



Um Ano de Mercosul como Zona de Livre Comércio e União Aduaneira: Desafios e Perspectivas*

ELBA CRISTINA LIMA RÊGO**

RESUMO Em seu primeiro ano de funcionamento como zona de livre comércio e união aduaneira parcial, o Mercosul tem enfrentado diversos desafios, alguns deles relacionados com problemas macroeconômicos do Brasil e da Argentina. As dificuldades enfrentadas mostram quão complexa é a concretização de um processo de integração entre economias com tamanhos e características tão distintas quanto as envolvidas, sendo que duas delas – justamente as maiores – ainda se encontram às voltas com programas de estabilização econômica.

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação preliminar desse primeiro ano, destacando as dificuldades enfrentadas, os resultados comerciais para o Brasil no período recente, os ensinamentos que dele podem ser retirados e a agenda do período de consolidação e de aprofundamento da integração.

ABSTRACT *Mercosur has confronted several challenges in its first year as free-trade zone and partial customs union, some of them originating in Brazil's and Argentina's macroeconomic troubles. The difficulties encountered reveal how complex it is to effectively integrate economies of such distinct sizes and features as those involved, particularly when the two of those economies — precisely the strongest — are still at grips with economic stabilization programs.*

The purpose of this report is to present a preliminary evaluation of this first year. Emphasis will be given to difficulties encountered, trade benefits for Brazil in recent months, lessons to be drawn from this first year of operation, and the agenda for the impending consolidation and deepening of integration.

* A autora agradece os comentários e sugestões de Maurício Mesquita Moreira e de dois pareceristas anônimos.

** Economista do Departamento Econômico do BNDES.

1. Introdução

Em seu primeiro ano de funcionamento como zona de livre comércio e união aduaneira parcial, o Mercosul tem enfrentado diversos desafios, muitos deles relacionados com problemas macroeconômicos das duas maiores economias, que, de alguma maneira, dificultam o cumprimento de acordos realizados em Ouro Preto no final de 1994, quando foram tomadas decisões fundamentais a respeito do funcionamento do bloco.¹

Para que o cronograma da integração fosse cumprido, inúmeras concessões foram feitas, sobretudo por parte do Brasil, que aceitou que os seus parceiros gozassem de um tratamento privilegiado em inúmeros assuntos. A Argentina, por exemplo, manteve as restrições à importação de vários produtos brasileiros, mesmo garantindo acesso privilegiado ao mercado nacional. Este é o caso dos automóveis e dos produtos siderúrgicos. O Uruguai, por sua vez, manteve (ainda que por tempo determinado) os acordos preferenciais já firmados com o país (e com a Argentina), que lhes permitem exportar vários bens com isenção das tarifas alfandegárias e com um índice de nacionalização de 50%, em vez dos 60% acordados pelo bloco.²

As dificuldades enfrentadas mostram o quão complexa é a concretização de um processo de integração entre economias com tamanhos e características tão distintas quanto as envolvidas, sendo que duas delas – justamente as maiores – ainda se encontram às voltas com programas de estabilização econômica.

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação preliminar dos desafios e dos resultados do Mercosul no período recente, destacando os ensinamentos que

1 O Mercosul começou a funcionar como zona de livre comércio e uma união aduaneira parcial em 12 de janeiro de 1995, pondo fim ao chamado período de transição do Mercosul, iniciado com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. A união aduaneira no Mercosul ainda não é plena porque os quatro países continuam adotando políticas comerciais diferenciadas para algo entre 10% e 15% do universo tarifário. Os produtos com tarifas divergentes da Tarifa Externa Comum (TEC) a ela convergirão até 2001 ou 2006. Até que isto ocorra, esses produtos integrarão as chamadas listas de exceções. No segundo semestre de 1994, foi decidido que estas listas não deveriam ultrapassar 299 posições tarifárias da Nomenclatura Comum do Mercosul para Brasil, Uruguai e Argentina, incluindo-se os bens de capital, de informática e de telecomunicações. A lista do Paraguai, por sua vez, contaria com 399 itens tarifários, exclusive os bens citados e os produtos com regime de origem de 50% até 2001. Para maiores informações sobre os mecanismos constitutivos do Mercosul, ver Rego, Elba C. L. (1995).

2 Com o Brasil o Uruguai já havia assinado antes do Mercosul o Programa de Expansão Econômica (PEC) e com a Argentina o Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica (Cauce).

podem ser retirados desse seu primeiro ano de funcionamento efetivo e a agenda do período de consolidação e de aprofundamento da integração.

2. Os Desafios do Ano 1 do Período de Consolidação do Mercosul

Logo nos primeiros meses do chamado período de consolidação do Mercosul, iniciado em 1º de janeiro de 1995, as duas maiores economias começaram a sofrer fortes restrições externas, parcialmente relacionadas com a retração dos recursos externos direcionados para os países latino-americanos, desencadeada pela crise mexicana de dezembro de 1994.

Os problemas financeiros e fiscais da Argentina e a transformação dos superávits comerciais do Brasil em déficits, em um quadro de refluxo dos ingressos de recursos externos através da conta capital, levaram os dois países (sobretudo o Brasil) a adotar medidas comerciais restritivas. Estas medidas envolveram o aumento de tarifas de importação, a adoção de listas de exceções adicionais (ainda que com caráter flexível e provisório) e a imposição de quotas sobre a importação de automóveis.

Para restaurar a confiança em seu plano de conversibilidade, duramente atingida pela crise do México, e equacionar a conseqüente crise fiscal e financeira, o governo argentino anunciou no final de março de 1995 um amplo e drástico programa de ajustamento das contas públicas, com medidas visando ao aumento da arrecadação. As medidas relacionadas com o setor externo envolveram: a) a eliminação de subsídios à exportação; b) a reintrodução da "taxa de estatística" (agora de 3%) para produtos de terceiros países; c) o aumento de zero para 10% das tarifas de importação (TI) de bens de capital e de 2% para 10% das alíquotas sobre equipamentos de informática e de telecomunicação; d) a elevação dos impostos de importação de vários bens que estavam em convergência descendente à Tarifa Externa Comum (TEC); e e) o estabelecimento de um *reintegro* de 15% para os bens de capital exportados para terceiros países. De modo geral, essas decisões tiveram o efeito indireto de tornar as importações dos outros países do Mercosul mais competitivas no mercado argentino.

No Brasil, a partir de março de 1995, várias decisões foram adotadas para deter os crescentes déficits comerciais apurados desde novembro de 1994, após anos de superávits elevados. Apenas no primeiro trimestre, o saldo comercial negativo atingiu US\$ 2,3 bilhões, uma queda de 182,6% em relação a igual período do ano anterior. Entre novembro e março, o citado déficit foi de US\$ 3,7 bilhões.

A mudança de sinal das contas externas brasileiras deveu-se, fundamentalmente, ao aumento das importações (dado que as exportações continuaram apresentando variações reais positivas), decorrente da valorização do câmbio (em razão de sua utilização como uma das âncoras da estabilização), da antecipação e aprofundamento da política de abertura comercial e do *boom* do consumo interno – fatores estes diretamente relacionados com o Plano Real.³

As medidas adotadas para deter a escalada das importações passaram pela adoção de uma nova regra cambial (sistema de bandas) e pela imposição de restrições tarifárias e não-tarifárias às aquisições externas. Inicialmente, elevou-se de 20% para 32% a tarifa de importação incidente sobre automóveis, cujas aquisições externas vinham batendo um recorde atrás do outro desde a redução de alíquotas no final de 1994.

O receio de que a medida fosse insuficiente para trazer as importações para níveis mais razoáveis levou o governo a aumentar para 70% as alíquotas de importação de uma lista de 109 itens em abril de 1995, composta basicamente por automóveis e eletrodomésticos – produtos com impactos reduzidos sobre a inflação, mas com participação crescente na balança comercial. Estes produtos foram acrescidos à lista de exceções brasileira, então com 177 itens.⁴

Paralelamente, reduziram-se as alíquotas de uma lista de bens de consumo não-duráveis – produtos de baixo valor unitário, mas com peso importante nos índices de preços. Esta alteração levou o país a pleitear junto aos seus sócios a instituição de uma lista de exceções com até 150 produtos, de caráter flexível e provisório (duração de um ano), adicionalmente à sua lista de

3 No segundo semestre de 1994, o governo brasileiro decidiu acelerar a abertura da economia aos produtos externos, através da redução da tarifa de importação de vários produtos, antecipando, em muitos casos, a adoção da tarifa externa comum. Com a antecipação, procurou-se garantir o abastecimento doméstico, aumentar a demanda por dólares, estimular a concorrência e forçar a redução dos preços das mercadorias produzidas internamente. A diminuição das alíquotas foi feita em duas etapas. Inicialmente, foram atingidos quase todos os produtos com alíquotas superiores a 20% (como os automóveis), ou seja, aqueles integrantes da lista de exceções nacional, para os quais a convergência à TEC ocorreria apenas em 2001. Foram excluídos da antecipação alguns bens de informática e laticínios, estes últimos submetidos a uma tarifa temporária de 35% para compensar os subsídios concedidos pela União Européia até a avaliação da questão pelo Gatt. Nessa primeira fase, foram reduzidas as tarifas de 445 itens, de setores como brinquedos, bens de capital, produtos eletrônicos e automóveis. Numa segunda etapa, foram reduzidas as tarifas de bens cuja convergência à TEC ocorreria já em janeiro de 1995, caso dos produtos fora da lista de exceções. Além disso, também foram facilitadas as importações pelo correio, cujo limite de isenção tarifária aumentou de US\$ 50 para US\$ 500.

4 A tarifa de 70% dos automóveis seria progressivamente reduzida a partir de 1996 até chegar ao nível da TEC previamente acertada, que é de 20%. Em janeiro de 1996, passaria para 62% e em abril para 30%. A partir de 1997, sofreria reduções anuais de dois pontos percentuais. Em outubro de 1995, no entanto, o governo decidiu manter a alíquota de 70% até o final de 1996.

exceção definitiva, que conta com 299 itens tarifários. A nova lista, formada por produtos com problemas de abastecimento e impactos significativos sobre o nível geral de preços domésticos, vigorará até maio de 1996 e é dividida em dois grupos: um de produtos fixos e tarifas sujeitas a alterações e outro com produtos e alíquotas passíveis de alteração.

Ao solicitar aos seus parceiros a concessão de excepcionalidades, o governo brasileiro abriu um precedente perigoso. Ou seja, deu margem a que qualquer país reivindique excepcionalidades de toda ordem, que, se atendidas, podem comprometer ou descaracterizar o processo de integração. O Paraguai, por exemplo, passou a pleitear um aumento de 200 produtos em sua lista de exceções, além dos 399 a que tem direito, sob o argumento de que apoiou a ampliação da lista brasileira e de que precisava diminuir as tarifas de importação de bens não-disponíveis no Mercosul necessários à elevação de sua competitividade externa. A lista, que também teria caráter temporário, foi reduzida para 50 produtos – basicamente insumos.

Os representantes argentinos, no entanto, argumentaram que a situação paraguaia era diferente da brasileira, relacionada, fundamentalmente, com a sustentabilidade do Plano Real.

O pleito paraguaio não foi atendido, mas, em contrapartida, decidiu-se pela criação de uma nova lista de exceção flexível, transitória e adicional à TEC, composta por 50 produtos no máximo e com vigência até 28.04.96. Através deste mecanismo, os países do Mercosul poderão reduzir, unilateralmente, os impostos de importação de matérias-primas e insumos sujeitos a problemas de abastecimento sem a necessidade de consulta prévia aos outros parceiros. Para que seja mantida a preferência intrabloco, as tarifas não poderão ser zeradas.

Afora o precedente que abriu, o governo brasileiro não enfrentou problemas maiores na negociação das medidas citadas com seus parceiros. Outras medidas adotadas posteriormente, no entanto, deram margem a amplas controvérsias, em função de um ou mais sócios sentirem-se prejudicados. A decisão brasileira de impor quotas para a importação de automóveis, no bojo da criação de um novo regime automotriz, gerou uma grande polêmica com a vizinha Argentina, que não aceitava que as suas exportações para o Brasil também fossem limitadas.⁵

5 A medida provisória com a nova política para o setor automotriz, divulgada na primeira semana de junho de 1995 estabeleceu que a importação de veículos até 31.12.95 não poderia ultrapassar 5% do total de unidades internalizadas até a véspera da publicação da medida, o que equivalia a algo em torno de 150 mil unidades. Além disso, a MP reduziu o imposto de importação de equipamentos, matérias-primas, partes e peças.

As primeiras restrições instituídas no primeiro semestre de 1995 às importações de veículos – a elevação das tarifas – beneficiaram tanto a Argentina quanto o Uruguai, por aumentar a preferência de seus produtos no mercado brasileiro *vis-à-vis* os de terceiros países, que tiveram as suas importações encarecidas. A imposição de quotas, entretanto, enfrentou forte resistência da Argentina, não obstante os limites que esse país impõe aos carros do Brasil. Os argentinos argumentavam que, através da Adequação ao Regime Automotriz Comum (aprovada na reunião de Ouro Preto), os sócios se comprometeram a somente modificar os acordos bilaterais de modo a aumentar o intercâmbio comercial intrabloco.

O acordo mencionado pela Argentina foi assinado no final de 1994, após amplas negociações. Os argentinos reivindicavam a manutenção do comércio administrado, com a preservação do sistema de quotas e do comércio equilibrado com o Brasil até 1999. Além disso, pleiteavam que pelo menos 60% das autopeças utilizadas pelas montadoras locais fossem produzidas internamente. Foi acertado, no entanto, que os componentes originários do Brasil seriam considerados pelos argentinos como de fabricação nacional. As importações, no entanto, continuariam controladas até 1999, dada a exigência de que as importações tivessem como contrapartida exportações em valor equivalente. Ou seja, para cada US\$ 1 exportado, poder-se-ia importar US\$ 1, com o pagamento de uma tarifa aduaneira de 2%. No caso do Brasil, houve uma alteração neste sistema de compensação. Quando as exportações tiverem como destino o mercado brasileiro, as montadoras poderão importar US\$ 1,2 para cada dólar exportado. Sendo ultrapassada qualquer uma dessas proporções, as importações excedentes serão sobretaxadas em 20%.

Como se pôde notar, o acordo no setor automotivo foi mais favorável à Argentina. Destaque-se, todavia, que em uma conjuntura de aumento das facilidades à importação, inclusive de automóveis, o Brasil não tinha como impor restrições apenas aos produtos argentinos. Além do mais, desde 1992, o país era superavitário no comércio bilateral-setorial com a Argentina.

A pressão exercida pelos negociadores brasileiros certamente teria sido maior se os acertos tivessem sido realizados quando o país já acumulava déficits comerciais, em parte associados ao *boom* das importações de automóveis, e se tivessem sido considerados não apenas aspectos comerciais, mas também a realização de novos investimentos no setor pelas montadoras e o próprio regime automotriz a ser adotado pelo bloco. As quotas brasileiras acabaram trazendo para a ordem do dia estas questões.

Após amplas discussões, foi acertado que a Argentina ficaria de fora das quotas e concluído que isto não traria maiores conseqüências, dado o volume de suas vendas de automóveis para o Brasil. No período janeiro-maio de 1995, as importações de automóveis da Argentina responderam por apenas 2,7% do total das importações brasileiras de automóveis.

A forte reação dos argentinos deveu-se à alta dependência de seu país das exportações para o Brasil, agora o seu maior parceiro comercial, como se verá mais adiante.

Outra medida que enfrentou forte reação da Argentina e do Uruguai foi a decisão brasileira de exigir pagamento à vista para as aquisições no exterior de têxteis, arroz e milho e de reduzir de 90 para 60 dias o prazo de validade das guias de importação. A dispensa de um tratamento diferenciado pleiteada pelos dois sócios, se atendida, pode fazer com que os outros signatários da Organização Mundial de Comércio (OMC) acusem o Brasil de comportamento discriminatório. Esta acusação, aliás, já foi feita pelos Estados Unidos em razão de a Argentina ter sido excluída das quotas de importação para automóveis.

Além de destacar a possibilidade de problemas junto à OMC, o Brasil argumenta que as exportações nacionais ainda enfrentam várias restrições nos mercados de seus sócios. Enquanto o país possui apenas 29 produtos em regime de adequação, a Argentina tem 300; o Uruguai, 1.000; e o Paraguai, 800.⁶ Esse desequilíbrio coloca os produtores brasileiros em desvantagem em relação aos outros países.

O excessivo número de produtos nas listas de adequação dos parceiros brasileiros constitui um claro desvio da Decisão 05/94 do Conselho do Mercado Comum (CMC) que instituiu o regime de adequação. Esta decisão estabeleceu que a lista de produtos sob este regime (passível de alteração) deveria ser reduzida e composta apenas por produtos integrantes da lista de exceção do Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1994) ou sujeita a medida de salvaguarda durante o período de transição. No primeiro caso, o benefício terminará em quatro anos para Brasil e Argentina e em cinco para Paraguai e Uruguai. Quanto aos produtos submetidos a salvaguardas, a desgravação linear automática terá como

6 Apesar da vigência da zona de livre comércio, foi estabelecido que os estados partes do Mercosul podem dispensar um tratamento alfandegário especial para um número reduzido de produtos em seu comércio intra-regional, denominado "regime de adequação final à união aduaneira". Ou seja, os produtos sob este regime estão sujeitos a TI ou a restrições quantitativas mesmo quando provenientes de um dos sócios.

duração quatro anos.⁷ Os países membros têm liberdade para retirar itens de suas listas de adequação, assim como para reintroduzi-los nessas mesmas listas caso julguem necessário.

Da lista brasileira fazem parte produtos como vinhos, artigos de lã, derivados de borracha e pêssego em calda. Na prática, no entanto, nem estes produtos estão gozando de qualquer tratamento especial, tendo os parceiros do Brasil pleno acesso ao mercado nacional. Isto se deve ao fato de até setembro de 1995, pelo menos, o país não haver protocolado o novo regime junto à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

A reação externa às quotas brasileiras para a importação de automóveis não se limitou à vizinha Argentina. O Brasil foi interpelado formalmente junto à OMC pela adoção das mesmas por parte dos Estados Unidos, da União Européia, do Japão e do México, que rejeitaram a argumentação brasileira de que a medida foi imposta para proteger o balanço de pagamentos. Os demandantes alegaram que não se justifica o contingenciamento da importação de produtos específicos e que o país possui um nível de reservas bastante elevado, o que não corrobora a tese de risco de crise das contas externas.

Uma das justificativas do Brasil, apresentadas ao Comitê de Balanço de Pagamentos da OMC no segundo semestre de 1995, foi de que as reservas nacionais são formadas em, boa parte, por capitais de curto prazo e que, portanto, não são uma fonte segura de financiamento de déficits elevados em conta corrente.

Dificultaram a defesa brasileira o elevado nível das referidas reservas (em torno de US\$ 47 bilhões em outubro) e o aumento do IOF para limitar o ingresso de capitais externos ocorridos na segunda metade de 1995.

As explicações do Brasil não foram consideradas satisfatórias pelo Comitê de Balanço de Pagamentos da OMC, que (subsidiado pelo FMI) rejeitou o argumento de que a medida foi adotada em razão de dificuldades das contas externas. O Comitê também manifestou o seu desagrado quanto à utilização de incentivos especiais à produção e à exportação de veículos enquanto mecanismo de atração de investimentos externos. Até o fechamento deste texto (segunda semana de outubro), ainda não havia sido anunciado qual o encaminhamento a ser dado à questão por parte do governo brasileiro.

⁷ Apenas a Argentina possuía produtos em regime de salvaguarda. Esse país poderá manter as quotas de importação em vigor, mas com isenção das tarifas alfandegárias. Os produtos de sua lista de exceções continuaram passíveis de cobrança da taxa de estatística.

Vale destacar que a imposição das quotas praticamente só trouxe custos para o país, em função da forte reação externa que enfrentou. O limite de 150 mil veículos estabelecido para o segundo semestre de 1995, estipulado pela Medida Provisória 1.204, dificilmente será atingido, em razão do aumento das alíquotas de importação e da retração do consumo doméstico. Isso acontecendo, a imposição de quotas terá sido uma medida sem nenhum benefício ao país, implicando apenas custos. Ou seja, uma ação iníqua e inócua.

Outro problema importante precisa ser equacionado o quanto antes. O Paraguai consolidou junto à OMC a quase totalidade de suas tarifas de importação em níveis próximos a zero, enquanto a TEC do Mercosul varia entre 0 e 20%. Ao fazer a consolidação de suas tarifas junto à OMC, um país não pode mais aumentá-las. Se isto ocorre, os países considerados prejudicados têm que ser compensados através de uma concessão tarifária ou de qualquer outro benefício. A questão que se coloca é quem arcará com o ônus da compensação: apenas o Paraguai ou todos os países do bloco?

3. Os Resultados Comerciais do Mercosul

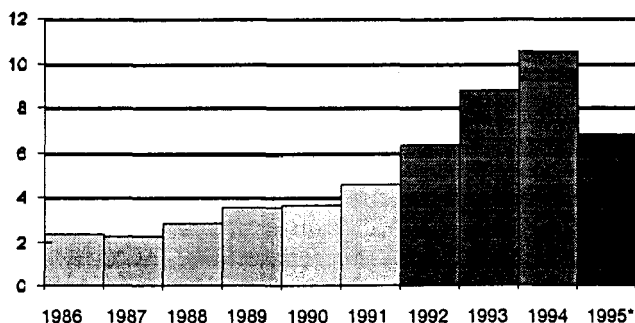
Em 1994, a corrente de comércio (exportações + importações) entre o Brasil e seus parceiros do Mercosul atingiu US\$ 10,5 bilhões – um crescimento de 129,4% em relação a 1991, ano em que foi assinado o Tratado de Assunção. No mesmo período, o intercâmbio geral do país aumentou 45,6%.

Entre 1991 e 1994, as exportações brasileiras para seus sócios aumentaram 156%, alcançando 5,9 bilhões, ou 13,6% das exportações totais do país, que cresceram, no mesmo período, apenas 37,7%. As importações provenientes do bloco, por sua vez, apresentaram um crescimento de 102%, contra 57,3% das importações totais, atingindo US\$ 4,6 bilhões.

Em 1994, o saldo comercial brasileiro com seus parceiros situou-se em US\$ 1,3 bilhão, contra US\$ 2 bilhões em 1993. Esta redução de 33,6% deveu-se ao expressivo aumento das importações (35,6%), sobretudo daquelas provenientes da Argentina, e ao menor crescimento das exportações (9,8% em 1994, contra 31,7% em 1993). A participação das vendas e aquisições brasileiras no Mercosul no total das exportações e importações do país atingiu 13,6% e 13,8%, respectivamente, em 1994, contra aproximadamente 7% em 1991.

No primeiro semestre de 1995, o intercâmbio comercial entre Brasil e Mercosul atingiu US\$ 6,8 bilhões, contra US\$ 4,4 bilhões em igual período do ano anterior, sendo US\$ 3,1 bilhões de exportações e US\$ 3,7 bilhões de

Brasil – Mercosul: Total do Fluxo de Comércio



Fonte: MICT

*Para 1995, dados até junho

importações. Com isto, o país registrou um saldo negativo com seus parceiros de US\$ 565 milhões. No período considerado, o Brasil teve superávit comercial apenas com o Paraguai – US\$ 246 milhões. Com o Uruguai, contudo, o déficit brasileiro foi de US\$ 52 milhões.

Com a Argentina, por sua vez, o déficit brasileiro foi de US\$ 910 milhões, diante de um superávit de US\$ 526 milhões em igual período de 1994, graças a um crescimento de 120% das importações brasileiras e a um incremento de apenas 5,2% das exportações para a Argentina. No acumulado entre outubro de 1994 (mês em que se inverteu o sinal das transações comerciais dos dois países, após quase três anos de elevados superávits brasileiros) e junho de 1995, o déficit do Brasil com seu vizinho foi de US\$ 1,2 bilhão. Esse resultado foi influenciado pelos desempenhos macroeconômicos divergentes entre os dois países e pelas políticas de estabilização adotadas.

Quando o Brasil passou a acumular superávits com o seu principal parceiro no Mercosul em 1992, assistia-se à seguinte combinação: na Argentina, queda da inflação, retomada do crescimento, aumento do consumo e valorização cambial; no Brasil, elevação da inflação, flutuação do nível de atividade, estabilização e desvalorização cambial. Os desequilíbrios entre os dois países levaram a Argentina a estabelecer restrições às exportações brasileiras e o Brasil a desenvolver um programa de compras governamentais junto ao parceiro. Deste modo, o superávit brasileiro reduziu-se de US\$ 1,3 bilhão em 1992 para US\$ 475,7 milhões em 1994.

A partir do segundo semestre de 1994, as conjunturas econômicas entre os dois países começaram, mais uma vez, a se inverter. Com o Plano Real, assistiu-se à queda brusca da inflação, à retomada do crescimento econômico, ao aumento do consumo e à valorização cambial. A mudança na Argentina ocorreu com a crise do México de dezembro de 1994. A fuga dos capitais externos dos chamados mercados emergentes, em particular dos latino-americanos, foi especialmente perversa para a economia argentina, em razão da paridade fixa do peso em relação ao dólar e da vinculação da base monetária às reservas internacionais do país. Com a queda das reservas e, conseqüentemente, da liquidez interna, várias instituições financeiras se tornaram ilíquidas ou mesmo insolventes. As dificuldades bancárias, que implicaram uma grande contração do crédito, logo se refletiram sobre os níveis de atividade e de emprego, levando o país a uma profunda recessão, em período de tempo extremamente curto. Paralelamente a esta situação, se observa um notável crescimento das exportações, com a reversão dos déficits comerciais, apurados desde 1992, já no segundo trimestre de 1995.

As exportações argentinas cresceram 48% e as importações caíram 11,9% no acumulado janeiro-maio de 1995 sobre igual período do ano anterior. A inflexão da balança comercial argentina, que no triênio 92/94 acumulou um déficit de US\$ 8,1 bilhões, deveu-se à conjugação de diversos fatores: excelente produção agrícola, recessão interna, aumento da taxa de estatística, elevado preço das *commodities*, depreciação do dólar, aumento da produtividade (que tem crescido em média 7,4% a.a. desde 1990) e, sobretudo, aumento das vendas ao Brasil devido à valorização do real e ao *boom* do consumo no país. Praticamente metade do aumento das exportações verificado nos cinco primeiros meses é explicada pelo incremento daquelas vendas, que foi de 70% em relação a igual período do ano anterior.

Os números mostram a grande dependência da Argentina com relação às exportações para o Brasil e, conseqüentemente, das medidas econômicas adotadas no país, o que explica a forte reação dos argentinos à decisão do governo brasileiro de impor quotas às importações de automóveis e, posteriormente, de exigir pagamento à vista para as aquisições externas de produtos como têxteis. O governo argentino alegou que as restrições brasileiras violariam compromissos assumidos no final do ano passado, esquecendo-se, no entanto, que mantém ainda várias restrições às aquisições de produtos brasileiros e que estas restrições foram estabelecidas justamente no período em que o saldo das relações comerciais entre os dois países lhes era desfavorável. Esta situação desvantajosa aos exportadores nacionais certamente terá que ser revista.

4. A Agenda do Período de Consolidação do Mercosul

O Mercosul tem pela frente a negociação de uma agenda bastante complexa, que passa pela difícil harmonização das políticas setoriais e macroeconômicas. Entre as prioridades das políticas setoriais estão a reestruturação industrial e a melhoria da competitividade externa do conjunto das economias do bloco. Coloca-se também como questão fundamental ao pleno funcionamento da união aduaneira a aprovação da lei de defesa da concorrência e dos regulamentos de defesa do consumidor.

Estas questões estão sendo ou serão encaminhadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e pela Comissão de Comércio (CM), que tiveram suas estruturas regulamentadas em meados de 1995. O GMC conta agora com 10 subgrupos de trabalho (SGT), ante os 11 do período de transição.⁸ Além de reduzidos, os SGPs tiveram a sua configuração alterada, como pode ser visto abaixo:

- SGT – 1 – Comunicações
- SGT – 2 – Mineração
- SGT – 3 – Regulamentos Técnicos
- SGT – 4 – Assuntos Financeiros
- SGT – 5 – Transporte e Infra-Estrutura
- SGT – 6 – Meio Ambiente
- SGT – 7 – Indústria (substitui o SGT Política Industrial e Tecnológica)
- SGT – 8 – Agricultura (substitui o SGT Política Agrícola)
- SGT – 9 – Energia (substitui o SGT Política Energética)

⁸ Durante o período de transição funcionaram os 11 subgrupos de trabalho, subordinados ao GMC e com a agenda de trabalho fixada pelo Cronograma de Las Leñas, de junho de 1992: SGT-1 – Assuntos Comerciais; SGT-2 – Assuntos Aduaneiros; SGT-3 – Normas Técnicas; SGT-4 – Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio exterior; SGT-5 – Transporte Terrestre; SGT-6 – Transporte Marítimo; SGT-7 – Política Industrial e Tecnológica; SGT-8 – Política Agrícola; SGT-9 – Política Energética; SGT-10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas; e SGT-11 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

- SGT-10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social

Além dos SGTs, o GMC é formado por reuniões especializadas (Ciência e Tecnologia e Turismo), pelo Comitê de Cooperação Técnica Mercosul e por cinco Grupos Ad Hoc (Serviços, Aspectos Institucionais, Mercosul-Aladi, Mercosul-OMC e Açúcar).

Já a CM, a quem cabe monitorar a aplicação da TEC e dos instrumentos de política comercial comuns, possui 10 comitês técnicos:

- CT 1 – Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias
- CT 2 – Assuntos Aduaneiros
- CT 3 – Normas e Disciplinas Comerciais
- CT 4 – Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade
- CT 5 – Defesa da Concorrência
- CT 6 – Práticas Desleais e Salvaguardas
- CT 7 – Defesa do Consumidor
- CT 8 – Restrições Não-Tarifárias
- CT 9 – Setor Automotriz
- CT 10 – Setor Têxtil

Em alguns casos, há uma clara sobreposição de atribuições entre os SGTs e os comitês da CM. Isto ocorre, por exemplo, entre o SGT-7, responsável pela política industrial, e o CT 9, que cuida do setor automotriz. Ainda que no papel as atuações definidas não sejam as mesmas, na prática há o risco de que o regime automotriz do bloco seja elaborado a partir de uma perspectiva eminentemente comercial, o que não seria do interesse do Brasil, embora pareça ser da Argentina.

Aos negociadores brasileiros cabe um papel crucial neste período de consolidação do Mercosul e de constituição do mercado comum. Espera-se que o país adote uma postura pró-ativa e não eminentemente defensiva como a que foi adotada em 1994, quando várias concessões foram feitas para que o

cronograma da integração fosse cumprido. Essa postura terminou implicando a assinatura de alguns acordos desvantajosos para o país e que talvez tenham que ser renegociados, em função das dificuldades enfrentadas para cumpri-los.

Para a constituição do mercado comum, com a livre movimentação de mercadorias, serviços e fatores produtivos, são fundamentais a adoção de uma série de medidas comuns e a eliminação de reservas de mercado e restrições de diversas naturezas. Cabe destacar que embora já existam grandes avanços nessa área, ainda não há lei alguma que estenda às empresas e aos trabalhadores dos outros sócios o mesmo tratamento dispensado aos nacionais. No que diz respeito ao capital, ainda não existe qualquer dispositivo legal que obrigue entidades públicas a conferir às empresas dos outros países-membros tratamento semelhante àquele dispensado às empresas nacionais. Os bancos oficiais brasileiros, por exemplo, ao contrário do que tem sido alegado por empresas argentinas, não têm obrigação de financiá-las como se fossem brasileiras. Mais do que isto: estão legalmente impedidos de fazê-lo, a despeito da modificação do art. 170 e da supressão do art. 171 da Constituição Federal, dado que a Lei 4.131/62, em vigor, veta o acesso a fontes oficiais de crédito por parte de empresas controladas por capitais estrangeiros, mesmo que sediadas no país.⁹

A eliminação desta restrição no âmbito da regulamentação dos artigos constitucionais recentemente modificados pode significar o fim da proibição, mas não a imposição da obrigação. A concessão de um tratamento similar àquele concedido às empresas nacionais está sujeita à realização de entendimentos entre os quatro países. Esta questão precisa ser negociada com cuidado, de modo que as instituições oficiais brasileiras, em uma conjuntura de escassez de recursos, não sejam forçadas a financiar a reestruturação industrial dos vizinhos em detrimento do financiamento a empresas que atuam no país.

Outro elemento essencial à formação do mercado comum é a coordenação das políticas macroeconômicas, sobretudo da política cambial. O assunto já vem sendo tratado desde 1991, mas os progressos estão aquém do desejado, em razão da acertada prioridade conferida por Brasil e Argentina à estabilização macroeconômica.

É sobretudo da capacidade desses dois países em realizar as requeridas harmonização e coordenação de suas políticas e de avançar em direção à

⁹ Para maiores informações a respeito das reformas constitucionais, vide PICCININI, M. & TRICHES, D. (1995).

complementaridade produtiva que dependerá o aprofundamento da integração, dado que praticamente não há mais o que progredir em termos de preferências comerciais.

5. Considerações Finais

Os resultados do Mercosul desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 são positivos, tanto em termos de aumento do intercâmbio entre os países envolvidos quanto em termos de relacionamento destes com o resto do mundo, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas, algumas delas inerentes, diga-se, à constituição de qualquer programa de integração.

Durante o chamado período de transição do Mercosul, algumas dessas dificuldades pareceram intransponíveis, como foi o caso, por exemplo, da definição da TEC. No primeiro ano de funcionamento da zona de livre comércio e da união aduaneira, inúmeros têm sido também os desafios, muitos deles relacionados com problemas macroeconômicos enfrentados pelas duas maiores economias. Esses desafios deixam várias lições.

Primeiro, mostram quão longo e acidentado é o caminho da integração, dando uma idéia da magnitude do esforço que precisará ser feito nos próximos anos para que os ambiciosos objetivos firmados no Tratado de Assunção sejam alcançados e proporcionem os benefícios esperados para o conjunto dos países.

Segundo, deixam absolutamente evidente o que já se sabia: o aprofundamento da integração tem como condição *sine qua non* a consolidação da estabilização econômica no Brasil e na Argentina e é bem provável que os avanços em termos de harmonização das macropolíticas sejam mais lentos do que os esperados no final de 1994.

Terceiro, mostram que a velocidade da integração não deve ser dada apenas pela vontade política de cumprir prazos a qualquer custo, mas também pelo *timing* do próprio processo. O aprofundamento da integração não deve ser um objetivo *per se*, implementado com a adoção de medidas precipitadas e de difícil cumprimento. Isto se coloca, sobretudo, se considerarmos os conflitos de interesses envolvidos na associação de países com diferenças tão grandes que, para alguns críticos, desaconselhariam (sobretudo para o Brasil) a busca de uma integração tão profunda quanto a pleiteada. Cabe lembrar que a União Européia está em formação desde os anos 50 e ainda às voltas com inúmeras questões de difícil equacionamento.

Em 1994, o Brasil fez inúmeras concessões a seus parceiros para que não houvesse adiamento da entrada em vigor da zona de livre comércio e da união aduaneira parcial, marcada para janeiro de 1995. Alguns acordos realizados se mostraram desvantajosos logo em seu primeiro ano de vigência, quando, em vez de superávits, o país passou a acumular déficits em sua balança comercial (pelas razões já apontadas acima) e foi obrigado a retroceder em sua política de liberalização comercial acelerada. Quando o governo brasileiro passou a pleitear excepcionalidades como os seus parceiros, enfrentou forte reação por parte dos mesmos, sobretudo da Argentina, em função da grande importância, para eles, das exportações para o Brasil.

Se, nos dois últimos anos do período de transição, deu-se prioridade às questões de caráter comercial, agora o foco das atenções deve ser colocado nos aspectos estruturais.

É preciso cuidar para que o avanço da integração não se dê em detrimento da realização de avaliações cuidadosas das possíveis implicações dos acordos negociados, sobretudo no momento em que o governo brasileiro confere prioridade absoluta à estabilização da economia. Em outros termos, não se deve assumir compromissos que não se pode cumprir ou cujo cumprimento, já considerando eventuais contrapartidas, tragam mais perdas do que benefícios ao país. Isto é importante, inclusive, para garantir a credibilidade do bloco em nível internacional.

Essa credibilidade é absolutamente fundamental, dado que a opção do Brasil de passar de um acordo bilateral com a Argentina para um acordo de integração quadripartite não foi determinada por fatores estritamente econômicos. Sobretudo se considerarmos que as relações comerciais do país com os dois novos sócios são pouco expressivas em relação ao seu comércio total e que apresentam grandes restrições quanto ao crescimento, em função do pequeno mercado de ambos. O acordo deve ser visto, pois, em função de sua importância estratégica. Não é demasiado repetir que a maior virtude do Mercosul para com os seus associados, particularmente o Brasil, é propiciar uma melhoria de sua inserção internacional, através da elevação da competitividade externa e do aumento do poder de barganha nas negociações internacionais.

Para isso é fundamental que o bloco seja visto como um interlocutor confiável e de peso, imagem que vem sendo trabalhada sobretudo pela diplomacia brasileira. Os progressos já alcançados nesse sentido não podem ser comprometidos por medidas que venham a ser lidas externamente como atitudes dúbias e/ou como um recuo do Mercosul em favor de práticas protecionistas. Assim, as consequências dos acertos realizados e a real

capacidade dos países envolvidos em cumpri-los sem grandes ônus devem ser amplamente consideradas.

Em suma, os desafios enfrentados pelo Mercosul em seu primeiro ano deixam vários ensinamentos. Talvez o principal deles seja que nem sempre é possível avançar com a rapidez que se deseja e que não se deve assumir compromissos cujos custos são maiores do que os benefícios deles advindos apenas para que os cronogramas estabelecidos sejam cumpridos.

Referências Bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Mercosul – informações selecionadas*. Deori/Bacen, vários números.

CNI – Departamento de Comércio Exterior. *Fax Mercosul*, 1995 (vários números).

GAZETA MERCANTIL, vários números.

GRUPO MERCADO COMUM. Resoluções.

MERCOSUL. Comissão de Comércio, diretivas.

PICCINI, Maurício, TRICHES, Divanildo. *A reforma da ordem econômica da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 1995 (Nota Técnica AP/Depec, 09).

RÊGO, Elba C. L. O processo de integração do Mercosul. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 27-66, jun. 1995.

SECEX/MICT. *Boletim Mercosul*, vários números.