - de 1/1/95 a 31/12/2005 - a prioridade esteve centrada na consecução de dois objetivos centrais: a implementação dos instrumentos de política comercial comum acordados durante o Período de Transição e a elaboração do quadro normativo complementar necessário ao adequado funcionamento da União Aduaneira.

Em 1996 foram firmados os Acordos de Complementação Econômica com o Chile e a Bolívia, que prevêem a formação de Zonas de Livre Comércio com aqueles dois países, no formato “4+1”, e as perspectivas eram de uma gradual ampliação do número de países com tratamento preferencial.

A partir de 1997, no entanto, o ritmo negociador foi reduzido: em dezembro daquele ano na reunião do Conselho do Mercado Comum a referência foi genérica quanto à busca de aperfeiçoamento do Mercosul, tendo em vista os objetivos do Tratado de Assunção. Parte dessa mudança na ênfase negociadora está associada ao surgimento de um desafio comum maior, com o início das negociações visando a formação de uma Área Hemisférica de Livre Comércio (ALCA): caberia aos quatro países buscarem posições conjuntas para poder participar como uma única voz, mas isso ao mesmo tempo envolvia uma série de temas em relação aos quais não havia clareza, mesmo no âmbito do Mercosul.

A Formação da União Aduaneira e a Definição da Tarifa Externa Comum

A partir da assinatura do Tratado, da Assunção, em 1991, teve início o programa de liberalização comercial entre os países-membros. Foi acordado que se procederia a uma

redução semestral de 7% em todas as tarifas incidentes sobre produtos comercializados entre os 4 países, partindo de uma redução inicial de 47%. Segundo o exemplo citado em Florencio/Araujo (1996), se um produto tinha originalmente uma tarifa de 20%, em 26/3/91 essa tarifa passaria a 10,6% (20% menos 47% de 20%). Em dezembro de 91, o nível tarifário seria de 9,2%, em junho de 92 de 7,8%, em dezembro daquele ano seria igual a 6,4%, e assim sucessivamente.

Esse mecanismo era inteiramente automático e as reduções ocorriam sem qualquer tipo de renegociação, e para todos os produtos, menos para aqueles da lista de exceção. A cada final de ano, parte dos produtos da lista de exceções de cada país era incorporada ao processo de redução.

Entre outras dificuldades (por exemplo, as resistências de parte da Argentina, em função dos desequilíbrios externos daquele país em 1992 e 1993), havia diferenças expressivas na estrutura tarifária dos países envolvidos. A estrutura brasileira tinha alíquotas baixas para matérias-primas e produtos agrícolas (0 a 10%), tarifas médias ou altas para insumos industriais (10 a 20%), e tarifas altas para produtos de consumo final (aproximadamente 20%). Na Argentina os insumos industriais tinham as alíquotas mais baixas, e nos setores de bens de capital e informática a alíquota era zero. O Paraguai tinha tarifa baixa para a maior parte dos produtos e o Uruguai tinha tarifas altas para produtos agrícolas e baixas para insumos agrícolas e industriais.

Esse foi um dos obstáculos para o desenho da Tarifa Externa Comum. O processo de negociação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) teve início em meados de 1993, sem que estivesse clara a metodologia a ser utilizada.

A referência conhecida era a adotada pela União Européia: no Tratado de Roma a alíquota comum para cada produto era igual à média aritmética das alíquotas nacionais de cada país participante. No caso do Mercosul essa metodologia não fazia sentido, dadas as disparidades entre as estruturas nacionais. Como alternativa, o processo negociador levou os quatro países a desistirem de definir uma estrutura tarifária comum semelhantes às suas próprias e passaram a desenhar uma nova estrutura. Ao final de 1993 a TEC já estava definida para a maioria dos produtos, embora o exercício só viesse a se completar em fins de 1994.

A definição da TEC contém as seguintes características: a) uma tarifa média de aproximadamente 11%; b) as alíquotas incidentes sobre insumos estão situadas entre 6% e 12%; e c) os produtos de consumo final têm tarifas da ordem de 18-20%.

Na IV Reunião do Conselho do Mercado Comum (05/08/94) os presidentes concordaram com: i) uma tarifa externa comum para um conjunto de posições tarifárias que representam 85% da nomenclatura tarifária do Mercosul (a proteção nominal passaria de 19% a uma média próxima a 11% em 1995); ii) de um total de 8753 posições da nomenclatura comum, em 4771 posições (51,5%) a proteção foi reduzida, em 715 posições (8,2%) houve aumento de proteção e em 503 posições (5,7%) o grau de proteção não se modifica. A redução do grau de proteção foi generalizada para todos os

setores, mas sobretudo para celulose, produtos químicos e petroquímicos, papel e papelão e ferro e aço.

Para os bens de capital foi estabelecida uma TEC de 14%, que entrará em vigor a partir de janeiro de 2001. Enquanto isso cada país aplicará suas tarifas nacionais. Para os produtos de informática e telecomunicações foi estabelecida uma TEC de 16%, a vigorar a partir de janeiro de 2006.

Foram admitidos três grupos de produtos como exceções à Tarifa Externa Comum:

. bens de capital. Tarifa de 14%, mas os países terão até 2001 para atingir esse patamar, partindo das tarifas que praticavam em 1994. O Brasil reduzirá de um nível de 20%, enquanto o Uruguai e o Paraguai terão até 2006 para atingir esse nível

. informática e telecomunicações. Brasil tinha alíquota inicial de 35%, enquanto para os demais a alíquota era de 0%. Definiu-se uma tarifa de 16% para os principais itens, que só será atingida em 2006

. listas de exceções nacionais. Cada país pode apresentar até 300 produtos (399 no caso do Paraguai), a serem incorporados à TEC até 2001, após período de convergência. Para lidar com esses casos sensíveis se acordou um Regime de Adequação Final à União Aduaneira, que passou a incluir, a partir de 01/01/95, os produtos das listas de exceções e os produtos que estivessem sujeitos a cláusulas de salvaguarda.

. o setor automotriz foi beneficiado por um regime particular, mas um Grupo "ad hoc" ficou de definir as características do regime definitivo.

As decisões de agosto de 1994 compreendem ainda o tratamento dos produtos provenientes das Zonas Francas, a definição de um Regime de Origem para os produtos excetuados, a adoção de critérios comuns para os incentivos às exportações e o tratamento de barreiras não-tarifárias.

A chamada Segunda Fase do processo de transição previsto pelo Tratado de Assunção compreende o período entre julho de 1992 e janeiro de 1994 (do Cronograma de Las Leñas à Reunião de Colonia).

O Cronograma de Las Leñas sistematizava as tarefas a serem cumpridas nas mais diversas áreas, desde política agrícola e assuntos aduaneiros até questões trabalhistas. Nessa etapa surgem as primeiras dificuldades concretas no avanço do Mercosul, sobretudo resistência por parte do setor industrial argentino e de alguns segmentos industriais brasileiros, explicáveis pela valorização do peso argentino e pela conjuntura recessiva da economia brasileira⁴.

⁴ Em 1991 e 1992 foram gerados expressivos superávits comerciais brasileiros no comércio com a Argentina.

Nessa fase manteve-se o programa de liberalização comercial, superou-se o problema do desequilíbrio da balança comercial e das discrepâncias macroeconômicas, lançaram-se as bases da TEC e preservaram-se os objetivos centrais do Tratado, afastando-se a idéia de uma simples Zona de Livre Comércio.

A Terceira Fase compreende o período entre janeiro de 1994 e janeiro de 1995 (isto é, entre a Reunião de Colonia e a entrada em vigor da União Aduaneira). Nessa etapa foi acordada a opção pela formação de uma União Aduaneira baseada na adoção de uma Tarifa Externa Comum, com um número reduzido de exceções temporárias, e livre comércio entre os quatro países. Os temas característicos de um Mercado Comum - serviços, circulação de mão-de-obra e capital, coordenação macroeconômica – foram deixados para tratamento posterior.

Foi sendo desenvolvido ao longo do tempo um conhecimento crescente sobre o processo mesmo de integração, assim como o conhecimento recíproco entre os setores empresariais, que aos poucos foram tomando a iniciativa de dar continuidade à expansão dos acordos.

O processo negociador iniciado a partir de 1986 caracterizava-se por considerar produtos específicos, buscando-se acordos de complementação comercial e industrial dentro de ramos produtivos, com metas, instrumentos, elementos de equilíbrio dinâmico e formas de reequilíbrio em face de desajustes. Esta lógica obedecia à tradição negociadora cautelosa da região, e assegurava que o processo de integração implicaria os menores custos possíveis em termos de necessidade de ajustes setoriais. Essa metodologia incentivava processos de especialização setorial e buscava formas de integração intra-ramos produtivos.

A Ata de Buenos Aires de julho de 1990 alterou de forma substantiva essa metodologia. Reduziu o período de criação do mercado comum para 31/12/94 (redução de 4 anos) e estabeleceu que “a coluna vertebral deste processo de conformação do mercado comum estará dada por reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas para chegar, em 31/12/94, à tarifa zero”. Isso significou mudança substantiva na lógica negociadora, e se por um lado reduzia a cautela inicial, por outro permitia imprimir um ritmo bem mais intenso às negociações.

O Mercosul manteve o cronograma de desgravação para os poucos produtos cujo comércio recíproco ainda estava sujeito a tarifas, avançando na aplicação do Regime de Adequação⁵, e prosseguiram os processos nacionais de convergência das tarifas locais à Tarifa Externa Comum, convertendo o Mercosul numa União Aduaneira para a maior parte do intercâmbio. Além disso, as regras de convergência das listas de exceções à TEC e para a eliminação do Regime de Adequação deram mais transparência à política tarifária no âmbito do Mercosul.

⁵ Estabelecido em 1994, dá aos países um prazo de 4 anos para a desgravação total de alguns produtos. A eliminação total das barreiras seria alcançada com a Argentina e o Brasil cumprindo o cronograma entre 1995 e 1999, e o Uruguai e o Paraguai entre 1996 e 2000.

O Regime de Adequação permitiu que os produtos constantes da última parcela das listas de exceções pudessem gozar de um programa de desgravação distinto, começando com percentual de desgravação de 10% em 31/12/94, passando a 30% em 31/12/95, 55% em 1996, 77,5% em 1997 e 100%, ou tarifa zero, em 1998 (os produtos das listas uruguaia e paraguaia seguem o mesmo esquema, mas começando em 31/12/95 e indo até 1999).

O Regime de Adequação permitiu adicionalmente que se mantivessem tarifas para os produtos que haviam sido submetidos a salvaguardas no comércio intra-Mercosul, até 1998. Esse Regime em nenhum momento admitiu a criação de novas restrições. Ao longo da vigência do Regime a tarifa cobrada de terceiros países permaneceu constante, e a tarifa no comércio intra-bloco foi cada vez menor, alargando a margem de preferência. O cronograma para a progressiva eliminação dessas restrições foi de natureza automática: a cada fim de ano cada país tinha que reduzir as tarifas dos produtos da sua lista, sem possibilidade de renegociação.

Os produtos considerados "sensíveis" nas 4 economias passaram a estar temporariamente resguardados por listas de exceções, sobre as quais não se aplicaria o programa de liberação comercial. Essas listas foram reduzidas anualmente em 20%, de modo a estarem eliminadas em 31/12/94. O Tratado de Assunção estabelece diferenças de ritmo para o Paraguai e o Uruguai, com a persistência de suas listas de exceção durante 1995 para 20% de seu total inicial (ou seja, 88 itens para o Paraguai e 193 itens para o Uruguai).

A partir de dezembro de 1994 (após as reuniões de Buenos Aires e Ouro Preto) ficou completo o quadro normativo para o funcionamento do Mercosul, com as seguintes características:

Tarifa Externa Comum - definida (inclusive para setores sensíveis); para alguns produtos com proteção acima de 20% (limite máximo da TEC) as alíquotas passaram a convergir para a TEC até 2001. A tarifa para bens de capital passa a ser de 14% e para bens de informática 16%, a partir de 2001 e 2006 respectivamente.

Regime de Origem - uma vez extintas as exceções à TEC (em 2001 ou 2006), desapareceria a necessidade de um regime de origem. A livre circulação dos produtos inicialmente sujeitos a tarifas nacionais diferenciadas estaria condicionada ao percentual mínimo de valor agregado regional de 60% em geral (em certos casos, requisitos específicos)

Regime de Zonas Francas - os produtos provenientes das ZFs seriam tratados como provenientes de terceiros países, incidindo a TEC

Regime de Adequação - todos os produtos passaram a ficar isentos de tarifas de importação no comércio intra-Mercosul, exceto: a) produtos sujeitos a regime de origem e b) produtos listados no Regime de Adequação, aos quais se aplica tarifa decrescente, chegando a tarifa zero em 4 anos (Brasil e Argentina) ou cinco anos (Uruguai e Paraguai)

Restrições Não-Tarifárias – foram feitos esforços para sua eliminação. As barreiras não-tarifárias que afetam o comércio passaram a ser progressivamente harmonizadas

Incentivos às Exportações - os incentivos passaram a ser regulados por decisão comum específica, na qual os países reiteram os compromissos assumidos no âmbito do GATT

Defesa da Concorrência - A defesa contra práticas desleais de comércio passou a ser feita com base no Regulamento Comum sobre Práticas Desleais de Comércio. O Mercosul conta também com um regulamento comum de salvaguardas. No comércio intra-Mercosul não há salvaguardas. Os casos de *dumping* são tratados pelo Estatuto sobre Defesa da Concorrência, e enquanto este não estiver pronto, pelas legislações nacionais. A questão dos subsídios é regulada pela Decisão sobre Incentivos às Exportações

No caso do setor açucareiro foi criado grupo de trabalho específico para definir convergência. Até lá cada país pode cobrar tarifas mesmo dentro do Mercosul, mas essas tarifas não podem superar a TEC. É o único caso de exceção setorial.

Em determinadas circunstâncias poderiam ser aplicadas medidas provisórias de salvaguarda por parte das divisões nacionais da Comissão, por um prazo máximo de 200 dias. As salvaguardas não devem ser discriminatórias e podem assumir a forma de tarifas mais altas ou cotas, mas não podem levar a redução do volume importado a um nível inferior à média dos últimos 3 anos. As salvaguardas são aplicáveis por 4 anos, com uma extensão máxima de 8 anos.

Durante o período de transição os órgãos temáticos foram responsáveis por um conjunto importante de iniciativas:

- . administração aduaneira -> foram harmonizadas as legislações aduaneiras e adotadas ações de facilitação de trâmites
- . regulamentos técnicos -> aprovaram-se regulamentos técnicos harmonizados para dezenas de setores, facilitando a circulação de produtos que atendam a padrões técnicos de nível internacional
- . assuntos financeiros -> começaram a ser adotadas medidas de harmonização dos critérios de supervisão das instituições financeiras
- . transportes -> foram firmados acordos para agilizar o sistema de transporte na região
- . educação -> foram aprovados critérios para a equivalência de diplomas de primeiro e segundo grau e títulos universitários
- . assuntos trabalhistas -> foram feitos esforços para aproximação de critérios relativos aos sistemas trabalhistas nacionais

Foi definido que o processo de solução de controvérsias teria as seguintes etapas: 1) exame técnico ; 2) exame pelo Grupo Mercado Comum, que tem 60 dias para decidir; 3) negociação direta entre os países envolvidos; 4) análise da disputa por parte da Comissão Mercado Comum (os procedimentos específicos foram detalhados em fins de 1991 no Protocolo de Brasília); 5) submissão do caso a um Tribunal "ad hoc" (Corte de

Justiça formada por juristas dos 4 países ou de fora da região, convocada unicamente para apreciar a questão que motivou a disputa)

Em janeiro de 1994 (Protocolo de Colonia) os quatro países assinaram acordo recíproco de promoção e proteção dos investimentos. O Protocolo inclui uma cláusula de nação mais favorecida que obriga a que os investidores da região sejam tratados tão favoravelmente como qualquer outro investidor estrangeiro. O acordo também estabelece a proibição de usar requerimentos de desempenho.

III.2 Institucionalidade

Nas reuniões de agosto e dezembro de 1994 foram aprovados diversos dispositivos que passaram a reger o processo de integração, como a criação da Comissão de Comércio do Mercosul e seu regulamento.

A Comissão de Comércio do Mercosul é um órgão intergovernamental, subordinado hierarquicamente ao Grupo Mercado Comum, integrado por quatro membros titulares e quatro alternos de cada país, que representam áreas diversas dos governos. A CCM é coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores e é um dos três órgãos com capacidade decisória no Mercosul, além do Grupo Mercado Comum e o Conselho Mercado Comum.

A CCM tem dez comitês técnicos, a saber: 1) tarifas, nomenclatura e classificação de mercadorias; 2) temas aduaneiros; 3) normas e disciplinas comerciais; 4) políticas públicas que distorcem a competitividade; 5) defesa da concorrência; 6) práticas desleais e salvaguardas; 7) defesa do consumidor; 8) restrições não tarifárias; 9) setor automobilístico; 10) setor têxtil.

A curto prazo coube à CCM os acordos sobre temas comerciais, como restrições não-tarifárias a serem eliminadas, aspectos anti-competitivos, como defesa da concorrência, práticas desleais de comércio e outros. A médio prazo a ela corresponde fazer propostas sobre tratamentos setoriais específicos, como o regime automobilístico, o setor açucareiro e outros.

Em Ouro Preto foi definida a estrutura jurídico-institucional do Mercosul a vigorar a partir de janeiro de 1995, tendo sido mantida a natureza intergovernamental estabelecida pelo Tratado de Assunção e o sistema consensual de tomada de decisões. Essa estrutura é a seguinte:

- a) Conselho do Mercado Comum - órgão superior, cabendo-lhe a condução política e tomada de decisões. Integrado por Ministros das Relações Exteriores e Ministros de Economia

- b) Grupo Mercado Comum - órgão executivo, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores. Composto de representantes do MRE, Ministérios da Economia e Banco Central
- c) 11 Grupos de Trabalho - 1) Assuntos Comerciais; 2) Assuntos Aduaneiros; 3) Normas Técnicas; 4) Políticas fiscais e Monetárias Relacionadas com o Comércio; 5) Transporte Terrestre; 6) Transporte Marítimo; 7) Política Industrial e Tecnológica; 8) Política Agrícola; 9) Política Energética; 10) Coordenação de Políticas Macroeconômicas; 11) Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social
- d) foi definida nova estrutura organizacional de natureza técnica: Reuniões de Ministros - da Economia e Presidentes de Bancos Centrais, da Justiça, da Educação, da Cultura, da Saúde, da Agricultura e do Trabalho; Subgrupos de Trabalho - Comunicações, Mineração, Regulamentos Técnicos, Assuntos Financeiros, Transportes e Infra-Estrutura, Meio Ambiente, Indústria, Agricultura, Energia e Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; Reuniões Especializadas - de Turismo e de Ciência e Tecnologia; Grupos Ad-Hoc - sobre Aspectos Institucionais, Mercosul-OMC, Mercosul-ALADI, sobre Serviços, do Setor Açucareiro
- e) foi colocada em funcionamento também a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, composta por até 64 parlamentares (16 de cada país), que acompanhou os trabalhos desenvolvidos no âmbito do processo de integração

A presidência *pro tempore* do Mercosul é exercida - segundo o Tratado de Assunção - por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, a cada seis meses.

As resoluções acordadas pelo Grupo Mercado Comum são submetidas ao Conselho do Mercado Comum e, uma vez aprovadas, são transformadas em Decisões, que deverão ser convertidas posteriormente em leis nacionais.

O Mercosul foi dotado de personalidade jurídica internacional em 12/94, através do Protocolo de Ouro Preto. Isto significa que seu órgão máximo - o Conselho do Mercado Comum - possui competência para assinar acordos com outros grupos de integração regional ou países.

Em dezembro de 1996, em Fortaleza, foi aprovado um Acordo-Sede para a Secretaria Administrativa do Mercosul. O Mercosul - ao contrário, por exemplo, da Comunidade Européia - optou pela criação de instituições inter-governamentais, sem caráter supranacional: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum, a Comissão de Comércio (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa.

Esse arcabouço institucional tem sido objeto de críticas, por analistas que defendem a importância de maior capacidade supra-nacional para a imposição das decisões adotadas. No entanto, argumenta-se que um Tribunal de Justiça, por exemplo, não se justifica, na medida que as normas são adotadas consensualmente, e obrigatoriamente transformadas em legislações nacionais. Apenas Tribunais supranacionais são constituídos 'ad hoc' para problemas muito específicos, pois o Mercosul também possui mecanismos de resolução de conflitos.

Argentina, Uruguai e – sobretudo – Paraguai têm demandado instituições supranacionais. Argumentam que um tribunal permanente para resolver conflitos entre os sócios do bloco e evitar protecionismo criaria jurisprudência e evitaria um acúmulo de problemas no futuro. No entanto, segundo a OAB isso não se justificaria, uma vez que, por exemplo, o Brasil só teve de enfrentar o mecanismo de solução de controvérsias uma vez, em oito anos.

A integração do Cone Sul tem sido caracterizada por outro lado por certos processos paralelos informais. Os Estados brasileiros e as Províncias argentinas passaram a estudar e implementar alternativas próprias para sua inserção no Mercosul (o RGS criou uma Secretaria de Assuntos Internacionais).

Em abril de 2000 foi anunciado que o Mercosul passará a ter um fórum oficial de normalização, a Associação Mercosul de Normalização (AMN). A AMN, criada em 1992, tem sede em S.Paulo e organiza o processo de normalização de produtos e serviços e de gestão de sistemas para o Mercosul. É formada pela ABNT, pelo Instituto Argentino de Racionalização de Materiais (IRAM), pelo Instituto Nacional de Tecnologia e Normalização (INTN), do Paraguai, e pelo Instituto Uruguaio de Normas Técnicas (IUNT).

IV – Logros

O resultado citado com maior frequência como indicador de sucesso do Mercosul é o crescimento do comércio entre os quatro países desde 1990. Esse crescimento teve como consequência direta um aumento marcante no peso relativo das transações intra-regionais nos fluxos totais de comércio dos países-membros do Mercosul.

De fato, entre 1990 e 1998 as exportações entre os quatro países participantes mais do que quintuplicaram, passando de US\$ 4 bilhões para US\$ 21 bilhões, enquanto a importância relativa das transações intra-regionais aumentou de 8,9% para 26% no mesmo período. Se comparado com outros exercícios de integração na América Latina, o desempenho do Mercosul merece claro destaque: no mesmo período o comércio interno ao Grupo Andino aumentou quatro vezes, e o comércio entre os países membros do Mercado Comum Centro-Americano aumentou três vezes.

Esse aumento expressivo no volume de comércio tem um componente adicional decisivo para a análise das perspectivas do bloco: uma parcela crescentemente importante desse intercâmbio é de transações intra-setoriais⁶.

Além dos resultados em termos de intercâmbio comercial, merece referência especial o aumento dos investimentos diretos entre os quatro países. Em 1993 o investimento direto

⁶ Por exemplo, Baumann (1998) estima que o percentual de comércio intra-indústria no comércio do Brasil com o Mercosul passou de 27% para 50% entre 1980 e 1996. No mesmo período essa proporção no comércio entre o Brasil e a Argentina passou de 38% para 56%.

brasileiro na Argentina era de US\$ 80 milhões, e quatro anos depois essa cifra já atingia US\$ 425 milhões. Nesse mesmo período os investimentos diretos argentinos no Brasil passaram de 1,1% do total para 2,5% do total, num período em que os investimentos diretos totais ingressados no país aumentaram de US\$ 6 bilhões para US\$ 21 bilhões.

A magnitude desses números fala por si só, mas esconde um fato ainda mais significativo. Até 1986 3/4 dos investimentos entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai estavam concentrados no setor de serviços, sobretudo bancos comerciais⁷. Não havia até então praticamente investimentos bilaterais em outras áreas produtivas. O dado novo e marcante é que decorridos dez anos os investimentos ocorridos implicam a consolidação de um novo contexto.

Este aspecto da integração é particularmente significativo, uma vez que essa maior interação entre os agentes produtivos nos quatro países aumenta os interesses mútuos e eleva os custos de eventuais conflitos⁸. Esses indicadores são reforçados pelos números relativos aos processos de fusões e aquisições de empresas no âmbito do Mercosul. De acordo com estudo recente⁹, entre 1992 e 1998 houve 648 fusões e aquisições, concentradas no setor financeiro, indústria química, alimentos e bebidas e serviços. Embora a maior parte das operações tenha sido realizada entre firmas instaladas no próprio país, quase um quinto delas foi de transações *cross border*, o que reforça a percepção de um interesse crescente na interação entre os empresários dos quatro países.

Se a integração regional estimulou o fluxo de capitais entre os países-membros, o mesmo não pode ser dito em relação ao movimento de mão-de-obra. Os dados disponíveis indicam que dos 70 mil trabalhadores estrangeiros que ingressaram no Brasil entre 1993 e 1997 apenas 3,8 mil eram argentinos, 729 uruguaios e 215 paraguaios. Certamente entre as principais razões para tanto estão as diferenças nas legislações trabalhista e previdenciária.

Outro avanço importante fruto da experiência com a integração até aqui é o aprendizado dos negociadores internacionais dos países envolvidos, na descoberta de que há ganhos mais expressivos quando um processo negociador com terceiras partes é feito de forma conjunta do que isoladamente.

A partir do momento em que foi reconhecida a personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul houve negociações com diversos parceiros, quando os quatro países apresentaram-se como uma única voz. Talvez o exemplo mais significativo nesse sentido sejam as negociações no âmbito da ALCA, em que esse é o único conjunto de países que se apresenta como um bloco.

⁷ Baumann/Lerda (1987): 71% dos investimentos argentinos no Brasil eram em bancos comerciais, serviços de consultoria, representação comercial e administração. No caso da contrapartida brasileira essa proporção atingia 85%. Proporção semelhante – 85% – dos investimentos uruguaios no Brasil se concentrava no setor bancário. Já 2/3 dos investimentos brasileiros no Uruguai ocorreram nos setores siderúrgico e de construção civil.

⁸ A hipótese de uma eventual reversão no processo de integração teria custos cada vez mais elevados.

⁹ Bonelli (2000).

O Mercosul tem promovido a expansão das relações da região com o resto do mundo, a exemplo dos acordos com parceiros hemisféricos (NAFTA e CARICOM), com a Austrália, a Nova Zelândia, a Federação Russa, a ASEAN, a China, o Japão, a África do Sul, a Índia, o Canadá e a Suíça. Cabe referência adicional às negociações com os países do Grupo Andino, assim como o Acordo Marco de Cooperação Internacional e negociações posteriores com a União Européia.

As relações formais entre o Mercosul e a União Européia iniciaram-se com a assinatura do Acordo de Cooperação Interinstitucional entre as Comunidades Européias e o Mercado Comum do Sul, em 1992, cujo objetivo principal era o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica. Em dezembro de 1994, o Conselho Europeu confirmou - mediante aprovação do Documento de Estratégia - a disposição da Comissão de negociar um Acordo-Quadro de Cooperação Econômica e Comercial entre o Mercosul e a Comissão Européia, assinado em dezembro de 95, em Madri.

Mais significativo que os anteriores, pelos resultados já atingidos, os acordos de livre comércio assinados com o Chile e a Bolívia têm permitido a esses dois países um grau de aproximação único ao bloco. Algumas análises referem-se mesmo a um "Mercosul ampliado", incluindo os seis parceiros. A importância dessa aproximação vai além dos efeitos econômicos específicos. Ela é notável porque sinaliza aos demais países da região a possibilidade de adesão futura ao núcleo inicial.

Chile e Bolívia têm um 'status' diferenciado, porque não são membros plenos do Mercosul. A Bolívia, por pertencer ao Grupo Andino, tem limitações derivadas dos próprios compromissos com aquele grupo de países. O Chile, por sua vez, tem resistido a uma adesão plena em função dos custos que ela implicaria em termos da necessidade de adequação de sua política comercial à Tarifa Externa Comum do Mercosul, entre outros motivos.

Em que pese essa situação peculiar, no entanto, o Chile participa das reuniões dos presidentes dos países do Mercosul, desde dezembro de 1997. A chamada Decisão No.12/97 não lhe dá participação plena mas dá ênfase especial em assuntos relacionados com o acordo de livre-comércio com o Mercosul (ACE 35). A Bolívia não pode ter o mesmo status porque se beneficia de tratamento semelhante em outro agrupamento subregional.

Houve também avanços na política comercial comum em relação, por exemplo, às negociações com o México e o Grupo Andino. Tais acordos harmonizam as preferências concedidas ou recebidas por cada um dos membros do Mercosul nos acordos bilaterais vigentes, acabando com as perfurações da Tarifa Externa Comum.

A enumeração do muito que já foi alcançado nesses quase dez anos de Mercosul (além da experiência anterior com os Acordos entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai) não pode deixar de fazer referência às mudanças na atitude por parte dos empresários da região.

Já foi mencionado acima o grau significativo de investimentos diretos entre os quatro países. No entanto, entre outras implicações essa interação entre agentes tem levado as empresas a incluírem o mercado comum em suas agendas.

Essa inclusão tem se dado de (ao menos) duas formas. De um lado, a preocupação em participar das oportunidades de negócios.

Assim, por exemplo, para os bancos brasileiros a capital argentina tem se convertido em polo importante para a instalação de agências: em dezembro de 1998 a cidade de Buenos Aires era a 6a. cidade em número de dependências de bancos brasileiros no exterior, atrás apenas de Nova York, Miami e alguns paraísos fiscais¹⁰, indicando uma clara estratégia de crescimento no Mercosul.

O mesmo é verdade para o setor não-financeiro. Pesquisa coordenada pela CEPAL e CNI junto a 730 empresas em 1997¹¹ mostrava clara intenção da maior parte delas em elevar a participação do mercado conjunto do Mercosul nos seus projetos de investimento. Mais recentemente, segundo pesquisa feita pela Firjan em abril de 2000, tem aumentado o número de empresas brasileiras que planejam negócios na região, por acreditar que a integração é um fato irreversível. Quase 30% dos empresários entrevistados indicaram o Mercosul como região de maior interesse¹².

Outra dimensão do interesse dos empresários no mercado comum foi revelada desde meados de 1999, como descrito na seção a seguir. A partir dos problemas de relacionamento surgidos sobretudo entre o Brasil e a Argentina como consequência da desvalorização do Real

V – Desencontros

A intensificação de um processo de integração leva necessariamente à descoberta de áreas sensíveis e de temas em relação aos quais as posições conjuntas são menos fáceis de ser conseguidas. No caso do Mercosul, já desde o desenho da Tarifa Externa Comum havia ficado clara a necessidade de se declarar alguns setores como sensíveis, com adequação mais lenta à estrutura tarifária comum aos quatro parceiros.

Uma vez equacionados os temas relativos ao comércio de mercadorias – inclusive com a identificação das áreas sensíveis – a agenda negociadora teria que ampliar-se para compreender aspectos relacionados, como questões de política em relação aos consumidores, questões relacionadas ao comércio de serviços, a institucionalidade adequada para o mercado comum, e muitas outras. Em outras palavras, a agenda negociadora sempre revelou algumas áreas difíceis, e tanto mais quanto o próprio ritmo

¹⁰ Gazeta Mercantil, 02.08.99.

¹¹ CEPAL/CNI (1997).

¹² Gazeta Mercantil, 14.04.00

de crescimento das transações intra-regionais superou todas as expectativas e tornou prementes algumas dessas definições.

A passagem de 1996 para 1997, no entanto, significou o início de um novo período nas negociações, dado o impulso motivado pela ALCA. De um lado, foi politicamente 'conveniente' para os quatro países-membros o adiamento de boa parte dessas negociações. De outro, as negociações relacionadas à ALCA impuseram novos desafios, ao mesmo tempo que revelavam benefícios derivados do fato de os quatro participantes do Mercosul apresentarem-se como uma única voz perante os outros 30 países envolvidos nas negociações hemisféricas.

A maior parte do contencioso esteve sempre no comércio entre o Brasil e a Argentina, dado o maior peso dessa corrente de comércio entre as relações sub-regionais.

Assim, em agosto de 1997 documento da Câmara de Comércio Exterior¹³ do Brasil apontava como temas prioritários para a consolidação da União Aduaneira e o aprofundamento do Mercosul:

. do ponto de vista do Brasil - a) Código Aduaneiro do Mercosul; b) Dupla cobrança da TEC; c) Regimes especiais de importação; d) incentivos às exportações; e) medidas e restrições não tarifárias; f) regulamentos técnicos; g) setor automotivo; h) setor açucareiro; l) "anti-dumping" e subsídios; j) defesa do consumidor

. do ponto de vista da Argentina - as prioridades seriam as "assimetrias": sistema tributário, incentivos fiscais e aduaneiros às exportações, barreiras tarifárias e não-tarifárias, políticas de promoção setorial e regional, políticas de financiamento de investimentos e à tecnologia, privatizações, legislação portuária, trabalhista, de transferência de tecnologia, de propriedade intelectual, de investimentos diretos externos e outros.

A título de ilustração das dificuldades encontradas em ampliar a agenda negociadora, caberia menção à política de defesa do consumidor. As entidades de defesa do consumidor no Brasil exerceram forte pressão contra o Protocolo de Defesa do Mercosul.

Entre outras dificuldades está o fato de que antes das negociações a Argentina, o Uruguai e o Paraguai não tinham normas orgânicas sobre defesa do consumidor no mesmo patamar das do Código brasileiro, vigente desde março de 1991. E não existe, no Mercosul, um autêntico direito comunitário com características de autonomia, supremacia, e aplicação direta das normas comuns. O Brasil e o Uruguai não alteraram suas Constituições - como a Argentina e o Paraguai - para conferir aos tratados internacionais hierarquia superior às normas internas. Como a Constituição brasileira não permite recepção automática do direito internacional, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou várias vezes no sentido de que o direito interno tem supremacia sobre o externo.

¹³ *Mercosul: Consolidação e Aprofundamento. Temas Prioritários.*

A alternativa foi renegociar os termos do protocolo, para não ferir diversos artigos do Código brasileiro, como as cláusulas contratuais abusivas, a publicidade enganosa e abusiva e os preços abusivos

Outro exemplo é a dificuldade em homogeneizar as normas técnicas para a região. No Brasil e na Argentina há cerca de 8000 normas técnicas instituídas, enquanto as normas estabelecidas no Uruguai e no Paraguai são apenas 400 e 800 respectivamente.

Um terceiro tema espinhoso é a diferença nas percepções quanto à institucionalidade desejável para o bloco. O Brasil é hoje o único país em dia com suas contribuições financeiras para a manutenção da Secretaria do bloco. Argentina, Paraguai e Uruguai acumulam, desde o início de 1999, dívidas de US\$ 800 mil com a Secretaria, quando cada um dos 4 sócios deveria contribuir com US\$ 250 mil anuais¹⁴. Mesmo ante essa situação Argentina e Uruguai defendem a criação de uma estrutura institucional para coordenar o processo de integração, enquanto o Brasil alega que se não é possível manter em dia as contas de uma estrutura com 40 funcionários, não há como pensar em algo de maior porte.

Num outro nível de obstáculos estão as questões relacionadas com a ampliação da integração, no que se refere a: a) compromissos dos países andinos no âmbito da Comunidade Andina; b) o grande número de acordos bilaterais que esses mesmos países firmaram com os países do Mercosul no âmbito da ALADI; c) os interesses diversos do México nas relações com os quatro participantes; d) a peculiar situação chilena, entre outros.

Outro conjunto de dificuldades está associado ao tema da repartição da receita aduaneira. Se a mercadoria não tiver certificado de origem no Mercosul, tem de pagar a TEC outra vez ao entrar num país vizinho. Este problema afeta sobretudo o Paraguai, país com acesso indireto a portos, e cujo orçamento depende em grande medida da receita aduaneira. Uma opção seria transferir os recursos arrecadados a algum organismo do Mercosul, e redistribuí-los segundo algum critério. Isso, no entanto, demandaria alterações a definição prévia de uma institucionalidade ainda inexistente, e no caso do Brasil, modificações na própria Constituição.

Em outras palavras, da mesma forma que a maior parte dos exercícios de integração regional na América Latina, também no Mercosul ficou sempre claro que o processo é mais uma decisão política com resultados induzidos que uma decisão natural dos agentes econômicos. Assim, seria previsível a existência de problemas localizados.

Boa parte dos problemas esteve relacionado com a dificuldade de alguns setores produtivos se adaptarem ao novo contexto de abertura comercial, associado – como será discutido mais adiante – à adoção de medidas de política por parte dos governos dos quatro países, com relativa independência entre si e quanto aos compromissos comuns.

¹⁴ Gazeta Mercantil, 16.04.2000

Assim, por exemplo, em 1998 o Brasil já era o país mais afetado pelas medidas *antidumping* da Argentina (afetando US\$ 139,66 milhões, ou 48% das importações argentinas). A China era o segundo país mais afetado. Até o final daquele ano a Argentina tinha investigado o Brasil em 22 oportunidades, e a China em 19 casos¹⁵.

O crescimento da economia brasileira, associado a uma valorização expressiva do Real, trouxe efeitos positivos para aos sócios do Brasil no Mercosul, com geração de superávits comerciais no intercâmbio bilateral, em alguns casos em magnitude sem precedente. Na primeira metade de 1999, no entanto, a desvalorização da moeda brasileira – associada ao peso específico do mercado brasileiro como destino para as exportações dos outros três participantes - teve forte impacto negativo sobre esse desempenho.

O ano de 1999 foi, portanto, o período em que estiveram mais acentuadas as discrepâncias entre os países-membros do Mercosul, sobretudo nas relações Brasil – Argentina.

Já em março daquele ano o governo adotou a Resolução 730, da Secretaria de Comércio e Indústria Argentina, pela qual é exigido de todos os produtos de limpeza comercializados na Argentina uma tampa de proteção resistente às crianças e um dispositivo de segurança que evite violações. O pouco tempo dado para as adaptações (4 meses) e o fato de a exigência cobrir todo o universo de produtos de limpeza doméstica foram vistos como obstáculo às exportações brasileiras¹⁶.

Ainda em março os importadores argentinos passaram a ter de preencher formulário informando volume e preço de todas as operações com valor superior a US\$ 800. A medida aplicava-se a todos os países, sem excluir os do Mercosul. A Argentina reagiu ainda à desvalorização do Real com a criação de uma linha de financiamento nos moldes do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), com prazo de 360 dias e desconto de 9,5% ao ano nas taxas de juros praticadas no mercado argentino.

Esse clima de crescente desconfiança levou empresários do Brasil e da Argentina a partirem para negociações bilaterais diretas, negociando acordos caso a caso. Esse movimento foi verificado entre os produtores de frango, que negociaram acordo de cotas de fornecimento para 99, entre os produtores de carne suína sem osso (matéria prima para a indústria de embalados), e ainda entre fabricantes de alimentos, têxteis e confecções.

De modo semelhante, ocorreram reuniões entre fornecedores de algodão da Argentina e do Paraguai e compradores brasileiros, na busca de alternativas para reduzir custos, encarecidos com a desvalorização do Real, e houve ainda entendimento direto entre empresários brasileiros e argentinos nas indústrias petroquímicas e no setor de papel e celulose, com autolimitação das vendas por parte dos fabricantes brasileiros.

¹⁵ Folha de S. Paulo, 21.07.99

¹⁶ Gazeta Mercantil, 25.03.99

Em que pesem esses esforços, contudo, em julho a Argentina aplicou a primeira salvaguarda contra o Brasil na história do Mercosul, estabelecendo limites para a importação de tecidos de lã e de algodão do Brasil, Paquistão e China¹⁷. Essa medida foi particularmente preocupante, pois não apenas abria um precedente para outros setores, como violava os termos do acordado em 1991, em relação à imposição de salvaguardas entre os países membro do Mercosul: o Tratado de Assunção afirma que só poderiam ser adotadas salvaguardas dentro do bloco até o dia 31/12/94. O Brasil ameaçou recorrer aos mecanismos de solução de controvérsias do Mercosul e à OMC para que a Argentina retirasse as salvaguardas aplicadas à importação de produtos têxteis.

Um setor em relação ao qual tem sido difícil se alcançar qualquer tipo de convergência é o do açúcar. A Argentina impõe taxas de até 80% para a entrada do açúcar brasileiro no país (acima dos 35% consolidados na OMC), e além dessa tarifa máxima existe um sistema de tarifa móvel, proporcional ao preço do açúcar no mercado internacional. Os argentinos alegam que a barreira segue regras estabelecidas e que só tomarão qualquer decisão quando acabar o subsídio ao Proálcool. Além disso, o Congresso argentino aprovou uma lei que dificulta qualquer acordo enquanto existir o Proálcool, que considera contrário às regras da OMC. Entre as principais vítimas dessa política está a indústria alimentícia argentina, e – sobretudo dadas as condições específicas da produção açucareira argentina (localização geográfica, entre outros aspectos) – o componente político das negociações talvez seja mais transparente aqui do que em qualquer outro tema pendente.

Outro setor onde houve diversas tentativas de negociação direta entre fabricantes brasileiros e argentinos é o de calçados. Em julho de 1999 a câmara da indústria de calçados de Buenos Aires solicitou uma autolimitação das exportações anuais de calçados brasileiros, sugerindo algo em torno de 4 milhões de pares.

Ainda em julho o governo argentino impôs novas restrições às importações de produtos elétricos. Para entrar no mercado argentino todo e qualquer produto elétrico de baixa tensão passou a ser submetido a ensaios em laboratórios argentinos, pré-requisito para aprovação de certificado de conformidade às normas de segurança. Segundo os fabricantes brasileiros essa medida inviabiliza as exportações de eletroeletrônicos, dada a carência de infra-estrutura de laboratórios suficiente para testar todos os produtos.

Em agosto a Argentina condicionou a importação de calçados à prévia autorização da Secretaria de Indústria e Comércio, que verificará se as mercadorias estão de acordo com as normas de controle de qualidade. A decisão afeta a todos os países, sem exceção para os sócios do Mercosul. Os fabricantes locais e os importadores só poderão vender sapatos etiquetados com os produtos de fabricação de sola, do sapato e da palmilha.

¹⁷ A medida estabelecia uma quota anual de importação de 391 mil kgs para tecidos de filamentos, de 148 mil kgs para tecidos de ligas especiais, de 769 mil kgs para tecidos aveludados, de 4 milhões kgs para tecidos para lençóis e de 514 mil kgs para tecidos mesclados. As cotas foram calculadas a partir das exportações brasileiras à Argentina nos 12 meses, a contar do 14o. mês anterior à apresentação da queixa dos industriais.

Em setembro do mesmo ano a Argentina passou a exigir certificação de qualidade nas importações de papel de embalagem. A medida determina a exigência de etiquetagem adequada e certificação de qualidade por parte de um organismo reconhecido pela Secretaria. Nos rótulos devem constar marca comercial, denominação do produto, qualidade, pureza ou mistura, peso líquido e origem.

No mesmo mês de setembro o Brasil entrou com processo de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul para por fim às dificuldades impostas aos calçadistas¹⁸. O Ministério da Agricultura brasileiro ameaçou ainda impor medidas restritivas nas importações de trigo, carnes, animais vivos, pescados e produtos congelados argentinos, como retaliação. Entre as medidas estão incluídas reinspeção de todos os produtos de origem animal e vegetal nos pontos de entrada, a verificação das 'práticas de manuseio' em frigoríficos, abatedouros e terminais de carga, controles de resíduos microbiológicos, etc

Esse endurecimento levou a um acordo entre calçadistas brasileiros e argentinos para limitação das exportações de calçados brasileiros entre outubro e dezembro de 1999. O Brasil exportaria 11 milhões de pares para a Argentina em 1999, e 4,4 milhões de pares no primeiro semestre de 2000. Em 2001 o comércio deverá estar livre de cotas ou outras restrições¹⁹.

Também na indústria de papel foi conseguido (em outubro) acordo pelo qual se prevê cota de exportação brasileira (a um nível inferior à média nos primeiros 8 meses do ano). De 1/10/99 até 30/10/2000 o Brasil limitará suas exportações de papel de imprimir e escrever ao volume de 61 mil toneladas ou ao máximo de 5 mil t mensais.

De modo semelhante, as empresas siderúrgicas alcançaram acordo para suspensão do processo antidumping contra exportações brasileiras de laminados a quente²⁰. As empresas siderúrgicas brasileiras apresentaram à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração argentina proposta para terminar o processo de *dumping*: estabelecer preço básico (US\$ 325 a tonelada) e um sistema de cotas durante cinco anos (36 mil t no primeiro ano, 38 mil t no segundo, e 39 mil t até o quinto; compromisso de não exportar mais de 12 mil t por trimestre), além do pedido de criação de um mecanismo de comum acordo de acompanhamento.

¹⁸ O governo descartou a hipótese de levar o caso à OMC por entender que o problema exige uma solução de curto prazo

¹⁹ Quando as negociações começaram os calçadistas brasileiros não admitiam menos que os 11 milhões de pares exportados em 98 e queriam até 13 milhões de pares.

²⁰ Desde abril as bobinas a quente estiveram sujeitas a direitos compensatórios de US\$ 410 por tonelada, o que inviabilizava as vendas.

Esse estado de coisas permite sistematizar um contencioso bilateral do seguinte tipo, ao final de 1999:

-Salvaguardas:

.Argentina havia anunciado duas medidas protecionistas: a 861/99, que limitaria a importação de tecidos brasileiros; e a 911/99, que permitiria todo tipo de salvaguarda. Frente à reação brasileira, a segunda foi revogada para os países do Mercosul

.Brasil não admite nenhum tipo de medida protecionista dentro do Mercosul

-Têxteis:

.Argentina incluiu o Brasil na medida 861/99, que permite a imposição de cotas de importação de tecidos do Brasil, China e Paquistão

.Brasil não aceita qualquer tipo de barreiras; quer que a Argentina volte atrás e levou o caso à OMC

-Regime Automotivo:

.Brasil: queria que os veículos tivessem pelo menos 60% de índice de nacionalização; mas no acordo ficou acertada a percentagem de 30% de autopeças nacionais

.Argentina: em troca de uma participação menor de peças nacionais (o que facilitará a atração de montadoras com índice elevado de itens importados) permitiu que os carros brasileiros possam participar do plano de renovação da frota nacional (Plano Canje).

-Compensações por Valorização Cambial

.Argentina reivindica a adoção de regra que obrigue qualquer parceiro do Mercosul a aplicar medidas de compensação comercial a seus sócios toda vez que desvalorizar sua moeda, e demanda compensações pelos prejuízos causados pela desvalorização de 99

.Brasil: governo alega que não infringiu nenhuma regra, nem do bloco, nem da OMC, e não aceita criar regra sobre o tema

-Açúcar:

.Argentina quer manter seus produtores protegidos da concorrência brasileira após 2000, uma vez que os subsídios do Proálcool barateiam os preços do açúcar brasileiro

.Brasil quer a completa liberalização do comércio de açúcar no Mercosul a partir de 2000, quando termina o regime de exceção para o produto

-Compras Governamentais:

.Brasil quer discutir o assunto apenas quando ele estiver definido na OMC e na ALCA

.Argentina pede as mesmas condições de concorrência que as empresas brasileiras na disputa por licitações de obras públicas

-Calçados:

.Argentina passou a exigir licenças de qualidade para os importados e quer a imposição de cotas

.Brasil: as empresas rejeitaram a proposta de auto-limitar o volume de sapatos exportados para a Argentina

-Carne de porco:

.Brasil reclama do acordo para abertura do mercado argentino aos EUA, em troca de exportação de cítricos, o que pode prejudicar as exportações brasileiras, uma vez que os EUA concedem subsídios ao produto

.Argentina alega que o Brasil subsidia preços da ração animal, favorecendo a exportação

-Lácteos:

.Brasil reclama da triangulação argentina do leite em pó proveniente de outras origens

.Argentina reclama do diferencial de ICMS cobrado pelos estados brasileiros

-Outros Itens do Contencioso Bilateral:

Brasil: i) reclama da prorrogação pela Argentina, até 31.12.2001, da vigência do ACE No. 06 firmado com o México. Ela prejudica a unidade do Mercosul, uma vez que em 01.2001 expira o prazo de convergência à TEC dos produtos incluídos nas listas de exceções

ii) reclama da abertura de investigações (processos *antidumping*) contra produtos brasileiros sem consultas bilaterais prévias. Entre outros, estão laminados a quente de aço carbono e abrasivos naturais ou artificiais

iii) reclama de que o Banco Central argentino determinou que a partir de janeiro/99 os bancos financiadores exigirão dos importadores o depósito de 100% das garantias para a realização das operações ao amparo do Convênio de Crédito Recíproco. Isto significa que o importador deverá pagar suas importações à vista.

.Argentina: i) reclama das medidas de controle sanitário e fitossanitário adotadas pelo Brasil para importação de produtos agropecuários, químicos e farmacêuticos

ii) reclama de que o Brasil liberou a importação de trigo dos EUA, afetando as vendas do produto argentino

No presente ano prosseguiram algumas desavenças entre o Brasil e a Argentina. Em fevereiro o Brasil pediu a formação de um *panel* na OMC contra a Argentina, por manter barreiras às exportações brasileiras de produtos têxteis (salvaguardas contra cinco categorias de tecidos de algodão). Foi a primeira vez na história do Mercosul em que uma disputa interna foi levada ao órgão de solução de controvérsias da OMC.

Naquele mesmo mês, contudo, a Comissão Nacional de Comércio argentina anunciou que não encontrou indício de dano às indústrias locais, e portanto as exportações brasileiras de laminados a frio não seriam mais penalizadas.

No que se refere ao comércio de produtos têxteis, no entanto, em março foi anunciado que nem mesmo a decisão do tribunal arbitral do Mercosul – que determinou que as salvaguardas impostas pela Argentina são ilegais e portanto deveriam ser suspensas em 15 dias - evitaria os contenciosos comerciais entre os dois países: o governo argentino anunciou que pediria esclarecimentos sobre a decisão do tribunal, enquanto procuraria negociar um acordo de restrições voluntárias com o setor privado.

Em abril o governo argentino passou a reivindicar do Brasil e do Chile a cobrança de um novo pedágio às frotas de transporte estrangeiras que utilizam sua infra-estrutura viária. Isso está contemplado no Acordo de Transporte Internacional Terrestre, assinado no marco da ALADI e ratificado pelo Mercosul em 1990. Brasil e Chile argumentam que essa compensação foi prevista quando o Estado era responsável pela manutenção das estradas, e não se aplica após as privatizações.

Além desse contencioso entre os dois governos diversos pontos de atrito têm surgido a níveis sub-nacionais, a partir das políticas de incentivo adotadas pelos Estados brasileiros e as Províncias argentinas. Um exemplo é o conjunto de estímulos fiscais em benefício das indústrias automobilística e de autopeças no Brasil, que os argentinos alegam terem provocado desvio de investimentos originalmente programados para aquele país.

De modo semelhante, governos provinciais argentinos têm oferecido isenções de impostos, iniciando o que alguns analistas têm chamado de uma “guerra fiscal do Mercosul”. Entre outros exemplos, a Província de Santa Fé tem acenado aos investidores com isenção de impostos por até dez anos, obras de infra-estrutura e construção de rotas de acesso, e a Província de Buenos Aires permite que nas licitações públicas as empresas argentinas possam oferecer preços até 5% mais caros que o concorrentes estrangeiros.

Em abril foi enfim anunciado um acordo automobilístico entre o Brasil e a Argentina, depois de diversos anos de negociações. Esse acordo ainda deve ser aprovado pelo Uruguai e pelo Paraguai, para que possa tornar-se em norma do Mercosul. Espera-se que têxteis e calçados sejam os próximos setores a fecharem acordos específicos para solucionar conflitos existentes, através do mesmo tipo de enfoque, de regimes de transição que contemplem a melhoria da competitividade e da eficiência setorial, não obedecendo unicamente a critérios de administração temporária do comércio. Nesse mesmo mês a Argentina suspendeu as medidas de salvaguarda contra os produtos têxteis brasileiros.

O Acordo Automotivo compreende o comércio de veículos, chassis com motor, carrocerias, autopartes e outras máquinas, e vigorará por um período de transição de 6 anos, a encerrar-se em 31/12/2005, de modo que só a partir de janeiro de 2006 carros, caminhões e autopeças terão trânsito livre dentro do bloco. Durante o período de transição a indústria argentina terá um grau de proteção maior que a brasileira, mas decrescente. Além disso, nesses 6 anos serão permitidos desequilíbrios crescentes na balança comercial automotiva entre os dois países. Pelo novo regime o país que mais exportar poderá colocar no mercado do sócio, sem a cobrança de imposto de importação, um valor 6,2% superior ao do que importar dele.

Até que entre em vigência o acordo (após aprovação pelos demais membros do Mercosul) o comércio de veículos entre Argentina e Brasil será regulado por importações e exportações iguais em valor. Mas a tarifa externa que a Argentina impõe para os veículos originários de terceiros países será aumentada de 33% para 35%.

Além disso, desaparecerá a tarifa diferencial para a importação de veículos extrazona que as fábricas instaladas no país podem fazer com uma alíquota de 20%. Nesses casos prevalecerá a TEC de 35%. Desaparece também o sistema de cotas (de 10% sobre o total de veículos importados) que a Argentina adota para as importações de terceiros países. Para as autopeças a Argentina aumenta a tarifa do produto importado de terceiros países com similar nacional de 2% para 7% a 9% já no primeiro ano. Ao final da transição essas autopeças terão alíquotas variáveis comuns entre 14% e 18%.

Quanto às regras de origem, o conteúdo regional mínimo acordado para novos modelos será de 40% no primeiro ano, 50% no segundo e 60% a partir do terceiro ano, sujeitos, a partir daí, à regra geral. No caso argentino, durante a transição esse conteúdo será de 30% para automóveis e comerciais leves e 25% para caminhões.

Para os automóveis os dois países aceitam a aquisição de performance – se o carro de uma montadora tiver 25% de peças locais uma outra pode usar os 5% restantes para compras locais. Além disso, é ajustada a flexibilização crescente na balança comercial para os primeiros quatro anos. Para 2004 e 2005 os limites serão definidos por um Comitê de Acompanhamento do Setor Automotivo do bloco, organismo a ser criado.

Em suma, o contencioso é variado e antecede a desvalorização do Real em 1999, embora tenha claramente sido agravado por ela. As soluções encontradas nos últimos meses para boa parte desses problemas trazem implícita uma volta ao tratamento setorial, parcializado, que caracterizou as negociações no período 1986-1990, com um segundo componente novo, que é a admissão de um período adicional transitório para a adaptação dos setores produtivos à nova relação de preços. Esse tema é retomado na seção a seguir.

VI – Perspectivas

Avaliar as perspectivas de um exercício como o do Mercosul significa contrapor os resultados passíveis de serem obtidos com algum referencial de trajetória desejável. Aqui começa o primeiro problema, o de definir parâmetros para medir o sucesso desse exercício.

Uma possibilidade é tomar como referência a experiência mais exitosa até aqui, a da União Européia, que obedece grosso modo a uma sequência ordenada de níveis de integração semelhante à encontrada nos livros-texto.

Nessa perspectiva, caberia ao Mercosul consolidar o caráter atual de União Aduaneira parcial, e criar as condições para avançar na direção de um Mercado Comum e no futuro atingir eventualmente níveis superiores de integração.

Uma possibilidade alternativa é considerar exitoso o desempenho em termos de indicadores quantitativos como os mencionados neste trabalho – volume de comércio,

magnitude dos movimentos de fatores de produção, e outros. Esta poderia ser uma dimensão de análise que prescinde da classificação tradicional. A opção por este tipo de balizador implica enfatizar o que a Cepal chamou²¹ de “integração informal”: à diferença da “integração formal” – aquela constituída pelos acordos, protocolos, etc. – a “informal” é formada pelo conjunto de ações – obras de infra-estrutura, medidas de facilitação de negócios, regras de funcionamento das aduanas, etc – que estimulam a ação espontânea dos agentes econômicos nas relações entre países.

Uma terceira perspectiva seria medir não apenas os indicadores quantitativos referidos acima, mas também o grau de coesão e consistência da ação – econômica e política – desse conjunto de países em relação a terceiros países, ou mesmo no cenário internacional de modo mais amplo.

Nos parágrafos que seguem vamos considerar essas alternativas.

A reunião de cúpula de Punta del Este, de dezembro de 1995, aprovou um Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, que definia as diretrizes para a consolidação e aperfeiçoamento da União Aduaneira e para a transição para o Mercado Comum. Naquela oportunidade, as perspectivas apontavam sistematicamente para a necessidade de aprofundar o exercício de integração, solucionando-se as pendências mais flagrantes.

Entre os diversos itens da agenda estavam temas como: defesa da concorrência, defesa do consumidor, indústria automobilística e açucareira, a estrutura jurídico-institucional, acordo sobre serviços, sistema financeiro, assuntos tributários e políticas macroeconômicas, questões relacionadas com o meio-ambiente e outros, como a homogeneização do relacionamento externo do Mercosul.

Essa listagem reflete a estratégia negociadora adotada pelos quatro países-membros desde 1990. Essa estratégia seguiu a definição de critérios para liberação comercial nas relações entre esses países, a definição de critérios para as barreiras externas e avanços graduais na direção de “aprofundamento” do processo de integração seguindo a sequência básica de livro-texto – Preferências Comerciais Localizadas, Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Monetária²² – e a sequência adotada no exemplo da União Européia. Tratava-se de ‘pavimentar o caminho’ na direção identificada, com um conjunto variado de ações tópicas necessárias para se conseguir convergência entre as quatro economias.

Os anos de 1996 e 1997 trouxeram, no entanto, mudança de rumos nas negociações, dados o estímulo e o desafio impostos pelas negociações para a formação da ALCA. Ao mesmo tempo, por essa época foram ficando claras tanto as dificuldades em se chegar a denominadores comuns em relação a diversos tópicos quanto a necessidade de serem negociados temas ‘sensíveis’, mas importantes para o aprofundamento do processo de negociação.

²¹ Cepal (1994).

²² O Mercosul estaria entre o terceiro e o quarto estágios dessa taxonomia.

Em paralelo a esses entraves nas negociações, o próprio ritmo de crescimento do comércio intra-bloco arrefeceu na segunda metade da década. Tendo atingido taxas de expansão anuais de 42% em 1992 e 39% em 1993, as exportações entre os quatro países cresceram em média cerca de 20% ao ano entre 1994 e 1997, e apenas 4% em 1998²³.

Os avanços ocorridos nesse período foram pontuais, com assinatura de acordos sobre tópicos específicos. Se de um lado a relativa coesão nas negociações hemisféricas revelava nova face positiva do exercício de integração, de outro começaram a surgir dúvidas sobre a própria viabilidade do Mercosul, em função da explicitação recorrente das diferenças nas posições dos países envolvidos.

Esse contexto adverso provocou manifestações de autoridades dos países envolvidos em diversas oportunidades, no sentido de que seria necessário re-lançar o Mercosul, com novas perspectivas.

Na Reunião Ordinária do GMC de abril de 2000 foi aprovada nova agenda de trabalho para o 'relançamento do Mercosul', dando prioridade a questões como serviços, compras governamentais, defesa da concorrência e investimentos, temas em relação aos quais a necessidade de definição conjunta se mostrou premente, uma vez mais à vista da proximidade das negociações hemisféricas.

Brasil e Argentina acordaram por essa época uma série de tópicos que deveriam facilitar a convergência num novo contexto, como trabalhar em parcerias em áreas estratégicas de C&T, criação de mecanismo de consulta mútua sobre temas de segurança nacional, publicação de estatísticas macroeconômicas comparativas, harmonizadas com critérios de medição comum, assinatura de acordo para reconhecimento mútuo de certificados sanitários animais e vegetais, entre outros.

Ganhou espaço além disso a percepção de que a experiência dos acordos diretos entre empresários brasileiros e argentinos em diversos setores (automobilística, têxteis, calçados, siderúrgicas) poderia levar o Mercosul a entrar em nova fase, com um comércio administrado, adotando-se um regime de transição, como forma de evitar que produtos sensíveis sofram danos com a integração.

Em que pese esse novo alento, persistem no entanto algumas dificuldades de cunho estrutural, cuja solução envolve decisões políticas maiores.

Por exemplo, uma dificuldade intrínseca do bloco é a própria diferença em tamanho e potencial econômico entre os países participantes. O tema do tratamento de economias menores em negociações internacionais é antigo e variado. Na OMC ele se traduz em períodos diferenciados para ajuste de algumas barreiras, entre outros.

²³ Markwald (2000) chama corretamente a atenção para o fato de que as elevadas taxas de crescimento das exportações intra-bloco em meados da década passada refletem de fato (talvez até mais intensamente) um processo geral de crescimento das importações por parte dos quatro países-membros.

No que se refere a exercícios de integração regional, o exemplo europeu se caracteriza por uma transferência maciça de recursos aos sócios menos aquinhoados a partir de fundos comuns e – mais recentemente – a substituição desses mecanismos de transferência por outros tipos de benefícios, que possam vir a ser concedidos igualmente a novos sócios (ex-socialistas).

No caso do Mercosul a primeira hipótese é virtualmente descartável, dadas as condições econômicas dos dois parceiros maiores. Entre outros desafios da agenda futura está, portanto, o desenho de mecanismos que possam permitir aos dois sócios menores uma participação mais integrada no processo econômico conjunto. Projetos verticalizados envolvendo mais de um dos parceiros e com vistas ao mercado externo poderiam ser uma alternativa.

Em março de 2000 foi anunciado²⁴ que o governo do Paraguai conseguiu empréstimos do Brasil num total de quase US\$ 500 milhões, e promessas de medidas na área tributária para estimular investimentos, em troca de fiscalização brasileira sobre mercadorias importadas por empresas paraguaias e que entram pelos portos e aeroportos brasileiros, concordando além disso em adotar medidas para combater o tráfico ilegal de cigarros, o contrabando de armas e a lavagem de dinheiro.

O governo brasileiro por seu lado eliminaria a possibilidade de bi-tributação sobre rendimentos de subsidiárias ou filiais de empresas brasileiras que venham a se instalar no Paraguai, e concede empréstimo de US\$ 100 milhões para a compra de máquinas usadas em obras públicas e equipamentos para a polícia, e US\$ 400 milhões para a renovação de estradas.

Esse exemplo reflete a busca de solução para problemas específicos que caracterizam já há algum tempo as relações entre os dois países. Não é clara a probabilidade de sua ampliação, nem parece refletir o que se está postulando aqui, que são ações conjuntas que busquem promover a integração de maneira estruturalmente sustentável.

Outra dificuldade do bloco está associada às diferenças de estratégia econômica seguidas pelo Brasil e pela Argentina nos últimos anos²⁵. A Argentina deu prioridade à inserção no mercado internacional de capitais, a partir da evidência de que os fluxos de capitais são determinantes de seu ciclo econômico. O Brasil, ao contrário, tem estratégia oposta a essa, buscando preservar autonomia na gestão da política macroeconômica e tentando depender menos de recursos externos ao estimular a poupança interna para financiar o investimento²⁶.

Essa diferença de perspectivas tem a ver com diferenças na própria visão que cada país tem em relação ao seu papel na comunidade internacional. Segundo alguns analistas²⁷,

²⁴ Folha de S. Paulo, 23.03.2000.

²⁵ Peluffo (2000).

²⁶ Os resultados obtidos na redução do déficit público são ilustrativos desse ponto.

²⁷ Ver, por exemplo, Lavagna (2000), Veiga (2000) e Peluffo (2000).

essa diferença teria a ver com o fato de o Brasil nutrir um projeto de liderança regional natural, enquanto a Argentina vê a si própria como um país pequeno no cenário internacional. Enquanto para um país o objetivo é maximizar o acesso a recursos externos e preservar um alinhamento macroeconômico (condição básica para essa atração de recursos) para o outro existem graus de liberdade numa trajetória de maior autonomia.

Esse tipo de raciocínio leva aos temas de se o Brasil tem efetivamente condições de exercer esses graus de independência, e se um alinhamento com essa política implica adaptação dos objetivos econômicos dos parceiros a um maior alinhamento com a política econômica brasileira²⁸.

Enquanto para a Argentina a preservação da convertibilidade parece importante, para o modelo brasileiro a estratégia adotada é incompatível com uma âncora cambial. Nesse ambiente, as discussões sobre a criação de um padrão monetário único para os quatro países não encontram muito eco.

É verdade que a continuidade (se não o aprofundamento) do processo de integração requer uma redução da volatilidade das paridades bilaterais. Em oito anos o Brasil – sócio maior do Mercosul, e portanto o país com capacidade de gerar mais efeitos sobre os demais sócios - adotou quatro regimes cambiais diferentes e produziu importantes oscilações nas paridades bilaterais²⁹. Cabe pouca dúvida sobre a necessidade de que seja criado algum mecanismo que delimite as margens de variação entre as paridades, a exemplo da 'serpente' europeia dos anos 70. Mas daí a inferir-se que a adoção de moeda única é inevitável é um passo excessivamente grande.

Nesse sentido, cabe referência, por exemplo, aos resultados obtidos em estudo³⁰ sobre experiências com áreas monetárias desde o século passado. A revisão de diversas experiências indica que entre as pré-condições para a existência de uma união monetária estão a homogeneidade das políticas cambiais, a existência de um país hegemônico com credibilidade em sua política monetária, que possa exercer o papel de âncora para as demais moedas, a existência de instituições supra-nacionais, a existência de bancos centrais independentes e vontade política. Poucas dessas condições são encontradas hoje no Mercosul. No que se refere à questão política, as autoridades brasileiras têm enfatizado seguidas vezes seu desinteresse numa eventual dolarização da economia, provavelmente refletindo a posição de busca de autonomia, como referido acima.

Se a diferença de estratégias é um fato, com consequências para os passos seguintes no aprofundamento do Mercosul, essa diferença tem implicações igualmente para o formato do processo negociador.

²⁸ Segundo Lavagna (2000), se é para seguir outro país, seria melhor estar ligado à potência maior.

²⁹ Markwald (2000).

³⁰ Santos (1999). Foram analisados a unificação alemã do séc.XIX, a União Monetária Bélgica-Luxemburgo, a União Monetária Latina, a União Monetária Escandinava e a Zona do Franco (*Colonies Françaises d'Afrique*), bem como a experiência europeia pré-Euro.

Como foi mencionado anteriormente, em 1990 os países optaram por substituir a negociação cautelosa, setor a setor, por metas de redução geral das barreiras comerciais entre si e adoção de um cronograma de adesão das estruturas tarifárias à Tarifa Externa Comum.

A convergência na direção de um Mercado Comum requer um alinhamento das políticas macroeconômicas, uma vez que disparidades nas políticas cambial, fiscal e monetária podem levar à perpetuação de desequilíbrios entre os sócios. Essa tarefa, no entanto, tem esbarrado seja na insuficiência do grau de comprometimento das autoridades nacionais dos quatro países com os parâmetros comuns do bloco, seja por razões básicas, como diferenças entre as metodologias nacionais para computar os indicadores relevantes.

A experiência dos últimos anos deixou claro que esse alinhamento de políticas macroeconômicas não existe. Em que pese a importância relativa do mercado subregional para os parceiros menores, mesmo para esses países o Mercosul não tem sido o fator determinante principal da política econômica para qualquer dos quatro parceiros: decisões maiores têm sido tomadas e se concretizado na implementação de medidas, sem grande preocupação prévia com consultas mútuas entre as autoridades dos países-membros.

As diferenças operacionais de ordem metodológica foram objeto de esforço conjunto de homogeneização quando foi necessário eliminar as barreiras no comércio comum e definir as barreiras conjuntas face ao resto do mundo. Só recentemente esse esforço começou a ser feito de forma decidida em relação a alguns indicadores macroeconômicos: em abril de 2000 foi acordado que a partir de setembro os quatro países começarão a divulgar uma série de indicadores (fiscais, de dívida pública e preços) segundo critérios homogêneos, de modo a facilitar a comparabilidade e portanto a identificação de trajetórias de convergência. Em março de 2001 começarão a ser estabelecidas metas macroeconômicas na área fiscal.

O “re-lançamento” recente do Mercosul reflete – desnecessário dizer – a opção política por seguir buscando maior convergência e interação entre as quatro economias. No entanto, e em que pese o próprio nome formal – Mercado Comum do Cone Sul – não está claro que o “aprofundamento” desse processo deva necessariamente ser na direção do exemplo europeu. Entre outros motivos, porque é cada vez mais claro que uma trajetória desse tipo requer um grau crescente de coordenação macroeconômica, e que as condições objetivas para tanto apenas começam a ser construídas, via compatibilização de conceitos e explicitação de propósitos.

Do ponto de vista das dimensões de análise referidas no início desta seção, portanto, seria ilusório esperar avanços expressivos a curto prazo nessa direção.

Isso leva ao referencial alternativo, que envolve um cenário de fundo de decisão favorável à promoção da convergência entre as quatro economias, mas que reconhece implicitamente a necessidade de promover as condições para que isso possa ocorrer.

A opção por uma estratégia desse tipo implica nova mudança na metodologia de negociação, na direção do formato que caracterizou o período 1986-1990: acordos setoriais que contemplem períodos de ajuste, eventual promoção de iniciativas conjuntas para exploração de mercados extra-zona, re-definição de cronogramas em temas sensíveis, mas ao mesmo tempo firmeza de posições em áreas específicas, como forma de preservar a consistência do bloco subregional nas negociações com terceiros países.

Uma estratégia desse tipo – assim como a eventual ampliação dos negócios ao nível da América do Sul – será certamente estimulada com a criação de infra-estrutura nas áreas fronteiriças.

Esforços conjuntos para promover a “integração informal” estão fadados a ter impacto expressivo no volume de transações e na movimentação de fatores, em grande medida porque os avanços obtidos nos últimos quinze anos em matéria de integração desenvolveram – nos agentes econômicos – uma propensão a fazer transações no âmbito regional que não tem precedente histórico.

As estimativas de retomada do ritmo de atividade econômica nos países da América Latina em geral – e América do Sul em particular – no corrente ano autorizam certo grau de otimismo quanto a essa perspectiva.

Isso não elimina a necessidade de lidar com algumas questões importantes.

Uma dessas questões é a da institucionalidade.

A meu ver, o caráter ‘ad hoc’ do Mercosul – seja em termos de flexibilidade na adaptação de metodologia, seja por não se submeter às restrições que a criação de uma burocracia supra-nacional pode implicar – tem sido até aqui um ativo valioso nesse processo. Existem vários exemplos em que a auto-imposição de instituições e/ou políticas comuns mais ambiciosas do que as condições objetivas permitiriam representaram de fato camisas-de-força contraproducentes aos processos de integração.

A questão envolvida aqui é se no caso do Mercosul não se estaria chegando ao limite suportável para essa flexibilidade, e se não seria portanto necessário um grau maior de comprometimento supra-nacional.

A meu modo de ver esse limite está hoje mais próximo que antes³¹, mas os próprios acontecimentos recentes apontam mais na direção de promover ambiente favorável para as ações espontâneas dos agentes do que de uma intensificação de compromissos formais. Isso não elimina que diversos dos aspectos envolvidos tenham necessidade de definição premente, como a questão dos mecanismos e procedimentos intra-bloco para a solução de controvérsias, a questão da bi-tributação de produtos importados de fora da área, e outros.

³¹ O próprio aumento do volume e diversidade das transações intra-área demanda regras estáveis e gerais.

Foi dito no início desta seção que uma terceira possibilidade para o Mercosul é a promoção das ações dos agentes econômicos, associada à consolidação de postura conjunta e ativa no mercado internacional. Este me parece um objetivo mais factível e consistente.

Já foi mencionado que as negociações tanto a nível hemisférico quanto com os países do Grupo Andino e a União Européia têm imposto desafios aos países-membros do Mercosul, obrigando-os a adotar e amadurecer posturas conjuntas em relação a diversos temas. Esse tipo de auto-disciplina imposta pelo ambiente externo pode trazer efeitos saudáveis, se força a tomada de decisões sobre questões sensíveis, em relação às quais os quatro países tenderiam – na ausência de tais pressões – a postergar sua discussão.

Há, no entanto, um lado reverso dessa questão. Pelas próprias razões mencionadas acima – de que a criação de facilidades de infra-estrutura muito provavelmente resultará em grandes oportunidades de negócios – o Mercosul dispõe de um potencial que não tem sido suficientemente explorado no processo negociador com esses países.

A integração física (estradas, pontes, portos e melhoramento de vias fluviais) e a integração energética (gás natural, óleo, água, eletricidade) são itens importantes na agenda econômica e política, como resultado direto dos avanços no processo de integração comercial. Os projetos bi-nacionais e multinacionais ligando os países do Mercosul são certamente um polo de atração de investidores externos, e isso deveria ser usado de forma mais explícita nas negociações com terceiros países.

De modo semelhante, projetos que contemplem a verticalização trans-fronteira de processos produtivos com vistas a aumentar a competitividade dos produtos exportados ao resto do mundo deveriam ser estimulados de modo mais intenso do que foram até aqui.

Uma estratégia mais ativa de aproveitamento das oportunidades que o mercado internacional oferece pode ser compatível inclusive com eventuais diferenças de perspectivas quanto à inserção internacional de cada país, como mencionado acima.

Uma estratégia desse tipo pode ser limitada evidentemente por disparidades eventuais nos preços relativos. Não se está advogando portanto que seja desconsiderada a importância da convergência em termos macroeconômicos. Ela é indiscutivelmente uma condição necessária, e os esforços para sua promoção não deveriam arrefecer, uma vez que a experiência tem demonstrado que existem ganhos com a maior interação com os países vizinhos.

O ponto importante a enfatizar é que – dadas as condições existentes hoje – há demanda para ajustes de tipo 'ad hoc', com flexibilidade negociadora, e isso não deveria ser visto como uma debilidade do processo nem muito menos um sinal de fracasso. Mantida a decisão política de avançar, a etapa atual ainda é de construção das condições para tanto. É mais sensato proceder com cautela que ser vítima de formatos negociadores e institucionais inadequados.

REFERÊNCIAS

- M. C. Boldorini (1996), "Comisión de Comercio del Mercosur", Temas del Mercosur, Año 1, Número 1, INSTECON, Universidad Nacional de San Luis, Mendoza
- CEPAL (1994), El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile
- CEPAL (1997), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile
- P. G. F. Vizentini (1997), "Mecanismos Decisórios", em A Agenda Política e Institucional do Mercosul - Aportes para a Integração Regional, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Cadernos No. 14
- N. Araujo (1997), "Mecanismos de Solução de Conflitos", em A Agenda Política e Institucional do Mercosul - Aportes para a Integração Regional, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Cadernos No. 14
- R.French-Davis (1995), "Trends in Regional Cooperation in Latin America: The Crucial Role of Intra-Regional Trade" in J.J.Teunissen (ed), Regionalism and the Global Economy - The Case of Latin America and the Caribbean,
- J. Lucangeli (1994), "Mercosur: Antecedentes, Logros, y Perspectivas", Pensamiento Iberoamericano, No. 26, Julio/Diciembre
- R.Baumann (1998), "Nota sobre as Relações Intra-Setoriais no Comércio Externo Brasileiro – 1980-1996", CEPAL, Doc. LC/BRS/DT.017
- R.Baumann.J.C.Lerda (orgs) (1987), Brasil-Argentina-Uruguai: A Integração em Debate, Editora da UnB e Editora Marco Zero, Brasília
- P. M. Veiga (org) (1991), Cone Sul: A Economia Política da Integração, FUNCEX, Rio de Janeiro
- S. A.L. Florencio, E.H.F. Araujo (1996), Mercosul Hoje, Editora Alfa-Omega, São Paulo
- CEPAL/CNI (1997), Investimentos na Indústria Brasileira – 1995-1997: Características e Determinantes, Rio de Janeiro
- R.Lavagna (2000), "Mercosur: Zona de Libre Comercio o Área de Decisión Brasileña?" em C. Barbato (org.), Mercosur. Una Estrategia de Desarrollo – Nuevas Miradas desde la Economía y la Política, Ediciones Trilce, Montevideo
- R.Markwakd (2000), "Mercosur: Aspectos Comerciales de la Crisis Actual", em C. Barbato (org.), Mercosur. Una Estrategia de Desarrollo – Nuevas Miradas desde la Economía y la Política, Ediciones Trilce, Montevideo

P.M.Veiga (2000), em C. Barbato (org.), Mercosur. Una Estrategia de Desarrollo – Nuevas Miradas desde la Economía y la Política, Ediciones Trilce, Montevideo

J.I.G.Peluffo (2000), “Algunos Aspectos Relevantes en la Profundización del Mercosur”, em C. Barbato (org.), Mercosur. Una Estrategia de Desarrollo – Nuevas Miradas desde la Economía y la Política, Ediciones Trilce, Montevideo

P.F.P.Santos (1999), “União Monetária: Aspectos Teóricos, Experiências Históricas e as Perspectivas de Implementação de uma Moeda Única no Mercosul”, monografia apresentada ao Departamento de Economia, Universidade de Brasília