



23

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL

Elba Cristina Lima Rêgo*

Economista do Departamento Econômico do BNDES

É permitida a reprodução parcial ou total deste trabalho desde que citada a fonte.

*A autora agradece a Maurício Mesquita Moreira e a Márcia Leon pelos comentários e sugestões; a Marcos Leite e a Gabriela Patalano pela elaboração de gráficos e tabelas; e a Arthur Garbayo pelo apoio bibliográfico.

Sumário

1. Introdução	1
2. Antecedentes do Mercosul	1
3. Objetivos e Mecanismos de Constituição do Mercosul	4
4. Contraponto entre Mercosul, Nafta e União Européia	6
5. Zona de Livre-Comércio	8
6. União Aduaneira	8
7. Mercado Comum	15
8. Resultados do Mercosul	18
9. Considerações Finais	26
Referências Bibliográficas	28

1. Introdução

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai deram um passo decisivo em seu processo de integração econômica no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1º de janeiro de 1995, com a formação de uma zona de livre-comércio e de uma união aduaneira parcial.¹ A constituição de um mercado comum, prevista pelo Tratado de Assunção assinado em 1991, teve que ser adiada, em razão das dificuldades em se levar a cabo um projeto tão ambicioso envolvendo países com estruturas produtivas tão diferentes em um prazo tão exíguo – menos de quatro anos. Apesar desse adiamento e das inúmeras dificuldades envolvidas no processo, não há como negar que o que já foi obtido representa um grande avanço em termos da integração latino-americana, sobretudo se considerarmos as assimetrias econômicas e demográficas entre os associados do Mercosul. Este texto propõe-se a apresentar as linhas gerais do processo de integração no Mercosul, destacando as suas especificidades em relação a outros acordos de integração, os seus resultados (sobretudo para o Brasil) e os desafios que estão colocados em sua agenda político-econômica. Inicialmente, apresentam-se os antecedentes do Tratado de Assunção e, em seguida, os objetivos, mecanismos e instituições encarregadas de viabilizar o projeto integracionista. No item 4, faz-se um breve contraponto entre Mercosul, North America Free Trade Agreement (Nafta) e União Européia (UE). Nos itens seguintes, são discutidos os principais elementos balizadores do funcionamento do bloco a partir de 1995 – tarifa externa comum, regras de origem, institucionalidade etc. – e os problemas que precisam ser equacionados antes da formação do mercado comum. Em seguida, é analisada a evolução do intercâmbio entre os quatro países após a assinatura do acordo. Na última parte, são feitas algumas considerações a título de conclusão, enfatizando a importância estratégica do Mercosul para o Brasil.

2. Antecedentes do Mercosul

Projetos de integração latino-americanos vêm sendo perseguidos desde os anos 50, quando a Cepal introduziu a idéia de que a cooperação regional baseada em um sistema de preferências comerciais aceleraria o desenvolvimento econômico da re-

1 Chama-se de zona de livre-comércio ao espaço econômico, formado por dois ou mais países, em que são eliminados direitos alfandegários e outras restrições comerciais em relação às importações originárias de parceiros do acordo. Em uma união aduaneira, os países-membros adotam adicionalmente políticas comerciais comuns para os produtos provenientes de terceiros países. O mercado comum, por sua vez, pressupõe as duas formas de integração anteriores mais a livre movimentação de serviços e fatores produtivos (capital e trabalho). No caso do Mercosul, inicialmente a união aduaneira será parcial, já que alguns produtos ficarão provisoriamente de fora da tarifa externa comum (TEC), como se verá no item 6.

gião. O General Agreement of Tariffs and Trade (Gatt), no entanto, autorizava a formação de zonas de livre-comércio e de uniões aduaneiras, mas não a constituição de uma simples zona de preferência tarifária. Assim, sob os auspícios da Cepal, alguns países sul-americanos (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia) criaram a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc) em 1960, visando à formação de uma zona de livre-comércio e à constituição de um mercado comum em um prazo de doze anos. Foram negociadas multilateralmente reduções tarifárias através de *listas comuns* e de *listas nacionais*, assim como a extinção de restrições não-tarifárias, mas, na prática, a integração da região pouco avançou até o final dos anos 70, dado o pouco interesse de seus signatários.

A constatação do fracasso da Alalc levou à criação da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) em 1980, com o objetivo mais modesto de formar uma área de preferência tarifária (agora permitida pelo Gatt), composta por uma preferência tarifária regional, por acordos regionais e por acordos de alcance parcial travados entre dois ou mais países. A meta não foi atingida, mas a possibilidade aberta de formação de sistemas sub-regionais e o incentivo à realização de acordos bilaterais facilitou a aproximação dos países envolvidos.

No que diz respeito ao Brasil, a prioridade conferida ao estreitamento dos laços com os vizinhos latino-americanos era, até o início dos anos 80, apenas retórica. Na verdade, o país defendia teses mais universalistas, privilegiando o intercâmbio com as economias desenvolvidas. A Alalc e a Aladi eram vistas essencialmente como um mercado para os produtos brasileiros. Além disso, descartava-se qualquer possibilidade de redução de parte da soberania nacional em prol de um projeto integracionista.²

A partir de meados da década de 80, a redemocratização do continente, a crise da dívida externa (que explicitou o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pela maioria dos países da América Latina) e o avanço do protecionismo nos países desenvolvidos conduziram a uma mudança gradual da postura brasileira quanto ao seu relacionamento com os países vizinhos. O mesmo ocorreu em relação a alguns outros países da região. Brasil e Argentina interromperam então anos de rivalidade e deram início a um novo tipo de convivência, visando a uma melhor inserção na nova ordem econômica internacional, marcada pela articulação de espaços geoeconômicos de cunho regional. Acreditava-se que a integração bilateral aumentaria o poder de barganha dos dois países nas negociações multilaterais.

O ponto de partida para tal integração foi dado em 1985 com a Declaração de Iguaçu, mediante a qual foi criada uma comissão mista de alto nível para tratar do assunto. Em 1986, a

2 ALMEIDA, P. R. – 1993, cap. 5.

Ata para a Integração Brasil/Argentina estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice). Através do Pice, foram firmados, ao longo de quatro anos, 24 protocolos para a liberalização comercial bilateral e a cooperação em várias áreas, como produção de alimentos básicos, investimento industrial, transporte e comunicações. Entre os protocolos que promoveram a liberalização comercial recíproca, destacam-se os que derubaram as barreiras ao comércio bilateral do setor de bens de capital e da indústria automobilística, assim como os que estabeleceram instrumentos para a redução de tarifas e cotas de importação de outros produtos.³

O Programa tinha como objetivos a abertura seletiva dos mercados dos dois países e o incentivo à complementação setorial, de acordo com os princípios da flexibilidade (possibilidade de ajustamento no *timing* e nos objetivos), gradualismo (fixação de metas anuais), equilíbrio (integração setorial mais equânime entre os sócios) e simetria (harmonização das políticas relacionadas com a competitividade setorial).⁴ O acordo contribuiu para a redução das resistências à abertura comercial em um ambiente eminentemente protecionista.

Em 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, visando à formação de uma zona de livre-comércio em 10 anos, com a harmonização das políticas setoriais e a coordenação das políticas macroeconômicas – passos iniciais em direção à constituição de um mercado comum.

Em 1990, o processo de integração ganhou um novo impulso. A integração foi acelerada e ampliada, além de sofrer uma alteração significativa em sua forma de condução. A Ata de Buenos Aires, assinada naquele ano, estabeleceu a formação de um mercado comum (e não mais de uma simples zona de livre-comércio) até 31.12.94 e substituiu a integração seletiva e setorial, baseada em negociações produto a produto, por um processo de redução linear, generalizada e automática das tarifas alfandegárias a cada seis meses. Instituiu também um sistema de eliminação progressiva das listas de produtos que ficariam de fora da liberalização e deu prioridade à harmonização das políticas macroeconômicas. Na mesma época, foi criado o Grupo Mercado Comum e assinado o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, sobre o qual se falará mais adiante.

Por um lado, a mudança no curso do processo de integração bilateral foi condicionada pela opção feita pelos governos dos dois países pela implementação de um projeto liberal de modernização, baseado na abertura comercial, na privatização e na desregulamentação da economia. Por outro, coincidiu com o

3 BEHAR, J. – 1991, p. 529.

4 IPEA, 1993.

lançamento da Iniciativa para as Américas pelo então presidente americano George Bush, que vislumbrava a formação de uma eventual zona de livre-comércio unindo do Alasca à Terra do Fogo. O Nafta, sugeria-se, seria o primeiro passo nesta direção.

Em 1991, Uruguai e Paraguai incorporaram-se às negociações, sendo assinado o Tratado de Assunção, através do qual os quatro países firmaram o compromisso de constituir o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, no mesmo prazo fixado pelo programa bilateral Brasil-Argentina. O processo de integração teria como principais objetivos a modernização econômica e a inserção competitiva dos países-membros no comércio internacional – diferentemente dos processos de integração latino-americanos tentados nos anos 60 (Alalc) e início dos anos 80 (Aladi), que tinham um caráter protecionista em relação a terceiros países. O Chile, que também discutia a sua participação no acordo, resolveu retirar-se das negociações por considerar que, antes da integração, os outros países deveriam reduzir as suas tarifas aos níveis por ele praticados e por achar necessária uma harmonização prévia das políticas econômicas.

A decisão quanto à constituição do Mercosul não pode ser atribuída apenas a razões econômicas, devendo ser entendida também como uma opção geopolítica, especialmente por parte dos dois maiores sócios do acordo, que abriram mão de suas rivalidades históricas em prol da cooperação econômica. Representa, em termos mais amplos, uma mudança de atitude da diplomacia brasileira quanto ao relacionamento com os países vizinhos – de uma defesa intransigente de independência ao reconhecimento e aprofundamento da interdependência regional.⁵

3. Objetivos e Mecanismos de Constituição do Mercosul

De acordo com o Tratado de Assunção, o Mercosul será, quando plenamente constituído, um mercado comum entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, com a livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos, formado através:

a) de um programa de liberalização comercial, baseado em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, e na eliminação de restrições comerciais de qualquer natureza, com a zeragem das tarifas para o comércio intra-regional;

b) da coordenação gradual das políticas macroeconômicas e setoriais;

5 ALMEIDA, P. R. – 1993, cap. 5.

c) do estabelecimento de uma tarifa externa e políticas comerciais comuns, propiciadoras do aumento da competitividade dos quatro países;

d) da adoção de acordos setoriais;

e) da fixação, durante a constituição do mercado comum, de um regime geral de origem, de cláusulas comuns de salvaguarda e de um sistema provisório de solução de controvérsias;

f) da harmonização legislativa em áreas pertinentes.

A implementação do acordo ficou a cargo de dois órgãos de caráter provisório: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC).⁶ O Conselho foi definido como o órgão superior de encaminhamento político do processo de integração, sendo formado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos quatro países. O GMC recebeu a função de órgão executivo do Tratado de Assunção, sendo composto por quatro representantes de cada país, vinculados aos Bancos Centrais e Ministérios das Relações Exteriores e da Economia. O GMC ficou responsável pela adoção das medidas necessárias à implementação das decisões do Conselho, pela cooperação econômica setorial e macroeconômica e pelo estabelecimento do cronograma de atividades até a assinatura do tratado definitivo.

Subordinados ao GMC, foram constituídos 11 subgrupos técnicos (SGT), cuja agenda de trabalho foi 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
- * 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
- * SGT-11 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social

Além dos trabalhos dos subgrupos e das reuniões dos ministros e presidentes dos bancos centrais, definiu-se que assuntos sociais e culturais da integração também seriam tratados através de reuniões ministeriais setoriais, reuniões especializadas e encontros relacionados com a cooperação técnica entre o

6 Como se verá mais adiante, os dois órgãos foram mantidos ao se definir a estrutura institucional permanente do Mercosul no final de 1994.

Mercosul e organismos intragovernamentais e multilaterais (UE, BID etc.).

Com o avançar das negociações, entidades representativas do setor privado se engajaram no processo. No Brasil, a participação dos agentes privados nas definições da integração foi, durante boa parte do período de transição, menor do que na Argentina e no Uruguai. O nível de desinformação de empresários e trabalhadores era ainda grande, considerando-se as implicações dos acertos realizados, pelo menos até meados de 1994.⁷

4. Contraponto entre Mercosul, Nafta e União Européia

Como coloca Almeida (1993), em termos institucionais e políticos, o Mercosul está mais próximo do projeto da União Européia (UE), “tendencialmente integracionista”, do que do programa do Nafta, “exclusivamente livre-cambista”. No entanto, o Mercosul se articula em uma conjuntura bastante distinta daquela em que foi criada a Comunidade Econômica Européia (CEE), caracterizada agora pela crescente abertura comercial das economias nacionais e por alterações significativas nas regras multilaterais de comércio.

A UE constitui o projeto de integração mais profundo do mundo, em andamento desde a segunda metade dos anos 50. Além da livre movimentação de bens, serviços, capital e trabalho, o acordo inclui a harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais e a adoção de uma moeda comum até o final do século XX. Na UE, os Estados-membros abrem mão de parte de sua soberania em prol de instituições comunitárias, sendo a principal delas a Comissão Européia – órgão executivo supranacional.

O Nafta, a rigor, trata-se de uma área de “comércio administrado”, a ser construída entre os Estados Unidos, Canadá e México no período de 15 anos. O Acordo, além de estabelecer regras para liberalização comercial, normatiza questões como investimento, serviços, propriedade intelectual e funcionamento do mercado de trabalho. Todavia, não pleiteia a unificação alfandegária, a coordenação das políticas macroeconômicas ou a instituição de entidades comunitárias, limitando a mobilidade da mão-de-obra aos *white collars*.

O Mercosul, por seu lado, pretende ser, quando plenamente constituído, um mercado comum, com livre-movimentação de

⁷ Segundo pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) com 70% de seus associados em abril e maio de 1994, 44% dos consultados desconheciam as condições básicas e o significado da Tarifa Externa Comum (TEC), ainda que 53% exportassem para os outros países do bloco.

mercadorias, serviços e fatores produtivos, como já colocado. A unificação monetária ainda não está entre os objetivos do bloco. Ao contrário do Tratado de Roma, que deu início ao processo de integração europeia em 1957, o Tratado de Assunção não supõe nenhum procedimento de caráter comunitário nem prevê a constituição de nenhuma organização supranacional dotada de personalidade jurídica própria.⁸

Assim, os atos definidos durante a formação do Mercosul constituem atos das partes-contratantes e não de uma comunidade. Ou seja, as decisões tomadas no âmbito do Mercosul não são auto-aplicáveis, como ocorre com a União Europeia, necessitando de legislação interna para serem cumpridas por parte de seus signatários. Quanto a isto, o programa automático de liberalização comercial estabelecido em 1991 constituiu uma exceção. Ainda assim, os quatro países do Mercosul abrem mão de parte de sua soberania ao se integrarem, sendo reduzida a discricionariedade e, conseqüentemente, a capacidade destes de proteger a produção doméstica.

Faria (1993) atribui o fato de o Mercosul não contar com instâncias supranacionais ao individualismo que caracteriza as relações entre os países latino-americanos, à inexperiência dos mesmos em processos de integração e à ausência de estudos prévios que mostrassem a necessidade de tais instituições na arquitetura de um projeto integracionista tão ambicioso.

Outro aspecto que merece destaque na comparação entre os três blocos considerados diz respeito a maior ou menor heterogeneidade social, econômica e demográfica entre os países associados. Nesse aspecto, o Mercosul está mais próximo do Nafta, primeiro projeto de integração a envolver, desde o seu início, países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto Estados Unidos e Canadá possuem uma renda *per capita* média de US\$ 22 mil e um custo salarial médio entre de US\$ 16 e US\$ 17 a hora, o México possui um produto por habitante inferior a US\$ 4 mil e um custo de mão-de-obra que não alcança US\$ 2,5 a hora. Além disso, os Estados Unidos sozinhos respondem por 87% do produto global do bloco, estimado em US\$ 7,3 trilhões em 1993, e por 68% da população, de aproximadamente 377 milhões de pessoas.

A UE, por sua vez, alcançou um produto global de US\$ 6,7 trilhões e uma população de 364 milhões de pessoas em 1993, ano em que o PNB da Alemanha, o maior Estado-parte do bloco, respondeu por 27% do produto total do bloco. Ainda que atualmente a UE possa ser dividida em dois grupos de países – de um lado, países ricos e relativamente homogêneos e, de outro, países pobres, como Espanha, Irlanda, Grécia e Portugal – na época da

8 A adoção de algum tipo de institucionalidade comunitária, no entanto, poderá se impor futuramente, como se verá mais adiante.

criação da Comunidade Econômica Européia o grau de desenvolvimento dos países-membros era similar.

Já o Mercosul é um mercado formado por quase 200 milhões de pessoas, com um produto global de aproximadamente US\$ 800 bilhões a preços correntes (estimativas para 1994). Enquanto o Brasil responde por aproximadamente 75% do PIB do bloco, a participação do Paraguai é inferior a 1,5%. O primeiro possui uma estrutura produtiva complexa e diversificada, ao passo que o segundo é um país eminentemente rural, onde a agricultura contribui com 30% do produto.

5. Zona de Livre-Comércio

Conforme estabelecido pelo programa de desgravação tarifária automática e linear fixado pelo Tratado de Assunção, desde primeiro de janeiro de 1995, quase 100% dos produtos comercializados entre os países do Mercosul estão isentos de tarifas alfandegárias, marcando a instituição de uma zona de livre-comércio. Aquele programa teve início em meados de 1991, quando as tarifas de importação para o intercâmbio intrazonal passaram a contar com uma preferência (desconto) de 47%. A preferência foi aumentando semestralmente até atingir os 100% em janeiro de 1995.

Os Estados-partes poderão dispensar um tratamento alfandegário especial para um número reduzido de produtos, denominado de *regime de adequação final à união aduaneira*. Somente poderão gozar desta proteção produtos integrantes das listas de exceções ou submetidos a salvaguarda. No primeiro caso, o benefício terminará em quatro anos para Brasil e Argentina e em cinco anos para Paraguai e Uruguai. Quanto aos produtos submetidos a salvaguardas, a desgravação linear, automática terá como duração quatro anos.⁹ Da lista brasileira fazem parte produtos como vinhos, artigos de lã, derivados de borracha e pêssego em calda.

6. União Aduaneira

As decisões fundamentais quanto à união aduaneira foram tomadas em reuniões realizadas pelo CMC e pelo GMC no segundo semestre de 1994, quando foram definidas questões como a

⁹ Atualmente, apenas a Argentina possui produtos em regime de salvaguarda. Esse país poderá manter as cotas de importação atualmente em vigor, mas com isenção das tarifas alfandegárias. Os produtos de sua lista de exceções continuam passíveis de cobrança da taxa de estatística.

tarifa externa comum (TEC), as regras de origem, o tratamento a ser dado às zonas francas e a institucionalidade do Mercosul.

Na fase decisiva das negociações sobre a união aduaneira (reunião em Buenos Aires em agosto de 1994), o Uruguai ameaçou se retirar das mesmas. Os uruguaios reivindicavam a manutenção dos acordos preferenciais que já mantinham com o Brasil (Programa de Expansão Econômica – PEC) e com a Argentina (Convênio Argentino-Uruguaio de Complementação Econômica – Cauce), que lhes permitiam exportar inúmeros produtos com isenção das tarifas alfandegárias e com um índice de nacionalização de 50%, além de uma proteção especial para os seus produtos agrícolas. Algumas concessões decrescentes no tempo foram concedidas em prol da manutenção do cronograma de integração.

Os principais pontos da união aduaneira são apresentados a seguir.

– **Tarifa Externa Comum** – a TEC situa-se entre zero e 20% para aproximadamente 90% do universo tarifário. Para os 10% restantes, produtos integrantes de listas de exceções, os signatários do Tratado de Assunção aplicarão inicialmente tarifas diferentes, mas estas deverão convergir para uma tarifa externa comum até os anos de 2001 ou 2006. Dentre estes produtos, grandes foram as divergências quanto às tarifas a serem adotadas futuramente para bens de capital e produtos de informática, em razão de as alíquotas brasileiras serem bastante superiores às de seus parceiros. Para os bens de capital, as tarifas nacionais convergirão linear e automaticamente para 14% até o 2001, podendo ser acordadas posições com níveis inferiores. Para os produtos desse setor que o Brasil tiver pouco interesse em produzir, as tarifas serão zeradas até aquela data. No caso do Uruguai e do Paraguai, a convergência se dará até o ano 2006. A maior parte dos bens de informática e de telecomunicações terá tarifas entre 0 e 12%.¹⁰ Vinte e quatro produtos considerados mais sensíveis, como microcomputadores, centrais telefônicas e impressoras, estarão sujeitos à tarifa máxima de 16% a partir de 2006.

– **Listas de exceções** – as listas de exceções não devem ultrapassar 300 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 contará com 399 itens tarifários, exclusive os bens citados e os produtos com regime de origem de 50% até 2001 (vide item a seguir). A data final para a entrega das listas de exceção foi prorrogada até 30 de abril de 1995. Em novembro de 1994, os

10 A Secretaria de Política de Informática e Automação do Brasil estima que, a partir de 1998, o acordo na área de informática implicará aumentos anuais de US\$ 1 bilhão das vendas brasileiras ao Mercosul.

quatro países divulgaram apenas listas parciais, sendo que a lista brasileira conta com 233 itens, em sua maior parte produtos alimentícios, químicos, petroquímicos, petróleo e derivados, madeira e borracha. Com exceção do leite, dos combustíveis e da borracha, os produtos da lista nacional possuem tarifas inferiores (em torno de 2%) à TEC (cerca de 10%). Isto se deu porque, em agosto de 1994, o governo brasileiro decidiu antecipar a cobrança da TEC para vários produtos em duas etapas. Inicialmente, foram atingidos quase todos os produtos com alíquotas superiores a 20%, 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, esses últimos submetidos a uma tarifa temporária de 35% para compensar os subsídios concedidos pela União Europeia 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. Com antecipação da TEC, procurou-se garantir o abastecimento doméstico, aumentar a demanda por dólares, estimular a concorrência e forçar a redução dos preços das mercadorias produzidas internamente.

Bens com tarifas superiores à TEC que entrariam na lista de exceções brasileira, como brinquedos, produtos de informática e eletrônicos, e que tiveram as suas alíquotas rebaixadas ao nível da TEC no segundo semestre de 94, podem vir a ser incluídos na lista de exceções definitiva se até lá for constado que a indústria doméstica ainda não tem condições de conviver com as tarifas mais baixas. Os produtos considerados mais sensíveis podem ter as suas tarifas elevadas para os mesmos níveis prevalentes antes de agosto-setembro de 1994. Este é o caso dos automóveis, cujas tarifas, reduzidas para 20%, foram elevadas novamente para 35% em fevereiro de 1995.

– **Regras de origem** – como a união aduaneira não será plena (pelo menos por enquanto), foram negociadas regras de origem, estabelecendo que os produtos comercializados entre os quatro países somente gozarão da isenção das tarifas alfandegárias se, pelo menos, 60% de seus insumos forem produzidos no bloco. O Brasil defendeu, desde o início, a adoção de regras de origem rígidas, de modo a defender o seu parque produtivo de *maquilagens* e triangulações, propondo originalmente um índice de conteúdo regional de 70% do preço FOB de exportação do produto final. A Argentina, por sua vez, pleiteava um índice de 50% e o Paraguai, de apenas 30%. As regras de origem serão aplicadas para os produtos que ficarem de fora da TEC, para bens sujeitos a regimes especiais de importação e para mercadorias submetidas a salvaguardas ou direitos *antidumping*. Para os bens de capital, o índice será de 80% até o ano 2001 e para alguns produtos paraguaios e uruguaios, de apenas 50% até a mesma

data. Foram mantidos os acordos bilaterais do Uruguai com a Argentina e com o Brasil, que estabelecem condições privilegiadas para as exportações uruguaias de 288 produtos para o primeiro país e de 1500 para o segundo. Ademais, o Uruguai poderá isentar das tarifas aduaneiras as importações de insumos utilizados na fabricação desses produtos. Os dois programas serão extintos gradualmente até o ano 2001. Alguns itens da lista de exceções paraguaia também estarão submetidos a um índice de nacionalização de apenas 50% até o mesmo ano. Ressalta-se que os certificados de origem poderão sofrer auditoria externa em caso de dúvidas quanto a sua veracidade.

Alguns setores e produtos gozam de tratamento especial por serem considerados mais sensíveis. Dentre eles, destacam-se o automobilístico, o açucareiro e o trigo:

– **Setor automobilístico** – em relação ao setor automobilístico, os argentinos reivindicavam a manutenção do comércio administrado, com a preservação do sistema de cotas e do comércio equilibrado com o Brasil até 1999. Além disso, como as autoridades argentinas vêem o setor automobilístico como uma das forças motrizes de sua recuperação industrial, pleiteava-se que 60% dos componentes fossem produzidos internamente. Foi acertado que as autopeças originárias do Brasil serão consideradas pelos argentinos como de fabricação nacional. As importações, no entanto, continuarão controladas até 1999, dado que a isenção tarifária será mantida apenas para as importações que tiverem como contrapartida exportações em valor equivalente. Ou seja, para cada US\$ 1 exportado, pode-se 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%.

Em contrapartida às concessões argentinas, o Brasil dispensará para os veículos populares (até 1000 cilindradas) argentinos o mesmo tratamento fiscal que dispensa aos nacionais. Essa concessão, no entanto, talvez não venha a ser utilizada pela Argentina, dado que lá não são produzidos veículos até 1000 cilindradas e que o benefício fiscal conferido a tais veículos no Brasil deve terminar, em princípio, em dezembro de 1996.

– **Setor açucareiro** – uma comissão definirá até novembro de 1995 o tratamento comum a ser dispensado ao setor a partir de janeiro de 2001. Até essa data, os quatro países adotarão tarifas aduaneiras diferenciadas. Pelo menos até 1995, a Argentina continuará adotando o sistema de cotas.

– **Trigo** – a Argentina reivindicava a imposição de uma sobretaxa variável para o trigo proveniente de terceiros países

sempre que o preço desses fosse inferior ao dos países do Mercosul (leia-se ao do trigo argentino), sob a alegação que os outros exportadores do produto (Canadá, Estados Unidos etc.) concedem amplos subsídios aos mesmos. Após intensas negociações, foi estabelecida a cobrança de uma sobretaxa de 10% para o produto de terceiros países apenas até abril de 1995 (além da tarifa vigente de 10%), quando já deve estar definido o tratamento comum a ser dado para práticas desleais de comércio.

– **Zonas francas** – os produtos provenientes das zonas francas comerciais, zonas francas industriais, zonas de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais estão sujeitos à TEC ou, no caso de integrar as listas de exceções, à tarifa nacional vigente. Poderão ser adotadas salvaguardas de acordo com as normas do Gatt se o aumento das importações dos referidos produtos causar dano ou ameaça de dano ao país importador. As zonas francas de Manaus no Brasil e da Tierra del Fuego na Argentina constituirão uma exceção, podendo intercambiar produtos sem a cobrança de tarifas até o ano 2013, graças a um acordo bilateral previamente firmado entre os dois países.

– **Incentivos às exportações** – com a instituição da união aduaneira em 1º de janeiro, os quatro países não podem mais promover alterações unilaterais em suas políticas comerciais. Assim, a criação de novos incentivos às exportações ou qualquer modificação nas tarifas de importação com relação a terceiros países que impliquem alterações nas TEC acertadas têm que contar a anuência dos quatro sócios. Os países poderão, no máximo, antecipar a convergência à TEC dos produtos de sua lista de exceções. Os incentivos às exportações deverão respeitar as regras do Gatt e, salvo exceções, não serão aplicáveis ao comércio intrazonal. Em caso de concessão de incentivos fiscais não-autorizados pelo Gatt, o sócio que se sentir prejudicado poderá lançar mão de medidas de salvaguarda. Além disso, o CMC estabeleceu que:

1) os incentivos à exportação intrazonal devem limitar-se: a) ao financiamento de longo prazo para as exportações de bens de capital, de acordo com as regras citadas no item 3; b) à devolução ou à isenção de tributos até que os sistemas tributários sejam harmonizados no âmbito do Mercosul e c) aos regimes aduaneiros especiais, que poderão ser concedidos, desde que sejam cumpridas as normas estabelecidas para a concessão de *draw-back* e restituição de impostos indiretos;

2) a reintegração de impostos indiretos aos exportadores não poderá ser superior aos impostos efetivamente pagos ao longo da cadeia produtiva. Assim, os *reintegros* argentinos – benefício fiscal que consiste na devolução em dinheiro aos exportadores nacionais de valor equivalente à tarifa alfandegária incidente sobre as importações de produtos agropecuários e manufatura-

dos – terão que se enquadrar nessa regra. Os *reintegros* não poderão beneficiar exportações intra-regionais e serão extintos até o ano 2001;

3) os Estados-partes não poderão lançar mão de incentivos cambiais, como sistemas de taxas de câmbio múltiplas ou similares, com tratamento privilegiado para operações de exportação ou importação, assim como para determinados produtos de exportação ou importação;

4) a concessão de créditos de fomento e financiamento às exportações deve obedecer às condições vigentes no mercado internacional, em termos de prazo e de taxa de juros;

5) os Estados-membros poderão manter, caso possuam, esquemas de *draw-back* ou de admissão temporária, incluindo suspensão, isenção e redução de impostos incidentes sobre produtos destinados ao aperfeiçoamento, fabricação, complementação ou acondicionamento de outro produto a ser exportado. O prazo máximo para o *draw-back* de caráter suspensivo é de dois anos com exceção para as importações que visam à produção de bens de capital de ciclo longo, cujo prazo é de até cinco anos. O sistema de *draw-back* também poderá ser adotado para matérias-primas e produtos que, mesmo não integrando o produto exportado, sejam empregados na sua fabricação em condições que justifiquem a sua concessão;

6) as devoluções, suspensões ou isenções de impostos de importação que forem superiores aos impostos efetivamente devidos serão consideradas subsídio.

– **Serviços** – com relação ao comércio de serviços, as negociações deslancharam apenas em 1994, sendo, em muitas áreas, ainda bastante incipientes. O Brasil propõe a assinatura de um acordo com princípios gerais por setores, a ser implementado gradualmente. Na área financeira, já foram assinados vários acordos entre instituições financeiras públicas e privadas dos quatro países. Além disso, em janeiro de 1994, os países do Mercosul se comprometeram a seguir as normas básicas de prudência bancária definidas pelo Comitê de Basiléia, que estabelece níveis mínimos de capital para as instituições financeiras a partir dos ativos ponderados pelo risco. Quando ocorreu a adesão do Mercosul ao chamado Acordo de Basiléia, apenas o Uruguai (1989) e a Argentina (1991) já eram signatários do mesmo.¹¹ O Brasil teve a sua adesão referendada pelo Conselho Monetário Nacional em agosto de 1994.¹²

11 O referido acordo foi assinado em 15 de julho de 1988 pelos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez (G-10) para entrar em vigor ao final do ano fiscal de 1992. Através dele, procurou-se garantir a solvência e a liquidez do sistema financeiro internacional, uniformizar as regras aplicáveis às instituições financeiras e, com isto, eliminar vantagens competitivas decorrentes da diversidade de legislação vigente em cada país, além de garantir o fluxo de recursos necessários ao financiamento do desenvolvimento econômico. Não é demasiado lembrar que as regras estabelecidas não repre-

Ao aderirem ao Acordo, os signatários do Mercosul procuraram garantir a estabilidade e a credibilidade de suas instituições e facilitar a almejada integração financeira em um futuro não muito distante. Ressalta-se que a adoção de normas comuns não significa a nivelção das instituições financeiras dos quatro países, dado que existem diferenças estruturais entre os diversos sistemas financeiros e que as autoridades financeiras locais gozam de liberdade no que se refere à definição de exigências e garantias adicionais.

– **Institucionalidade** – a estrutura institucional do Mercosul foi aprovada no encontro de Ouro Preto, realizado em dezembro último, sendo constituída por cinco órgãos de caráter intergovernamental:

- o Conselho do Mercado Comum (CMC) – como durante o período de transição, cabe ao CMC o encaminhamento político do bloco;
- o Grupo Mercado Comum (GMC) – órgão executivo;
- a Comissão de Comércio – órgão que cuidará do funcionamento da união aduaneira, estando sob sua alçada as decisões relacionadas com a administração da TEC e dos instrumentos de política comercial, através de diretrizes de caráter geral ou específico. Cabe à Comissão a avaliação de eventuais controvérsias comerciais em nível do Mercosul. Apenas se a Comissão não conseguir equacionar a questão é que a mesma será decidida pelo sistema de solução de controvérsias previsto pelo Protocolo de Brasília, espécie de tribunal arbitral.
- a Comissão Parlamentar Conjunta – órgão de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, cujas recomendações serão encaminhadas ao CMC pelo GMC. Os seus integrantes serão escolhidos pelos Congressos dos respectivos países.

sentam um antídoto contra insolvências e crises bancárias, do mesmo modo que não garantem efetivamente equidade competitiva, posto que as autoridades bancárias nacionais podem julgar prudente a adoção de exigências superiores e adicionais às estabelecidas pelo Comitê de Basileia. O Acordo de Basileia, inicialmente restrito às economias centrais, vem contando, progressivamente, com a adesão de blocos regionais (como União Européia, Nafta, Mercosul) e de países em desenvolvimento (sobretudo daqueles em processo de liberalização de suas economias). Mais do que uma opção, a uniformização das legislações sobre prudência bancária é uma necessidade imposta pelo avanço da inovação, da globalização e da (conseqüente) instabilidade financeiras e pela proliferação de acordos de integração econômica

- 12 A adesão do Brasil ao Acordo de Basileia foi regulamentada através da Resolução 2.099, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional em 17 de agosto de 1994. As novas regras, cujo enquadramento por parte das instituições financeiras nacionais deverá ocorrer até abril de 1996, implicam alterações nos critérios de definição de capital, patrimônio líquido e alavancagem de crédito. Doravante, as operações ativas serão classificadas de acordo com o seu risco e vinculadas ao capital mínimo das instituições bancárias. As normas atuais, baseadas no passivo e que estabelecem uma alavancagem de até 15 vezes o patrimônio líquido, devem ser revogadas apenas quando terminar o período de adequação às novas regras.

• o Fórum Consultivo Econômico e Social – é através deste órgão que o setor privado (empresariado e trabalhadores) encaminhará os seus pleitos ao GMC.

Além desses órgãos, foi mantida a secretaria administrativa, sediada em Montevidéu, encarregada do arquivo e da divulgação dos documentos do Mercosul, além do registro das listas nacionais de árbitros e especialistas.

Como ocorreu durante o período de transição, a estrutura institucional permanente do Mercosul não tem nenhum caráter supranacional. Além disso, também não há nenhum procedimento de natureza comunitária, em função da resistência dos Estados envolvidos em ceder parte de sua soberania. À medida que o processo de integração for avançando, no entanto, talvez se imponha como necessária ao funcionamento satisfatório da união aduaneira e do mercado comum a instituição de uma instância supranacional, ainda que de caráter limitado.

Quanto ao sistema decisório, manteve-se o procedimento vigente durante o período de transição, baseado no consenso, apesar de vários diplomatas (sobretudo brasileiros) defenderem que algumas questões fossem decididas por um sistema de votação ponderada (maioria qualificada), que levasse em conta o peso econômico e demográfico das nações envolvidas, pelo menos no que diz respeito às decisões econômicas¹³. Como regra geral o consenso foi mantido, mas em âmbitos como a Comissão de Comércio o mesmo pode ser flexibilizado.

7. Mercado Comum

A formação do mercado comum continua na agenda político-econômica, como já colocado. A plena liberdade de circulação de bens, serviços, capital e trabalho requer a adoção de uma série de medidas comuns, além de uma administração permanente.

Quanto aos trabalhadores, a liberdade de circulação passa pela eliminação dos obstáculos relacionados com a nacionalidade no que se refere ao exercício de atividade econômica e pela extensão aos cidadãos dos países-sócios de vantagens, garantias e direitos auferidos pelo trabalhador nacional, decorrentes do exercício de atividade assalariada.¹⁴ Passa também pela harmonização legislativa em questões trabalhistas e previdenciárias, além da adoção de políticas sociais regionalizadas, de modo a

13 Na União Européia, por exemplo, utiliza-se o sistema de pontuação, onde o menor associado (Luxemburgo) tem peso 2 e os quatro sócios maiores (Alemanha, França, Grã-Bretanha e Itália) têm o peso 10. Para que uma decisão seja tomada, deve obter um mínimo de 54 pontos de um total de 76. Cf. ALMEIDA, P. R. – 1993, 141-142.

14 FARIA, J. A. E. – 1993, cap. 2.

reduzir as diferenças entre as remunerações e garantias trabalhistas presentes na região, assim como a adoção de uma política de imigração que não implique maiores tensões sociais.

De modo geral, os mercados de trabalho dos quatro países caracterizam-se por baixos salários, taxas elevadas de desemprego, grande peso do setor informal, baixo nível de sindicalização, baixa qualificação da mão-de-obra e precariedade dos sistemas de seguridade social. Segundo o Dieese¹⁵, o Brasil é, entre os quatro países, aquele com menor piso salarial, menor participação dos salários no produto industrial e com maior jornada de trabalho, enquanto que o Uruguai apresenta os melhores indicadores sociais. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil, por sua vez, considera que um dos pontos mais problemáticos da integração, no que se refere aos trabalhadores, é a inexistência de políticas regionais que minimizem as disparidades sócio-econômicas entre os países.

O Subgrupo 11 já levantou as legislações trabalhistas vigentes nos quatro países, o que subsidiará a harmonização futura das legislações trabalhistas. Além disso, o Subgrupo analisou 180 convenções da Organização Internacional do Trabalho, aprovando 35 delas. Está em discussão a Carta dos Direitos Sociais do Mercosul e um acordo multilateral de seguridade social que faz com que cada país-membro considere, para efeito de aposentadoria e de assistência médica, o tempo de serviço trabalhado em outro país-membro. A vigência das mesmas, no entanto, ainda depende da ratificação pelos respectivos congressos. Várias divergências ainda permanecem. No que diz respeito ao reconhecimento de diplomas e certificados de qualificação profissional, já foi assinado o Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Níveis Primário, Médio e Técnico.

No tocante ao capital, coloca-se a necessidade de abolição de reservas de mercado e restrições semelhantes às empresas dos países-membros. Nesse sentido, as negociações estão mais avançadas entre Brasil e Argentina, que, em 1990, assinaram o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas (aprovado pelo Congresso Brasileiro em 1992). O objetivo do Acordo é a extensão dos mesmos direitos concedidos às empresas nacionais às empresas binacionais criadas no Brasil ou na Argentina. Entende-se como empresa binacional aquela que, simultaneamente, atende às seguintes condições:

a) tem no mínimo 80% do capital social e dos votos em mão de investidores nacionais do Brasil e da Argentina;

15 Boletim do DIEESE, 1993.

b) a participação dos investidores nacionais de cada um dos países é de, pelo menos, 30% do capital social da empresa.

As empresas que preencherem os requisitos especificados devem receber “o mesmo tratamento estabelecido ou que se venha a estabelecer para as empresas de capital nacional desse país” em matéria de tributação e acesso ao crédito interno a incentivos ou vantagens de promoção industrial, compras e contratos do setor público.¹⁶ Para que estes dispositivos sejam cumpridos, são necessárias alterações nas legislações vigentes em cada país, dado que as deliberações tomadas no âmbito do Mercosul somente têm valor legal quando transformadas em lei pelos seus integrantes.

Com relação ao Brasil, vale destacar que a dispensa de tratamento não-discriminatório a empresas binacionais ou nacionais de outros integrantes do Mercosul requer alterações na Constituição, uma vez que esta garante tratamento privilegiado às empresas nacionais, vedando ou limitando a participação de capitais estrangeiros em alguns setores ou atividades. Enquanto isto não ocorrer, os não-brasileiros continuarão sendo discriminados.

Quanto aos investimentos, foram assinados dois acordos a respeito: o Protocolo de Colônia para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul, que regulamenta os investimentos intrazonais, e o Protocolo sobre Promoção de Investimentos de Estados Não-Membros. Através destes documentos procurou-se manter uma margem de preferência para investimentos intrabloco e impedir que regras diferentes em relação ao capital estrangeiro distorcessem artificialmente os fluxos de investimentos originários de terceiros países. Os dois documentos não prevalecerão sobre alguns documentos já firmados.

Outro elemento importante (pode-se dizer que imprescindível) para o avanço da integração em direção à formação de um 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 instabilidade macroeconômica que caracteriza ou caracterizava até recentemente os Estados-membros do Mercosul. É da capacidade destes, sobretudo do Brasil e da Argentina, em realizar a requerida coordenação e avançar no que se refere à complementariedade produtiva que dependerá o aprofundamento da integração no futuro próximo, visto que, desde a instituição da zona de livre-comércio, há pouco o que o progredir em termos de redução de tarifas.

16 Conforme o Tratado citado.

8. Resultados do Mercosul

As exportações intrazonais do Mercosul atingiram US\$ 10 bilhões e as exportações totais US\$ 54,1 bilhões em 1993. Entre 1990 e 1993, aquelas exportações aumentaram 92%, graças, sobretudo, ao aumento do comércio entre Brasil e Argentina – em vista (basicamente) da maior dimensão das duas economias *vis-à-vis* às do Paraguai e Uruguai –, assim como do menor dinamismo das exportações intra-regionais dos dois outros parceiros do acordo.¹⁷ A participação do comércio intrazonal no comércio total situou-se em 18,5%, nível ainda muito baixo para um conjunto de Estados que pretendem formar um mercado comum em um futuro próximo. No Nafta e na União Européia, por exemplo, aquela participação estava em torno de, respectivamente, 40,7% e 60,6% em 1990. Na época da formação do Mercado Comum Europeu, o comércio intra-regional respondia por 35% do comércio total.

O Brasil é o país cujo comércio intra-regional apresenta o menor peso *vis-à-vis* o seu comércio total – apenas 11,4% em 1992. Essa participação é bem mais significativa para os outros países, sobretudo para os dois menores. Em 1992, foi de 46% para o Paraguai, de 38% para o Uruguai e de 21% para Argentina.¹⁸

O intercâmbio (soma das importações e exportações) entre o Brasil e os seus sócios aumentou de US\$ 3,6 bilhões em 1990 para US\$ 8,7 bilhões em 1993. Nesse ano, 12,2% das importações brasileiras advieram do bloco (contra 10,8% em 1991), que absorveu 13,9% das exportações do país (contra 7,3% no ano de 1991). Em 1994, o intercâmbio entre o Brasil e seus sócios atingiu, segundo a Secex, US\$ 7,250 bilhões no acumulado janeiro-agosto, sendo que o comércio com a Argentina respondeu por 75% deste total. As exportações alcançaram US\$ 4,363 bilhões, respondendo por 13,5% das exportações totais. As importações, por sua vez, foram de US\$ 2,887 bilhões, representando 13,7% das importações totais. O saldo comercial ficou então em US\$ 1,475 bilhão. Com a Argentina, o superávit brasileiro foi de US\$ 675 milhões, contra US\$ 600 no mesmo período de 1993. Para 1994 é estimado um intercâmbio em torno de US\$ 10 bilhões.

O comércio bilateral tem apresentado uma tendência a desequilíbrios significativos em favor do Brasil. Com a Argentina, o intercâmbio brasileiro passou de um déficit em torno de US\$ 139 milhões em 1991 para um superávit de US\$ 1,384 bilhão em 1992 (reduzido para US\$ 1,026 bilhão em 1993). No mesmo período, as exportações brasileiras para o Paraguai aumentaram 91%, enquanto as exportações paraguaias para o Brasil cresceram apenas 24%. Com relação ao Uruguai, os números são,

17 SAMPAIO, F. – 1994, p. 6.

18 Dados para Argentina, Uruguai e Paraguai, cf. CLEINE, 1993.

respectivamente, 129% e -1,2%. Essas disparidades refletem, em grande medida, as diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento e de ritmo de crescimento entre os signatários do Tratado de Assunção.

Os desequilíbrios comerciais entre Brasil e Argentina atingiram os seus níveis máximos em 1992 (US\$ 1,319 bilhão no acumulado do ano), dando margem a amplas controvérsias. Até bem pouco tempo, os argentinos atribuíam o fato à diferença entre as taxas de crescimento econômico dos dois países. No Brasil, por outro lado, o desequilíbrio era associado à valorização do peso argentino a partir da adoção do Plano Cavallo. Há indícios, no entanto, de que estas duas explicações dão conta apenas parcialmente dos elevados superávits brasileiros, devendo-se considerar também as diferenças entre as estruturas produtivas das duas economias.

Observou-se, em 1993, a retomada das taxas de crescimento positivas por parte da economia brasileira, ao mesmo tempo em que se verificou um menor crescimento das exportações do Brasil para a Argentina e um aumento das importações provenientes daquele país. No entanto, boa parte deste comportamento dos fluxos de comércio deveu-se a decisões de política comercial dos dois países, não podendo ser atribuído, *per se*, ao melhor desempenho da economia brasileira.

Em 1993, as exportações brasileiras para a Argentina foram menos dinâmicas devido, em parte, à eliminação das alíquotas de importação de bens de capital por parte desse país, que acabou com a preferência tarifária então desfrutada pelos produtos brasileiros, e à adoção de medidas para impedir o aumento do déficit comercial. Entre estas medidas, destacam-se a elevação da taxa de estatística de 3% para 10% em outubro de 1992, a imposição de direitos *antidumping* e o estabelecimento de salvaguardas. A estratégia argentina, juntamente com o empenho do Brasil em reduzir o desequilíbrio comercial entre os dois países através da intensificação das compras de petróleo e trigo argentinos, resultaram em redução do superávit brasileiro, como indicado acima (mas este ainda continua em nível elevado).

Com relação ao câmbio, registre-se que, desde meados de 1992, assiste-se ao crescente fortalecimento da moeda brasileira frente ao peso (utilizando-se o Índice de Preços Atacado – Ipa como deflator), provocado pela valorização da primeira moeda em relação ao dólar. Deste modo, como coloca Sampaio, “aparentemente, se existe um problema de desequilíbrio comercial devido à paridade entre as moedas, ela se deve não a uma valorização progressiva do peso após a fixação da taxa de câmbio, mas talvez a um nível inicial incompatível com a maior produtividade da indústria brasileira frente à argentina.”¹⁹

19 SAMPAIO, F. – 1994, p. 8.

TABELA 1
EXPORTAÇÕES DO MERCOSUL POR BLOCOS

	US\$ bilhões														
	BRASIL			ARGENTINA			PARAGUAI			URUGUAI			MERCOSUL		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bloco Europeu	10,4	11,2	11,6	4,6	3,8	3,7	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	15,7	15,7	15,9
Nafta	7,5	8,5	9,5	1,5	1,6	1,6	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	9,3	10,4	11,4
Bloco Asiático	5,4	5,3	5,6	0,9	0,8	0,7	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	6,5	6,3	6,5
América do Sul	4,2	6,5	8,1	3,2	4,0	5,0	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	0,8	8,4	11,5	14,2
Mercosul	2,3	4,1	5,4	2,0	2,3	3,6	0,3	0,3	0,3	0,6	0,6	0,7	5,2	7,2	10,0
Resto do Mundo	4,2	4,7	4,0	1,7	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	6,1	6,9	6,1
Total	31,7	36,2	38,8	11,9	12,2	13,0	0,7	0,7	0,7	1,7	1,7	1,6	46,0	50,8	54,1

Fonte: Instituto Sul - Norte da FGV/ SP.

TABELA 2
IMPORTAÇÕES DO MERCOSUL POR BLOCOS

	US\$ bilhões														
	BRASIL			ARGENTINA			PARAGUAI			URUGUAI			MERCOSUL		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bloco Europeu	5,7	5,5	7,1	2,0	3,6	4,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	8,3	9,7	11,9
Nafta	5,7	5,7	7,4	2,0	3,4	4,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	8,1	9,5	12,1
Bloco Asiático	1,8	1,5	2,9	0,4	0,7	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	2,6	2,6	4,2
América do Sul	3,5	3,2	4,4	2,5	5,0	5,2	0,5	0,6	0,6	0,9	0,9	1,1	7,4	9,7	11,3
Mercosul	2,3	2,2	3,3	1,8	3,7	4,2	0,4	0,5	0,5	0,9	0,9	1,1	5,4	7,3	9,1
Resto do Mundo	4,5	4,6	3,9	1,4	2,2	2,5	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,1	6,3	7,2	6,6
Total	21,2	20,5	25,7	8,3	14,9	16,8	1,2	1,3	1,3	2,0	2,0	2,3	32,7	38,7	46,1

Fonte: Instituto Sul - Norte da FGV/ SP.

TABELA 3
COMÉRCIO INTRAMERCOSUL
PAÍSES DE DESTINO

US\$ milhões

		BRASIL		ARGENTINA		PARAGUAI		URUGUAI		TOTAL (Mercosul)	
PAISES	PERÍODO	export.	import.	export.	import.	export.	import.	export.	import.	export.	import.
BRASIL	1989	-	-	722,1	1.239,0	322,9	358,8	334,7	596,1	1.379,7	2.193,9
	1990	-	-	645,1	1.399,7	380,5	332,8	294,6	587,1	1.320,2	2.319,6
	1991	-	-	1.476,2	1.609,4	496,1	220,5	337,1	412,9	2.309,4	2.242,8
	1992	-	-	3.040,0	1.731,6	543,3	195,0	514,2	301,9	4.097,5	2.228,6
	1993	-	-	3.658,8	2.707,7	960,6	269,0	775,8	384,7	5.395,2	3.361,5
	JAN-SET/94	-	-	3.067,9	2.392,2	752,4	193,6	542,7	301,8	4.363,0	2.887,5
ARGENTINA	1989	1.239,0	722,1	-	-	67,8	49,0	207,7	98,9	1.514,4	870,0
	1990	1.399,7	645,1	-	-	151,2	55,5	262,6	116,1	1.813,4	816,7
	1991	1.609,4	1.476,2	-	-	152,3	45,1	296,3	163,1	2.058,0	1.684,4
	1992	1.731,6	3.040,0	-	-	200,6	64,1	382,8	248,8	2.315,1	3.352,9
	1993	2.707,7	3.658,8	-	-	357,8	72,8	512,6	570,8	3.578,1	4.302,4
	JAN-JUN/94	1.495,8	1.907,2	-	-	199,2	26,7	288,1	346,2	1.983,1	2.280,1
PARAGUAI	1989	358,8	322,9	49,0	67,8	-	-	10,6	6,2	418,4	396,9
	1990	332,8	380,5	55,5	151,2	-	-	11,6	8,9	399,8	540,5
	1991	220,5	496,1	45,1	152,3	-	-	11,3	10,3	276,9	658,7
	1992	195,0	543,3	64,1	200,6	-	-	10,8	11,1	270,0	755,1
	1993	269,0	960,6	72,8	357,8	-	-	6,9	15,5	348,7	1.333,9
	JAN-JUN/94	94,8	472,3	26,7	199,2	-	-	3,4	11,3	125,0	682,8
URUGUAI	1989	596,1	334,7	98,9	207,7	6,2	10,6	-	-	701,1	553,0
	1990	587,1	294,6	116,1	262,6	8,9	11,6	-	-	712,0	568,8
	1991	412,9	337,1	163,1	296,3	10,3	11,3	-	-	586,3	644,7
	1992	301,9	514,2	248,8	382,8	11,1	10,8	-	-	561,8	907,8
	1993	384,7	775,8	570,8	512,6	15,5	6,9	-	-	971,0	1.295,3
	JAN-JUN/94	172,8	345,5	346,2	288,1	11,3	3,4	-	-	530,3	637,0
TOTAL (MERCOSUL)	1989	2.193,9	1.379,7	870,0	1.514,4	396,9	418,4	553,0	701,1	4.013,7	4.013,7
	1990	2.319,6	1.320,2	816,7	1.813,4	540,5	399,8	568,8	712,0	4.245,5	4.245,5
	1991	2.242,8	2.309,4	1.684,4	2.058,0	658,7	276,9	644,7	586,3	5.230,6	5.230,6
	1992	2.228,6	4.097,5	3.352,9	2.315,1	755,1	270,0	907,8	561,8	7.244,3	7.244,3
	1993	3.361,5	5.395,2	4.302,4	3.578,1	1.333,9	348,7	1.295,3	971,0	10.293,1	10.293,1
	JAN-JUN/94	1.763,4	2.724,9	2.280,1	1.963,1	682,8	125,0	637,0	530,3	5.363,3	5.363,3

OBS: 1993 e 1994 - Dados preliminares.
Fonte: DEORI/Banco Central do Brasil.

TABELA 4
PRINCIPAIS INDICADORES

	US\$ bilhões							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992(*)
ARGENTINA								
1) População (milhões)	30,3	30,7	31,1	31,5	31,9	32,3	32,7	33,1
2) PIB: Valor Constante (**)	108,7	119,9	126,8	129,3	126,5	132,3	150,1	167,4
Cresc. Real	-6,6	7,3	2,6	-1,9	-6,2	0,1	8,9	8,7
Per Capita (US\$)	3.585,0	3.900,0	4.073,0	4.100,0	3.963,0	4.093,0	4.587,0	5.057,0
3) Saldo em c/c	-1,0	-2,9	-4,2	-1,6	-1,3	4,6	-0,7	-6,7
4) Reservas Internacionais	3,4	2,9	1,8	3,6	1,7	4,8	6,8	10,6
5) Inflação (%)	672,2	90,1	131,3	343,0	3.079,2	2.314,0	172,8	23,0
6) Comércio Internac./PIB(%)	11,0	9,4	9,2	10,9	10,6	12,2	12,9	15,1
7) Reservas/Dívida Total(%)	6,8	5,5	3,1	6,1	2,6	7,8	10,7	16,3
8) Serviço da Dtv./Export.(%)	72,5	98,4	98,2	54,9	45,5	48,2	59,5	51,8
9) Serviço da Dívida/PIB(%)	5,6	5,6	4,9	3,9	3,4	4,5	4,8	3,7
BRASIL								
1) População (milhões)	135,6	138,3	141,1	143,8	146,4	149,0	151,6	154,1
2) PIB: Valor Constante(**)	275,2	304,8	325,2	337,3	363,5	362,7	380,1	385,7
Cresc. Real	7,9	7,6	3,6	-0,1	3,3	-4,4	0,9	-0,9
Per Capita (US\$)	2.030,0	2.204,0	2.305,0	2.346,0	2.483,0	2.434,0	2.507,0	2.503,0
3) Saldo em c/c	-0,3	-5,3	-1,5	4,2	1,0	-3,8	-1,4	6,3
4) Reservas Internacionais	10,7	5,9	6,4	7,1	7,7	7,7	8,1	22,6
5) Inflação(%)	226,9	145,3	229,7	682,3	1.287,0	2.938,0	440,8	1.000,0
6) Comércio Internac./PIB(%)	14,1	11,9	12,7	14,3	14,5	14,4	13,9	14,7
7) Reservas/Dívida Total(%)	10,1	5,2	5,2	6,1	6,9	6,6	7,0	18,8
8) Serviço da Div./Export.(%)	44,1	52,8	46,0	52,5	39,1	25,6	34,0	28,5
9) Serviço da Dívida/PIB(%)	4,1	3,9	3,7	5,3	3,7	2,2	2,8	2,7

(*) Dados preliminares (**) Valor constante de 1988 ajustado pelo deflator implícito do PIB dos EUA.
Fonte: DEORI/Banco Central do Brasil

TABELA 5
PRINCIPAIS INDICADORES

	US\$ bilhões							
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992(*)
PARAGUAI								
1) População (milhões)	3,7	3,8	3,9	4,0	4,2	4,3	4,4	4,5
2) PIB: Valor Constante(**)	5,0	5,1	5,5	6,1	6,8	7,3	7,7	8,0
Cresc. Real	4,0	0,0	4,3	6,4	5,8	3,1	2,5	1,7
Per Capita(US\$)	1.352,0	1.344,0	1.406,0	1.511,0	1.624,0	1.697,0	1.757,0	1.779,0
3) Saldo em c/c	-0,3	-0,4	-0,5	-0,2	0,3	0,2	0,5	0,5
4) Reservas Internacionais	0,5	0,5	0,5	0,3	0,4	0,7	1,0	0,6
5) Inflação(%)	25,2	31,7	21,9	22,7	26,2	38,2	24,3	15,1
6) Comércio Internac./PIB(%)	22,5	28,1	27,5	31,1	32,5	41,6	36,1	32,0
7) Reservas/Dívida Total(%)	29,4	21,5	19,8	13,9	18,2	31,2	44,3	24,6
8) Serviço da Div./Export.(%)	33,7	38,6	40,2	36,3	12,8	23,0	18,4	15,2
9) Serviço da Dívida/PIB(%)	3,1	4,3	4,4	5,2	2,2	4,4	2,7	2,0
URUGUAI								
1) População (milhões)	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
2) PIB: Valor Constante(**)	6,6	7,3	8,2	8,5	8,9	9,4	10,0	11,1
Cresc. Real	1,5	8,9	7,9	0,0	1,3	0,9	2,9	7,4
Per Capita(US\$)	2.181,0	2.417,0	2.678,0	2.763,0	2.906,0	3.034,0	3.225,0	3.533,0
3) Saldo em c/c	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	-0,2
4) Reservas Internacionais	0,3	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,5	0,6
5) Inflação(%)	72,4	76,0	64,2	61,9	80,3	112,6	102,0	68,5
6) Comércio Internac./PIB(%)	23,3	26,0	27,8	29,8	30,6	31,5	31,4	32,9
7) Reservas/Dívida Total(%)	7,0	15,2	15,5	17,2	14,8	15,3	11,0	14,4
8) Serviço da Div./Export.(%)	66,7	47,0	52,3	51,9	41,5	60,0	56,9	48,2
9) Serviço da Dívida/PIB(%)	8,7	7,0	7,6	8,6	7,4	10,8	9,1	7,4

(*)Dados preliminares. (**)Valor constante de 1988 ajustado pelo deflator implícito do PIB dos EUA.
Fonte: DEORI/Banco Central do Brasil.

TABELA 6
Mercosul — 1993

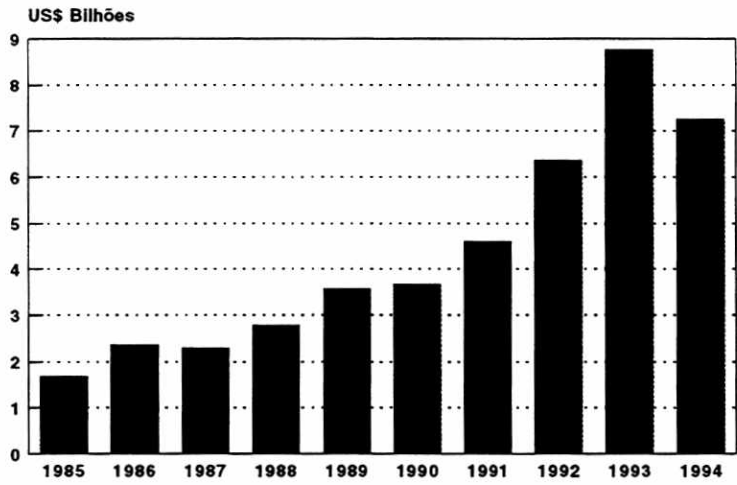
	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguai</i>	<i>Uruguai</i>	<i>Mercosul</i>
Superfície (mil km ²)	2.767,0	8.521,0	407,0	177,0	11.872,0
População (milhões de hab.)	33,4	152,1	4,6	3,2	193,3
Renda per capita (US\$/hab.)	7.650,0	2.998,0	1.500,0	4.188,0	3.786,0
PIB (1)	255,5	456,0	6,9	13,4	731,8
Produção agrícola (1)	15,3	46,1	1,7	1,5	64,5
Produção industrial (1)	79,0	164,2	1,6	3,9	248,8
Exportações (1)	13,1	38,6	0,7	1,6	54,1
Importações (1)	16,8	25,7	1,7	2,3	46,5
Saldo (1)	-3,7	12,9	-1,0	-0,7	7,6
Reservas internacionais (1)(2)	15,5	40,2	0,9	0,8	57,5

(1)US\$ bilhões.

(2) Argentina - jun/94; Brasil - ago/94; Paraguai e Uruguai - jun/94.

Fonte: Gazeta Mercantil.

GRÁFICO 1 - BRASIL - MERCOSUL: TOTAL DO FLUXO DE COMÉRCIO

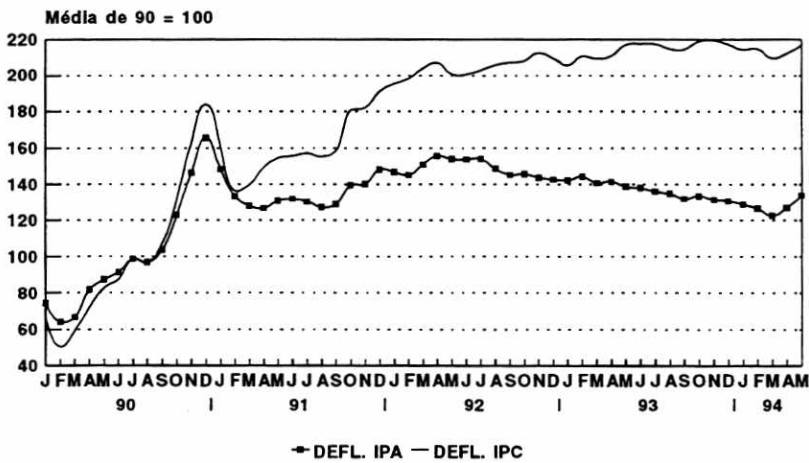


Obs 1: Dados preliminares para 1993 e 1994

Obs 2: 1994 até setembro

Fonte: DEORI (BACEN) e SECEX (MCT)

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE TAXA DE CÂMBIO REAL (*)
CRUZEIRO REAL / PESO



(*) Deflatores: IPA e IPC (Brasil-INPC) de cada país

Elaboração : DEPEC/BNDES

Fonte: DEORI/BACEN

9. Considerações Finais

Ainda que os resultados obtidos sejam bastante favoráveis para o país, 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. A sua “missão histórica”, como bem coloca Almeida, “é a de permitir ao Brasil realizar um aprendizado de geoeconomia antes de passar a exercer a geoestratégia em que parece ter se convertido a nova ordem econômica mundial.”²⁰ Ou seja, o Mercosul é o ponto de partida para a formação de um projeto de integração maior, envolvendo toda a América do Sul, ou mesmo toda a América Latina, cujo objetivo principal é a melhoria da inserção da região na economia mundial.

Tem-se, pois, que, do mesmo modo que outros acordos regionais em andamento na região (Pacto Andino e Mercado Comum da América Central, entre outros), o projeto de integração do Cone Sul deve ser visto como algo que pode tornar a integração latino-americana, perseguida desde os anos 50, um projeto factível. Agora, no entanto, as negociações se dariam não mais entre países isolados, mas sim entre grupos de países com experiência em processos de integração e em busca de uma inserção mais competitiva na economia mundial.

Nesse sentido, o governo brasileiro já propôs a formação da Associação de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) em um prazo de 10 anos. A proposta foi apresentada na 7ª. Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, realizada em Santiago do Chile em outubro de 1993. A Alcsa, que congregaria o Chile e os países do Mercosul e do Pacto Andino, aprofundaria as preferências comerciais já concedidas no âmbito da Aladi, lançando mão do mecanismo adotado pelo Mercosul de desgravação linear e automática de todo universo tarifário. Negociações produto a produto seriam feitas apenas para uma pequena lista de exceções, que englobaria algo em torno de 20% do comércio entre os parceiros.²¹ A proposta brasileira foi vista inicialmente com reservas pelos sócios, sobretudo pelo Uruguai, mas foi referendada pelo grupo posteriormente.

Quanto ao relacionamento do Mercosul com outros blocos, as discussões parecem estar mais avançadas com a União Europeia, principal parceiro comercial do Mercosul. Os dois blocos já

20 ALMEIDA, P. R. – 1993, p. 16

21 DENOT MEDEIROS, J. A. – 1994, pp.1-5.

mantêm um acordo de cooperação técnica e, em 1994, iniciaram conversações sobre a eventual formação de uma zona de livre-comércio entre ambos. Caso se concretize, o acordo poderá ser o primeiro realizado entre a UE e um bloco regional. Em 1995, será definido um acordo de cooperação comercial e econômica, além da criação de uma associação inter-regional UE/Mercosul. O problema é que é bastante provável que a zona de livre-comércio seja mais restrita do que o desejado pelos países do Mercosul, dado que a UE quer criar um cronograma especial para produtos agrícolas. Vale destacar também que o novo Sistema Geral de Preferências da UE (em vigor desde 1º de janeiro de 1995) privilegia países considerados subdesenvolvidos em detrimento de países em desenvolvimento como os do Mercosul, o que pode fazer com que as algumas exportações da região percam competitividade no mercado europeu.

Com o Nafta, as negociações talvez sejam mais lentas. Depois das dificuldades enfrentadas pelo governo americano para que o Congresso aprovasse o acordo, uma eventual ampliação do mesmo vem sendo tratada com bastante cautela por Washington, até mesmo em relação a realização de acordos bilaterais limitados. Além disso, o Congresso americano não renovou o mecanismo de *fast-track*, que dá amplos poderes ao Executivo na negociação de acordos comerciais. Assim, as negociações com o Nafta devem passar pelo que foi acertado em dezembro durante a Cúpula das Américas em Miami, quando os 34 líderes do continente assumiram o compromisso de dar início aos estudos visando à formação de uma Área de Comércio das Américas (Alca) após o ano 2005. O ponto de partida das discussões será os cinco principais blocos comerciais constituídos ou em constituição no continente, entre eles o Mercosul.

Enquanto isto, progride a aproximação com países isolados interessados em uma associação com o Mercosul. O Chile e a Bolívia já assumiram o compromisso de participar de uma zona de livre comércio com o bloco – no esquema 4+1, dado que os dois países não pretendem, por enquanto, a participação na união aduaneira nem no mercado comum. Com o Chile, o acordo envolveria não apenas a liberalização comercial, mas também a de investimentos e serviços. O país tem manifestado o seu interesse em realizar acordos bilaterais que levem em conta as especificidades das quatro economias do Mercosul. A diplomacia brasileira também já realiza esforços para aproximar o Mercosul do Japão, da China, da Austrália, da Nova Zelândia e de alguns países da África.

A reaproximação do Chile do Mercosul merece mais alguns comentários. O país, que não pertence a nenhum subgrupo regional, desde 1991, vem firmando inúmeros acordos bilaterais e regionais por perceber que este é único meio de que dispõe para penetrar em alguns mercados mais fechados. Ao se reaproximar do Mercosul, o Chile procura facilitar o seu acesso ao mercado

européu, dadas as negociações do bloco com a União Européia. A estratégia chilena foi reforçada no período recente por sua tentativa fracassada de integrar o Nafta e pela percepção de que a simples adesão às regras multilaterais de comércio estabelecidas pelo Gatt não lhes garantiria uma participação satisfatória nos fluxos comerciais mundiais, em função da permanência de práticas protecionistas. Se em 1994 o Chile não conseguiu formalizar, como pretendia, o seu ingresso no Nafta (foi apenas convidado para iniciar negociações a respeito), assegurou pelo menos a sua adesão na Cooperação Econômica Pacífico-Asiática (Apec), que formará uma zona de livre-comércio até o ano 2020. A Apec foi criada em 1989 para facilitar o comércio e estimular o crescimento da região do Pacífico, sendo formada até a adesão do Chile e do México, por Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Japão, China, Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul e os seis membros da Associação dos Países do Sudeste Asiático, (Asean).

Em 1994, o Chile iniciou ou aprofundou acordos bilaterais com vários outros países da América Latina. Ao negociar vários acordos, o Chile procura diluir a sua dependência dos parceiros. Corre, em contrapartida, o risco de ser considerado pouco confiável pelos sócios efetivos ou potenciais.

Para finalizar, não é demasiado repetir que a maior virtude do Mercosul para os seus associados, particularmente para o Brasil, é possibilitar um aprendizado em termos de processo de integração, aumentar o poder de barganha nas negociações internacionais e propiciar uma participação mais vantajosa na economia global. Até o momento o balanço do acordo é positivo para o Brasil. O aprofundamento e a ampliação da integração em curso depende, em boa medida, do desempenho prospectivo da economia brasileira, particularmente do sucesso da luta contra a inflação. O comprometimento dos agentes econômicos neste processo dependerá dos resultados concretos proporcionados pelo passo dado em janeiro de 1995. O engajamento da sociedade tende a aumentar e, conseqüentemente, as discussões sobre o encaminhamento que o processo de integração deve tomar e a sua forma de aproximação de outros blocos.

Refererências Bibliográficas

ALMEIDA, P. R. de – O Brasil e o Mercosul em face do Nafta. In *Boletim de Integração Latino-Americana*, N. 13 – Abril-Junho/1994, pp. 15-23.

ALMEIDA, P. R. de – *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.

-
- BEHAR, J. – Economic Integration and Intra-Industry Trade: The Case of Argentine-Braslian Free Trade Agreement. In *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIX, N. 5, September 1991.
- BOLETIM DIEESE, n.14, ano XII, março/1993.
- CLINE, W. R. – Macroeconomic Convergence and the Mercosur. Institute for International Economics, April/1993. Texto preparado para o Inter-American Development Bank.
- DENOT MEDEIROS, J. – A Área de Livre Comércio Sul-Americana: O Imperativo e a Lógica da Cooperação Econômica Regional. In *Boletim de Integração Latino-Americana* n. 13, 1994 – MRE/SGIE/GETEC, pp. 1-5.
- FARIA, J. C. – O Mercosul: Princípios, Finalidade e alcance do tratado de Assunção. Brasília, MRE/SGIE/NAT, 1993.
- MERCOSUL – Informações Seleccionadas. Deori/Bacen – vários números.
- PANORAMA da Economia Mundial. IPEA, n. 14, jul/94.
- SAMPAIO, F. – O Avanço e os Dilemas do Mercosul. In *Fator – Caderno de Mercado de Capitais*, Vol. 3, N. 25, Maio/94, pp. 6-9.