

Intat

Informe MERCOSUL
Ano 1 - Numero 1



JULHO-DEZEMBRO 1996

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Departamento de Integração e Programas Regionais

Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina

As idéias e opiniões expostas nesta publicação são de responsabilidades do autor, as
quais não refletem necessariamente as políticas e/ou a posição do BID e do INTAL.

Impresso na Argentina

BID - INTAL
Informe MERCOSUL
Buenos Aires, 1997. 80 páginas.
Informe Nº 1. Julho-Dezembro 1996.

I.S.B.N. 950-738-056-6
US\$ 15,00

APRESENTAÇÃO

Esse Informe representa um novo esforço do INTAL destinado a fomentar o conhecimento e a difusão de informação relacionados com o dinâmico processo de integração vigente na América Latina e no Caribe. Como parte dessa corrente integracionista, o Mercado Comum do Sul foi constituído a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, como um caso protótipo para avaliar os sucessos e os desafios que encerra essa ambiciosa iniciativa. Passados mais de dois anos a partir da data da entrada em vigor da União Aduaneira do MERCOSUL, em formação, considerou-se conveniente contribuir para a análise dessa interessante experiência. Para isso, se inicia com esse Informe a publicação de uma série semestral que vai abordar a análise dos acontecimentos, fatos e decisões mais relevantes ocorridos em cada período, enfatizando os logros atingidos e os desafios que o processo deve enfrentar para manter o avanço sustentado no caminho da conformação do Mercado Comum. Essa primeira edição contém uma quantidade de informação maior que a dos números subseqüentes. Se optou, nesse caso, abarcar o último semestre de 1996 como ponto de partida, incluindo a apresentação do estado de situação atual referente às diferentes áreas temáticas de interesse que apresenta esse processo de integração.

A intenção do INTAL, por meio da publicação dessa série de informes, é a de facilitar o acesso à informação a um universo potencial de leitores interessados no MERCOSUL, compreendendo os setores público e privado e a comunidade em geral da sub-região. Mesmo assim, se tratará de transcender o interesse que desperta o MERCOSUL na sub-região, facilitando a sua difusão à comunidade internacional mediante a publicação do informe em inglês, além dos idiomas oficiais do processo, espanhol e português.

A preparação desse primeiro informe foi encomendada a um destacado analista do MERCOSUL, Dr. Roberto Bouzas, quem contou, nessa oportunidade, com o apoio técnico de Hernán Soltz, María Luisa Streb, Paula Gosis e Verónica Rapoport. A supervisão técnica esteve a cargo do Sr. Uziel Nogueira do INTAL. Nas sucessivas edições do Informe MERCOSUL, o Dr. Bouzas alternará seu trabalho com o Dr. Pedro da Motta Veiga.

Esperamos que esse material seja de utilidade para os seus leitores, com o objetivo de contribuir para a consolidação do processo de integração regional, incentivando uma participação mais ativa e informada da comunidade, direta ou indiretamente afetada por esse processo.

Por último, convidamos aos leitores do Informe a fazer chegar seus comentários ou sugestões visando melhorar no futuro o alcance ou o enfoque do conteúdo da publicação.

Juan José Taccone
Diretor

INDICE

RESUMO EXECUTIVO	
CAPÍTULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS NO MERCOSUL	1
Desempenho macroeconômico	1
Frente a uma maior sincronia dos ciclos?	4
Interdependência e incentivos para a coordenação	6
CAPÍTULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DO INVESTIMENTO NO MERCOSUL	8
Os fluxos de comércio desde o Tratado de Assunção	8
Os fluxos de comércio em 1996	10
Os fluxos de investimento	12
<i>O investimento estrangeiro direto no MERCOSUL</i>	12
<i>Os investimentos intrazona</i>	14
CAPÍTULO III. ACESSO AOS MERCADOS E CONDIÇÕES DE CONCORRÊNCIA	17
O regime de adequação	17
Regras de origem	19
Restrições e medidas não-tarifárias	20
Setores especiais	22
<i>Setor açucareiro</i>	22
<i>Setor automobilístico</i>	23
Incentivos às exportações	25
Políticas públicas que distorcem a competitividade	27
Protocolo para a Defesa da Concorrência	27
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS COMUNS	29
Tarifa externa comum	29
Assuntos aduaneiros	33
Regulamento sobre Práticas Desleais e Salvaguardas	35
Protocolo para a Defesa do Consumidor	36

CAPÍTULO V. HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E "APROFUNDAMENTO"	37
Assuntos trabalhistas	37
Comércio de serviços	38
O tratamento do IED	40
Os regimes de compras governamentais	42
Meio ambiente	43
Assuntos culturais e educativos	44
Desenho institucional	45
CAPÍTULO VI. INFRA-ESTRUTURA	47
Infra-estrutura de transporte e comunicações	47
<i>Pontes, rodovias e auto-estradas</i>	47
<i>Hidrovias</i>	48
<i>Ferrovias</i>	48
<i>Telecomunicações</i>	49
Infra-estrutura energética	49
<i>Interconexão de gás</i>	49
<i>Interconexão elétrica</i>	50
Acordos no setor de transporte e comunicações	51
CAPÍTULO VII. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS	52
O âmbito multilateral: a Organização Mundial de Comércio	52
O âmbito intra-regional: a ALADI	53
<i>O acordo de livre comércio MERCOSUL- Chile</i>	54
<i>O acordo de livre comércio MERCOSUL- Bolívia</i>	57
O âmbito hemisférico: as negociações do ALCA	58
As negociações com a União Européia	60
ANEXO. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL	

RESUMO EXECUTIVO

I. Tendências macroeconômicas no MERCOSUL

Em 1996, a macroeconomia dos Estados Parte do MERCOSUL se caracterizou por duas tendências. A primeira foi uma evolução no seu desempenho do ponto de vista do crescimento e da inflação, em um contexto de relativa fragilidade fiscal e externa. A segunda foi uma redução da disparidade no comportamento do nível de atividade e dos preços, no contexto de relativa estabilização das paridades bilaterais reais. A maior sincronia dos ciclos econômicos nacionais nas duas maiores economias (ao contrário do que ocorreu em 1991/92 e em 1995), permite antecipar que no futuro imediato os fluxos de comércio estarão menos influenciados pelas divergências macroeconômicas de curto prazo que no passado.

Entretanto, a situação macroeconômica da região está longe de se consolidar. Uma tradição de instabilidade e o acúmulo de tensões fiscais e externas expõem os eventuais riscos para o futuro. Além disso, e apesar da denominada convergência de políticas e dos indicadores macroeconômicos, os Estados-Parte diferem consideravelmente na sua institucionalidade cambial e monetária (o que reflete diferentes preferências em torno dos *trade-offs* de política) e na solidez das instituições de gestão da política pública. Essa situação ocorre em um contexto no qual a interdependência econômica entre os Estados-Parte aumentou, especialmente entre os dois maiores.

Mesmo quando a intensidade da vinculação por meio dos fluxos de comércio e investimento não parece intensa o suficiente como para criar relações de interdependência macroeconômica significativas - as que por outro lado estão estruturalmente limitadas pelas diferenças de tamanho entre as economias - o aumento do comércio de bens e a convergência de políticas vem incentivando a percepção de interesses comuns entre os dois maiores membros. Até agora, o intercâmbio de informação e consulta em matéria macroeconômica tem sido informal e vinculado à existência de canais pessoais mais que a rotinas burocráticas-institucionais. Isso parece lógico em vista do contexto de alta volatilidade e incerteza que caracterizou o desempenho macroeconômico da região no passado. No entanto, a permanência dos processos de estabilização e a convergência no papel de certos instrumentos de política poderiam assentar as bases para o desenvolvimento de interesses comuns que estimulem a cooperação orientada a enfrentar dilemas de aversão comum.

II. Evolução do comércio e do investimento no MERCOSUL

Desde a assinatura do Tratado de Assunção os fluxos de comércio intrazona cresceram rapidamente. Esse dinamismo atingiu tanto as importações como as exportações, mas foi mais significativo no caso dessas últimas. Efetivamente, entre 1991 e 1995, as exportações intrazona quase duplicaram sua participação nas exportações totais, passando de 11,1% para 20,4%. As importações intrazona também cresceram mais rápido que as extrazona, mas a disparidade entre ambas taxas foi bem menor que no caso das exportações: consequentemente, a participação dos fornecedores do MERCOSUL nas importações totais da região passou de 15,9% para 18,7%.

No primeiro semestre de 1996 o comércio intrazona continuou crescendo, embora a um ritmo mais lento que no ano anterior. A informação disponível para os primeiros nove meses do ano indica que o comércio intrazona estava recuperando o seu dinamismo anterior. Efetivamente, as exportações intrazona da Argentina e do Brasil (responsáveis por quase 90% das exportações intrazona totais) aumentaram 11,3% respeito ao mesmo período do ano anterior, ainda abaixo da taxa de 15,3% a que se expandiram as exportações totais. A recuperação da atividade econômica na Argentina e a aceleração do crescimento da demanda agregada no Brasil são os principais fatores que explicam esse desempenho. Caso se mantenha essa tendência, o valor do comércio intrazona em 1996 poderia aproximar-se dos US\$17 bilhões.

Apesar de que, quantitativamente, o processo de integração sub-regional não tem proporcionado um impacto importante sobre os fluxos de investimento, é possível detectar em várias áreas efeitos significativos. Tal é o caso daqueles setores onde predominam filiais de empresas transnacionais e onde surgiu um processo gradual de racionalização e complementação produtiva. O “investimento de reorganização” parece ter sido mais significativo nos setores automobilístico e de autopeças, alimentos e bebidas, petroquímica e têxtil. Embora representem uma quantia relativamente menor, a cooperação e os fluxos de investimento intrazona adquiriram um dinamismo notável. Um levantamento realizado em maio de 1996 identificava um total de 313 empreendimentos conjuntos argentino-brasileiro, dos quais 60% estava vinculado ao setor produtor de bens.

III. Acesso aos mercados e condições de concorrência

O acesso efetivo aos mercados é o componente central de uma união aduaneira. Embora o MERCOSUL tenha realizado progressos significativos nessa matéria, ainda subsistem regulamentações nacionais que limitam o livre comércio de bens. As mais transparentes são as tarifas (que ainda sobrevivem no “regime de adequação”) e o tratamento especial concedido aos setores automobilístico e açucareiro. Também existem obstáculos menos visíveis materializados nas restrições não-tarifárias de carácter fronteiriço e não-fronteiriço.

A quase dois anos da entrada em vigor da união aduaneira, a maioria dos Estados-Parte continua exigindo requisitos de origem para a totalidade dos produtos que ingressam desde outro país membro, dificultando assim a livre circulação de mercadorias. Uma razão para esse procedimento é por que ainda não existe uma lista consolidada definitiva que inclua os produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL e os requisitos aplicáveis a cada um deles. Por esse motivo, resulta imprescindível finalizar as tarefas de definição do universo de produtos contemplados no âmbito de aplicação do regime, assegurando que o universo não exclua produtos que por algum motivo não estão sujeitos a uma política comercial comum e que por isso gerem distorções nas condições de concorrência no interior da sub-região.

O número e a composição das consultas canalizadas através da Comissão de Comércio do MERCOSUL desde sua entrada em vigor, mostra que as restrições e as medidas não-tarifárias constituem uma área onde surgem freqüentes diferenças entre os Estados-Parte. Apesar do progresso realizado em termos de identificação, as assimetrias que prevalecem nas práticas nacionais continuarão fazendo dessa questão um tema chave para garantir um acesso efetivo aos mercados.

Os setores automobilístico e açucareiro foram transitoriamente excluídos do livre comércio intrazona e das políticas comuns. No que respeita ao açúcar, a um ano do vencimento do prazo estabelecido, o Conselho do Mercado Comum decidiu na reunião de Fortaleza prorrogar até 31 de maio de 1997 para que seja apresentada uma proposta que contemple a liberalização gradual do comércio intrazona para os produtos do setor açucareiro e a neutralização das distorções que podem resultar de assimetrias entre as políticas nacionais. Essa decisão não resolve o fundo da questão, apenas estende o prazo para o tratamento do assunto, sem adicionar nada substancial aos termos da decisão original.

As dificuldades estabelecidas pela falta de harmonização das políticas nacionais para o setor automobilístico têm sido um fator recorrente nos últimos anos. Essas se exteriorizaram novamente com a medida anunciada em fins de 1996 pelo governo brasileiro, que ofereceu incentivos fiscais e franquias tarifárias às terminais automotrizes e indústrias conexas que tramitam sua instalação nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país antes de 31 de março de 1997. Essa medida provocou a reação das terminais instaladas na Argentina, que reclamaram ao seu governo a implementação de algum tipo de medida compensatória no caso de o governo do Brasil não reverter essa situação. Atualmente, as negociações estão em curso.

No âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL funciona desde abril de 1995 um Comitê Técnico sobre Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade. Seu objetivo é identificar aquelas medidas de política pública vigentes em cada Estado-Parte que podem distorcer as condições de concorrência dentro da região por seu carácter discriminatório. Embora as propostas do CT deveriam ter sido submetidas à aprovação da Comissão de Comércio antes de 30 de junho de 1995, esse prazo não foi cumprido. Até o momento, foi intercambiada informação sobre as políticas públicas que distorcem a competitividade com a qual se elaborou uma lista consolidada. Em Fortaleza, foi decidido a constituição de um grupo ad-hoc com o objetivo de assessorar sobre o tratamento das políticas públicas que distorcem a competitividade. Tendo em vista os trabalhos já realizados, antes de 30 de junho de 1997 esse grupo deverá revisar e em todo caso redefinir os critérios, os procedimentos, o âmbito das medidas estabelecidas originalmente, assim como assegurar a disciplina das políticas públicas que distorcem a competitividade. Na prática, são poucos os avanços registrados nessa matéria devido as importantes assimetrias de política pública que existem entre os Estados-Parte. Dada sua potencial influência sobre os fluxos de comércio e a localização do investimento, essa matéria constitui um aspecto chave da agenda futura.

As diferenças entre os Estados-Parte se refletiram na discussão relativa à definição e à implementação do Protocolo para a Defesa da Concorrência, cujas pautas básicas foram estabelecidas em 1994. Na reunião de Fortaleza foram expressadas as diferenças em torno à inclusão da assistência estatal dentro do universo de ações cobertas pelas medidas de defesa da concorrência e a vigência das legislações nacionais sobre direitos *antidumping* e compensatórios no comércio intrazona. O Protocolo finalmente aprovado pelo Conselho do Mercado Comum incorporou um artigo sobre as ajudas do Estado no capítulo de medidas transitórias. No mesmo, os Estados-Parte se comprometem, em um prazo de dois anos, elaborar normas e mecanismos comuns para disciplinar as ajudas do Estado que possam restringir ou distorcer a concorrência e afetem o comércio entre os países sócios. Mesmo assim, ficou estabelecido que até 31 de dezembro do ano 2000, as investigações sobre *dumping* efetuadas por um Estado-Parte com relação às importações originárias de outros Estados-Parte serão realizadas de acordo com as legislações nacionais. Durante esse prazo, os Estado-Parte analisarão as normas e as condições nas quais esse assunto será regulamentado no MERCOSUL.

IV. Políticas comuns

Uma união aduaneira supõe a implementação de políticas comuns em um certo número de áreas. No mínimo, uma união aduaneira deve adotar uma tarifa externa comum (TEC), assim como procedimentos aduaneiros comuns para assegurar que a entrada dos bens no mercado ampliado ocorra em condições similares qualquer que seja o seu ponto de entrada. O MERCOSUL é uma união aduaneira em formação, dado que os Estados-Parte se encontram em transição para a vigência completa da TEC e ainda não atingiram uma uniformidade normativa e prática dos procedimentos aduaneiros, continuando com a exigência de requisitos de origem à totalidade do comércio.

Os Estados-Parte do MERCOSUL continuam cobrando a TEC às importações de extrazona que entram por outro Estado-Parte. Alguns justificam essa prática na inexistência de uma lista consolidada com as posições excetuadas, embora isso permitiria a exigência de requisitos de origem para todos os produtos mas não para cobrar a TEC a um produto de extrazona que já a tenha pago. De fato, mesmo existindo uma lista consolidada, os Estados-Parte poderiam continuar exigindo requisitos de origem e o pagamento da TEC para um produto de extrazona não sujeito ao regime de origem que entre por outro Estado-Parte simplesmente porque não existe um mecanismo de distribuição da arrecadação aduaneira. Por conseguinte, o problema central parece ser a inexistência de mecanismos de distribuição da arrecadação aduaneira e ausência de uma normativa clara que indique quais são os procedimentos para o caso que se tenha que cobrar o diferencial entre a tarifa nacional e a TEC se o produto entra via um país sócio e logo é reexportado a outro que o tenha excetuado por cima. Esse último caso deveria estar expressamente

contemplado nas disposições transitórias do código aduaneiro, que estariam vigentes até que sejam eliminadas todas as exceções à TEC e outros casos de política comercial não comum.

Elementos de vital importância para o funcionamento da união aduaneira são a plena vigência de um Código Aduaneiro comum e as suas normas de aplicação, assim com a implementação dos controles integrados de fronteira, a interconexão dos sistemas informáticos das administrações aduaneiras, a coordenação da luta contra os ilícitos aduaneiros e a adoção de critérios uniformes de valorização aduaneira. Em termos de assuntos aduaneiros, existe uma assimetria significativa entre a massa de normas acertadas e as que foram efetivamente internalizadas pelos Estados-Parte.

No encontro de Fortaleza do Conselho do Mercado Comum foi aprovado o Regulamento Comum Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países Não-Membros do MERCOSUL. O Regulamento Comum estabelece as normas de aplicação das medidas de salvaguarda, entendidas como as medidas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 e o Acordo de Salvaguardas da OMC. Durante um período de transição de dois anos (1997/98), até a adequação das normas dos países membros, esses aplicarão suas legislações nacionais sobre a matéria conforme as Disposições Transitórias do Regulamento Comum.

Os Estados-Parte também estão elaborando um Regulamento Comum para a Defesa do Consumidor. Embora a data prevista para a conclusão do Regulamento Comum fosse 30 de novembro de 1996 (de acordo com a Dir. 23/95), na reunião de Fortaleza foram aprovados como resoluções cinco dos doze capítulos referentes ao conceito (consumidor, fornecedor, etc.), direitos básicos e proteção da saúde e segurança do consumidor, publicidade e garantia contratual de produtos e serviços. De todos os modos, o Protocolo só entrará em vigor uma vez que tenham sido aprovados todos os capítulos e sejam incorporados às legislações nacionais dos Estados-Parte. Ficam pendentes de acordo as questões relativas à oferta de produtos e de serviços, práticas abusivas do lado da oferta, proteção contratual, contrato de adesão e cláusula de localização transitória.

V. Harmonização de políticas e “aprofundamento”

O Mandato de Assunção para a Consolidação do Mercado Comum do Sul aprovado por decisão do Conselho do Mercado Comum em dezembro de 1995, estabeleceu um “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000” que, junto com os aspectos de consolidação e aperfeiçoamento da união aduaneira (consolidação do livre comércio e das condições de concorrência intra-MERCOSUL, aperfeiçoamento da política comercial comum e desenvolvimento jurídico-institucional), colocou o “aprofundamento” do processo de integração sub-regional como um objetivo prioritário, incluindo, entre outros, os temas sobre comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, educação e cultura, etc.

Em termos de serviços, a dois anos do Mandato de Assunção, os avanços têm sido escassos: a primeira reunião do grupo ad hoc, encarregado do assunto, foi realizada em setembro de 1995, mas as negociações só tomaram impulso a partir de meados de 1996. O resultado é que até o momento não existe um Acordo Marco aprovado. Com o objetivo de concluir esse acordo, o GMC instruiu ao grupo ad hoc para que antes de 30 de setembro de 1997 entregue à presidência Pró Tempore o texto final do Acordo Marco, e para que leve recomendações para a negociação das Listas de Compromissos Específicos Iniciais, para que as mesmas sejam consideradas pelo GMC em dezembro de 1997.

Em um processo de integração econômica, as assimetrias regulamentárias adquirem maior importância porque a redução da fragmentação do mercado aumenta seus efeitos sobre os fluxos de comércio e a localização dos investimentos. Apesar de que os regimes regulamentários do investimento experimentaram uma convergência significativa entre os sócios do MERCOSUL, ainda subsistem entre

eles assimetrias importantes. Em janeiro de 1994, os sócios assinaram um acordo sobre promoção e proteção de investimentos intrazona -o Protocolo de Colonia- que define os princípios gerais e enumera as reservas de cada Estado-Parte frente à aplicação do tratamento nacional aos investimentos intrazona. Esse protocolo se encontra em tramitação parlamentar em todos os Estados Parte. Esses também assinaram um Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Procedentes de Terceiros Países, que estabelece um marco jurídico comum a ser aplicado no tratamento dos investimentos extrazona.

Não obstante, os Estados-Parte reservaram o direito de promover investimentos em seu território sem estipular restrição alguma a respeito. Esse protocolo foi aprovado na Argentina e no Paraguai, que depositaram seus respectivos instrumentos de ratificação em março de 1996, enquanto que no Brasil e no Uruguai se encontra em trâmite legislativo.

As dificuldades estabelecidas pelo tratamento diferenciado dos Estados Parte aos investidores estrangeiros outra vez se manifestaram em função do anúncio por parte do governo do Brasil de incentivos para os investimentos do setor automobilístico que se localizem nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país. Essa assimetria se vê reforçada pelo fato de que os recursos à disposição das administrações nacionais (e os estados locais) para oferecer incentivos ao investimento (nacional e estrangeiro) são muito díspares. Cabe recordar, entretanto, que no marco da União Européia ainda não existe um esquema harmonizado de tratamento dos investimentos estrangeiros, existindo tão só a possibilidade de recorrer à legislação de defesa da concorrência quando os estímulos nacionais ou regionais ao investimento ameacem criar distorções no mercado ampliado.

Os regimes sobre compras governamentais podem constituir um obstáculo ao acesso aos mercados se concedem um tratamento preferencial aos fornecedores locais. Inclusive, a existência de preferências para o abastecimento público poderia anular completamente as concessões tarifárias. Esses mecanismos têm características diferentes em cada um dos países do MERCOSUL. O mecanismo de abastecimento público vigente na Argentina é consideravelmente mais aberto e o tratamento nacional é a regra geral. Nos casos do Paraguai, do Uruguai e do Brasil existem regulamentações específicas em termos de obras públicas que concedem certas preferências a pessoas físicas e jurídicas nacionais.

Os regimes de compras governamentais estão sendo tratados no Comitê Técnico de Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade da Comissão de Comércio e no Grupo Ad-Hoc sobre Serviços dependente do Grupo Mercado Comum. O Comitê Técnico deverá identificar se esses regimes são compatíveis ou incompatíveis com o funcionamento da união aduaneira e propor de acordo com o caso a sua harmonização (se são compatíveis) ou eliminação progressiva (se são incompatíveis). Por outra parte, o Grupo ad-hoc sobre Serviços também está discutindo esse tema já que está elaborando um acordo marco sobre comércio de serviços baseado no modelo do GATS, o qual contém uma disposição sobre compras governamentais. Concretamente, o GATS estabelece que a contratação de serviços por parte do governo não está sujeita às cláusulas de nação mais favorecida, tratamento nacional e de acesso a mercados. Os países do MERCOSUL não chegaram a um consenso a respeito, embora possivelmente essa disposição seja reformulada.

No encontro de Fortaleza, em dezembro 1996, foram assinados dois protocolos sobre integração educacional. O primeiro estabelece que os Estados-Parte reconhecerão os diplomas universitários outorgados pelas Universidades reconhecidas de cada país apenas para efeito da realização de estudos de pós-graduação (isto é, os diplomas universitários não habilitariam o exercício da profissão). O segundo protocolo, referente à formação de recursos humanos a nível de pós-graduação, estabelece entre seus objetivos a formação e o aperfeiçoamento de professores universitários e pesquisadores, a fim de consolidar e ampliar os programas de pós-graduação na região; a criação de um sistema de intercâmbio entre instituições por meio do qual se propicie a formação de recursos humanos e o estabelecimento de padrões e critérios comuns de avaliação de pós-graduações. Os Estados-Parte também assinaram um

Protocolo de Integração Cultural, comprometendo-se a promover a cooperação e o intercâmbio entre as suas respectivas instituições e agentes culturais.

A estrutura institucional, tal como foi definida pelo Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), tem um carácter estritamente intergovernamental. Um componente essencial desse desenho institucional é o mecanismo de solução de controvérsias, constituído pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, assinado em dezembro de 1991 e em vigor desde abril de 1993. Esse mecanismo prevê um procedimento em etapas, com um tratamento separado para as controvérsias entre Estados e para as reclamações de particulares. O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994 e em vigor desde dezembro de 1995, criou um novo órgão (a Comissão de Comércio do MERCOSUL), que entre outras funções tem a cargo considerar as reclamações apresentadas pelas seções nacionais da Comissão originadas pelos Estados-Parte ou por demandas de particulares. Um Anexo do Protocolo de Ouro Preto estabeleceu também um Procedimento General para Reclamações ante a CCM que agiliza os procedimentos no caso de reclamações de particulares.

VI. Infra-estrutura

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, as exportações intrazona triplicaram, pressionando a inadequada infra-estrutura de transportes e comunicações que liga as economias da sub-região. Existem diversos projetos de integração física que buscam responder à crescente demanda por obras de infra-estrutura. Não se trata apenas de responder a necessidades nacionais senão de atender a demandas regionais, o que faz necessária a realização de um programa de integração física que abranja aos sócios no seu conjunto. Nessa seção serão revisados alguns dos principais empreendimentos em curso nas áreas de infra-estrutura de transporte e comunicações e infra-estrutura energética.

As necessidades de expansão e de melhoramento em termos de infra-estrutura significam oportunidades de investimento não só para os organismos intergovernamentais mas também para os operadores privados e também criam demandas de coordenação entre os países. Como resultado dessas necessidades, na reunião de cúpula de Fortaleza resolveu-se criar um comitê especial integrado por representantes oficiais dos cinco países da Bacia do Prata (os quatro integrantes do MERCOSUL e Bolívia) que deverá se reunir em princípios de fevereiro de 1997 e em cinco meses elaborar uma proposta técnica para transformar o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FUNPRATA) em um mecanismo financeiro de desenvolvimento e integração que terá autonomia financeira, operativa, técnica e administrativa. Uma possibilidade é que a nova instituição não dependa apenas de fundos públicos nacionais, mas que possa captar fundos nos mercados internacionais de capital e administrar recursos de instituições financeiras internacionais, como o BID e o Banco Mundial.

VII. Relações econômicas externas

As negociações econômicas externas do MERCOSUL se desenvolvem em diversas frentes simultaneamente, a saber: a) o âmbito multilateral da Organização Mundial de Comércio (OMC); b) o âmbito intra-ALADI (“plurilateralização” das preferências incluídas nos convênios bilaterais e conclusão de novos acordos de livre comércio com outros membros da Associação Latino-Americana de Integração -ALADI-); c) o âmbito hemisférico (onde arrancou um processo tendente a negociar um Acordo de Livre Comércio das Américas -ALCA- para o ano 2005); e d) o âmbito das negociações com a União Européia e seus Estados-Parte lançadas com a assinatura do Acordo Marco de Cooperação Inter-regional de dezembro de 1995. Dado que as demandas decorrentes de cada um desses âmbitos de negociação é diferente, a agenda resultante abrange uma ampla variedade de temas. A multiplicação dos interlocutores coloca, além disso, uma pesada carga de negociação e estabelece inevitáveis requerimentos de consistência.

O MERCOSUL foi apresentado ante a Organização Mundial de Comércio (OMC) como união aduaneira no marco do artigo XXIV do GATT-94. Como resultado dessa apresentação foi criado um grupo de trabalho especial no âmbito do Comitê de Acordos Regionais encarregado de examinar a compatibilidade do acordo preferencial com as regras do organismo multilateral, que está em curso.

O estabelecimento da união aduaneira a partir de 1º de janeiro de 1995 deveria ter produzido a prescrição formal das preferências bilaterais negociadas com outros membros da ALADI e sua substituição por preferências “plurilaterais”. Para levar adiante essas renegociações, o GMC emitiu duas resoluções nas quais estabeleceu as pautas para o tratamento do chamado Patrimônio Histórico e para a negociação de acordos de livre comércio com outros membros da ALADI. Como essas renegociações levaram mais tempo do que o inicialmente previsto, o prazo para a prescrição das preferências bilaterais foi sucessivamente prorrogado. Nesse ínterim, se “plurilateralizaram” as preferências com a Bolívia (dezembro de 1995) e foram concluídos amplos acordos de livre comércio com o Chile (junho de 1996) e a Bolívia (dezembro de 1996).

Os Estados-Parte do MERCOSUL estão também participando do processo de preparação das negociações de um Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em setembro de 1996, na ocasião da primeira das reuniões vice-ministeriais preparatórias da reunião de Ministros a ser realizada em Belo Horizonte em 1997, os Estados-Parte do MERCOSUL propuseram as diretrizes para desenvolver as negociações.

Essas seriam em três etapas permitindo um avanço gradual, baseando-se no princípio de *single undertaking* e desenvolvimento de um acordo amplo e equilibrado. A primeira etapa (*business facilitation*) poderia satisfazer a demanda de uma “colheita antecipada” nas áreas como documentação aduaneira, certificação de origem, facilitação do transporte de mercadorias, reconhecimento de certificados sanitários e fitossanitários, publicações para o setor privado, etc. A segunda etapa deveria iniciar-se no término das tarefas encomendadas aos grupos de trabalho e abarcaria uma série não definida de temas, no quais não estaria em jogo o acesso aos mercados e suas disciplinas correspondentes (medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, etc.). A terceira etapa seria a de “negociações substantivas”, as quais poderiam desenvolver-se de maneira escalonada, primeiro em matéria de bens e, posteriormente, nas áreas como serviços, compras governamentais, etc.

Em dezembro de 1995, o MERCOSUL e a União Européia assinaram um Acordo Marco Inter-regional de Cooperação. Nesse contexto, no mês de junho de 1996 foi realizada a primeira reunião da Comissão Mista estabelecida pelo acordo. Nessa oportunidade foram aprovadas as regras provisionais de funcionamento dessa comissão e também as regras provisionais de funcionamento e as linhas diretrizes da Subcomissão Comercial. As negociações MERCOSUL-União Européia abarcam uma ampla variedade de temas e se encontram em fase de levantamento de informação. A falta de cronogramas e de calendários precisos em cada um dos grupos de trabalho, a envergadura da tarefa e o conteúdo da agenda não permite antecipar resultados concretos em um futuro próximo. Contudo, o procedimento desenhado proporciona um marco de alto nível para o desenvolvimento de intercâmbios e, eventualmente, a liberalização do comércio entre ambos os agrupamentos.

CAPITULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS NO MERCOSUL

Em 1996, a macroeconomia dos Estados-Parte do MERCOSUL se caracterizou por duas tendências. A primeira foi uma evolução no seu desempenho do ponto de vista do crescimento e da inflação, em um contexto de relativa fragilidade fiscal e externa. A segunda foi uma redução da disparidade no comportamento das duas primeiras variáveis (crescimento e inflação), em um contexto de relativa estabilização das paridades bilaterais reais. A maior sincronia dos ciclos econômicos nacionais nas duas maiores economias (ao contrário do que aconteceu em 1991/92 e em 1995), permite antecipar que no futuro imediato os fluxos de comércio estarão menos influenciados pelas divergências macroeconômicas de curto prazo que no passado. Não obstante, a situação subjacente não permite prever quão duradoura será essa tendência.

A. Desempenho macroeconômico

Em 1996 o produto interno bruto (PIB) regional cresceu a uma taxa anual estimada de 3,2%, bem superior ao 1,1% registrado em 1995 (ver Tabela I.1). Essa aceleração é explicada pela recuperação da atividade econômica na Argentina (que contribui aproximadamente com um terço do produto regional) e no Uruguai, após a profunda recessão que experimentaram em 1995. A recuperação da economia argentina foi iniciada no segundo trimestre de 1996, acelerando a partir de meados do ano. Não obstante, em fins de 1996 os níveis de produção continuaram abaixo dos registrados antes da recessão. No caso do Uruguai, o que inicialmente foi uma recuperação lenta, a meados do ano ganhou dinamismo, levando os registros de crescimento do PBI ao dobro dos previstos inicialmente.

TABELA I.1
MERCOSUL: INDICADORES DE DESEMPENHO MACROECONÔMICO

	Participação 1991	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997p	
PIB real		taxa de crescimento anual, %							
Argentina	32,04%	9,5	8,4	5,3	6,7	-4,6	3,5	3,5	
Brasil	65,23%	0,1	-1,1	4,4	5,7	3,9	3,0	3,8	
Paraguai	1,05%	2,4	1,6	4,1	2,9	4,5	2,0	3,1	
Uruguai	1,69%	3,2	7,8	3,3	6,9	-2,8	5,0	2,5	
Total MERCOSUL	100,00%	3,2	2,1	4,7	6,0	1,1	3,2	3,7	
Inflação (IPC)		taxa de crescimento anual, %							
Argentina		84,0	17,5	7,4	3,9	1,6	0,4a	1,7	
Brasil		475,8	1149,1	2489,1	929,3	22,0	10,6a	10,0	
Paraguai		11,8	17,8	20,4	18,3	10,5	8,8a	15,0	
Uruguai		81,3	59,0	52,9	44,1	35,4	25,5a	18,0	
Total MERCOSUL		338,8	756,3	1627,0	608,3	15,6	7,6a	7,5	
Balança em conta corrente		milhões de dólares							
Argentina		-809	-5.403	-7.047	-9.363	-2.390	-4.200	-6.000	
Brasil		-1.450	6.089	19	-1.153	-18.136	-20.300	-26.500	
Paraguai		-327	-626	-526	-754	-1.060	-540	-545	
Uruguai		42	-9	-244	-439	-359	-535	-343	
Total MERCOSUL		-2.544	51	-7.798	-11.709	-21.945	-25.575	-33.388	

Notas: a, Novembro 1996/Novembro 1995.

Fonte: Os dados correspondentes ao período 1991/96 foram tomados do CEPAL, *Balace Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, vários números. As previsões para 1997 correspondem a *The Economist Intelligence Unit*.

Por outro lado, a atividade econômica no Brasil (que contribui com cerca de dois terços do PIB regional) e no Paraguai, registrou uma ligeira desaceleração em relação a uma base anual, mas manteve taxas positivas de crescimento durante todo o ano. No caso da maior economia do MERCOSUL, a desaceleração do crescimento registrado em 1995 se reverteu a partir do fim desse ano, abrindo caminho para uma recuperação mais vigorosa a partir de meados de 1996. A desaceleração do ritmo de crescimento da economia paraguaia, entretanto, esteve influenciada por fatores como a crise financeira de 1995, o comportamento das economias argentina e brasileira, as crescentes restrições ao comércio ilegal através da Ciudad del Este e uma política fiscal restritiva.

O aumento no ritmo da atividade econômica na região foi acompanhado por uma redução da inflação (medida pelos índices de preços ao consumidor), a qual para fins do ano atingia um ritmo anual estimado de 7,6%. De fato, durante 1996 o ritmo de aumento dos preços se contraiu (na média e em cada um dos países) por terceiro ano consecutivo. A redução da inflação abaixo da taxa internacional em um contexto de tipo de câmbio fixo permitiu uma ligeira melhora no tipo de câmbio real no caso da Argentina. Por outro lado, uma política cambial mais flexível, permitiu desacelerar a apreciação real da moeda doméstica no Brasil e no Paraguai e estabilizar o tipo de câmbio real no Uruguai.

A aceleração do crescimento foi acompanhada por um aumento no desequilíbrio das contas externas da região. Esse comportamento foi influenciado pela evolução das duas maiores economias. As estimativas para o Brasil, correspondentes a 1996, antecipam um déficit comercial superior ao do ano precedente (US\$ 4 bilhões base FOB) e um saldo negativo da conta corrente superior a US\$ 21 bilhões (equivalente a mais de 3% do PIB). Em 1996, a posição externa da Argentina também sofreu uma deterioração, com um déficit em conta corrente estimado em torno de US\$ 4,2 bilhões. De fato, tanto as autoridades econômicas argentinas como as brasileiras enfrentam a difícil tarefa de conciliar o dinamismo da atividade econômica interna com o controle das contas externas, no âmbito de um regime de política no qual o tipo de câmbio joga um papel importante como âncora antiinflacionária. De fato, embora o mecanismo cambial do Brasil seja mais flexível que o da Argentina, a possibilidade de uma desvalorização parece temporariamente descartada em ambos os países, pelo menos enquanto prevaleçam as atuais condições de abundante liquidez nos mercados internacionais de capital.¹

O saldo da conta corrente do Uruguai também piorou durante 1996, em um contexto no qual as exportações enfrentam problemas de competitividade. O Paraguai foi o único Estado Parte do MERCOSUL cuja conta corrente experimentou uma melhora durante esse período, como conseqüência da desaceleração do ritmo de crescimento da demanda interna, das crescentes restrições impostas pelo Brasil ao comércio de fronteira através de Ciudad del Este (que reduzem as importações para reexportação), da boa safra e dos altos preços internacionais da soja.

A situação fiscal da região também está longe de se consolidar (Tabela I.2). No Brasil, as contas do setor público experimentaram uma sensível deterioração a partir de 1994 e, desde então, o processo de ajuste fiscal tem sido muito lento. De fato, a dificuldade para corrigir a situação fiscal gerou tensões no programa de estabilização, decorrentes da rápida acumulação de dívida interna (a dívida pública federal interna cresceu 50,8% entre setembro de 1995 e o mesmo mês de 1996). Espera-se que uma vez que sejam resolvidas as questões políticas domésticas e sejam destravadas no Congresso as reformas pendentes, o processo de consolidação fiscal possa ser acelerado, já que o ritmo atual de acumulação da dívida pública não parece sustentável no médio prazo.

¹ Uma diferença entre a Argentina e o Brasil é que enquanto no primeiro as exportações vêm crescendo rapidamente, no caso do Brasil se mantiveram relativamente estagnadas durante 1996. Não obstante as restrições fiscais, durante este ano as autoridades brasileiras implementaram medidas fiscais e financeiras de estímulo às exportações. A resposta dessas últimas é um fator adicional para avaliar a estabilidade da política cambial.

TABELA I.2
MERCOSUL: INDICADORES DE POLÍTICA ECONÔMICA

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Déficit do setor público	% do PIB					
Argentina (SPNFN)	-1,6	-0,1	1,4	-0,1	-0,4	-2,0a
Brasil (SPC operacional)	-0,2	-1,8	-0,7	1,1	-4,8	-4,5a
Paraguai (GC)	0,8	-1,4	-0,7	1,0	-0,3	-0,2a
Uruguai (SPC)	0,0	0,5	-1,5	-3,0	-1,5	-1,5a
M1 (fim de período)	taxa de crescimento anual, %					
Argentina	148,6	49,0	33,0	8,2	1,7	18,4b
Brasil	429,6	981,9	2.018,4	2.098,0	31,2	39,7b
Paraguai	32,4	22,5	16,5	31,1	28,2	12,0c
Uruguai	98,4	69,1	57,7	39,4	33,6	35,2b
Taxa de juros nominal	%					
Argentina	62,0	17,0	11,0	8,0	12,0	7,0d
Brasil	913,5	1.560,2	3.293,5	5.175,2	52,2	14,3b
Paraguai	12,0	10,4	10,6	11,3	10,9	9,3b
Uruguai	75,2	54,5	39,4	37,0	38,2	28,6b

Notas: SPNFN, Setor público nacional não financeiro; SPC operacional, Setor público consolidado operacional; GC, governo central; SPC, setor público consolidado; a, Estimado; b, II trimestre; c, I trimestre; d, III trimestre.

Fonte: CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, vários números; International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, vários números.

Por outro lado, o desequilíbrio fiscal da Argentina -embora bem menor que o do Brasil- aumentou durante 1996 como conseqüência da recessão e da conseqüente queda na arrecadação tributária. Não obstante este fator cíclico, a fragilidade fiscal da Argentina parece ter determinantes mais permanentes, como o efeito da reforma do sistema de previdência social sobre a arrecadação pública. Isso levou as autoridades a priorizar a recuperação da situação fiscal como forma de descomprimir a pressão sobre os mercados financeiros, reduzir o prêmio de risco e melhorar as expectativas, incentivando o gasto em investimentos e em bens de consumo duráveis.

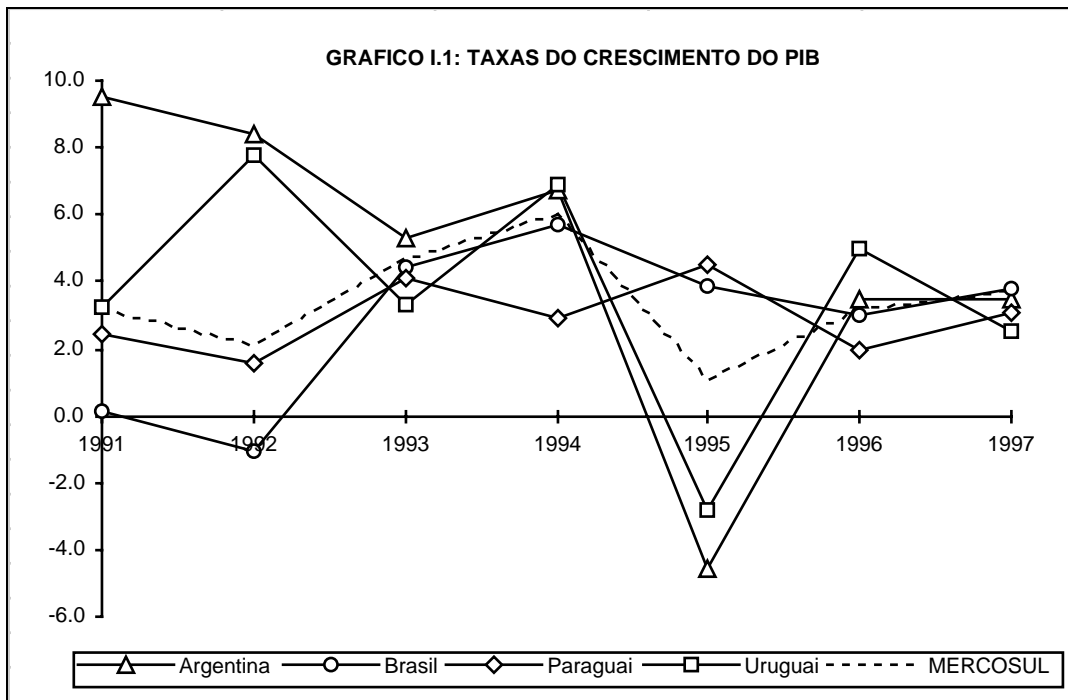
As economias dos outros dois sócios tampouco apresentam uma posição fiscal consolidada. No caso do Paraguai, em 1996 as autoridades reagiram à queda na arrecadação fiscal com uma política agressiva de corte do gasto público, contribuindo para a desaceleração da atividade econômica registrada durante o ano. Tendo em vista que a maior parte dos desembolsos do setor público estão conformados pelo gasto corrente, o ajuste atingiu principalmente o investimento público. O governo do Uruguai seguiu adiante com a sua política de consolidação fiscal -refletida na redução do déficit do governo central- embora a médio prazo essa situação favorável dependerá da continuidade do processo de reforma estatal, o qual se encontra nos seus inícios.

Qualquer que seja o caso, nas condições atuais dos mercados financeiros internacionais, o financiamento dos desequilíbrios fiscais e externos não parece fora do alcance dos governos da sub-região. No caso do Brasil, o processo de privatizações se encontra no início e existem expectativas de entrada maciça de capitais do exterior para 1997. Contudo, não é certo que uma trajetória de desequilíbrios fiscais significativos financiados com recursos de capital seja uma opção sustentável a médio prazo. No caso da Argentina, a maior parte dos ingressos de capital dentro do conceito de privatizações já ocorreu. Conseqüentemente, o financiamento dos desequilíbrios fiscais e externos deverá ser feito através de emissão de dívida nova do setor público (como aconteceu em 1996) e/ou novas entradas de capitais privados de carteira do exterior e investimento estrangeiro direto.

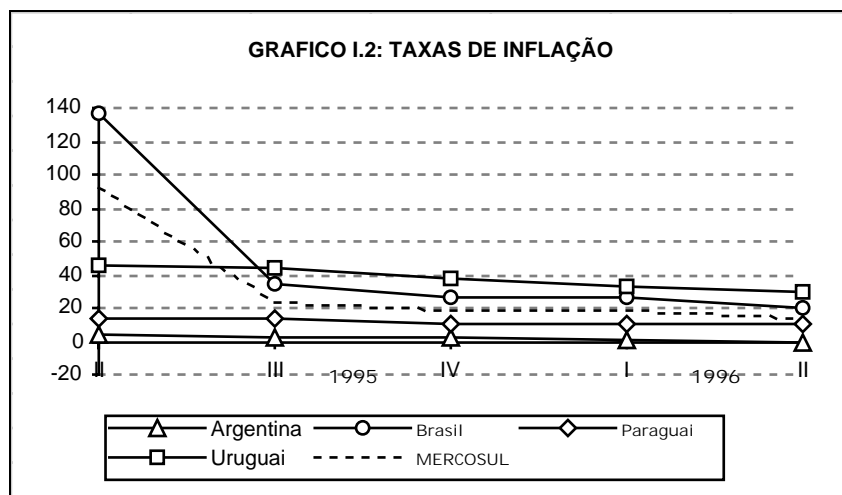
B. Frente a uma maior sincronia dos ciclos?

Em 1996, o desempenho macroeconômico regional se caracterizou não apenas por uma aceleração do crescimento e uma queda da taxa de inflação como também por uma diminuição das divergências do desempenho econômico dos Estados-Parte. Essa diminuição se verificou tanto em relação ao ritmo de expansão da produção como dos preços (Gráficos I.1 e I.2).

Pela primeira vez, desde a assinatura do Tratado de Assunção, as duas maiores economias do MERCOSUL parecem ter entrado em um período de sincronia nos respectivos ciclos econômicos nacionais. Caso se consolide, essa tendência abre a possibilidade de que no futuro imediato os fluxos de comércio estejam menos influenciados pelas diferenças nos níveis de atividade que em outros períodos do passado recente.

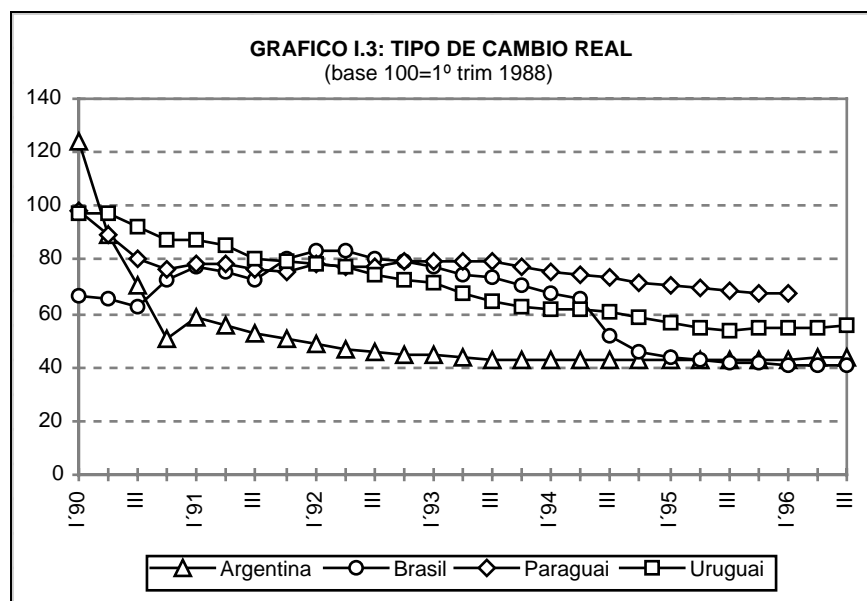


Fonte: Tabela I.1



Fonte: Tabela I.1

A volatilidade dos tipos de câmbio reais e das paridades bilaterais reais também experimentaram uma sensível redução (Gráfico I.3). Se não se registram choques imprevistos, essa tendência poderá prolongar-se durante 1997. Portanto, se as políticas cambiais mantêm a sua orientação atual (facilitadas por um contexto de abundante disponibilidade de financiamento externo), a tendência é que os fluxos de comércio se tornem independentes dos fatores macroeconômicos conjunturais.



Fonte: Elaborado em base a dados do Centro de Economia Internacional do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da República Argentina.

Existe um consenso amplo de que as políticas e o desempenho macroeconômico podem ser determinantes para o sucesso ou o fracasso de um processo de integração e que, portanto, é preciso um certo grau de coordenação de políticas. Por essa razão, a maioria dos analistas foi originalmente cética com respeito às possibilidades de sucesso do MERCOSUL. No entanto, a julgar pelo seu efeito sobre os fluxos de comércio, o MERCOSUL tem registrado avanços consideráveis desde 1991, não obstante as divergências no desempenho e nas políticas macroeconômicas dos Estados-Parte e o incipiente exercício de coordenação.

Esse paradoxo é explicado por duas razões. Por um lado, pelo grau relativamente baixo de interdependência inicial existente entre os dois maiores Estados-Parte. Por outro lado, pela presença de fatores exógenos que compensaram as disparidades de desempenho macroeconômico durante períodos de tempo mais ou menos longos. Um bom exemplo desse último foi a abundante disponibilidade de financiamento externo durante o período 1991/94 e em 1996.

Embora a convergência no desempenho macroeconômico -no sentido de indicadores fiscais e monetários que mostram tendências similares- possa ser condição necessária para o aproveitamento de todos os benefícios potenciais de um processo de integração a longo prazo, não é uma condição suficiente. Também se requer a existência de disciplina macroeconômica.² Precisamente, a experiência recente do MERCOSUL mostra que a convergência de indicadores macroeconômicos entre os Estados-Parte foi o resultado de considerações internas de política e de restrições externas, sem que haja existido na prática

² Hans Genberg and Francisco Nadal Simone, "Regional Integration Agreements and Macroeconomic Discipline", en K. Anderson and R. Blackhurst (ed), Regional Integration and the Global System (New York; St Martin's Press, 1993).

coordenação de política. A convergência das prioridades de política dos governos (especialmente os dois maiores) e, em particular, a importância concedida à estabilização do nível de preços e ao papel da política cambial como instrumento antiinflacionário, proporcionaram o surgimento de objetivos e de desempenhos em comum, incluindo uma relativa estabilização das paridades bilaterais reais.

Entretanto, a situação macroeconômica dos membros do MERCOSUL está longe de se consolidar. Uma tradição de instabilidade e o acúmulo de tensões fiscais e externas expõem os eventuais riscos para o futuro. Além disso, e apesar da denominada convergência “exógena”, os Estados-Parte diferem consideravelmente na sua institucionalidade cambial e monetária (o que reflete diferentes preferências em torno dos *trade-offs* de política) e na solidez das instituições de gestão da política pública. Essa situação ocorre em um contexto no qual a interdependência econômica entre os Estados-Parte aumentou, especialmente entre os dois maiores.

C. Interdependência e incentivos para a coordenação

O principal veículo pelo qual ocorreu esse aumento na interdependência foi o aumento no comércio de bens.³ Efetivamente, entre 1991 e 1995 as exportações intrazona como proporção do PIB passaram de 0,86% a 1,42% (Tabela I.3). Embora essa relação seja ainda modesta em termos absolutos, a tendência é bastante clara.

A rigor, esse incremento agregado inclui situações nacionais muito díspares. Para o Paraguai e o Uruguai a alta dependência comercial do mercado dos dois vizinhos maiores não é novidade. Ao contrário, mesmo com diferenças de intensidade, essa tendência é nova tanto para a Argentina como para o Brasil. No caso particular da Argentina, desde 1991 o mercado brasileiro se transformou no principal destino para suas exportações, com uma participação de 26,2% em 1995. De modo recíproco, desde 1992 a Argentina se converteu no segundo maior mercado para as exportações brasileiras, com uma participação de 8,7% em 1995.

TABELA I.3
PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES AO MERCOSUL NO PIB
(em porcentagem)

	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	1,04	1,00	1,43	1,70	2,41
Brasil	0,60	1,09	1,24	1,06	0,88
Paraguai	4,18	3,78	4,16	4,36	5,17
Uruguai	5,58	4,74	4,89	5,50	5,59
Total MERCOSUL	0,86	1,16	1,40	1,39	1,42

Fonte: elaboração em base ao IMF, International Financial Statistics, vários números, e DATAINTAL.

Mesmo quando a intensidade da vinculação entre os sócios do MERCOSUL por meio dos fluxos de comércio e investimento não parece intensa o suficiente como para criar relações de interdependência macroeconômica significativas -as que por outro lado estão estruturalmente limitadas por diferenças de tamanho entre as economias- o aumento do comércio de bens e a convergência de políticas incentivam a percepção de interesses comuns entre os dois maiores membros. Paralelamente, o risco

³ Com exceção da relação entre a Argentina e o Uruguai, onde esse último país tem desempenhado tradicionalmente um papel de praça financeira off-shore, o vínculo por meio dos mercados de ativos entre os Estados-Parte do MERCOSUL ainda está pouco desenvolvido.

de “efeitos de contágio” entre ambos os países aumentou significativamente. Embora a Argentina pareça ser muito mais vulnerável que o Brasil a esse tipo de influências em virtude do tamanho relativo das economias, as repercussões potenciais sobre a economia brasileira de turbulências macroeconômicas na Argentina não devem ser desprezadas. Nesse caso, existiria a base de um interesse comum para promover o desenvolvimento de maior intercâmbio de informação e de iniciativas cooperativas frente a problemas pontuais.

Até agora, o intercâmbio de informação e consulta em matéria macroeconômica entre os governos dos Estados-Parte têm sido informal e vinculado à existência de canais pessoais más que a rotinas burocráticas-institucionais. Isso parece lógico em vista do contexto de alta volatilidade e incerteza que caracterizou o desempenho macroeconômico da região no passado. No entanto, a permanência dos processos de estabilização e a convergência no papel de certos instrumentos de política poderiam assentar as bases para o desenvolvimento de interesses comuns que estimulem a cooperação orientada a enfrentar dilemas de aversão comum.

CAPITULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E O INVESTIMENTO NO MERCOSUL

O principal objetivo de um acordo de comércio preferencial é aumentar o bem-estar dos membros permitindo o aproveitamento dos benefícios estáticos e dinâmicos decorrentes de um comércio mais livre e de uma maior integração dos mercados. Em parte, esses ganhos se materializam por meio de maiores fluxos de comércio e investimento. Sem dúvida, nem todo o aumento no comércio entre os sócios implica uma melhora do bem-estar: a rigor, o desvio de comércio (a substituição de fornecedores mais eficientes de extrazona por fornecedores intrazona que gozam de preferências) pode acarretar prejuízos. De uma perspectiva internacional, os acordos regionais de comércio têm um risco associado: os ganhos de bem-estar dos seus membros podem ocorrer a expensas do resto do mundo.⁴ Se assim fora, se estabeleceria um conflito e os acordos regionais poderiam transformar-se em ameaça para um regime de comércio multilateral aberto.

No caso do MERCOSUL (como no de acordos preferenciais bem sucedidos no passado) essas preocupações foram incentivadas pelo expressivo aumento experimentado pelos fluxos de comércio intrazona. Efetivamente, tanto durante o período de transição (1991/94) como nos dois primeiros anos da união aduaneira em formação os vínculos comerciais intrazona se expandiram rapidamente. No entanto, um exame da evidência empírica disponível não permite concluir que existiram efeitos negativos significativos sobre o bem-estar dos membros ou do resto do mundo.

A. Os fluxos de comércio desde o Tratado de Assunção

Desde a assinatura do Tratado de Assunção os fluxos de comércio intrazona cresceram rapidamente. Esse dinamismo atingiu tanto as importações como as exportações, mas foi mais significativo no caso dessas últimas: entre 1991 e 1995 as exportações intrazona cresceram a uma taxa anual de 29,6%, em comparação com os 11,3% para as exportações totais (Tabela II.1). Essa disparidade no comportamento das exportações, segundo o mercado de destino, resultou na quase duplicação da participação das exportações intrazona sobre as exportações totais, que passou de 11,1% para 20,4% (um aumento de 83,8%).

Esse comportamento, no entanto, não foi homogêneo. As exportações intrazona das duas economias mais importantes (Argentina e Brasil) registraram as maiores taxas de crescimento: 36% e 27,8%, respectivamente. No entanto, as exportações a extrazona cresceram a um ritmo anual de 9,2% e 8,3%, respectivamente, apenas ligeiramente abaixo da taxa de crescimento das exportações mundiais totais no período 1991/95 (9,3%).⁵ As exportações intrazona do Paraguai e Uruguai também registraram um rápido crescimento (embora menor que no caso de Argentina e do Brasil), mas em um contexto de contração (7,2%) ou de lento crescimento (2,5%), respectivamente, das exportações para resto do mundo.

O resultado dessas tendências foram mudanças díspares no peso do mercado regional para cada um dos sócios: Argentina e Brasil experimentaram os maiores aumentos na concentração regional de suas exportações, enquanto que o Paraguai e o Uruguai o fizeram em menor escala. Contudo, e de maneira consistente com os tamanhos relativos, Paraguai e Uruguai continuam sendo as economias que exibem uma maior orientação intrazona de seu comércio de exportação. Efetivamente, em 1995 o MERCOSUL absorveu 56,8% das exportações paraguaias totais e 47% das exportações do Uruguai.

⁴ O exemplo clássico é por meio de uma melhora nos termos de intercâmbio lograda pelo aumento do poder de mercado.

⁵ IMF, *World Economic Outlook*, October 1996 (Washington D.C., IMF).

As importações intrazona também cresceram mais rápido que as extrazona, mas a disparidade entre ambas taxas foi bem menor que no caso das exportações. Enquanto que as importações extrazona cresceram a um ritmo de 22,7% anual, as importações de intrazona o fizeram a uma taxa de 28,7% (Tabela II.2). Como consequência, a participação os fornecedores do MERCOSUL nas importações totais da região passou de 15,9% para 18,7%.

TABELA II.1
MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES SEGUNDO DESTINO, 1991/95
(US\$ milhões e %)

	1991	1995	Taxa de crescimento anual 1991/1995
Argentina			
Total	11975,9	20962,0	15,02%
Exportações ao MERCOSUL	1976,8	6769,3	36,03%
Exportações ao Resto do Mundo	9999,1	14192,7	9,15%
Participação do MERCOSUL no total	16,51%	32,29%	95,64%*
Brasil			
Total	31623,6	46503,4	10,12%
Exportações ao MERCOSUL	2308,6	6153,4	27,77%
Exportações ao Resto do Mundo	29315,0	40350,0	8,31%
Participação do MERCOSUL no total	7,30%	13,23%	81,26%*
Paraguai			
Total	736,9	819,6	2,69%
Exportações ao MERCOSUL	259,3	465,5	15,75%
Exportações ao Resto do Mundo	477,6	354,1	-7,20%
Participação do MERCOSUL no total	35,19%	56,79%	61,38%*
Uruguai			
Total	1574,1	2116,3	7,68%
Exportações ao MERCOSUL	557,6	995,3	15,59%
Exportações ao Resto do Mundo	1016,5	1121,1	2,48%
Participação do MERCOSUL no total	35,42%	47,03%	32,77%*
MERCOSUL			
Total	45.910,6	70.401,4	11,28%
Exportações ao MERCOSUL	5.102,3	14.383,5	29,58%
Exportações ao Resto do Mundo	40.808,3	56.017,9	8,24%
Participação do MERCOSUL no total	11,11%	20,43%	83,84%*
Memorando:			
Exportações mundo (US\$ bilhões)	3,468	4,950	9,3%

Nota: *, variação acumulada.

Fonte: Elaboração em base DATAINTAL e FMI.

O desempenho relativo das importações intra e extrazona também variou de país a país, mas as disparidades foram menos notórias que as exportações. As importações da Argentina e do Brasil provenientes do resto do mundo registraram as maiores taxas de crescimento (24,1% e 22,9%, respectivamente), em ambos os casos muito acima da taxa de expansão do comércio mundial. Por outro lado, as importações de extrazona do Paraguai e do Uruguai também aumentaram acima da taxa de crescimento do comércio mundial: 16,7% e 14,7%, respectivamente. Nos quatro casos as importações de extrazona cresceram mais rápido que as importações dos países em desenvolvimento.⁶ O Paraguai e o

⁶ De acordo com o FMI, no período 1991/95 as importações dos países em desenvolvimento cresceram a uma taxa média de 13,7%.

Brasil foram os países que experimentaram os maiores aumentos nas importações de intrazona e, por conseguinte, os maiores aumentos na participação dos fornecedores da região nas importações totais.

TABELA II.2
MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES SEGUNDO ORIGEM, 1991/95
 (US\$ milhões e %)

	1991	1995	Taxa de crescimento anual 1991/1995
Argentina			
Total	8.274,7	20.067,4	24,79%
Importações do MERCOSUL	1.804,3	4.744,5	27,34%
Importações do Resto do Mundo	6.470,4	15.322,9	24,05%
Participação do MERCOSUL no total	21,81%	23,64%	8,43%*
Brasil			
Total	21.040,9	49.581,6	23,90%
Importações do MERCOSUL	2.268,4	6.820,8	31,68%
Importações do Resto do Mundo	18.772,5	42.760,8	22,85%
Participação do MERCOSUL no total	10,78%	13,76%	27,60%*
Paraguai			
Total	1.275,2	2.796,9	21,70%
Importações do MERCOSUL	396,9	1.170,0	31,04%
Importações do Resto do Mundo	878,3	1.626,9	16,66%
Participação do MERCOSUL no total	31,12%	41,83%	34,42%*
Uruguai			
Total	1.549,2	2.865,7	16,62%
Importações do MERCOSUL	654,9	1.320,6	19,17%
Importações do Resto do Mundo	894,3	1.545,1	14,65%
Participação do MERCOSUL no total	42,27%	46,08%	9,01%*
MERCOSUL			
Total	32.140,0	75.311,7	23,72%
Importações do MERCOSUL	5.124,5	14.055,9	28,69%
Importações do Resto do Mundo	27.015,6	61.255,8	22,71%
Participação do MERCOSUL no total	15,94%	18,66%	17,06%*
Memorando:			
Exportações mundo (US\$ bilhões)	3,468	4,950	9,3%

Fonte: Elaboração em base DATAINTAL e FMI.

Nota: *, variação acumulada.

B. Os fluxos de comércio em 1996

No primeiro semestre de 1996 o comércio intrazona continuou crescendo, embora a um ritmo mais lento que no ano anterior. As exportações intrazona atingiram um valor de US\$7,7 bilhões, 2,8% acima do registrado no mesmo período de 1995 (Tabela II.3). O ritmo de crescimento das exportações intrazona foi inferior ao ritmo de crescimento das exportações totais, que durante o primeiro semestre do ano expandiram-se 6,1%.

O principal fator detrás dessa desaceleração foi o comportamento das exportações argentinas, que durante o primeiro semestre de 1996 registraram uma queda de 1,6% em relação ao mesmo período de 1995.⁷ As

⁷ Durante o ano 1995 as exportações da Argentina aos outros Estados-Parte cresceram quase 41%.

exportações argentinas ao Paraguai e ao Uruguai diminuíram (21,9% e 6,7%, respectivamente), influenciadas pelas quedas registradas nas vendas de manufaturados de origem agropecuária (no caso do Paraguai) e de produtos primários (no do Uruguai). As exportações argentinas ao Brasil cresceram levemente (1,3%), impulsionadas pelas vendas de combustíveis.

No primeiro semestre de 1996 o Paraguai foi o único Estado-Parte cujas exportações intrazona cresceram más rápido que suas exportações totais. Efetivamente, as exportações intrazona do Paraguai experimentaram o maior crescimento na região (46,1%), impulsionadas pelo forte aumento das vendas ao Brasil (principal mercado do Paraguai). Esse comportamento permitiu que durante o período janeiro/junho de 1996 o MERCOSUL absorvesse quase dois terços (62,3%) das exportações paraguaias, em comparação com os 54% alcançados no mesmo período do ano anterior.

TABELA II.3
MERCOSUL: TAXA DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES
(porcentagem, janeiro/junho 1996)

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Argentina	-	13,2	-15,1	-6,8
Brasil	1,3	-	51,0	2,3
Paraguai	-21,9	-1,5	-	70,0
Uruguai	-6,7	-20,3	173,2	-
MERCOSUL	-1,6	5,3	46,1	1,4
Resto do Mundo	7,3	7,1	3,4	3,3
Total	4,3	6,9	26,4	2,4

Fonte: Elaborado em base a dados do DATAINTAL.

As exportações intrazona do Brasil também cresceram (5,3%), mas a um ritmo mais lento que as exportações totais. O fator responsável por esse desempenho foi o aumento das vendas à Argentina, que cresceram em 13,2% promovidas pela recuperação das importações após a superação da situação recessiva que predominou até o primeiro trimestre de 1996. As exportações de produtos manufaturados foram as mais dinâmicas. Esse desempenho permitiu uma sensível redução do déficit comercial do Brasil com a Argentina, país que absorve 70% das exportações brasileiras a sub-região.

Finalmente, as exportações intrazona de Uruguai cresceram apenas 1,4%. Isso foi resultado da expansão das vendas uruguaias ao Brasil, país que absorve mais de um terço das exportações uruguaias totais. Os principais responsáveis por esse desempenho no primeiro semestre de 1996 foram o arroz, os laticínios e a carne.

A informação disponível para os primeiros nove meses do ano indica que o comércio intrazona estava recuperando seu dinamismo anterior. Efetivamente, as exportações intrazona da Argentina e do Brasil (responsáveis por quase 90% das exportações intrazona totais) aumentaram 11,3% em relação ao mesmo período do ano anterior, todavia abaixo da taxa de 15,3% a que se expandiram as exportações totais. A recuperação da atividade econômica na Argentina e a aceleração do crescimento da demanda agregada no Brasil são os principais fatores que explicam esse desempenho. Caso se mantenha essa tendência, o valor do comércio intrazona em 1996 poderia aproximar-se dos US\$17 bilhões.

C. Os fluxos de investimento

Os processos de integração econômica afetam não só os fluxos de comércio, como também os de investimento. De fato, este é um de seus efeitos dinâmicos mais importantes, pois o investimento direto é uma das respostas estratégicas adotadas pelas empresas ante mudanças na competitividade relativa e nas vantagens de localização. A experiência recente indica que o investimento e o comércio internacionais, ao contrário do que sustenta a teoria convencional do comércio, são complementares antes que substitutos.

No caso do MERCOSUL, a redução da fragmentação dos mercados começou a ter um impacto significativo sobre as estratégias empresariais do setor privado. Efetivamente, desde o início do processo de integração foram registrados efeitos tanto sobre os fluxos de investimento intrazona como extrazona. Já seja por meio de acordos de representação, distribuição ou complementação produtiva, da formação de *joint ventures*, da aquisição de participação no capital de empresas estabelecidas, da abertura de filiais ou, em menor medida, de “alianças estratégicas”, a liberalização do comércio e o rápido crescimento do intercâmbio começaram a gerar efeitos qualitativos sobre as estratégias empresariais na sub-região.

1. O investimento estrangeiro direto no MERCOSUL

Entre 1991 e 1995 os países do MERCOSUL absorveram 30,3% do IED da América Latina e Caribe, para atingir um recorde de US\$9,159 bilhões em 1995.⁸ Durante esse período a participação do Brasil como receptor de IED reduziu-se (em relação ao quinquênio anterior), enquanto que a Argentina, o Paraguai e o Uruguai experimentaram um crescimento. Em 1995 os fluxos de IED às duas menores economias mais que duplicaram o registrado no início da década. Não obstante, a partir de 1994 o Brasil voltou a retomar sua posição de liderança como receptor de IED na sub-região.

Mesmo quando não se dispõe de estimativas definitivas para 1996, as previsões de crescimento do IED para o ano corrente atingem uma taxa de 35%, especialmente como consequência dos fortes investimentos dirigidos ao Brasil (US\$8,1 bilhões segundo estimativas privadas). Em parte, esse aumento se deve ao processo de privatização iniciado com o Programa Nacional de Desestatização lançado a princípios da década. Depois da venda de empresas estatais do setor de fertilizantes e siderurgia (já concluída), química e petroquímica (em processo), a etapa atual está orientada para a privatização das áreas energéticas (dominada pela Eletrobrás), estradas e obras de infra-estrutura. A privatização dos setores de petróleo e de comunicações está dependendo de regulamentação, apesar de que as reformas introduzidas na Constituição de 1988 em 1995 assentaram as bases para o desmantelamento dos monopólios estatais nessas áreas.

As privatizações e o comportamento da demanda interna parecem ter sido os principais fatores de atração de fluxos de IED para as economias maiores. Em comparação, até o momento o processo de integração parece ter exercido uma influência menor.⁹

Apesar de que quantitativamente o processo de integração sub-regional não tenha proporcionado um impacto importante sobre os fluxos de investimento, é possível detectar em várias áreas efeitos significativos.¹⁰ Esse é o caso daqueles setores onde predominam filiais de empresas transnacionais e onde surgiu um processo gradual de racionalização e complementação produtiva. Efetivamente, o denominado “investimento de

⁸ Unctad/FMI, World Investment Report: Investment, Trade and International Policy Arrangements (New York, 1996).

⁹ Embora não existam trabalhos completos para toda a região, essa é a conclusão que chega um trabalho que examina a experiência da IED na Argentina no período 1990/94. Ver, D. Chudnovsky, Los Límites de la Apertura (Buenos Aires: CENIT-Alianza Editorial, 1996) Cap. III. Essa conclusão pode ser estendida ao Brasil, onde o tamanho da economia relativiza o papel do mercado regional como estímulo ao investimento.

¹⁰ Para uma análise mais detalhada ver R. Bouzas, "Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de la Argentina y Brasil", en F. De la Balze (comp.), *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI* (Buenos Aires: Ed. Manantial, 1995).

reorganização” parece ter sido mais significativo nos setores automobilístico e de autopeças, alimentos e bebidas, petroquímica e têxtil.¹¹ Razoavelmente, à medida que o processo de remoção das restrições não-tarifárias se aprofunde, os estímulos à reorganização produtiva serão mais intensos.

A perspectiva de integração do mercado regional de equipamento de transporte, os estímulos dos regimes promocionais setoriais, os acordos bilaterais existentes desde meados dos anos oitenta e as possibilidades de complementação produtiva foram aproveitados por um grande número de empresas estabelecidas e por outras que se estabeleceram ou que já anunciaram sua intenção de se estabelecer brevemente (veja Tabela II.4). Entre as primeiras podem ser apontados os casos de Ford e Volkswagen (empresas que realizaram novos investimentos no Brasil e, em menor medida, na Argentina) ou os de Fiat, General Motors e Toeota, que, estando estabelecidas ou desenvolvendo atividades produtivas em forma direta em um só país, se estabeleceram também no vizinho. Empresas não estabelecidas ou que operavam através de licenças também tem realizado ou anunciado investimentos diretos na região, como nos casos de Chresler, Peugeot, Renault ou Asia Motors. A quantia total de investimentos anunciados na Argentina e no Brasil até o ano 2000 no setor automobilístico se aproxima aos US\$18 bilhões, uma quantia significativa sob qualquer parâmetro. No Paraguai foi aprovado um plano de investimento de Toeota para a construção de uma fábrica de autopeças e de montagem de caminhões, existindo também um projeto de investimento da coreana Daewoo.

TABELA II.4
INVESTIMENTOS REALIZADOS OU ANUNCIADOS NO SETOR AUTOMOTRIZ
DA ARGENTINA E DO BRASIL (1995/2000)
(US\$ milhões)

	Argentina	Brasil
Renault	500*	1.000**
General Motors	350**	2.600
Fiat	600** ***	1.000
Ford	1.000	2.500
Volkswagen	280	2.300
Peugeot	500****	250
Chresler	165**	350**
Heundai	não estabelecida	1.000
Mercedes Benz	100	500
Audi	s/d	s/d
Honda	não estabelecida	600
Toeota	150**	500
Iveco	125	não estabelecida
Scania	100	s/d
Asia Motors	não estabelecida	500**
Mitsubishi	não estabelecida	150
TOTAL ESTIMADO	3.900	13.250

* Na Argentina Renault produz através de uma licenciada (CIADEA) que tem participação acionária minoritária.

** Novos estabelecimentos.

*** Até 1996 na Argentina a Fiat produzia através de uma licenciada (SEVEL) que tinha participação acionária minoritária.

**** Na Argentina a Peugeot produz através de uma licenciada (SEVEL) que tem participação acionária minoritária.

s/d sem dados.

Fonte: Elaboração em base a fontes de imprensa e do setor privado.

¹¹ Foram identificados quatro tipos de estímulo ao IED associados aos efeitos estáticos e dinâmicos da integração, a saber: a) o investimento "defensivo" para substituir importações (a resposta ao "desvio de comércio" produzido pela liberalização preferencial); b) o investimento de "reorganização" (derivado dos efeitos de "criação de comércio" produzidos pela integração econômica; c) o investimento de "racionalização" (derivado da redução nos custos de produção produzida pelos efeitos dinâmicos da integração); e d) o investimento "ofensivo" para substituir importações (derivado da aceleração do crescimento e do aumento do tamanho de mercado). Ver, Naciones Unidas, *From the Common Market to EC92* (New York, 1993).

A ampliação na variedade de produtos oferecidos e nas técnicas de produção e organização que estão ocorrendo na região a partir dos novos investimentos das empresas transnacionais do setor automobilístico provavelmente terá efeitos favoráveis sobre as economias. De todos modos, ainda é prematuro afirmar em que medida esse processo de reorganização permitirá converter a indústria automobilística da sub-região em um ator internacional ou, simplesmente, permitirá operar mais eficientemente dentro do marco da proteção que brindará a união aduaneira. Nesse sentido, os novos investimentos não foram dirigidos apenas ao setor terminal, mas também ao de autopeças. Exemplos recentes dessas operações são a aquisição de um importante produtor local de canos de descarga pela Tenneco e os investimentos da empresa de autopeças italiana Magnetti Marelli S.A. na Argentina e a aquisição da brasileira Metal Leve pela Cofab e pela Alemã Mahle.

A indústria alimentícia, particularmente na Argentina, também experimentou um significativo aumento do investimento estrangeiro direto, principalmente pela aquisição de empresas já existentes. Exemplos dessas operações foram as aquisições realizadas pela RJR Nabisco, Seagram, Heinz e Cadbure Schweppes. O setor de vinhos recebeu um fluxo significativo de investimentos estrangeiros em 1996, como no caso de Adegas e Vinhedos Santa Ana (uma das quatro adegas mais importantes da Argentina), que teve 65% do seu pacote acionário adquirido pela Santa Carolina, do grupo chileno Larraín. Embora ainda não existam evidências de que esses investimentos estejam orientados predominantemente à exportação, o estabelecimento de empresas estrangeiras em setores nos quais existem evidentes vantagens comparativas pode se tornar o prelúdio de um maior comércio e especialização. Exemplos diretamente mais vinculados ao processo de integração regional são a instalação na Argentina em 1996 dos fabricantes internacionais de batatas fritas congeladas, Mc Cain Foods e Farm Fries, com o objetivo de exportar ao Brasil sem pagar tarifas. Os investimentos na indústria de laticínios no Uruguai são outro exemplo a destacar.

O setor petroquímico também atraía o interesse dos investidores estrangeiros. Em 1995 Dow Chemical (maior produtor mundial de polietileno) estabeleceu-se na Argentina e adquiriu uma planta já existente com o objetivo de abastecer o mercado brasileiro de eteno (derivado de gás natural), mais barato que o produzido a partir de gasolina no Brasil. Os investimentos anunciados para o setor até o fim do século atingem US\$2 bilhões na Argentina e US\$6 bilhões no Brasil. Os principais empreendimentos na Argentina estão vinculados ao abastecimento do mercado brasileiro, como no caso do projeto Mega para produzir etano e a expansão da planta de cracker de Bahía Blanca para produzir etileno. O primeiro projeto tem como sócios principais a empresa argentina YPF, Petrobrás e Dow Chemical.¹²

2. *Os investimentos intrazona*

Embora do ponto de vista quantitativo representem uma quantia relativamente menor, a cooperação e os fluxos de investimento intrazona adquiriram um dinamismo notável. Certamente, a base da qual partiam era muito modesta, mas esse fato não desmerece a intensidade da interação nos últimos anos. Um levantamento realizado em maio de 1996 identificava um total de 313 empreendimentos conjuntos argentino-brasileiro, dos quais 60% estava vinculado ao setor produtor de bens (Tabela II.5). Segundo a mesma fonte, 44% do total tem um impacto produtivo direto. Se esses resultados são comparados com um levantamento similar realizado em fins de 1992, se constata que o número total de empreendimentos triplicou em um período de pouco mais de três anos. Entre os setores onde se estabeleceu a cooperação, destacam-se alimentos e bebidas (13%), automobilístico e autopeças (13%), bancos (9%), telecomunicações (5%), imprensa e comunicações (4%), químicos (4%), construção (4%), franquias (4%) e máquinas agrícolas (4%).

¹² Os investimentos programados no Brasil estão dirigidos para a construção de dois novos pólos (em Paulina e no Rio de Janeiro) e ampliar o de Triunfo (Rio Grande do Sul).

É interessante observar que a aquisição de pacotes acionários ou o estabelecimento de filiais não constituem os mecanismos mais frequentes de vinculação. Pelo contrário, existem outras modalidades como o estabelecimento de *joint-ventures*, a abertura de escritórios de representação, os acordos de complementação e cooperação ou, simplesmente, os acordos de representação.

A Tabela II.5 apresenta uma lista (incompleta) das principais iniciativas empresariais identificadas em maio de 1996.

TABELA II.5
EMPREENHIMENTOS CONJUNTOS ARGENTINO-BRASILEIROS

TIPO DE EMPREENHIMENTO	Outubro 1992	Novembro 1994	Mai 1996
DE IMPACTO COMERCIAL	32	37	46
Acordos comerciais	13	18	21
Acordos de distribuição	14	7	9
Escritórios/ <i>tradings</i>	5	12	16
DE IMPACTO PRODUTIVO	43	92	139
Novas plantas	5	23	36
<i>Joint ventures</i>	3	15	23
<i>Joint ventures</i> -novas plantas	6	9	17
Aquisição de empresas	5	17	22
Participação acionária	0	3	6
Complementação produtiva	20	17	22
Intercâmbio de tecnologia	4	3	5
Regionalização	0	5	8
SERVIÇOS	24	86	128
Acordos, operações ou complementação	s/d	21	30
Participação acionária	s/d	9	12
<i>Joint venture</i>	s/d	14	20
Franquias	s/d	10	14
Representações	s/d	2	6
Filiais	s/d	14	22
Aquisições	s/d	3	7
Consórcios para licitações de obras públicas	s/d	8	11
Outros	s/d	5	6
TOTAL	99	215	313

Fonte: Embaixada Argentina no Brasil.

A falta de informação sistematizada sobre investimento estrangeiro intrazona impede uma análise quantitativa completa, confiável e atualizada. Não obstante, os dados recolhidos pelo Banco Central do Brasil oferecem uma visão parcial da evolução do estoque de investimentos no período recente.¹³ Em junho de 1995 o estoque de investimentos brasileiros acumulados nos três restantes Estados-Parte do MERCOSUL atingiu US\$ 349 milhões.¹⁴ Essa quantia praticamente duplicou os US\$ 180 milhões registrados em 1991.¹⁵

¹³ Para uma explicação das limitações dessa informação pode-se consultar CEPAL, *Directorio sobre Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1993: Marco Legal e Información Estadística* (CEPAL: Santiago de Chile, 1993).

¹⁴ Essa quantia não inclui os investimentos de carteira, exceto no Uruguai.

¹⁵ De acordo com a mesma fonte, no primeiro semestre de 1995 o fluxo de investimentos do Brasil aos outros três Estados-Parte do MERCOSUL atingiu US\$ 63 milhões, em comparação com US\$ 9,4 milhões no ano de 1991. O fluxo de investimentos desde outros Estados Parte ao Brasil, por sua parte, passou de US\$ 2,5 milhões a US\$ 51 milhões.

Até meados de 1995 a Argentina havia sido a receptora de 75% desses investimentos (ou seja, de US\$ 262 milhões), que se concentraram na indústria (59%) e no setor de serviços (37%). As principais indústrias receptoras dos investimentos brasileiros foram: automobilística e autopeças (43%), metalurgia (18%), alimentos e bebidas (9%), material eletrônico, elétrico e de comunicações (9%) e química (8%). No setor de serviços os investimentos foram destinados fundamentalmente a bancos (50%), companhias de seguros e administradoras de bens (21%) e outras instituições financeiras (26%).

Os investimentos do Brasil no Paraguai e no Uruguai representaram os 25% restante, uma proporção bastante superior à participação das economias menores em outros agregados regionais como o PIB ou o valor de comércio. Efetivamente, em junho de 1995 o Paraguai tinha recebido US\$ 49 milhões de investimentos brasileiros, os quais se destinavam em aproximadamente 92% ao setor de serviços (bancos, instituições financeiras e administradoras de bens). Os investimentos brasileiros no Uruguai, por outro lado, estavam mais diversificados. De um total de US\$ 39 milhões só 37% tinha como destino o setor de serviços (bancos, comércio imobiliário e operações de exportação e importação).

Na mesma data, o estoque de investimentos da Argentina, do Paraguai e do Uruguai no Brasil somaram US\$ 473 milhões, 36% acima dos investimentos brasileiros nos restantes Estados-Partes. Do total de investimentos realizados no Brasil, 73% vinham da Argentina. Se destaca o notável aumento no estoque de investimentos argentinos no Brasil nos últimos anos, que passaram de US\$ 36 milhões em 1991 a US\$347 milhões em junho de 1995. Esse crescimento se reflete fundamentalmente nos investimentos dirigidos ao setor industrial (que em junho de 1995 representavam 89% do total), concentrando-se no setor de alimentos e bebidas (78%), têxtil (14%) e química (5%). Enquanto que os investimentos brasileiros no setor de serviços na Argentina têm uma participação relativamente importante, o contrário não ocorre. Apenas 8% dos investimentos argentinos no Brasil se concentravam em meados de 1995 nesse setor. Em parte, esta diferença no desempenho é explicada pelas assimetrias nas condições de acesso ao setor no Brasil. Esta questão adquiriu visibilidade pública no último ano depois de que alguns bancos argentinos tentaram abrir agências no Brasil.

Em meados de 1995 o estoque de investimentos paraguaios e uruguaios no Brasil somavam, respectivamente, US\$ 11 e US\$ 115 milhões. Em ambos casos o principal setor de destino eram os de serviços (bancos no caso do Paraguai e bancos, comércio de importação e exportação e comércio imobiliário no caso do Uruguai). Dos investimentos uruguaios, 36% foram para a indústria (US\$ 42 milhões), especificamente, nos setores de química (25%), madeira (22%), têxtil (18%), tabaco (9%), mecânica (9%) e alimentos (8%). Em 1991 o estoque de investimentos do Uruguai no Brasil era de apenas US\$ 53 milhões.

Em comparação com os outros setores, o de serviços de utilidade pública (transporte e infra-estrutura) mobiliza quantidades mínimas de investimentos nos quatro países.

CAPITULO III. ACESSO AOS MERCADOS E CONDIÇÕES DE CONCORRÊNCIA

O acesso efetivo aos mercados é o componente central de uma união aduaneira. Embora o MERCOSUL tenha realizado progressos significativos nessa matéria, ainda persistem regulamentações nacionais que limitam o livre comércio de bens. As mais transparentes são as tarifas (que ainda sobrevivem no “regime de adequação”) e o tratamento especial concedido aos setores automobilístico e açucareiro. Também existem obstáculos menos visíveis materializados em restrições não tarifárias de carácter fronteiriço e não-fronteiriço. Mas o livre acesso ao mercado intrazona também requer mecanismos idôneos para regular as condições de concorrência dentro do mercado ampliado, evitar práticas comerciais “desleais” ou, pelo menos, assegurar que as medidas de defesa contra aquelas (principalmente a aplicação de direitos compensatórios e *antidumping*) não tenha uma face favorável à proteção.

A. O regime de adequação

O “regime de adequação” exime transitoriamente do tratamento livre de impostos ao comércio intrazona uma série de produtos sensíveis incluídos nas listas nacionais. O objetivo desse regime é o de permitir a adaptação desses setores às novas condições de concorrência em um prazo determinado (até 31 de dezembro de 1998 no caso da Argentina e do Brasil e até um ano mais tarde no caso do Paraguai e do Uruguai). A convergência ao livre comércio intrazona é feita mediante um cronograma de redução linear e automático, cujo ponto de partida foram as respectivas tarifas nominais totais vigentes em agosto de 1994, com uma margem de preferência inicial que se concedem os Estados-Parte.¹⁶

Os produtos escolhidos para formar parte do “regime de adequação” foram aqueles remanescentes das listas nacionais de exceção em 31 de dezembro de 1994 e que foram objeto de cláusulas de salvaguarda previstas no Tratado de Assunção.¹⁷ Para os produtos afetados por salvaguardas foi estabelecido uma quota livre de tarifas que deveria beneficiar um volume de comércio não inferior ao vigente no momento de invocar a medida. O Paraguai e o Uruguai foram os países que incluíram um maior número de bens no “regime de adequação”, pelo qual as suas listas nacionais de exceção eram as mais extensas no fim do período de transição estabelecido pelo Tratado de Assunção (Tabela III.1).

Durante o período de vigência do “regime de adequação” os Estados-Parte tiveram a faculdade de retirar e reintroduzir produtos nas suas respectivas listas, como também de aumentar e restabelecer as quotas fixadas para produtos previamente sujeitos a cláusulas de salvaguarda. Mesmo assim, os países membros foram autorizados a adiantar o tratamento previsto no cronograma de redução tarifária. Todas estas decisões podem ser adotadas unilateralmente.

Até o momento, o cronograma de redução tarifária do “regime de adequação” vem sendo cumprido normalmente. Em 1º de janeiro de 1997 a margem de preferência tarifária em relação à inicial aumentou 50% no caso da Argentina e do Brasil, e 25% no caso do Paraguai e do Uruguai. O aumento na margem de preferência para os produtos incluídos no “regime de adequação” começou a gerar pressões em alguns

¹⁶ No caso da Argentina e do Brasil, a aplicação da preferência inicial entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995. No caso do Paraguai e do Uruguai a aplicação foi um ano mais tarde. No caso da Argentina a tarifa nominal total incluiu a taxa de estatística.

¹⁷ A diferença das listas de exceção do período de transição (nas quais se devia reduzir o número de produtos beneficiados e não o nível de proteção), no “regime de adequação” a proteção remanescente sobre o universo de bens incluídos diminui progressivamente ao longo de um período de quatro anos (cinco anos no caso de Paraguai e Uruguai).

setores produtivos, especialmente na Argentina. É de se esperar que essas pressões aumentem à medida que o cronograma de redução se aprofunde em fins de 1997 e 1998.¹⁸

TABELA III.1
MERCOSUL: EXCEÇÕES AO LIVRE COMÉRCIO INTRAZONA

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Regime de adequação				
Quantidade de posições tarifárias	212	29	432	958
Produtos	Produtos siderúrgicos, têxtil e calçado, papel e cartão, madeiras, pneumáticos, açúcar, eletrodomésticos, suco de laranja, café solúvel e móveis.	Produtos têxteis, manufaturados de borracha, vinhos e pêssegos em conserva.	Têxtil e calçado, alimentos, madeira, papel e cartão, couros, produtos farmacêuticos, siderurgia, móveis, maquinaria e equipamentos, sabão, manufaturados de vidro, plástico, cimento.	Têxtil e calçado, maquinaria e equipamentos, produtos siderúrgicos, alimentos, produtos farmacêuticos, química, plásticos, papel e cartão, manufaturados de vidro, pedras e cerâmicas, móveis, brinquedos, madeiras.
Livre comércio em	01-01-1999	01-01-1999	01-01-2000	01-01-2000
Setor automobilístico e autopeças				
Quantidade de posições tarifárias	sem definir			
Regime de transição	Um comitê técnico no âmbito da CCM deve elaborar uma proposta de regime comum automobilístico antes de 31 de dezembro de 1997, que deverá reger a partir do ano 2000.			
Livre comércio em	01-01-2000	01-01-2000	01-01-2000	01-01-2000
Setor açucareiro				
Quantidade de posições tarifárias	4	4	4	4
Acordo	Um Grupo Ad-hoc está encarregado de elaborar uma proposta de regime de adequação ao livre comércio intra regional. Enquanto não seja aprovado o regime para o setor açucareiro, os países poderão manter suas tarifas nominais totais para o comércio intrazona. O prazo para apresentar a proposta foi prorrogado até 31 de maio de 1997.			
Livre comércio em	01-01-2001	01-01-2001	01-01-2001	01-01-2001

Fonte: Elaborado em base às Decisões 5/94, 19/94, 24/94 e 16/96, Resolução 48/94 e anexos correspondentes

Foi estabelecido que as listas do “regime de adequação” seriam protocolarizadas ante a ALADI antes de 31 de dezembro de 1994, prévia consideração e aprovação pelo Grupo Mercado Comum (GMC). O “Programa de Ação do MERCOSUL até o 2000” (aprovado em dezembro de 1995) destacou esse objetivo como um elemento essencial para a consolidação e aperfeiçoamento da união aduaneira. Mas até agora, e a quase dois anos do início do funcionamento do regime, essa tarefa não foi cumprida. As razões são alguns desacordos entre os Estados-Parte sobre a elegibilidade de certos bens e o tratamento de produtos beneficiados com a cláusula de salvaguarda, questões que estão sendo tratadas pelo o mecanismo de consultas da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Os problemas de elegibilidade derivam da imperfeita equivalência entre a nomenclatura utilizada para a elaboração das listas de exceção do Tratado de Assunção (NALADI) e a do MERCOSUL (NCM).¹⁹ O mesmo aconteceu com bens não escolhidos

¹⁸ As dificuldades experimentadas por alguns setores atualmente beneficiados pelo regime de adequação parecem ser uma das razões do interesse da Argentina em estabelecer um mecanismo de salvaguardas para o comércio intrazona, tal como foi expressado na reunião de Fortaleza (ver seção IV.C.).

¹⁹ Com a fusão das duas partidas de NALADI em uma de NCM se registraram casos nos quais se estendeu a proteção a um item previamente não protegido, foi preciso aclarar em vários casos o alcance da restrição mediante notas técnicas.

para a sua inclusão no regime de adequação como aqueles cuja importação estava proibida (no caso do Paraguai) ou estavam beneficiados por salvaguardas GATT (como alguns tipos de papel no caso da Argentina). Nesse último caso, o Uruguai está em processo de abrir formalmente uma controvérsia no âmbito do mecanismo estabelecido pelo Protocolo de Brasília (ver seção V.F).

B. Regras de origem

Em uma união aduaneira “em formação” o comércio intrazona deve estar parcialmente sujeito a regras de origem. Não obstante, deve-se assegurar que as mesmas cumpram com seu objetivo de evitar a diminuição dos fluxos de comércio sem constituir barreiras ao comércio intrazona. O âmbito de aplicação das regras de origem no MERCOSUL inclui o seguinte universo de produtos:

- Produtos excetuados da TEC quando sejam exportações dirigidas a um ou mais países membros que tenham o produto entre as exceções com uma alíquota maior que a da respectiva TEC (convergência descendente) ou quando sejam exportações efetuadas por um o mais países sócios que tenham o produto entre suas exceções com alíquota menor que a da TEC respectiva (convergência ascendente).
- Produtos com mais de 40% de seu valor FOB em materiais importados excetuados da TEC.
- Produtos para os quais existe uma política comercial diferenciada (automóveis, açúcar, têxtil, direitos antidumping ou compensatórios aplicados a terceiros países, regimes especiais de importação, etc)
- Os casos excepcionais determinados pela CCM.

A regra de origem geral combina a mudança de classificação tarifária e um requisito de 60% de valor agregado regional (quando não houver mudança na classificação tarifária).²⁰ No entanto, os produtos químicos e siderúrgicos e muitos dos produtos excetuados da TEC (como os da indústria de informática e de telecomunicações) têm requisitos específicos.²¹

No caso das operações realizadas no amparo dos acordos bilaterais entre a Argentina e o Uruguai (CAUCE) e o Brasil e o Uruguai (PEC) continuam-se exigindo os requisitos de origem estabelecidos nesses acordos (50% de conteúdo regional) até sua extinção no ano 2001. De todos os modos, o Paraguai se beneficia transitoriamente de um tratamento preferencial devido a que será exigido apenas 50% de conteúdo regional aos produtos incluídos na sua lista de exceção da TEC até 1º de janeiro de 2001. A partir deste ano, e até o ano 2006, regerà a regra geral do MERCOSUL.²²

A quase dois anos da entrada em vigor da união aduaneira a maioria dos Estados-Parte continua exigindo requisitos de origem para a todos produtos que ingressem desde outro país membro, dificultando assim a livre circulação de mercadorias. Uma razão para esse procedimento é por que ainda não existe uma lista consolidada definitiva que inclua os produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL e os requisitos aplicáveis a cada um deles. Por esse motivo, torna-se imprescindível finalizar as tarefas de definição do universo de produtos contemplados no âmbito de aplicação do regime, assegurando que o universo não

²⁰ A um grupo de produtos se poderá exigir o cumprimento de ambos critérios (salto de classificação tarifária e mais de 60% de conteúdo regional), mas até agora não foi aprovado a lista correspondente.

²¹ Em casos excepcionais, quando os requisitos específicos não possam ser cumpridos devido a ocorrência de problemas circunstanciais de abastecimento, disponibilidade, especificações técnicas, prazo de entrega e preço, poderão utilizar-se materiais não originários da região. Para tanto é necessário a intervenção das entidades habilitadas e da autoridade governamental competente.

²² No caso de que seja registrado um súbito incremento das exportações de produtos excetuados da TEC pelo Paraguai que implique prejuízo ou ameaça de prejuízo grave, o país afetado poderá adotar salvaguardas devidamente justificadas até o ano 2001. Este é o único caso onde se permite aplicar salvaguardas ao comércio intrazona.

exclua produtos que por algum motivo não estão sujeitos a uma política comercial comum e que por isso gerem distorções nas condições de concorrência no interior da sub-região.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) aprovou em Fortaleza uma decisão que inclui uma lista tentativa elaborada pela CCM com os produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL e seus respectivos requisitos. Para os produtos não incluídos nessa lista os sócios poderão exigir o cumprimento do regime de origem MERCOSUL até 1º de janeiro de 1999 (este prazo será revisado no transcorrer de 1998), o que implica que poderá continuar sendo exigido de forma generalizada esse certificado. Antes dessa data deverá ser completado o levantamento dos diferentes regimes especiais de importação vigentes nos países com o objetivo de que seja aplicado o regime de origem MERCOSUL aos produtos incluídos nestes. A CCM deverá elaborar um programa de trabalho antes de 30 de abril de 1997 que permita concluir a lista de produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL e os requisitos aplicáveis em cada caso.²³

C. Restrições e medidas não-tarifárias

Para fins de 1994 foram identificadas uma série de restrições não-tarifárias (RNTs) e medidas não-tarifárias (MNTs) implementadas pelos Estados-Parte e foram determinados os parâmetros para a sua eliminação e harmonização, respectivamente. A CCM tem a responsabilidade de zelar pelo cumprimento desse processo por meio do Comitê Técnico Nº 8 (CT Nº 8) de “Restrições e Medidas Não-Tarifárias”, que não só deveria manter atualizadas as listas de restrições e medidas existentes, senão identificar outras novas. Posteriormente, em 1995 foi disposto que alguns dos Subgrupos de Trabalho e Comitês Técnicos realizariam o seguimento das RNTs e MNTs das áreas de sua competência e o levariam ao CT Nº 8.

Nos anexos da Decisão 3/94 figuram 224 restrições e medidas não-tarifárias às importações e 51 às exportações identificadas pelos Estados-Parte. O país que identificou o maior número de casos foi o Brasil (33,5% do total). Quase dois terços do total de RNTs e MNTs identificadas corresponderam aos Subgrupos de Política Agrícola (40%) e Normas Técnicas (24%). Quase 80% dos casos se trata de MNTs sujeitas a harmonização.

Em outubro de 1995 a maioria (70%) das RNTs e MNTs identificadas continuavam vigentes. A essas somaram-se 51 novas medidas pendentes de harmonização ou eliminação, cuja análise correspondia basicamente ao Subgrupo de Normas Técnicas. Apesar dos poucos avanços registrados, 43% das RNTs e MNTs que correspondiam ao Subgrupo de Política Agrícola tinham sido eliminadas, harmonizadas ou justificadas. A junho de 1996 a situação não tinha mudado substancialmente, foi por essa razão que na reunião de Fortaleza o GMC encomendou aos Subgrupos de Trabalho e aos Comitês Técnicos manter como tarefa prioritária o tratamento das RNTs e das MNTs, fixando 31 de julho de 1997 como prazo máximo para a definição da data em que as restrições e medidas listadas poderão ser eliminadas ou harmonizadas.²⁴

Em setembro de 1996 o Brasil apresentou no CT Nº 8 uma proposta metodológica de classificação das medidas e das restrições identificadas. A proposta visa agrupar as mesmas em duas categorias: a) medidas

²³ Em agosto de 1996 a CCM tinha aprovado os instrutivos para a aplicação do regime de origem MERCOSUL a serem utilizados pelas administrações aduaneiras e as entidades habilitadas para a emissão de certificados de origem, que entraram em vigor em 1º de novembro de 1996. Enquanto não entrar em vigor a nova lista de entidades habilitadas para emitir certificados de origem, serão válidos os certificados emitidos pelas entidades registradas na ALADI. A partir de 1º de julho de 1997 as administrações aduaneiras deverão utilizar exclusivamente a lista consolidada de entidades habilitadas para o controle da emissão dos certificados de origem.

²⁴ Também se solicitou aos Subgrupos de Comunicações, Assuntos Financeiros, Transporte e Infra-estrutura, Energia e ao Comitê Técnico Setor Automotriz que informem ao CT Nº 8 sobre a lista de RNTs e MNTs de sua competência conforme o disposto pela Res. 32/95.

justificadas pelo GATT/OMC, e b) restrições não-tarifárias propriamente ditas. As primeiras não seriam necessariamente objeto de negociação intrazona (embora nada impeça sua harmonização) e incluem dezesseis categorias relacionadas com a proteção da saúde, o meio ambiente, a moral pública, o controle de armas e materiais nucleares, o combate a práticas desleais, etc. Por outro lado, as restrições seriam objeto de negociação entre os Estados-Parte. A classificação das medidas e das restrições identificadas em uma ou outra categoria será uma tarefa árdua, como refletem as consultas desenvolvidas na CCM e as diferenças que têm surgido entre os Estados-Parte em matérias afins (ver, por exemplo, a seção III.F).

Previamente, uma proporção significativa das consultas realizadas na CCM se referiam à identificação de RNTs e MNTs. Desde o início das mesmas (em 1995) até outubro de 1996, a Argentina foi o país que realizou o maior número de consultas (64,2% do total), sendo o Brasil o principal destinatário das mesmas (53%) (Tabela III.2). Como pode-se apreciar, o grosso das consultas se concentrou em torno desses dois países, o que é previsível em função do valor do comércio envolvido.

TABELA III.2
NÚMERO DE CONSULTAS APRESENTADAS NA CCM E DISTRIBUIÇÃO POR PAÍSES
DE ORIGEM E DESTINO: 1995/OUTUBRO DE 1996
(porcentagem)

PAIS DE ORIGEM DAS CONSULTAS		PAIS DESTINATÁRIO DAS CONSULTAS				
		ARGENTINA	BRASIL	URUGUAI	PARAGUAI	TOTAL
ARGENTINA	64,2	-	68,8	20,3	10,9	100,0
BRASIL	16,7	69,4	-	22,2	8,3	100,0
URUGUAI	9,8	47,6	47,6	-	4,8	100,0
PARAGUAI	9,3	40,0	45,0	15,0	-	100,0
TOTAL	100,0	20,0	53,0	18,1	8,8	100,0
Número de consultas	215	43	114	39	19	215

Fonte: Elaboração em base a Consolidação de Consultas Geridas, XVII Reunião da CCM.

Uma revisão da natureza das consultas a espera de solução pode lançar alguma luz sobre as principais RNTs ou MNTs que têm ocupado a atenção dos Estados-Partes. Deve-se destacar que as consultas que foram mais dilatadas no tempo põem em evidência áreas onde o conflito é mais difícil de resolver. Em 31 de outubro de 1996 ainda restavam 15 consultas das 128 apresentadas em 1995, quase todas elas originadas pela Argentina (exceto em dois casos). Aproximadamente a metade (sete consultas) se concentrava em temas referentes a aspectos fitossanitários e normas técnicas aplicadas pelo Brasil (nos setores agrícola e de alimentos e bebidas) e pelo Uruguai (no setor alimentício). Quatro consultas eram reclamações sobre tratamento de impostos discriminatório pelo Brasil (nos setores pesqueiros e de bebidas alcoólicas) e do Uruguai (no setor de bebidas alcoólicas e no comércio e prestação de serviços em geral). Outra consulta pendente era a referente ao setor petrolífero (também da Argentina ao Brasil), motivada pela negação de guias de importação para parafina.²⁵ As duas consultas que se dirigiam à Argentina estavam relacionadas com a legitimidade da inclusão por este país de um determinado produto no Regime de Adequação Final.

As consultas iniciadas em 1996 e pendentes de resolução em 31 de outubro desse ano somavam 39 (50% do total). Dessas, 44% tinham como destinatário o Brasil, 28% o Uruguai, 23% a Argentina e o resto o Paraguai. Um terço das consultas pendentes estava vinculado a políticas públicas, tais como as práticas

²⁵ A falta de reciprocidade no acesso ao mercado de petróleo e derivados entre os Estados Parte do MERCOSUL se transformou em um assunto recorrente, controvérsia que se estende ao âmbito dos investimentos.

fiscais discriminatórias. Os principais destinatários dessas consultas pendentes foram o Brasil e o Uruguai e os setores afetados a farinha de trigo, a cerveja, os cigarros, as lonas de freio e as motocicletas.

Sete das consultas pendentes estavam vinculadas com aspectos tarifários e com o cumprimento do cronograma de redução do Regime de Adequação. Nessas matérias as reclamações se dirigiram maiormente à Argentina e giraram em torno do tratamento tarifário de produtos tais como os couros bovinos, lâminas de aço, pólvora e munições. Outras sete consultas estavam relacionadas com licenças prévias de importação, cinco das quais estavam relacionadas com a negativa de guias de importação e a exigência de pagamento à vista pelo Brasil²⁶ para diversos produtos (queijo mozzarella, zinco, etiquetas auto-adesivas, corantes, dviros). Provavelmente a incidência dessas questões diminua após a implementação do sistema SISCOMEX e a eliminação das guias de importação pelo Brasil a partir de janeiro de 1997.

Apenas quatro das consultas pendentes estavam relacionadas a normas técnicas ou barreiras fitossanitárias aplicadas pela Argentina e pelo Brasil. O resto do universo de consultas pendentes englobou entraves por procedimentos administrativos, restrições quantitativas e antidumping. Essa última consulta trata de um pedido de revisão e atualização das investigações antidumping iniciadas entre 1991 e 1996 na Argentina contra vários produtos brasileiros.²⁷

Resumindo, como demonstra o número e a composição das consultas canalizadas por meio da CCM, as RNTs e MNTs constituem uma área onde surgem frequentes diferenças entre os Estados-Parte. Apesar do progresso realizado em termos de identificação, as assimetrias que prevalecem nas práticas nacionais continuarão fazendo dessa questão um tema-chave para garantir um acesso efetivo aos mercados.

D. Setores especiais

Os setores automobilístico e açucareiro foram transitoriamente excluídos do livre comércio intrazona e das políticas comuns. A principal razão são as severas assimetrias nas regulamentações públicas que prevalecem em ambos setores, especialmente entre a Argentina e o Brasil. Um comitê técnico (para o setor automobilístico) dependente da CCM e um grupo ad-hoc (para o setor açucareiro) no âmbito do Grupo Mercado Comum estão encarregados de elaborar uma proposta para liberar o comércio intrazona em ambos setores, eliminar os incentivos domésticos que distorcem a competitividade e propor um mecanismo de transição até atingir um regime comum.

1. Setor açucareiro

O setor açucareiro estará excluído do livre comércio intrazona e das políticas comuns até o ano 2001, tendo sido criado um grupo ad hoc para elaborar uma proposta de regime de adequação e de políticas comuns. Esse grupo também deverá analisar as alternativas para a neutralização das distorções derivadas das assimetrias das políticas nacionais para o setor. Enquanto não for aprovado o regime comum, os países poderão manter suas tarifas nominais totais para o comércio intrazona e extrazona.

²⁶ A exigência de guia de importação por parte do Brasil se aplica a todos os produtos. Essa RNT está identificada na lista correspondente e está a espera para ser eliminada. A exigência de pagamento à vista se aplica a produtos selecionados como requisito para a emissão das guias de importação. Tem havido queixas sobre a mudança dos alcances e da nominata de posições compreendidas nesse último mecanismo.

²⁷ Argentina tem feito uso intensivo da sua legislação antidumping contra importações provenientes do Brasil. Em setembro de 1996 existiam 28 casos de investigações antidumping abertas pela Argentina envolvendo produtos originários do Brasil.

De acordo com o mandato original, essa proposta deveria ter sido apresentada ao GMC antes de 1º de novembro de 1995. No entanto, as diferenças entre os países impediram que o mandato fosse cumprido. O centro da controvérsia reside nas diferenças existentes entre a Argentina e o Brasil a respeito de como compatibilizar a inclusão do setor açucareiro nos compromissos de liberalização do comércio intrazona com as assimetrias nacionais existentes em matéria de políticas de abastecimento e preços. A um ano do vencimento do prazo estabelecido, o CMC decidiu na reunião de Fortaleza prorrogar até 31 de maio de 1997 para que seja apresentada uma proposta que contemple a liberalização gradual do comércio intrazona para os produtos do setor açucareiro e a neutralização das distorções que possam partir de assimetrias entre as políticas nacionais. Essa decisão não resolve o fundo da questão, senão que estende o prazo para o tratamento do assunto, sem adicionar nada substancial aos termos originais da Decisão correspondente.

2. Setor automobilístico

Em dezembro de 1994 os Estados-Parte assumiram o compromisso de elaborar uma proposta de regime comum automotor até 31 de dezembro de 1997, que deveria entrar em vigor antes de 1º de janeiro do ano 2000. Essa proposta deveria conter três elementos básicos, a saber: a liberalização total do comércio intrazona, uma TEC e a ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade na sub-região.²⁸

Além disso, os Estados-Parte revisaram os acordos bilaterais (entre Argentina e Brasil e entre Uruguai e esses dois países) com o objetivo de melhorar as condições de acesso aos mercados a partir de 1º de janeiro de 1995. No caso do acordo argentino-brasileiro, a Argentina reconhecia como nacionais as autopeças brasileiras aos efeitos do cômputo do índice de conteúdo nacional do seu programa setorial, sujeito ao requisito de compensação com exportações a qualquer destino.²⁹ As exportações argentinas de autopeças dirigidas ao Brasil eram multiplicadas por 1,2 aos efeitos da compensação das autopeças importadas desde esse país. O Brasil, por outro lado, considerava como nacionais as autopeças argentinas aos efeitos de cumprir com o requisito de conteúdo nacional previsto para o então vigente programa do “carro popular”. Mesmo assim, os veículos argentinos que cumprissem com os requisitos exigidos pelo regime do “carro popular” eram considerados como nacionais no Brasil. Também foi estabelecido o livre comércio de veículos, caminhões e ônibus entre as montadoras (sem quotas e com tarifa zero). Desse modo, o Brasil aceitava o regime automotor argentino até 31 de dezembro de 1999 e a Argentina fazia o mesmo com o regime do “carro popular” e a outras regulamentações referentes ao setor automobilístico brasileiro até o fim de 1996.

Em meados de 1995 o governo brasileiro promoveu um novo programa de incentivos setoriais (através da Medida Provisória 1024) cujos objetivos principais foram reverter o crescente déficit na balança comercial e atrair investimentos estrangeiros para o setor.³⁰ O regime incluía um sistema de quotas à importação, tarifas preferenciais para a importação de matérias primas, insumos, partes e peças e bens de capital pelas empresas automobilísticas e conexas, e requisitos de desempenho (mecanismo de intercâmbio compensado). As montadoras instaladas no Brasil foram autorizadas a importar veículos com uma preferência tarifária de 50%.

²⁸ Também se deveria contemplar o regime de importação de partes e peças para as terminais e autopeças, o regime de importação de veículos, os índices de conteúdo regional, as regras de proteção do meio ambiente e de segurança do usuário e um mecanismo de transição dos regimes nacionais ao regime comum incluindo a harmonização dos mecanismos de promoção existentes.

²⁹ Em caso de que as importações de autopeças brasileiras não possam ser compensadas com exportações a qualquer destino, aos efeitos do cômputo do índice de conteúdo nacional, seriam consideradas como importadas .

³⁰ Além disso, em fevereiro desse ano o governo brasileiro aumentava de 20 a 32% a tarifa para a importação de automóvel e um mês depois subia a 70%.

A reação que gerou essa iniciativa pelos outros Estados-Parte do MERCOSUL, em particular da Argentina, culminou na decisão do governo brasileiro de excluir o comércio intrazona do regime de quotas. No início de 1996 tentou se resolver o conflito em torno do setor automobilístico com a negociação e instrumentação antecipada de um regime comum de transição (similar ao regime argentino preexistente) que estaria vigente até 1999.³¹ Se manteve o livre comércio de veículos entre os dois países sujeitos aos requisitos de desempenho estabelecidos pelos regimes nacionais (as importações devem ser compensadas com exportações a qualquer destino) e ambos países reconheceram mutuamente a vigência de seus regimes até 31 de dezembro de 1999.³² Com relação às autopeças, foi estabelecido o livre comércio (tarifa zero e sem quotas) para as originárias da sub-região, as quais serão consideradas como nacionais do país importador aos efeitos do cálculo do índice médio de nacionalização de veículos terminados, sempre e quando fossem compensadas com exportações a qualquer destino.

Ambos os países também acertaram o estabelecimento de duas quotas sem compensação, uma para as montadoras instaladas em apenas um dos países e o outro em reconhecimento do déficit comercial bilateral acumulado pela Argentina entre 1991 e 1994. A amplitude da primeira quota ainda não foi negociada, embora de acordo com as conversações mantidas entre ambas partes (a nível de governos e do setor privado) seria de 60.000 veículos anuais para Argentina e 20.000 veículos anuais para o Brasil. Essa margem de comércio livre de compensação beneficia particularmente as montadoras argentinas Sevel e Ciadea que não estão instaladas no Brasil.³³ Por meio da outra quota, a Argentina poderia exportar ao mercado brasileiro sem obrigação de compensação uns 85.000 veículos até 31 de dezembro de 1998, faltando definir a distribuição entre as montadoras.

As dificuldades estabelecidas pela falta de harmonização das políticas nacionais para o setor automobilístico se exteriorizaram novamente com a medida anunciada em fins de 1996 pelo governo brasileiro, que ofereceu incentivos fiscais e franquias tarifárias a montadoras e indústrias conexas que tramitam o seu estabelecimento nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país antes de 31 de março de 1997 (os investimentos de autopeças têm mais um ano). De acordo com versões jornalísticas, as empresas coreanas Heundai e Asia Motors e a empresa tcheca Skoda planejam utilizar esses incentivos para se estabelecer no Brasil. Até 31 de dezembro de 1999 as empresas da indústria automobilística e conexas instaladas nessas regiões poderão beneficiar-se de reduções tarifárias (de 100% para as importações de máquinas e equipamentos, 90% para as de matérias primas e autopeças e 50% para as de veículos terminados) e de impostos (isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados -IPI- para a aquisição de máquinas e equipamentos e redução de 45% para matérias primas e autopeças, isenção do imposto de renda ao lucro).³⁴ Além disso, não estarão obrigadas a cumprir com os índices de nacionalização por um período de cinco anos. Alguns desses benefícios poderão estender-se, a critério do Poder Executivo, até o ano 2010.

Essa medida provocou a reação das montadoras estabelecidas na Argentina, que reclamaram ao seu governo a implementação de algum tipo de medida compensatória no caso de o governo brasileiro não reverter essa situação.³⁵ O governo argentino está analisando a estratégia a seguir nas próximas negociações previstas para inícios de 1997. Um dos principais inconvenientes dessas medidas é que os

³¹ Esse acordo substituiu o acordo bilateral assinado no encontro de Ouro Preto em dezembro de 1994.

³² Os índices médios de nacionalização de veículos terminados e autopeças são os fixados pelas respectivas legislações nacionais. Tanto na Argentina como no Brasil se exige um índice de 60% de conteúdo nacional, ainda que difere a forma de medir dito índice.

³³ Todas as terminais instaladas no Brasil também estão estabelecidas na Argentina, com exceção da Volvo.

³⁴ Esses investimentos também estariam isentos da taxa adicional para a renovação da Marina Mercante e do imposto sobre as operações de câmbio realizadas para o pagamento das importações.

³⁵ Uma proposta é a aplicação das tarifas vigentes para o comércio extrazona aos veículos brasileiros provenientes dos estados favorecidos com as reduções tarifárias e de impostos.

benefícios poderão ser estendidos além da data estabelecida de entrada em vigor do regime automotor comum (1º de janeiro de 2000).

E. Incentivos às exportações

Do mesmo modo que as MNTs e RNTs e as políticas nacionais para o setor automobilístico, a questão relativa aos incentivos à exportação vem adquirindo visibilidade crescente no período recente. Um dos motivos foi o aumento da divergência nas práticas dos dois maiores sócios: enquanto que o governo argentino se viu obrigado a cortar alguns benefícios vigentes devido a questões orçamentárias, o governo brasileiro anunciou novas medidas de estímulo tanto no campo do financiamento de exportações como no âmbito fiscal.

Os Estados-Parte do MERCOSUL concordaram não utilizar incentivos às exportações intrazona com a exceção do financiamento às exportações, a devolução ou isenção de impostos indiretos e os regimes aduaneiros especiais, que poderão ser aplicados com certas restrições.³⁶ O acordo estabelece que no caso do comércio intrazona os sócios poderão conceder financiamento de longo prazo unicamente para as exportações de bens de capital, e em condições e taxas compatíveis com as internacionais. Não obstante, existem divergências sobre a interpretação desses acordos. No caso do Brasil, as linhas oficiais de crédito que beneficiam outras exportações são justificadas sob o argumento de que essas medidas devem ser consideradas como uma assimetria de carácter creditício objeto de negociação no âmbito do comitê técnico encarregado das políticas públicas que distorcem a competitividade.^{37/38} O resto dos países do MERCOSUL também tem linhas de financiamento oficial à exportação, embora de menor magnitude.³⁹

Com relação aos estímulos fiscais, as assimetrias entre os dois maiores sócios também aumentou no período recente. Em agosto de 1996 o governo argentino dispôs a eliminação dos reembolso às exportações intrazona (que estavam vigentes apenas para os bens de capital e os produtos que estavam incluídos nas listas do regime de adequação dos demais sócios) e a redução para os extrazona até um máximo de 10%. Ainda assim, dispôs a suspensão do regime de especialização industrial pelo qual eram concedidas licenças de importação com tarifas preferenciais contra compromissos de exportação. Essas

³⁶ Os Estados Parte podem aplicar incentivos às exportações a terceiros países respeitando os compromissos assumidos ante o GATT/OMC: deverão abster-se de utilizar incentivos cambiais; poderão conceder créditos de fomento e financiamento das exportações quando os mesmos sejam outorgados em condições de prazos e taxas de juros compatíveis com as aceitadas internacionalmente em operações equivalentes; poderão eximir ou reintegrar (total ou parcialmente) os impostos indiretos pagos pelos exportadores e poderão utilizar os mecanismos de *draw back* e admissão temporária.

³⁷ O BNDES dispõe desde julho de 1996 de um Programa de Apoio à Exportação de Produtos Manufaturados que conta com um fundo de US\$1bilhão e beneficia aos setores de calçado, confecções, autopeças, móveis, manufaturas de pedras ornamentais, revestimentos cerâmicos, eletrodomésticos, ferramentas e manufaturas de plástico.

³⁸ A tensão em relação a este tema poderia crescer se concretizam os planos de melhorar as condições de crédito para os exportadores brasileiros. O BNDES está planejando reduzir a taxa de juros e elevar o limite do valor dos empréstimos do Programa de Apoio à Exportação de Produtos Manufaturados. Além disso, o período de financiamento do Finamex (créditos para exportações de bens de capital), também operado pelo banco, poderia passar dos 8 anos atuais para 12 anos.

³⁹ No caso da Argentina, o principal mecanismo de financiamento de exportações é operado pelo Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE), que oferece fundamentalmente financiamento para exportações de bens de capital. Outros bancos públicos e privados também dispõem de linhas de financiamento para exportações. No caso do Uruguai não existe um mecanismo oficial de financiamento das exportações, o Banco Central é que estabelece certas regulamentações que definem os limites máximos para as taxas de juros que podem cobrar os bancos. No Paraguai o Banco Nacional de Fomento é a instituição oficial que financia as exportações, mas não tem sido muito utilizado. O resto do sistema bancário não tem desenvolvido linhas de financiamento importantes para as exportações.

decisões foram confrontadas pelo setor privado argentino com a política de devolução de impostos indiretos incluídos nas exportações, tais como o IPI (Impostos sobre Produtos Industrializados) e o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias), que se aplica no Brasil.⁴⁰ Não obstante, os acordos vigentes no MERCOSUL permitem a devolução dos impostos indiretos para o comércio intrazona de acordo com as normas multilaterais e até que seja harmonizada a política tributária.⁴¹

Os regimes aduaneiros especiais como os *draw back* e a admissão temporária podem ser utilizados no comércio intrazona exclusivamente para os insumos, partes ou peças utilizadas na fabricação de bens que estejam excetuados da TEC, ou aqueles produtos cujos insumos excetuados da TEC superam 40% do valor FOB do produto final, os que caem no âmbito de aplicação do regime de origem.⁴² O objetivo dessa limitação é evitar que os benefícios desses regimes sejam estendidos aos fornecedores de terceiros países. No entanto, os Estados-Parte têm utilizado esses regimes de maneira generalizada.⁴³ Na reunião de Fortaleza foi validada essa situação quando se dispôs que até 1º de janeiro de 1999 não serão aplicadas as limitações previstas para a utilização desses regimes no acordo sobre incentivos às exportações.⁴⁴ Convém lembrar que o Acordo de Complementação Econômica Chile-MERCOSUL autorizou a utilização dos benefícios de *draw back* e a admissão temporária para os produtos beneficiados do programa de liberalização comercial por um período de cinco anos.

Também em relação aos regimes aduaneiros especiais, ficou estabelecido que a CCM será a encarregada de analisar os alcances e limitações de sua utilização no comércio intrazona e de propor os ajustes necessários para preservar a proteção derivada da TEC. O tratamento desses temas no âmbito da CCM começou recentemente, concentrando-se em aspectos tais como a identificação dos bens para os quais se poderá conceder os benefícios, a determinação se os bens excetuados da TEC o são desde o ponto de vista do importador ou do exportador, e a análise do impacto da aplicação desses regimes sobre o regime de adequação. Essas tarefas deveriam se complementar com a revisão dos regimes aduaneiros especiais vigentes nos países membros, visando reduzir as assimetrias que podem existir entre os respectivos mecanismos (por exemplo, em matéria de prazos máximos).

Na reunião de Fortaleza de dezembro de 1996, o GMC resolveu criar um grupo ad-hoc (no âmbito do Subgrupo de Trabalho Nº 7 -Indústria-) para examinar especificamente a situação da política comercial aplicada ao setor de couros. Esse grupo deverá concluir antes de 30 de abril de 1997 uma proposta de tratamento do setor couros e seus manufaturados no comércio intra e extrazona, contemplando a neutralização das políticas nacionais que afetam a competitividade. A questão dos couros tinha sido levada pela CCM ao GMC em novembro, a partir dos questionamentos ao imposto que aplica a Argentina às exportações de couro e *wet blue* com o objetivo de estimular o processamento local.

⁴⁰ Recentemente foi aprovado um projeto de lei pelo qual se exonera totalmente as exportações do ICMS.

⁴¹ No âmbito do comitê técnico de Políticas Públicas que distorcem a competitividade se iniciou os trabalhos de harmonização das medidas tributárias, ainda que os avanços são escassos dada a reticência dos países sócios em ceder graus de liberdade nessa matéria. A princípio as partes concordaram começar a harmonização dos tributos que podem provocar distorções na concorrência regional, especialmente os impostos indiretos. Novos problemas surgiram com a decisão do governo brasileiro de estabelecer um reembolso adicional a fim de restituir os impostos PIS-Pasep e COFINS pagos pelos exportadores durante o ciclo de produção. A restituição é feita através de um crédito sobre o IPI e alguns argumentam que estes impostos não entram na categoria de impostos indiretos (seriam de contribuições sociais) com que sua restituição não seria admissível nas exportações intrazona.

⁴² Os produtos negociados no âmbito do PEC e do CAUCE poderão continuar usando os regimes aduaneiros especiais de *draw back* e admissão temporária.

⁴³ Em fevereiro de 1995 a Argentina limitou o uso dos regimes aduaneiros especiais aos produtos excetuados da TEC, mas três meses depois suspendeu transitoriamente a aplicação dessa medida até que os outros países tomen a mesma medida e assegurem o mesmo tratamento para todos os exportadores do MERCOSUL.

⁴⁴ Convém recordar que o Acordo de Complementação Econômica Chile-MERCOSUL autorizou a utilização dos benefícios de *draw back* e a admissão temporária para os produtos beneficiados do programa de liberalização comercial por um período de cinco anos.

F. Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade

No âmbito da CCM funciona desde abril de 1995 um Comitê Técnico sobre Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade. Seu objetivo é o de identificar aquelas medidas de política pública vigentes em cada Estado-Parte que podem distorcer as condições da concorrência dentro da região pelo seu carácter discriminatório.

Uma vez identificadas, as medidas deverão ser classificadas de acordo com as seguintes categorias: a) medidas que implicam exceções ao regime comercial comum do MERCOSUL, b) medidas de natureza tributária, c) medidas de natureza creditícia, d) medidas associadas ao regime de compras governamentais e e) outras medidas. Com base nessa classificação, o CT deveria identificar as medidas compatíveis e as não compatíveis com o funcionamento da união aduaneira, levando em conta critérios de eficiência econômica, os objetivos gerais do MERCOSUL e as disposições multilaterais. As medidas compatíveis deveriam ser harmonizadas (seja por compatibilização geral das normas vigentes ou mantendo-as com a devida justificativa), enquanto que as medidas incompatíveis deveriam ser eliminadas progressivamente.

Originalmente, as propostas do CT deveriam ter sido submetidas à aprovação da CCM antes de 30 de junho de 1995. Mas a complexidade das atividades e as diferentes posições dos Estados-Parte impediram o cumprimento desse prazo. Até o momento, tem-se intercambiado informação sobre as políticas públicas que distorcem a competitividade com a qual se elaborou uma lista consolidada. Nesses trabalhos surgiram algumas diferenças entre os países quanto ao âmbito das medidas que deveriam ser incluídas na agenda. Mesmo assim, foi iniciada a discussão em torno dos critérios passíveis de utilização para a harmonização ou eliminação das medidas identificadas.

Em Fortaleza, o CMC instruiu ao GMC para que forme um grupo ad-hoc com o objetivo de assessorar sobre o tratamento das políticas públicas que distorcem a competitividade. Levando em conta os trabalhos já realizados, antes de 30 de junho de 1997 esse grupo deverá revisar e em todo caso redefinir os critérios, os procedimentos, o âmbito das medidas estabelecidas originalmente, assim como assegurar a disciplina das políticas públicas que distorcem a competitividade. Na prática, são poucos os avanços registrados nessa matéria devido às importantes assimetrias de política pública que existem entre os Estados Parte. Dada sua potencial influência sobre os fluxos de comércio e a localização do investimento, essa matéria constitui um aspecto chave da agenda futura.

G. Protocolo para a Defesa da Concorrência

As pautas básicas sobre defesa da concorrência foram acertadas mediante a Decisão 21/94. Nas discussões levadas a cabo no Comitê Técnico N° 5 de Defesa da Concorrência surgiram fortes assimetrias na ordem jurídica interna dos países. Enquanto que a Argentina e o Brasil já dispõem de leis na matéria, nem Paraguai nem Uruguai têm legislação a respeito. Mesmo assim, embora não existam diferenças substanciais em relação ao âmbito de aplicação e à tipificação das condutas proibidas nas legislações argentina e brasileira, a lei desse primeiro trata somente de condutas anticompetitivas enquanto que a do segundo também inclui normas sobre controle de fusões e aquisições. Também existem diferenças com respeito à conformação dos órgãos de aplicação, o procedimento e as sanções.

Em outubro de 1996 os presidentes da Comissão Nacional de Defesa de Concorrência da Argentina e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Brasil assinaram uma Carta de Intenção para estabelecer um programa de cooperação na matéria de defesa da concorrência entre os dois países. Concordaram também em dar assistência ao Paraguai e ao Uruguai para o desenvolvimento de mecanismos legais e para a criação de instituições para a defesa da concorrência.

O Protocolo de Defesa da Concorrência pretende ser um instrumento de proteção ante práticas desleais e de maior eficácia para a análise das fusões e aquisições no âmbito do MERCOSUL. O documento contém normas específicas sobre práticas restritivas à concorrência e um capítulo sobre atos de concentração. Os dois órgãos de aplicação são a Comissão de Comércio do MERCOSUL e o Comitê de Defesa da Concorrência. No capítulo sobre procedimentos se faz menção ao Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias como instância final em caso de falta de consenso.

Embora já existisse um acordo sobre a maioria dos itens, na reunião de novembro de 1996 do CT N° 5 os governos argentino, paraguaio e uruguaio consideraram necessário que um Protocolo de Defesa da Concorrência incluísse um capítulo referente à assistência estatal às empresas, já que estas geram distorções nas condições de concorrência no âmbito regional. O Brasil rejeitou essa postura sobre a base de que as “ajudas de Estado” não são um assunto previsto pela Dec. 21/94 e que deve ser tratado pelo Comitê Técnico N° 4 de Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade.

Na reunião do GMC em Fortaleza, a Argentina submeteu a aprovação do Protocolo a inclusão de um artigo sobre a assistência estatal e a vigência das legislações nacionais sobre direitos *antidumping* e compensatórios ao comércio intrazona, enquanto não seja aprovado o Capítulo 1 (medidas *antidumping*) do Regulamento Comum sobre Práticas Desleais de Terceiros Países, que se aplicaria também ao comércio intra-MERCOSUL. A proposta argentina revisava o acordo dos Estados-Parte (Res. 129/94) de substituir a legislação *antidumping* dentro do mercado interior pela legislação de defesa da concorrência.

O argumento para substituir uma legislação por outra reside no fato de que em um mercado único não existem diferenças entre preços de exportação e preços internos e que, de qualquer modo, o que as políticas de *antidumping* devem combater são as práticas de preços predatórios, sendo que para atingir esse objetivo o instrumento apropriado é uma legislação de defesa da concorrência. Para a Argentina esse argumento teria validade uma vez que esteja consolidada a união aduaneira, sendo necessário até então o uso da legislação *antidumping*. As posições adotadas pelos dois maiores Estados-Parte do MERCOSUL refletem a intensidade com que se tem usado o mecanismo em um e outro caso e o caráter de suas políticas públicas de incentivo ao setor privado.

Finalmente, o Protocolo foi aprovado pelo CMC (Dez 18/96) com a incorporação de um artigo sobre as ajudas do Estado no capítulo de medidas transitórias. No mesmo, os Estados-Parte se comprometem, em um prazo de dois anos, a elaborar normas e mecanismos comuns que disciplinem as ajudas do Estado que possam restringir ou distorcer a concorrência e afetem o comércio entre os países sócios. Também, foi estabelecido que até 31 de dezembro do ano 2000, as investigações sobre *dumping* realizadas por um Estado Parte com relação às importações originadas de outros membros serão realizadas de acordo com as legislações nacionais. Durante esse prazo os países analisarão as normas e condições nas as quais o tema será regulado no MERCOSUL.

CAPITULO IV. POLÍTICAS COMUNS

Uma união aduaneira supõe a implementação de políticas comuns em um certo número de áreas. No mínimo, uma união aduaneira deve adotar uma tarifa externa comum (TEC), assim como procedimentos aduaneiros comuns para assegurar que a entrada dos bens no mercado ampliado ocorra em condições similares qualquer que seja o seu ponto de entrada. O MERCOSUL é uma união aduaneira em formação, uma vez que os Estados-Parte se encontram em transição para a vigência completa da TEC e ainda não atingiram uma uniformidade normativa e prática dos procedimentos aduaneiros, continuando com a exigência de requisitos de origem à totalidade do comércio.

A. Tarifa externa comum

O principal instrumento de política comercial comum formalmente vigente no MERCOSUL é a TEC aplicada às importações provenientes de extrazona. A TEC acertada inclui onze níveis tarifários de 0 e 20%, com uma tarifa média de 11,3%. Quase 88% do universo tarifário têm sua TEC vigente desde 1º de janeiro de 1995. Os 12% restantes pertencem a setores transitoriamente excluídos (açúcar e automóveis), aos setores de bens de capital, informática e telecomunicações e aos produtos incluídos nas listas nacionais de exceção. O acordo sobre a TEC contempla uma taxa tarifária máxima de 14% para bens de capital -que deverá entrar em vigor no ano 2001- e um máximo de 16% para os produtos de telecomunicações e informática -que deverá ser efetivada no ano 2006.⁴⁵ No caso de bens de capital, para o Uruguai e para o Paraguai o período de convergência será estendido até 1º de janeiro de 2006. A convergência será feita em parcelas anuais com carácter ascendente ou descendente de acordo com a tarifa nacional de partida.

As listas nacionais de exceção incluem um máximo de 300 (399 para o Paraguai) produtos excetuados da TEC (Tabela IV.1). Essas exceções estarão vigentes até 31 de dezembro de 2000, exceto para o Paraguai, que poderá manter as suas até o ano 2006.⁴⁶ A convergência à TEC será gradual, linear e automática por meio de um cronograma ascendente ou descendente, da mesma forma que para os setores de bens de capital, informática e telecomunicações. Os Estados-Parte podem antecipar o processo de convergência à TEC, mas, ao contrário do regime de adequação, de forma irreversível.

O acordo sobre a TEC também estabelece que todas as importações provenientes de zonas aduaneiras especiais, zonas de processamento de exportações ou zonas francas deverão pagar a TEC ou a tarifa nacional (se o produto estiver excetuado da TEC). Entre a Argentina e o Brasil está em vigor uma exceção até o ano 2013 para os produtos fabricados nas zonas aduaneiras especiais de Terra do Fogo (Argentina) e Manaus (Brasil).

A maioria dos países do MERCOSUL continua cobrando a TEC às importações de extrazona que ingressam por outro Estado-Parte. Alguns justificam essa prática na inexistência de uma lista consolidada com as posições excetuadas, embora isso permitiria a exigência de requisitos de origem para todos os produtos mas não para cobrar a TEC a um produto de extrazona que já a tenha pago. De fato, mesmo existindo uma lista consolidada, os Estados-Parte poderiam continuar exigindo requisitos de origem e o pagamento da TEC para um produto de extrazona não sujeito ao regime de origem que entre por outro

⁴⁵ No âmbito do CT Nº 1 da CCM está em discussão o tratamento tarifário para bens não produzidos no MERCOSUL pertencentes aos setores de bens de capital, informática e telecomunicações. Esses bens teriam uma tarifa zero e uma lista comum para os quatro países.

⁴⁶ As posições incluídas no regime de adequação que implique exceções à TEC têm que convergir à TEC negociada em 1º de janeiro de 1999 nos casos da Argentina e do Brasil e um ano mais tarde nos do Paraguai e do Uruguai.

Estado-Parte simplesmente porque não existe um mecanismo de distribuição da arrecadação aduaneira. Essa prática está autorizada expressamente para os produtos que cumprem com certas condições dadas pelas Disposições Transitórias das normas de aplicação de despacho aduaneiro aprovadas pelo Dec. Num 16/94 do CMC. O CT N° 2 da CCM está atualmente discutindo o alcance dessa autorização, tendo em vista a inexistência de um critério uniforme para a cobrança da TEC a importações de extrazona que entram por um Estado-Parte e logo são reexportadas para outro.⁴⁷

Por conseguinte, o problema central parece ser a inexistência de mecanismos de distribuição da arrecadação aduaneira e ausência de uma normativa clara que indique quais são os procedimentos para o caso que se tenha que cobrar o diferencial entre a tarifa nacional e a TEC se o produto ingressa via um país sócio e logo é reexportado a outro que o tenha excetuado por cima. Esse último caso deveria estar expressamente contemplado nas disposições transitórias do código aduaneiro, que estariam vigentes até que sejam eliminadas todas as exceções à TEC e outros casos de política comercial não comum.

Além disso, continuam vigentes outras exceções à TEC adicionais às negociadas originalmente, cuja permanência estende o âmbito de aplicação das regras de origem, dificultando a livre circulação de bens (de todas maneiras estão sendo exigidos requisito de origem a todos os produtos), e gera distorções na concorrência entre os Estados-Partes por divergências na estrutura de proteção efetiva. Entre estas se destacam:

- O mecanismo estabelecido em junho de 1996 pelo qual a CCM pode aprovar reduções tarifárias ante problemas de abastecimento a um máximo de 20 produtos por país com validade máxima de 1 ano.⁴⁸ Os quatro Estados-Parte usaram esse mecanismo para um grupo reduzido de produtos, sendo o Brasil o país que incluiu o maior número de produtos. Esse sistema é mais restritivo que os anteriores, dado que permite um número menor de exceções à TEC com a exigência adicional de que seja estabelecido um limite quantitativo para fazer uso do benefício.⁴⁹ Mas também é mais ágil porque não necessita a ratificação do GMC. Tampouco autoriza aos demais Estados-Parte a acompanhar a redução tarifária para os produtos incluídos por um deles. No mês de junho o GMC também autorizou extraordinariamente o Brasil a incorporar entre suas exceções à TEC 18 itens tarifários com alíquotas superiores à TEC que vão desde 22 até 56%. Essa medida foi solicitada por esse governo em um contexto de pressões protecionistas devido ao agravamento do déficit comercial em 1996.

⁴⁷ A rigor, deveria ser desenhado um mecanismo para aqueles produtos que estão sujeitos à aplicação do regime de origem e que ingressam de extrazona a um Estado Parte e logo passam a outro que o tem como exceção por cima da TEC, em cujo caso esse deveria cobrar o diferencial entre a tarifa nacional e a TEC.

⁴⁸ Esses produtos poderão ser substituídos ou renovados no fim de cada semestre. A alíquota aplicada à importações de extrazona não poderá ser inferior a 2% (em casos excepcionais a CCM poderá autorizar alíquotas de 0%). Os mesmos estarão sujeitos ao regime de origem, contemplando a possibilidade de que a solicitude de algum país sócio a CCM possa estabelecer requisitos de origem para os bens com eles produzidos nos casos nos quais os insumos objeto dessas medidas superem 40% do valor FOB do produto final.

⁴⁹ O novo mecanismo substituiu a lista Dallari e o sistema de garantia para o abastecimento de matérias primas e insumos, ambos estabelecidos em princípios de 1995. A lista Dallari (que permitia 150 exceções adicionais à TEC para enfrentar “estrangulamentos” no abastecimento) autorizava ao governo brasileiro a modificar cada três meses a nominata e as alíquotas de um máximo de 75 itens tarifários. Os outros Estados-Parte tinham a faculdade de aderir à redução tarifária de modo a preservar condições equivalentes de concorrência na região. A lista Dallari foi-se reduzindo paulatinamente até atingir 10 produtos no período abril-junho de 1996. Por outro lado, o sistema de garantia permitia que ante problemas de abastecimento regional de matérias primas e insumos os quatro Estados-Parte adotassem reduções tarifárias (mantendo uma margem de preferência regional) para um máximo de 50 itens. Essas medidas deviam ser previamente avaliadas e aprovadas pela CCM e ratificadas pelo GMC. Os outros Estados Parte podiam aderir à redução tarifária durante o período de vigência da medida. Neste momento foi estabelecido que esse mecanismo estaria vigente até 28 de abril de 1996, mas foi prorrogado por mais um ano. Antes de concluir sua vigência, foi substituído pelo mecanismo estabelecido em junho de 1996.

- A vigência de acordos preferenciais bilaterais com outros países da ALADI.⁵⁰
- Os regimes especiais de importação.⁵¹ Em junho de 1996 foi criado um Comitê Especial no âmbito da CCM encarregado de analisar e identificar os produtos beneficiados visando avaliar a necessidade de sua incorporação na lista consolidada de produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL.

Um caso especial é o do setor têxtil. Em fins de 1994 foi criado um Comitê Técnico no âmbito da CCM para analisar a conveniência de adotar uma política externa comum para o setor e, se fosse o caso, defini-la. Por enquanto, os Estados-Parte foram autorizados a aplicar medidas frente a importações de extrazona (sem que isso implique a inclusão de novas exceções à TEC) e assumiram o compromisso de não cobrar direitos específicos no comércio intrazona de têxteis.⁵² O CT deveria levar à CCM antes de 30 de junho de 1995, um relatório sobre o comércio de produtos têxteis e seus efeitos sobre a região, assim como as recomendações que considerar necessárias e as ações de política comercial que o MERCOSUL deveria adotar, considerando a entrada em vigor dos acordos da OMC.

As diferenças existentes entre os Estados-Parte com relação às condições de competitividade e do impacto dos fluxos de comércio extrazona sobre seus respectivos setores têxteis dificultaram as tarefas do CT. Não obstante, as políticas diferenciadas em alguns casos estendem seu efeito ao comércio intrazona. Por esse motivo, a CCM redefiniu em setembro de 1996 a agenda de trabalho do CT do setor têxtil.⁵³ As pautas estabelecidas foram pouco precisas e não foram definidos prazos para complementá-las. Embora tenha sido incluído o tema da política comercial comum, as prioridades são a eliminação das barreiras remanescentes que afetam o comércio intrazona.

Em meados de 1996 surgiu um conflito entre o Brasil e os outros sócios do MERCOSUL devido à medida anunciada pelo governo daquele país pela qual era reduzido o prazo para o financiamento e importações têxteis de 180 para 30 dias como requisito para estender as guias de importação. Finalmente, o governo brasileiro eliminou a exigência para a importação de produtos têxteis originários e produzidos no MERCOSUL.⁵⁴

⁵⁰ Deve ser estacado que os produtos intercambiados no marco desses acordos estão sujeitos a um regime de origem menos exigente que o do MERCOSUL.

⁵¹ Como os regimes de importação de bens integrantes de plantas chave em mão (Argentina), de incentivos fiscais para os investimentos de capital nacional e estrangeiro (Paraguai), de promoção industrial (Uruguai) e a isenção tarifária para a importação de produtos esportivos (Brasil).

⁵² Os Estados Parte incluíram vários produtos têxteis e de calçado nas listas do regime de adequação e na de exceções à TEC.

⁵³ O comitê técnico deverá: a) relacionar os instrumentos de política comercial extrazona com o fim de harmonizar a longo prazo e analisar suas repercussões intrazona, b) acompanhar a evolução das correntes de comércio intrazona e extrazona, tratando de avaliar a eficácia dos instrumentos de política comercial utilizados pelos países sócios, c) acompanhar e promover a remoção dos obstáculos aos fluxos de comércio intrazona de produtos têxteis e de vestuário, e d) desenvolver uma regulamentação tendente a padronizar as normas técnicas relativas ao comércio de produtos têxteis e do vestuário do MERCOSUL.

⁵⁴ Surgiu também um problema com a Argentina quando há alguns meses as autoridades colocaram a exigência de etiquetado e certificação de origem para as importações de certos produtos de calçado e têxteis, afetando em alguns casos as remessas provenientes de outros Estados-Parte.

TABELA IV.1
MERCOSUL: EXCEÇÕES À POLÍTICA COMERCIAL COMUM

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Bens de capital				
Posições tarifárias	aprox. 1100	aprox. 1100	aprox. 1100	aprox. 1100
TEC máxima	14%	14%	14%	14%
Convergência	1-1-2001	1-1-2001	1-1-2006	1-1-2006
Informática e telecomun.				
Posições tarifárias	aprox. 400	aprox. 400	aprox. 400	aprox. 400
TEC máxima	16%	16%	16%	16%
Convergência	1-1-2006	1-1-2006	1-1-2006	1-1-2006
Listas nacionais				
Posições tarifárias*	300/(206)	300/(0)	399/(288)	300/(362)
Produtos **	Prod. químicos (A/D), Instrumental de precisão (A/D), Maq. e equipamentos (D), Prod. siderúrgicos (A/D), Têxteis e calçado (A/D), Papel (D), Prod. Alimentícios (A/D), Móveis (D), brinquedos (D), Plástico (D), borracha (A/D), Madeira (D), Mat. Transporte (D).	Maquinaria e equipamentos (D), Química (A/D), Transporte (D), Têxteis (A) e calçado (D), Papel e cartão (A), Derivados de petróleo (D), Couros e peles (A), Alimentos (A/D).	Produtos químicos, Maquinaria e equipamentos, Siderurgia, Têxteis e Calçado, Alimentos, Produtos farmacêuticos, Brinquedos, Plásticos e borracha, Papel e cartão, Manufaturas de vidro e cerâmica.	Produtos químicos (A), Plásticos e borracha (A), Produtos siderúrgicos (A/D), Têxteis (A), Produtos farmacêuticos (A), Maquinaria e equipamentos (A), Papel e cartão (A/D), Couros e peles (A).
Açúcar	Política comercial comum para o ano 2001.			
Automotriz	Política comercial comum a partir do ano 2000			

* As exceções à TEC derivadas do regime de adequação não se contabilizam aos efeitos do limite estabelecido (indicadas entre parêntesis). Essas posições devem convergir à TEC negociada em 1999 no caso da Argentina e do Brasil e um ano mais tarde no caso do Paraguai e do Uruguai. O número de posições incluídas é o máximo autorizado.

** A: Convergência tarifária ascendente/D: Convergência tarifária descendente. No caso do Paraguai, todos os seus produtos excetuados têm convergência ascendente.

Fonte: Elaborado em base às Decisões 7/94, 19/94, 29/94 e 16/96, Resoluções 48/94 e 124/94 e listas nacionais de exceção

B. Assuntos aduaneiros

Um elemento de vital importância para o funcionamento da união aduaneira é a plena vigência de um Código Aduaneiro negociado entre os Estados-Parte (Decisão 25/94), ao que se acrescenta a necessidade de concluir suas normas de aplicação, de implementar os controles integrados de fronteira, de interconectar os sistemas informáticos das administrações aduaneiras, de coordenar a luta contra os ilícitos aduaneiros e de aperfeiçoar a adoção uniforme de critérios de valorização aduaneira. A continuação se detalha o estado de situação atual em cada um dos temas mencionados, o que revela que ainda ficam muitas questões pendentes, entre elas as referentes à internalização de normas. De fato, em termos de assuntos aduaneiros existe uma assimetria significativa entre a massa de normas acertadas e as que foram efetivamente internalizadas pelos Estados-Parte.

Em relação ao Código Aduaneiro, até outubro de 1996 o único país que o tinha ratificado era o Paraguai (mediante a Lei N° 621/95). Na Argentina estava sendo estudado pelo Poder Executivo, enquanto que no Brasil contava com a sanção favorável da Câmara de Deputados e estava sendo analisado pelo Senado Federal. No Uruguai tinha sido levado recentemente à Câmara de Deputados.

Em relação aos controles de fronteira, o Acordo de Recife dispôs a aplicação de Controles Integrados na Fronteira entre os Estados-Parte.⁵⁵ Esse acordo foi incorporado à legislação de quase todos os países (salvo o Paraguai, onde está em processo de implementação). Os quatro países aprovaram uma nominata de dezesseis pontos de fronteira com controles integrados (Res. 8/94)⁵⁶ e acertaram o regulamento administrativo dos organismos coordenadores na área de controle integrado. Até outubro de 1996, o único país que tinha incorporado as duas disposições na sua legislação era a Argentina, enquanto que o Uruguai o tinha feito com a primeira resolução (no Paraguai a mesma estava em processo de implementação) e o Brasil com a segunda.

Em setembro de 1996 os maiores avanços na implementação dos controles integrados foram registrados entre a Argentina e o Uruguai e entre a Argentina e o Paraguai, principalmente no que diz respeito ao controle integrado de trânsito vicinal e turístico e de cargas transportadas por caminhão (não por ferrovia). O único avanço registrado em relação aos controles integrados do Brasil com outro Estado-Parte está relacionado com o ponto de fronteira de Santana do Livramento/Rivera, onde já funciona o controle para o transporte de carga por caminhão (Tabela IV.2). Os argumentos usados para justificar o lento avanço na implementação dos controles integrados de fronteira, pelo menos para o Brasil e para a Argentina, são a existência de normas desiguais nos organismos de controle aduaneiro entre os países e a inadequada infraestrutura nos postos de aduana. Esse é o caso de Paso de los Libres / Uruguai e Puerto Iguazú / Foz do Iguazú, os dois pontos de acesso entre ambos os Estados Parte.

O caso de Paso de los Libres/Uruguai corresponde a um dos pontos de fronteira com controle integrado estabelecido pela Res. 8/94 e constitui o ponto de acesso mais importante das exportações argentinas (medidas em valor) ao mercado brasileiro e a principal saída das exportações do Brasil (em valor) à Argentina. De acordo com a resolução mencionada, o controle integrado nessa passagem fronteiriça deverá funcionar da seguinte maneira: o controle do trânsito vicinal e turístico será realizado por funcionários dos dois países na cabeceira da ponte de Paso de los Libres e o controle de cargas

⁵⁵ Por pontos de controle integrado se entende áreas onde as autoridades competentes dos países limítrofes verificam com procedimentos compatíveis e, se possível de forma simultânea, o cumprimento das disposições legais e administrativas referentes a saída e a entrada de pessoas e de mercadorias.

⁵⁶ Dois pontos de fronteira correspondem à Argentina e ao Brasil, dois à Argentina e ao Paraguai, três à Argentina e ao Uruguai, três ao Brasil e ao Paraguai e seis ao Brasil e ao Uruguai. Estão previstos dezesseis controles integrados de trânsito vicinal e turístico, outros dezesseis de cargas trasladadas por caminhão e três de cargas transportadas por ferrovia.

transportadas em caminhão e por ferrovia será feito em ambas as cabeceiras. O critério geral para o controle aduaneiro é que o país de entrada seja o país-sede dos controles.⁵⁷ Nesse caso, argumenta-se que a inadequada infra-estrutura de Paso de los Libres (além da falta de adoção de atos normativos internos em cada país) constitui um freio à implantação do controle integrado.

Na fronteira Puerto Iguazú/Foz do Iguazú existe atualmente um Sistema de Controle Integrado localizado na cabeceira brasileira da ponte, onde trabalham funcionários dos dois países. Pela Res. 8/94 pretendia-se que o controle integrado de trânsito vicinal e turístico e de cargas do transporte automotor fossem realizados em ambas as cabeceiras. Novamente, a falta de obras de infra-estrutura e de normas comuns não permitiram o estabelecimento de um controle integrado.

TABELA IV.2
NÚMERO DE CONTROLES IMPLEMENTADOS E NÃO IMPLEMENTADOS DE ACORDO
COM OS PAÍSES ENVOLVIDOS
(setembro de 1996)

PAÍSES	TRANSITO VICINAL E TURÍSTICO		CARGAS TRANSPORTADAS			
	SIM	NÃO	POR CAMINHÃO		POR TREM	
			SIM	NÃO	SIM	NÃO
ARGENTINA-BRASIL		2		2		1
ARGENTINA-PARAGUAI	1	1	2			1
ARGENTINA-URUGUAI	3		2	1		1
BRASIL-PARAGUAI		3		3		
BRASIL-URUGUAI		6	1	5		
TOTAL	4	12	5	11		3

Fonte: Elaboração baseada na Ata 3/96 do Subgrupo de Trabalho de Assuntos Aduaneiros.

Alguns dos problemas que surgem como resultado da falta de coordenação entre as aduanas de um mesmo ponto fronteiriço são a diferença de horários e a duplicação de atuações em cada um dos postos, prolongando a duração dos trâmites e aumentando, portanto, os custos de operação.

O valor em aduana das mercadorias importadas serve de base para a aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC) e qualquer outra tributação não-tarifária estabelecida por disposições comunitárias específicas. O controle é feito de forma seletiva, conforme as normas de aplicação para o despacho aduaneiro. Nos quatro países já existe a legislação relacionada com as Decisões 16/94 de despacho aduaneiro e 17/94 de valorização aduaneira de mercadorias. Não obstante, está pendente no Brasil e no Paraguai a legislação relacionada às pautas gerais de ambas as decisões. Na reunião de Fortaleza se encomendou ao Comitê Técnico de Assuntos Aduaneiros seguir avançando com as tarefas para a implementação de um sistema uniforme de aplicação dos critérios de valorização.⁵⁸

⁵⁷ Isso quer dizer que todos os trâmites relativos a exportações brasileiras à Argentina serão realizados no “Controle Terminal de Cargas” em Paso de los Libres e os vinculados a exportações argentinas ao Brasil serão controlados na Estação Afandegária da Fronteira, em Uruguiana.

⁵⁸ A magnitude das tarefas pendentes em matéria aduaneira tem transformado essa área em uma tema chave para a cooperação técnica. Nesse sentido, em junho de 1996 foi celebrado em Recife a primeira Reunião de Diretores Gerais de Aduanas da União Europeia e do MERCOSUL no âmbito do Programa de Cooperação e Assistência Técnica MERCOSUL/UE. Assistiram representantes das aduanas do Chile e da Bolívia. Os Estados-Parte manifestaram seu interesse em receber assistência técnica em torno dos seguintes temas: regimes econômicos aduaneiros (como mecanismos de integração, zonas francas e depósitos aduaneiros, comparação de regulamentos da UE e MERCOSUL), informatização dos procedimentos aduaneiros e luta contra ilícitos comerciais e tráfico de drogas.

Do mesmo modo, os sistemas de informação não estão desenvolvidos o suficiente para serem interconectados, tampouco existe um acordo sobre o conteúdo da informação a ser intercambiada entre as aduanas.

Por meio da Resolução 125/94 foram negociadas as normas sobre delitos e penalidades aduaneiras. Fica faltando que as mesmas sejam incorporadas às respectivas legislações nacionais.

C. Regulamento sobre Práticas Desleais e Salvaguardas

O Comitê Técnico Nº 6 de Práticas Desleais e Salvaguardas está concentrado na elaboração de dois projetos, um relacionado com as práticas desleais (*dumping* e subsídios) e o outro relacionado com as medidas de salvaguardas contra terceiros países, seguindo as diretrizes dos Acordos da OMC. A data final para a apresentação de ambos os projetos de regulamentação à CCM vem sendo adiada sucessivamente, sendo que o prazo que rege atualmente é de 30 de julho de 1997. Os adiamentos sucessivos são justificados pela complexidade técnica das tarefas e da interpretação e compatibilização de textos redigidos em diferentes idiomas. A elaboração do regulamento sobre *dumping* se encontra em sua fase final.

No encontro de Fortaleza do GMC houve um debate sobre o Regulamento Comum Relativo a Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países Não-Membros do MERCOSUL. A Argentina impôs como condição a aprovação pelos demais Estados-Parte de um estudo sobre um mecanismo excepcional para a aplicação de salvaguardas intrazona. Finalmente, a posição argentina não obteve consenso e o Protocolo foi aprovado pelo CMC como Decisão 17/96.

O Regulamento Comum estabelece as normas de aplicação de medidas de salvaguarda, entendidas como as medidas previstas no Artigo XIX do GATT 1994 e o Acordo de Salvaguardas da OMC. O MERCOSUL poderá tomar uma medida de salvaguarda para um produto como entidade única (se o aumento das importações de um produto prejudica ou ameaça prejudicar gravemente a produção doméstica da sub-região) ou em nome de um dos seus Estados-Parte. As medidas de salvaguarda serão aplicadas a todos os produtos importados independentemente de sua procedência. Os produtos têxteis foram excetuados já que serão regidos pelo Acordo de Têxteis e Vestuário da OMC.

O Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas será a entidade que determinará se existe ou não prejuízo ou ameaça de prejuízo grave. A CCM determinará o início das investigações e a adoção de medidas de salvaguarda. Qualquer decisão sobre o uso de medidas de salvaguarda será notificada pela Presidência Pro Tempore ao Comitê de Salvaguardas da OMC.

A medida de salvaguarda será aplicada como um aumento do imposto de importação. No caso de serem usadas restrições quantitativas, essas não poderão reduzir o volume de importações a níveis inferiores à média dos três últimos anos representativos. O período máximo para a aplicação da medida é de quatro anos, com a possibilidade de prorrogação. O período de aplicação de uma medida não poderá exceder os oito anos. Nos casos de urgência poderão ser aplicadas medidas de salvaguardas provisórias por um prazo não superior a duzentos dias.

Durante um período de dois anos (1997/98), até a adequação das normas dos países membros, esses aplicarão suas legislações nacionais sobre a matéria conforme as Disposições Transitórias do Regulamento Comum.

D. Protocolo para a Defesa do Consumidor

Por meio da Resolução 126/94 foi encomendada ao Comitê de Defesa do Consumidor a continuação dos trabalhos destinados à elaboração um projeto de Regulamento Comum para a Defesa do Consumidor. O objetivo é o de garantir os direitos do consumidor no âmbito sub-regional, sem que isso implique criar entraves desnecessários ao comércio.

A Defesa do Consumidor é um ramo recente do Direito. O Brasil conta desde o começo da década com um Código de Defesa do Consumidor e tem uma centena de órgãos de proteção ao consumidor que prestam assessoria jurídica sobre a matéria. Embora a data prevista para a conclusão do Regulamento Comum fosse 30 de novembro de 1996 (de acordo com a Dir. 23/95), na reunião de Fortaleza foram aprovados como resoluções cinco dos doze capítulos referentes ao conceito (consumidor, fornecedor, etc.), direitos básicos e proteção da saúde e segurança do consumidor, publicidade e garantia contratual de produtos e serviços. De todos os modos, o Protocolo só entrará em vigor uma vez que tenham sido aprovados todos os capítulos e sejam incorporados às legislações nacionais dos Estados-Parte. Ficam pendentes de acordo as questões relativas à oferta de produtos e de serviços, práticas abusivas do lado da oferta, proteção contratual, contrato de adesão e cláusula de localização transitória.

Uma vez que os países sócios acertem a totalidade do Regulamento Comum de Defesa do Consumidor entrará em vigor o Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo aprovado em dezembro último pelo CMC (Dez. 10/96). Esse Protocolo determina a jurisdição internacional em matéria de relações de consumo entre fornecedores de bens ou serviços e consumidores. A partir da sua entrada em vigor, os consumidores que forem prejudicados por algum motivo (por exemplo, pela venda de produtos com defeitos) poderão demandar nos tribunais de suas próprias cidades a qualquer empresa da região.

CAPITULO V. HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E “APROFUNDAMENTO”

O Mandato de Assunção para a Consolidação do Mercado Comum do Sul aprovado por decisão do CMC em dezembro de 1995 estabeleceu um “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000” que, junto com os aspectos de consolidação e aperfeiçoamento da união aduaneira (consolidação do livre comércio e das condições de concorrência intra-MERCOSUL, aperfeiçoamento da política comercial comum e desenvolvimento jurídico-institucional), colocou o “aprofundamento” do processo de integração sub-regional como um objetivo prioritário. Nesse documento como aprofundamento foram identificados temas como o progresso necessário até atingir o mercado comum, as relações exteriores e as outras dimensões da integração (meio ambiente; relações trabalhistas, emprego e segurança social; cultura; saúde; educação; ciência e tecnologia; propriedade intelectual; cooperação policial e migrações). Nessa seção serão tratados alguns desses temas, prestando uma atenção especial aos avanços registrados desde a aprovação do mandato.

Assuntos Trabalhistas

À medida que avança a união aduaneira as assimetrias nacionais em termos de legislação trabalhista vão adquirindo maior visibilidade e importância. Um caminho possível para seu tratamento é a harmonização, não sendo essa necessariamente a única opção aberta. Uma questão chave reside, precisamente, em identificar quais os aspectos das respectivas legislações trabalhistas requerem harmonização e quais podem ser deixadas ao livre âmbito da concorrência entre instituições e princípios regulamentários diversos. Para isso é preciso previamente conhecer mais profundamente as legislações nacionais desde uma perspectiva comparada, dado o pouco que se avançou na matéria pese aos cinco anos passados desde a assinatura do Tratado de Assunção. Essa é uma das tarefas especificadas na Pauta Negociadora Prioritária elaborada pelo Subgrupo Técnico N° 10 de Assuntos de Trabalho, Emprego e Segurança Social e aprovada em outubro de 1996 pelo GMC (Res. 115/96).

Embora a agenda da Pauta Negociadora seja bastante vasta, nenhuma das tarefas previstas tem prazos superiores a dois anos.⁵⁹ Os temas estão agrupados em três comissões: a) relações de trabalho, b) emprego, migrações, qualificação e formação profissional, e c) saúde, segurança, inspeção de trabalho e segurança social. A Pauta Negociadora aprovada tem como base a Recomendação 1/96 que o Subgrupo Técnico N° 10 levou ao GMC. Essa recomendação incorporava entre as tarefas do Subgrupo a avaliação e observância da lista consensual de convenções da OIT e outros instrumentos internacionais, e a continuação do estudo da “Carta de Direitos Fundamentais em Matéria Trabalhista do MERCOSUL”, as quais não foram incluídas na Pauta Negociadora. Isso ocorreu devido à oposição da Argentina, que considerou necessário primeiro “analisar a dimensão social do processo de integração e as diversas alternativas para sua formulação institucional”. Essa tarefa foi a que finalmente foi agregada à Pauta Negociadora do SGT N° 10 na Reunião de Fortaleza como Res. 153/96.

A ratificação de acordo com os convênios da OIT e a realização de uma carta social do MERCOSUL são iniciativas seguidas com particular interesse pelos sindicatos, e respondem ao temor de que sejam produzidos episódios do denominado “dumping social” devido às assimetrias existentes em termos de regulações trabalhistas. O objetivo da carta social comum é o de estabelecer bases homogêneas na área

⁵⁹ As tarefas encomendadas são a análise comparada sobre as instituições jurídicas e relações coletivas acertadas pelos Estados-Parte, o estudo dos custos do trabalho em setores econômicos específicos, a harmonização de normas de saúde, segurança, meio ambiente de trabalho, a coordenação de mecanismos de controle no âmbito das inspeções de trabalho, a criação de um sistema de certificação ocupacional válido para os quatro países, o seguimento do impacto do processo de integração no emprego e a incorporação do tema das migrações de mão de obra nos diagnósticos de emprego setoriais.

trabalhista (em relação à contratação de trabalho, remuneração por tempo de trabalho, proteção em termos de higiene e segurança, férias, décimo terceiro salário, etc.) e a coordenação entre as entidades sindicais.

O sindicalismo nos países do MERCOSUL começou a transformar-se gradualmente em um ator no processo de integração. A Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), que surgiu há uma década e que tinha estado em ostracismo até 1991, ressurgiu com o objetivo de coordenar as estratégias das organizações sindicais da região. Essa entidade agrupa as centrais dos quatro membros do MERCOSUL, Bolívia e Chile. A primeira demonstração do movimento sindical articulada entre os países da região foi em dezembro, quando a CCSCS resolveu comemorar o Dia Internacional da Luta pelos Direitos Humanos dos Trabalhadores do MERCOSUL. A manifestação coincidiu com a realização do encontro de Fortaleza e consistiu em caminhadas em algumas cidades da região. Os sindicalistas entregaram à Comissão Parlamentarista Conjunta do MERCOSUL um documento com quatro reivindicações: a) a aprovação da carta de direitos dos trabalhadores; b) a criação de mecanismos para a realização de negociações coletivas no MERCOSUL; c) a definição de uma política de promoção do emprego com a criação de fundos de apoio para a reconversão produtiva e qualificação profissional, e d) um maior espaço para os setores organizados da sociedade (como as ONGs) nas instâncias de decisão do agrupamento.

Em 1997, as centrais sindicais têm a intenção de incrementar suas mobilizações. A CCSCS está organizando para março de 1997 uma greve simultânea de alcance sub-regional. Em maio, pensam aproveitar do III Encontro das Américas, em Belo Horizonte, para reiterar suas reclamações.

Do lado empresarial, a nova dimensão das relações trabalhistas foi concretizada pela formação do Conselho Industrial do MERCOSUL. O único órgão permanente do processo com a participação dos empregadores e dos trabalhadores é o Foro Consultivo Econômico e Social, que canaliza as inquietudes dos dois setores frente a políticas trabalhistas e econômicas implementadas.

Antes da reunião de Fortaleza, já estava previsto o tratamento de um Projeto de Convênio Multilateral de Segurança Social, que procurava garantir aos trabalhadores que emigrem de um Estado-Parte a outro a cobertura de segurança social e a compatibilização do tempo de contribuição, sem modificar as características dos sistemas de cada país. O projeto de acordo compreendia as prestações por velhice, invalidez e falecimento, tanto da aposentadoria estatal como da privada e incluía os benefícios de assistência médica. Esse projeto foi retirado da agenda do encontro, pese a que contava com o apoio da Argentina, devido a que o governo desse país considerou necessário realizar uma análise mais profunda do seu impacto social.

B. Comércio de serviços

O Tratado de Assunção estabelece o livre comércio, mas esse compromisso não foi acompanhado por nenhum calendário específico. Foi o Mandato de Assunção (Programa de Ação Até o Ano 2000) aprovado em dezembro 1995 que estabeleceu que, na nova etapa de aprofundamento do processo de integração, se deveria progredir em direção à liberalização do comércio de serviços, iniciando o processo com a aprovação de um acordo marco baseado no GATS. O grupo ad-hoc de serviços deveria concluir a elaboração do protocolo antes de setembro de 1996 e devia levar recomendações para a negociação das Listas de Compromissos Específicos Iniciais. No entanto, a dois anos do Mandato de Assunção, os avanços têm sido escassos: a primeira reunião do grupo foi realizada em setembro de 1995, as negociações tomaram impulso a partir de meados de 1996. O resultado é que até o momento não existe tal Acordo Marco aprovado.

O projeto de Protocolo Marco sobre o Comércio de Serviços consta de quatro partes: âmbito de aplicação e definições, obrigações e disciplinas gerais, compromissos específicos e programa de liberalização. Seguindo os lineamentos do GATS, o projeto define o comércio de serviços em forma ampla,

identificando quatro modos de prestação. Entre as disposições gerais mais importantes estão o tratamento de nação mais favorecida aos fornecedores de serviços de qualquer outro Estado-Parte, a regulamentação dos monopólios e dos fornecedores exclusivos de serviços para assegurar que se cumpra o tratamento de NMF, o estabelecimento de medidas de salvaguardas conforme com o que se negocie na OMC, o livre fluxo de capitais entre os Estados-Parte, a autorização para aplicar restrições ao comércio de serviços com a finalidade de proteger a balança de pagamentos, e a excepcionalidade a que ficam submetidas as compras governamentais de serviços destinados a fins oficiais, que estarão excetuadas do tratamento NMF, do tratamento nacional e dos compromissos de acesso a mercados.

Enquanto aos compromissos específicos, fica estabelecido que cada sócio outorgará tratamento nacional aos serviços dos setores incluídos no programa de liberalização. O artigo sobre acesso aos mercados estabelece que nos setores em que se contraíam compromissos específicos, os Estados Parte não poderão manter nem adotar limitações ao número ou valor das operações de serviços. Em relação ao programa de liberalização, fica estabelecido que o mesmo será concluído em dez anos (contados a partir da entrada em vigor do AM). Por meio de rodadas de negociações anuais serão incorporados ao programa de liberalização novos setores de serviços, assim como serão negociadas a redução ou eliminação das medidas que afetem o comércio de serviços. Cada país elaborará uma lista com os setores nos que assumirá compromissos específicos. Também fica estabelecido que, aos três anos de haver entrado em vigor a lista de compromissos assumidos, um membro poderá modificá-la sempre que negocie uma compensação com outro Estado-Parte que possa se sentir afetado.

Os países têm manifestado reservas a respeito de várias disposições do Acordo Marco, especialmente no referente à capacidade de manter medidas que possam ser incompatíveis com o tratamento de NMF, com a relação entre a negociação da liberalização de certos setores de serviços e o estabelecimento simultâneo das disciplinas necessárias para garantir que certas regulações internas não entorpecam o comércio de serviços, ao compromisso de não impor restrições às transações de capital, exceto quando tenha graves dificuldades de financiamento externo ou de balança de pagamentos, à exclusão da contratação de serviços por parte do governo dos compromissos de NMF, tratamento nacional e acesso a mercados, e a não inclusão das medidas que limitam os insumos destinados ao fornecimento de serviços entre as proibições à adoção de limitações ao número total de operações de serviços ou à quantia total da produção de serviços.

A fim de concluir com os assuntos pendentes do AM, o GMC instruiu ao Grupo Ad Hoc de Serviços para que antes de 30 de setembro de 1997 entregue à presidência Pro Tempore o texto final do AM, e para que leve recomendações para a negociação das Listas de Compromissos Específicos Iniciais, para que as mesmas sejam consideradas pelo GMC em dezembro de 1997.

A definição de um acordo sobre serviços e de compromissos de liberalização para o setor adquiriu grande importância para alguns Estados-Parte devido às assimetrias que prevalecem em termos de acesso aos mercados. Um caso que adquiriu visibilidade pública em 1996 foi o referente aos serviços financeiros. As regulamentações no Brasil limitam o número de bancos estrangeiros que podem se estabelecer no país, enquanto que na Argentina o regime de estabelecimento para o setor bancário é muito mais liberal. Essa diferença se manifestou pelas dificuldades encontradas pelas instituições bancárias argentinas para se instalar no Brasil. De fato, enquanto que na Argentina bancos brasileiros como o Banco Itaú e o Bamerindus estabeleceram agências, o Banco Río, o Banco Francés e o Banco de Galicia estão esperando há algum tempo a autorização do Banco Central do Brasil para operar com agências próprias nesse país. Um dos problemas é que a lei federal de bancos vigente no Brasil exige aos bancos estrangeiros associar com uma instituição financeira local para operar nesse mercado. Para superar esse obstáculo, o Banco de Galicia se associou com o Banco Barclaes adquirindo 23% do capital social do Banco de Crédito Nacional Barclaes do Brasil, que em um princípio atuava como banco de investimento, mas que esse ano foi autorizado a funcionar como banco múltiplo.

C. O tratamento do IED

Em um processo de integração econômica as assimetrias regulamentárias adquirem maior importância porque a redução da fragmentação do mercado aumenta seus efeitos sobre os fluxos de comércio e a localização dos investimentos. Apesar de que os regimes regulamentários do investimento experimentaram uma convergência significativa entre os sócios do MERCOSUL, ainda subsistem entre eles assimetrias importantes. No caso da Argentina e do Paraguai foram removidas praticamente todas as restrições para o investimento estrangeiro. O regime brasileiro de tratamento do investimento estrangeiro ainda conserva algumas limitações, mas o processo de reforma constitucional (cuja regulamentação está em curso) tem permitido avançar na abertura de certos setores ao capital estrangeiro. No Uruguai está sendo discutido no Parlamento a necessidade de aprovar uma nova lei de investimentos estrangeiros que reflita o marco geral já que, na prática, as restrições impostas pela normativa vigente não são efetivas.

Embora o marco regulamentário vigente na Argentina não estabeleça restrições à participação do capital estrangeiro em nenhum setor de atividade da economia, existem legislações específicas que atualmente restringem seu acesso em certos casos, como por exemplo a propriedade imóvel nas zonas de fronteira.⁶⁰ No que respeita ao Brasil, durante 1995 foram aprovadas uma série de emendas constitucionais que permitiram uma maior participação do capital estrangeiro nos setores onde existiam limitações. Não obstante, em vários casos a extensão da reforma vai depender das normas que regulamentem as mudanças constitucionais, mais que a reforma constitucional propriamente dita, que ainda continua pendente.⁶¹

⁶⁰ As restrições que existiam para a participação do capital estrangeiro no setor de meios de comunicação e mineração de urânio foram removidas na prática com a assinatura do Tratado Bilateral com os Estados Unidos, no qual a Argentina não se reserva o direito a manter exceções ao tratamento nacional nesses setores. Dado que os acordos bilaterais assinados pela Argentina incluem uma cláusula de NMF, as concessões outorgadas aos Estados Unidos se estendem na prática a outros países. Está em trâmite parlamentar a aprovação de uma lei que possibilitaria ao capital estrangeiro participar na geração de energia nuclear. Na verdade, a legislação vigente restringe a participação do capital privado, seja nacional o estrangeiro, reservando essa atividade exclusivamente ao Estado. A lei 24.498 de Mineração equiparou os minerais nucleares (urânio) ao resto dos minerais, deixando sem efeito a restrição que existia para sua exploração.

⁶¹ A lei 4131/62 (modificada pela lei 4390/64), que regula o IED no Brasil, exige o registro do investimento estrangeiro no Banco Central do Brasil. O certificado de registro ampara os direitos de repatriação do capital e a remessa de dividendos ao exterior. O artigo 176 da Constituição Federal estabelecia que só podiam ser concedidos a brasileiros ou empresas brasileiras de capital nacional a exploração de recursos mineiros e de energia hidráulica. Com a modificação introduzida, o Estado poderá fazer concessões a brasileiros ou empresas constituídas sob legislação local com sede e administração no Brasil. Não obstante, existem restrições no caso de zonas fronteiriças e terras indígenas. Enquanto à distribuição do gás, foi introduzida uma modificação permitindo a concessão desse serviço a empresas privadas, embora deva ser regulamentada. Anteriormente, era uma atividade reservada para o Estado.

O artigo 178 da Constituição Federal dispunha que a navegação de cabotagem e interior para o transporte de mercadorias era atribuição exclusiva de embarcações brasileiras. Mediante uma emenda constitucional se abriu a possibilidade a que participem embarcações estrangeiras, embora uma regulamentação específica deverá estabelecer as condições. Foram eliminadas, também, as disposições relativas às exigências sobre nacionalidade do proprietário, comandante, armador e tripulação. O Poder Executivo emitiu em outubro de 1995 um projeto de lei ao Congresso mas ainda não foi aprovado. O projeto de lei contempla algumas restrições para a participação de embarcações estrangeiras no transporte de cabotagem e interior de mercadorias e certas restrições em matéria da nacionalidade de tripulação.

Por meio da emenda constitucional ao artigo 177 se flexibilizou o monopólio estatal no setor de petróleo e seus derivados. A exploração, e produção de petróleo, gás natural e outros petróleo e seus derivados líquidos, também de o refino de petróleo nacional e estrangeiro, sua exportação e importação assim como de sus derivados, e o transporte marítimo ou por oleoduto de petróleo cru, eram todas atividades monopólio do Estado. A emenda não elimina totalmente o monopólio estatal em matéria de petróleo e seus derivados mas o flexibiliza, dado que permite a participação do setor privado. Não obstante, deve ser aprovada uma legislação específica que contemple disposições a respeito da garantia de provisão de derivados de petróleo, as condições de contratação e a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio do Estado. Atualmente, o Congresso está tratando um projeto de lei enviado pelo Poder Executivo. As restrições que prevalecem no setor de petróleo e seus derivados têm sido motivo

No Paraguai, a lei 117/91 de Investimentos estabelece o tratamento nacional aos investidores estrangeiros. Não é necessária a autorização prévia exceto para os investidores estrangeiros que desejem beneficiar-se do regime de incentivos fiscais para o investimento de capital nacional e estrangeiro disposto pela lei 60/90. Esse requisito também rege para os investidores nacionais. O regime de investimento estrangeiro não contempla nenhuma restrição ao tratamento nacional, embora existam certas restrições derivadas da legislação particular ou setorial, por exemplo para a participação em obras públicas. Tampouco existem restrições para a transferência de utilidades nem para a repatriação de capitais. Cabe destacar que existem restrições ao capital estrangeiro para participar nos setores atualmente sob o regime de monopólio estatal, como ANTELCO (telecomunicações) e ANDE (energia elétrica).

A lei 14179/74 vigente no Uruguai estabelece um regime opcional para os investidores estrangeiros que garante a remessa de utilidades e repatriação do capital sob certas condições. Para se beneficiar do regime, se necessita uma autorização prévia. Em certos setores, os investidores estrangeiros devem contar com uma autorização expressa e fundamentada do Poder Executivo.⁶² Também existem empresas estatais detentoras de monopólio, como é o caso de ANCAP em petróleo.

Em janeiro de 1994 os sócios do MERCOSUL assinaram um acordo sobre promoção e proteção de investimentos intrazona -o Protocolo de Colonia- pelo qual se comprometeram conceder o tratamento de nação mais favorecida aos investidores da região. Esse protocolo, que se encontra em tramitação parlamentar em todos os Estados Parte, não representa mais que a sanção das políticas nacionais abertas ao capital estrangeiro sobre bases não discriminatórias na Argentina, Paraguai e, em menor medida, Uruguai. Dito protocolo dispôs a proibição de usar requisitos de desempenho, eliminou a expropriação (exceto por razões de interesse público e com uma indenização imediata, adequada e efetiva) e proibiu as restrições à repatriação de capital e as remessas de utilidades em moeda conversível. No entanto, os países membros reservaram o direito de manter exceções ao tratamento nacional dos investimentos por um período de tempo não especificado.⁶³

de várias queixas por parte de empresários petroleiros argentinos devido às dificuldades que enfrentam para aceder ao mercado brasileiro de derivados de petróleo, especialmente lubrificantes.

A exclusividade de exploração do Estado (ou empresas sob o controle acionário estatal) dos serviços de telecomunicações foi flexibilizada através de uma emenda constitucional do artigo 21. O Estado pode explorar esses serviços de forma direta ou indireta deixando para uma regulamentação posterior a definição de regulações sobre as concessões, autorizações ou licenças de exploração, a organização dos serviços, a criação do órgão regulador e outros aspectos institucionais. Em fins de 1995, o Poder Executivo enviou ao Congresso um conjunto de projetos de regulamentação de serviços de telecomunicações, sendo que o de telefonia celular e o de política de utilização de satélites foram aprovados em Deputados em maio de 1996, faltando sua votação no Senado.

⁶² O atrativo desse regime para as empresas estava no fato de que garantia a transferência de utilidades e repatriações de capital, embora sob certas condições. Como atualmente o regime geral não estabelece restrições a respeito dos benefícios, as restrições estabelecidas pela lei 14179/74 não são efectivas.

⁶³ Entre as exceções da Argentina estão a propriedade imóvel nas zonas de fronteira, transporte aéreo, indústria naval, geração de energia nuclear, mineração de urânio, seguros e pesca. A lista de exceções do Brasil É mais longa incluindo a exploração de minerais, aproveitamento de energia hidráulica, assistência a saúde, serviços de radiodifusão e de demais serviços de telecomunicações, aquisição ou arrendamento de propriedade rural; participação no sistema de intermediação financeira, seguros, segurança e capitalização; construção, propriedade e navegação de cabotagem e interior. O Brasil também se reservou o direito de manter a exceção prevista na sua Constituição a respeito das compras governamentais (posteriormente modificada pela reforma de 1995). Tanto a Argentina como o Brasil se reservaram o direito de continuar exigindo requisitos de desempenho no setor automobilístico. O Paraguai incluiu na sua lista a propriedade imóvel nas zonas de fronteira; meios de comunicação social; transporte aéreo, marítimo e terrestre; eletricidade, gás, água e telefone; exploração de petróleo e seus derivados e minerais estratégicos; importação e refino de produtos derivados de petróleo e serviço postal. Os setores excetuados pelo Uruguai são eletricidade; petróleo e seus derivados; petroquímica básica; energia atômica; exploração de minerais estratégicos; intermediação financeira; ferrovias; telecomunicações; radiodifusão, imprensa e meios visuais.

Os países membros também assinaram um Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Procedentes de Terceiros Países, que estabelece um marco jurídico comum a ser aplicado no tratamento dos investimentos extrazona. Apesar de que foram definidos princípios gerais de cumprimento mínimo para o tratamento dos investimentos extrazona (especialmente em matéria de expropriação, transferências e solução de controvérsias cristalizando num acordo regional compromissos já assumidos em acordos bilaterais), os sócios reservaram o direito de promover investimentos em seu território sem estipular restrição alguma a respeito. Esse protocolo foi aprovado na Argentina e no Paraguai, que depositaram seus respectivos instrumentos de ratificação em março de 1996, enquanto que no Brasil e no Uruguai se encontra em trâmite legislativo.

As dificuldades estabelecidas pelo tratamento diferenciado dos Estados-Parte aos investidores estrangeiros outra vez surgiram em função do anúncio por parte do governo do Brasil de incentivos para os investimentos do setor automobilístico que se localizem nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país. Essa assimetria se vê reforçada pelo fato de que os recursos à disposição das administrações nacionais (e os estados locais) para oferecer incentivos ao investimento (nacional e estrangeiro) são muito díspares. Cabe recordar, entretanto, que no marco da União Européia ainda não existe um esquema harmonizado de tratamento dos investimentos estrangeiros, existindo tão só a possibilidade de recorrer à legislação de defesa da concorrência quando os estímulos nacionais ou regionais ao investimento ameacem criar distorções no mercado ampliado (ver seção III.G).

D. Os regimes de compras governamentais

Os regimes sobre compras governamentais podem constituir um obstáculo ao acesso aos mercados se concedem um tratamento preferencial aos fornecedores locais. Inclusive, a existência de preferências para o abastecimento público poderia anular completamente as concessões tarifárias, como durante muito tempo ocorreu entre os países da União Européia no caso de certos bens (por exemplo, o comércio de equipamentos de telecomunicações).

Esses mecanismos têm características diferentes em cada um dos países do MERCOSUL. O mecanismo de abastecimento público vigente na Argentina é consideravelmente aberto e o tratamento nacional é a regra geral. Nos casos do Paraguai, do Uruguai e do Brasil existem regulamentações específicas em matéria de obras públicas que outorgam certas preferências a pessoas físicas e jurídicas nacionais.⁶⁴

O regime de compras públicas do Brasil foi modificado por uma emenda constitucional em agosto de 1995. O artigo 171 da Constituição Federal estabelecia a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional permitindo assim que essas últimas recebessem certos benefícios através de uma legislação específica e um tratamento preferencial nas compras governamentais de bens e serviços. Esse artigo foi eliminado por uma emenda constitucional, com o qual desapareceu a distinção entre empresas nacionais e estrangeiras. Não obstante, foi mantido o tratamento preferencial disposto no artigo 170 para as pequenas empresas brasileiras de capital nacional. Ao eliminar a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, este benefício rege para as constituídas sob legislação

⁶⁴ A lei 1045/83 do Paraguai impõe restrições às empresas estrangeiras que queiram participar da realização de obras públicas. A normativa estabelece que toda obra pública seja executada por profissionais ou empresas paraguaias e nos casos onde seja necessário a contratação de empresas estrangeiras, essas deverão associar-se com locais e sua participação não poderá superar um certo limite estabelecido pela lei. No Uruguai estão vigentes as leis 15903/87 e 16170/90 por meio das quais são dadas preferências nas compras governamentais destinadas a obras públicas aos bens e serviços que tenham implicado em uma maior utilização de mão de obra e de produtos nacionais. Para participar das licitações internacionais de obras públicas no Brasil, as empresas estrangeiras devem associar-se com empresas nacionais.

local e que tenham sede e administração no Brasil. De todas maneiras subsiste uma restrição derivada do fato de que é exigido o requisito de presença para as pequenas empresas que podem gozar de um tratamento favorável nas compras realizadas pelo Estado.

Outras regulamentações que regem as compras de algumas grandes empresas estatais brasileiras, como Telebrás e Petrobrás, determinam que o fornecimento deve ser realizado preferentemente por produtores nacionais. Pelo menos no caso da Petrobrás, o tratamento preferencial aos fornecedores locais poderia ser mantido se for aprovado o projeto de lei que regulamenta a emenda constitucional que flexibiliza o monopólio estatal de petróleo e seus derivados. O projeto de lei disse que a Petrobrás gozará de flexibilidade para suas aquisições e contratações não necessitando acatar a legislação vigente sobre licitações públicas. Além disso, essa empresa terá prioridade nas licitações e concorrências públicas nas que participe, frente a iguais condições ofertadas por outras empresas.

Os decretos leis 666/69, 687/69 e 1143/70 estabelecem a exigência de que as importações realizadas por organismos ou empresas públicas sejam transportadas em embarcações de bandeira brasileira. Apesar de que a efetividade dessas regulamentações devem reduzir-se com o processo de privatização e abertura ao capital estrangeiro, seria desejável um acordo mais amplo sobre o acesso ao abastecimento governamental por parte de fornecedores regionais (por exemplo, eliminando o requisito de presença). Não obstante, nesse caso se verifica a necessidade de definir quais as condições que deveriam satisfazer os beneficiários.

Os regimes de compras governamentais estão sendo tratados no Comitê Técnico de Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade da CCM e no Grupo Ad-Hoc sobre Serviços dependente do GMC. O Comitê Técnico deverá identificar se esses regimes são compatíveis ou incompatíveis com o funcionamento da união aduaneira e propor de acordo com o caso sua harmonização (se são compatíveis) ou eliminação progressiva (se são incompatíveis). Por outra parte, o Grupo ad-hoc sobre Serviços também está discutindo este tema já que estão elaborando um acordo marco sobre comércio de serviços baseado no modelo do GATS, o qual contém uma disposição sobre compras governamentais. Concretamente, o GATS estabelece que a contratação de serviços por parte do governo não está sujeita às cláusulas de nação mais favorecida, tratamento nacional e de acesso a mercados. Os países do MERCOSUL não chegaram a um consenso a respeito, embora possivelmente essa disposição seja reformulada.

Dada a importância do tema, a Argentina apresentou na última reunião do GMC realizada em Fortaleza um projeto para a criação de um Grupo ad-hoc sobre Compras Governamentais cuja função seria elaborar um protocolo MERCOSUL sobre essa matéria que contemple o acesso aos mercados e a harmonização de procedimentos.

E. Meio Ambiente

O tema meio ambiente foi tratado marginalmente na introdução do Tratado de Assunção. Dois anos mais tarde, em ocasião do Encontro Presidencial de Las Leñas, foi criada a Reunião Especializada de Meio Ambiente (REMA), que se esperava fosse o pontapé inicial para o desenvolvimento de uma agenda ambiental comum. A REMA tinha a tarefa de analisar a legislação ambiental de cada país membro e dar sugestões sobre como harmonizar a proteção do meio ambiente e como eliminar as RNAs aplicadas por razões ambientais. Não obstante, depois de um ano de trabalho a REMA conseguiu apenas anunciar onze Diretivas Básicas que incluíam uma ampla variedade de temas entre os que se destacavam: a harmonização da legislação ambiental entre os distintos sócios, o uso sustentável dos recursos naturais, a inclusão do custo ambiental como parte do custo total, a adoção de tecnologias não poluentes, a adoção de um critério ambiental comum nas negociações econômicas internacionais, a supervisão de atividades que podiam ter um impacto ambiental nos ecossistemas compartilhados e a promoção do fortalecimento institucional por meio do intercâmbio de informação.

Em 1995, as autoridades ambientais dos quatro países se reuniram por primeira vez em Taranco, Uruguai. Nessa reunião foi estabelecida a harmonização das regulamentações ambientais como objetivo principal a ser alcançado em 1996. Também se enfatizou a importância de seguir de perto as negociações sobre ISO-14.000 para verificar os possíveis efeitos sobre a competitividade internacional das exportações da área. Não obstante esses objetivos ambiciosos, a consequência prática mais relevante da reunião de Taranco foi a transformação da REMA em um subgrupo técnico (Subgrupo Técnico Nº 6 "Meio Ambiente") integrado à estrutura do Grupo Mercado Comum. O SGT Nº 6 definiu sete tarefas prioritárias com seus respectivos prazos que consistiam em: 1) a análise das RNAs relacionadas com a temática ambiental e a elaboração de uma proposta de harmonização ou eliminação das mesmas; 2) a promoção de estudos para a valorização e inclusão do custo ambiental no custo total do processo produtivo de modo a conceder condições equânimes de proteção ambiental e competitividade; 3) a promoção da implementação das propostas em matéria ambiental que foram apresentadas pelos Subgrupos de Trabalho ao término do período de transição, relacionadas com as necessidades, requisitos e custos setoriais (energia, agricultura, indústria); 4) o seguimento do processo de elaboração das normas ISO-14.000 e a análise dos possíveis impactos de sua aplicação sobre a competitividade das exportações da sub-região; 5) a elaboração de um documento jurídico que, tendo como referência os ordenamentos legais nacionais, tenha como objetivo a otimização dos níveis de qualidade ambiental mediante a efetiva aplicação dos mecanismos legais em cada um dos países sócios; 6) o desenho e entrada em funcionamento de um sistema de informação ambiental; e 7) a definição e formalização de um sistema selo verde MERCOSUL.

Apesar (ou em consequência) das ambiciosas metas que o subgrupo se impôs, o avanço tem sido lento e os sucessos concretos, escassos. Nas reuniões do subgrupo realizadas em 1996 foi estabelecido um procedimento para a análise e resolução das medidas e restrições não-tarifárias e foram analisadas 18 medidas (13 foram consideradas como ambientalmente justificadas, uma foi parcialmente justificada e as quatro restantes continuam em análise). Também foram iniciadas as tarefas relativas ao tema de competitividade e meio ambiente, cuja conclusão foi originalmente prevista para dezembro de 1997. Em termos de seguimento do processo de elaboração das normas ISO-14.000 foram iniciadas as tarefas respectivas e foi registrada uma experiência concreta de participação dos Estados-Parte no processo negociador da ISO-TC-207. Em relação à elaboração de um instrumento jurídico (cujo prazo original era outubro de 1996), avançou-se na redação de um texto único que considera as normas ambientais vigentes nos países e que procura otimizar os níveis de qualidade ambiental e avançar no processo de harmonização. A respeito a implementação de um Sistema de Informação Ambiental, foi criado um Grupo de Trabalho Ad Hoc dentro do SGT Nº 6, que elaborou uma proposta para otimizar as ações necessárias para viabilizar esse sistema, incluindo um calendário de trabalho. Finalmente, em relação ao Selo Verde foi acertado um avanço gradual iniciando o processo de análise e identificação de produtos nacionais que poderiam ser objeto de um Selo Ambiental MERCOSUL e a elaboração de uma lista desses produtos para ser utilizada como experiência protótipo de certificação.

F. Assuntos culturais e educativos

O Mandato de Assunção para a Consolidação do MERCOSUL incluiu dentro dos temas globais da integração os relativos a cultura e a educação. Com relação ao primeiro, foi estabelecido que o fomento da difusão das manifestações artísticas, os valores e as formas de vida dos povos dos Estados-Parte deve ser feita por meio da elaboração de programas e de projetos para melhorar a divulgação das expressões culturais e do conhecimento da história, para a conservação e proteção do patrimônio cultural, assim como o fomento dos intercâmbios culturais e o apoio à criação artística. Com respeito aos temas educativos foi estabelecido que deve-se compatibilizar os diferentes níveis, estabelecer instâncias de formação conjunta de recursos humanos, estabelecer programas de ensino dos idiomas oficiais do MERCOSUL, articular os sistemas de informação nacionais e reconhecer a formação acadêmica.

No encontro de Fortaleza em dezembro 1996 foram assinados dois protocolos sobre integração educacional. O primeiro estabelece que os membros reconhecerão os diplomas universitários outorgados pelas Universidades reconhecidas de cada país, só para efeito da consecução de estudos de pós-graduação (isto é, os diplomas universitários não habilitariam o exercício da profissão). O ingresso dos alunos procedentes de outros países membros será regido pelos mesmos requisitos de admissão aplicados pelas instituições de educação superior aos estudantes nacionais. Cada Estado-Parte se compromete a informar aos restantes quais são as Universidades ou institutos de educação superior reconhecidos que estão compreendidos nesse Protocolo.

O segundo protocolo, referente à formação de recursos humanos a nível de pós-graduação, estabelece entre seus objetivos a formação e o aperfeiçoamento de professores universitários e pesquisadores, a fim de consolidar e ampliar os programas de pós-graduação na região, a criação de um sistema de intercâmbio entre instituições por meio do qual se propicie a formação de recursos humanos, e o estabelecimento de padrões e critérios comuns de avaliação de pós-graduações. Para alcançar esses objetivos, os países apoiarão a cooperação entre grupos de pesquisa e de ensino que trabalhem conjuntamente nas áreas de interesse regional, com ênfase na formação a nível de doutorado; os esforços para harmonizar os programas de pós-graduação já existentes na região; e a implantação de cursos de especialização em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento da região. Também estabelece a criação de uma Comissão Técnica Regional Ad-Hoc de Pós-Graduação para a programação geral e o seguimento das ações que resultem desse acordo.

Os sócios também assinaram um Protocolo de Integração Cultural, no qual se comprometeram a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais. Essa ação além de impulsionar a produção conjunta de eventos artísticos, também tenta promover a formação comum de recursos humanos na área cultural, as pesquisas de temas históricos e culturais comuns, e a cooperação entre as instituições responsáveis da preservação do patrimônio histórico e cultural. Cada Estado-Parte se comprometeu também a proteger em seu território os direitos de propriedade intelectual das obras originadas nos outros membros e a facilitar tanto a admissão de material destinado à realização de projetos culturais como o trânsito de agentes vinculados aos mesmos. Provavelmente, uma vez implementados, esses compromissos permitirão melhorar a circulação de expressões artísticas que, até o momento, continuavam sujeitas a diversas restrições de procedimento aduaneiro.

G. Desenho institucional

A estrutura institucional, tal como foi definida pelo Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), tem um carácter estritamente intergovernamental (ver Anexo). A autoridade máxima está constituída pelo Conselho Mercado Comum (CMC), integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e Economia (ou equivalente), que é o órgão encarregado da condução política do processo de integração. Dele depende o Grupo Mercado Comum (GMC), que é o órgão executivo do MERCOSUL integrado por representantes oficiais de cada um dos membros. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) é o órgão responsável pela aplicação e seguimento dos instrumentos de política comercial comum aceitados e também está composta por representantes de cada Estado-Parte. Da Comissão de Comércio dependem, por sua vez, dez Comitês Técnicos que se ocupam de distintos temas. Ao Grupo Mercado Comum também está vinculado o Foro Consultivo Econômico e Social (composto por representantes dos setores econômicos e sociais), a Comissão Parlamentária Conjunta, a Secretaria Administrativa e as Áreas Especializadas que desenvolvem trabalhos em assuntos estruturais (Grupos ad-hoc, Reuniões Especializadas e Subgrupos de Trabalho).

Um componente essencial do desenho institucional de um acordo de integração consiste no mecanismo de solução de controvérsias. No MERCOSUL, o mecanismo vigente está constituído pelo Protocolo de

Brasília para a Solução de Controvérsias, assinado em dezembro de 1991 e que entrou em vigor em abril de 1993, 30 dias depois do depósito do terceiro instrumento de ratificação. O mecanismo estabelecido no Protocolo de Brasília prevê um procedimento em etapas com um tratamento separado para as controvérsias entre Estados e para as reclamações de particulares. Os Estados que mantêm uma controvérsia recorrem primeiro a negociações diretas (com um prazo de 15 dias), podendo recorrer em seguida (se não houver acordo) ao GMC, que terá 30 dias para fazer recomendações (prévio assessoramento de especialistas). Se não houver acordo, se habilita a via arbitral por meio de um tribunal ad hoc que emitirá um parecer de cumprimento obrigatório e carácter inapelável e definitivo. As reclamações de particulares (pessoas físicas ou jurídicas) só poderão ser administradas por meio do sistema de solução de controvérsias quando houver um incumprimento de normas legais ou administrativas -direito interno- e não quando se trate de violações ao Tratado de Assunção e seus derivados. O Protocolo de Brasília previa que os particulares deviam apresentar sua reclamação por meio da seção nacional do GMC e estabelecia os mecanismos para resolver a controvérsia.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994 e em vigor desde dezembro de 1995, criou um novo órgão (a CCM), que entre outras funções tem a seu cargo considerar as reclamações apresentadas pelas seções nacionais da CCM originadas pelos Estados-Parte ou por demandas de particulares. Um Anexo do Protocolo de Ouro Preto estabeleceu também um Procedimento General para Reclamações ante a CCM que agiliza os procedimentos no caso de reclamações de particulares. A seção nacional da CCM é a encarregada de propor o problema ante a CCM intergovernamental, a qual, no caso de não adotar uma decisão deve levar a questão a um Comitê Técnico (que tem 30 dias para ditar). Produzido o ditame, a CCM resolve em forma definitiva, salvo que não houvesse consenso no seu seio, em cujo caso a questão será levada ao GMC que, em um prazo de 30 dias, resolverá. Se não houver consenso, o demandante poderá recorrer ao mecanismo previsto no Protocolo de Brasília. Depois de haver esgotado as instâncias correspondentes, o Uruguai anunciou que recorrerá ao mecanismo previsto no Protocolo de Brasília em uma controvérsia surgida com Argentina a respeito da inclusão por parte desse país de bens no regime de adequação final. A conveniência de criar uma instância jurisdicional que dê forma a um direito comunitário nessa etapa de formação da união aduaneira tem atraído crescente atenção e tem sido reclamada por alguns Estados-Parte. No entanto, não existe consenso sobre essa matéria. O Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994 estabeleceu que a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), com sede na cidade de Montevidéu, seja a responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do agrupamento. Entre as suas funções, a SAM deverá servir como arquivo oficial da documentação do processo de integração, realizar a publicação e a difusão das normas adotadas no marco do mesmo, organizar os aspectos logísticos das reuniões dos órgãos do MERCOSUL e desempenhar as tarefas que sejam solicitadas pelo CMC, o GMC e a CCM. Mesmo assim, deverá elaborar seu projeto de orçamento para que seja aprovado pelo GMC. A SAM estará a cargo de um Diretor que deve ser eleito pelo GMC e designado pelo CMC com um mandato de dois anos. Em cumprimento do disposto em Ouro Preto, o CMC aprovou na reunião de Fortaleza o acordo de sede entre o MERCOSUL e o governo do Uruguai para o funcionamento da SAM. O acordo estabelece as imunidades e isenções tributárias da Secretaria, as facilidades em matéria de comunicações e as prerrogativas de seus funcionários e empregados. Nessa reunião também se designou o Diretor para o período 1997-98. Desde 1º de janeiro de 1997, a SAM funciona com um orçamento próprio que foi aprovado pelo GMC em junho de 1996.

CAPITULO VI. INFRA-ESTRUTURA

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, as exportações intrazona triplicaram, pressionando a inadequada infra-estrutura de transportes e comunicações que liga as economias da sub-região. Existem diversos projetos de integração física que procuram responder à crescente demanda por obras de infra-estrutura. Não se trata apenas de responder a necessidades nacionais senão de atender a demandas regionais, o que faz necessária a realização de um programa de integração física que abranja aos sócios no seu conjunto. Nessa seção serão revisados alguns dos principais empreendimentos em curso nas áreas de infra-estrutura de transporte e comunicações e infra-estrutura energética.

As necessidades de expansão e de melhoramento em termos de infra-estrutura significam oportunidades de investimento não só para os organismos intergovernamentais mas também para os operadores privados e também criam demandas de coordenação entre os países. Como resultado dessas necessidades, na reunião de cúpula de Fortaleza resolveu-se criar um comitê especial integrado por representantes oficiais dos cinco países da Bacia do Prata (os quatro integrantes do MERCOSUL e Bolívia) que deverá se reunir em princípios de fevereiro de 1997 e em cinco meses elaborar uma proposta técnica para transformar o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FUNPRATA) em um mecanismo financeiro de desenvolvimento e integração que terá autonomia financeira, operativa, técnica e administrativa. Uma possibilidade é que a nova instituição não dependa apenas de fundos públicos nacionais, mas que possa captar fundos nos mercados internacionais de capital e administrar recursos de instituições financeiras internacionais, como o BID e o Banco Mundial.

A. Infra-estrutura de transporte e comunicações

As rodovias são um dos meios de transporte mais utilizados no comércio intrazona. Essa rede de vinculações viárias foi desenvolvida a partir da extensão natural das redes nacionais dos países. A fragilidade do sistema ficou demonstrada quando foi necessário fechar transitoriamente à circulação de veículos o Complexo Viário Zárate-Brazo Largo devido a problemas de manutenção. Com isso, a carga transportada por caminhão entre a Argentina, Brasil e Uruguai teve que dar uma volta de centenas de quilômetros ou fazer uso de barcaças para atravessar dois braços do rio Paraná.

Ao sistema rodoviário se soma a rede ferroviária. Embora não existam sistemas nacionais modernos e eficientes de ferrovias na região, esse meio de transporte está sendo utilizado cada vez com maior frequência: entre 1991 e 1995 os carregamentos do Brasil para a Argentina aumentaram quase cinco vezes.

Em termos de transporte por via fluvial, a hidrovía Paraguai-Paraná não só permitirá o transporte de mercadorias entre diferentes cidades da região, como também facilitará o acesso a portos oceânicos para o comércio de ultramar. Complementada com a Hidrovía Paraná-Tietê, no futuro poderá se converter no eixo de um sistema multimodal de transporte.

1. Pontes, rodovias e auto-estradas

- **Argentina-Brasil:** A ponte Santo Tomé-São Borja poderá ser um ponto de união do Eixo Viário Transcontinental que ligará os portos chilenos de Iquique e Antofagasta no Pacífico com o porto brasileiro de Rio Grande no Atlântico. A obra já começou e está a cargo de um consórcio que obteve a concessão por 25 anos logo de ganhar a licitação pública em 1995. Esse empreendimento será financiado pelo consórcio e pelos governos argentino e brasileiro e operará com sistema de pedágio.

Em fins de 1995 foi negociado entre ambos países estabelecer nesse ponto um Controle Integrado de Fronteira que absorverá parte das operações de Paso de los Libres/Uruguaiana.

- **Argentina e Uruguai:** A ponte Buenos Aires-Colonia é uma obra em fase de pré-classificação com uma extensão de 42 Km. e um investimento previsto de US\$1 bilhão de dólares. Se for construída, a ponte poderá ser parte de um dos traçados do corredor viário de alta velocidade entre Buenos Aires e São Paulo.
- **Brasil e Paraguai:** A obra da ponte Foz de Iguazú-Presidente Franco sobre o rio Paraná foi licitada para a sua construção.
- **Argentina, Brasil e Uruguai:** O Eixo Viário Buenos Aires-Montevideú-Rio de Janeiro está em fase de estudo de viabilidade. A extensão da obra será de 3000 Km, implicará a duplicação e reabilitação de trechos existentes, operará sob o mecanismo de concessão privada e requererá investimentos estimados em US\$1,5 bilhões.
- **Argentina:** A rodovia e ponte Victoria-Rosario é um elo (80 Km.) para completar uma nova via de conexão entre os oceanos Atlântico e Pacífico, que também aproximará as regiões do centro e centro-oeste argentino e o sul do Brasil. A obra, que começará em 1997, demandará 400 milhões de dólares.
- **Uruguai:** Reabilitação e reforço de pontes interiores para adapta-las às cargas que circulam com um custo estimado de 100 milhões de dólares. Está em fase de estudo preliminar.

2. *Hidrovias*

- **Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai:** A Hidrovia Paraguai-Paraná se estende desde o sul do Brasil até o porto de Nueva Palmira (Uruguai) e é uma via potencialmente significativa de tráfego. Atualmente, apresenta diversas restrições por falta de sinalização e calado insuficiente. O Comitê Intergovernamental da Hidrovia (que inclui os quatro países do MERCOSUL e Bolívia) criado em 1990 está desenvolvendo um “Estudo de Engenharia e Viabilidade Técnica e Econômica da Melhoria das Condições de Navegação da Hidrovia Paraguai-Paraná” e outro “Estudo de Avaliação do Impacto Ambiental no Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná”, que se encontram em desenvolvimento com o apoio do BID/PNUD.
- **Brasil:** A Hidrovia Tietê-Paraná é uma obra de infra-estrutura do Brasil com importantes repercussões para o MERCOSUL. A obra requer 45 milhões de dólares para terminar a eclusa de Jupia, na união dos rios Tietê e Paraná. Jupia permitirá a navegabilidade até Itaipú, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai, que não conta com um canal de navegação e interrompe a continuidade do rio Paraná. Na confluência dos rios Paraná e Paraguai essa via se conectará com o trecho argentino da hidrovia Paraguai-Paraná. A hidrovia Tietê-Paraná poderá ser um meio de conexão com os portos de Arica e Antofagasta no Chile, já que os carregamentos poderão ser transportadas até o Pacífico pela rede ferroviária que parte do rio Paraná na Argentina.

3. *Ferrovias*

- **Argentina, Brasil e Uruguai:** No eixo Buenos Aires-São Paulo existem projetos de um custo estimado de 400 milhões de dólares para: a) a reabilitação da ferrovia Buenos Aires-São Paulo; b) a reabilitação da ferrovia Rivera-Montevideú e Fray Bentos; e c) a construção da ferrovia de alta velocidade entre General Luz e Pelotas.

4. *Telecomunicações*

O forte crescimento do comércio intrazona tem pressionado significativamente o setor de telecomunicações, e em particular o de telefonia, onde existem importantes assimetrias entre os Estados-Parte. Na Argentina o setor está totalmente privatizado e recebe investimentos significativos,⁶⁵ os quais têm permitido modernizar os sistemas de telefonia. No resto dos membros, o setor está nas mãos de empresas estatais e apresenta atrasos em termos de investimentos. No momento, o setor no Brasil é o único com perspectivas de ser privatizado. O Paraguai é o país que apresenta as maiores carências, as quais têm induzido o uso cada vez mais freqüente de outras modalidades de comunicação.

O aumento das vinculações intrazona aumentou a demanda de serviços de comunicações mais rápidas e de baixo custo, o que levou quatro operadoras (Telintar na Argentina, Embratel no Brasil, Antel no Uruguai e CTC Mundo no Chile), a criar o Projeto Sintonia em junho de 1996. Esse serviço, dirigido a empresas instaladas na sub-região, foi montado a partir do cabo de fibra ótica Uniser, o qual transmite digitalmente sinais de voz, imagens e dados entre Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. O cabo será estendido para a Bolívia aproveitando o gasoduto que será construído entre esse país e o Brasil.

B. *Infra-estrutura energética*⁶⁶

Em matéria de infra-estrutura energética existem diversos projetos referentes à interconexão de gás e energia elétrica. Se prevê que o transporte e distribuição de gás natural será uma atividade de grande dinamismo no MERCOSUL, especialmente como conseqüência da incorporação de uma maior proporção de gás natural na matriz de consumo energético do Brasil. Dado que a sua principal fonte de energia é hidrelétrica, tal decisão implica na importação de grandes volumes do fluido desde os países produtores (especialmente Argentina e Bolívia). A Bacia do Prata, uma das mais ricas do mundo, é compartilhada pelos quatro países. Uma parte importante de projetos hidrelétricos dos rios Paraná e Uruguai está localizada em zonas fronteiriças, com o qual sua execução requer obras conjuntas entre os países.

1. *Interconexão de gás*

- **Argentina e Brasil:** em fins de 1994 as empresas argentina YPF e a brasileira Petrobrás assinaram um Acordo de Entendimento para estudar oportunidades de negócios em conjunto nos setores petrolífero e de gás. Como resultado desse acordo foi elaborado um estudo para a importação de Gás Natural para o Brasil que prevê a construção de um gasoduto entre o Noroeste argentino e São Paulo. O gasoduto, que implica um investimento estimado de \$2,2 bilhões, terá uma extensão aproximada de 2.600 km. Atualmente, estão sendo identificadas novas reservas em Aguargue, província de Salta, Argentina, com o objetivo de tornar economicamente viável a construção do gasoduto para o Brasil. O consórcio responsável por essa tarefa está formado pelas empresas YPF, Ampolex Argentina, Tecpetrol, Petrobrás, Compañía General de Combustibles e Ledesma. Por outro lado, e com a mesma finalidade, YPF e Bidas estão fazendo o mesmo trabalho em Acambuco (junto com outras duas empresas, Apco e Northwest, que têm uma participação minoritária no consórcio).
- **Argentina e Brasil:** No início de 1996 os governos da Argentina e do Brasil assinaram um Protocolo de Intenções sobre Cooperação e Interconexão Energética. Entre os projetos contemplados, figura a

⁶⁵ Em 1996 o setor de telecomunicações recebeu 30% do fluxo de investimentos estrangeiros diretos, colocando-se em primeiro lugar (segundo a Fundación Invertir, Argentina).

⁶⁶ O INTAL publicou recentemente um relatório sobre "Integración Energética en el Cono Sur". Esse informe inclui um levantamento dos projetos em estudo na sub-região.

exportação de gás natural (2 milhões de m³ diários) desde Entre Rios até Uruguaiana, onde será instalada uma central termoelétrica que será construída pela iniciativa privada. Participam desse acordo as empresas argentinas YPF e Transportadora del Gas del Norte e as brasileiras Petrobrás, Eletrobrás e a Companhia Estatal de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul. O gasoduto demandará um investimento de US\$120 milhões e o total do projeto US\$240 milhões. Em fins de 1996 deveriam estar definidos os detalhes do acordo (preço do gás, condições de abastecimento e prazos) e em 1998 as obras deverão estar terminadas.

- **Argentina e Uruguai:** Existe um projeto de construção de um gasoduto entre Paraná e Fray Bentos, com uma extensão de 265 km e um investimento estimado em US\$200 milhões. Outro projeto contempla um gasoduto desde o litoral argentino até Santa Lucía, com um investimento estimado em US\$400 milhões. Ambos os gasodutos poderão ser estendidos até Montevidéu e, no caso do segundo, inclusive ao sul do Brasil.

2. *Interconexão elétrica*

- **Argentina e Brasil:** O Protocolo de Intenções sobre Cooperação e Interconexão Energética assinado entre a Argentina e o Brasil no início de 1996 tinha entre os projetos contemplados dois referentes ao fornecimento de energia elétrica da Argentina ao país vizinho: a) uma central hidrelétrica em Garabí, sobre o rio Uruguai, com uma potência total de 1800 Mw, uma produção média de 6100 Gwh/ano e um investimento de US\$1,8 bilhões (todavia sem concessão), e b) a interconexão dos sistemas elétricos mediante a construção de uma estação conversora de frequência de Garabí,⁶⁷ que terá uma capacidade de 450 Mw, logo ampliada para 900 Mw, e um investimento previsto de US\$ 220 milhões.⁶⁸ Outros dois projetos sobre o rio Uruguai, que se encontram em estudo de pré-viabilidade são: a) A central Roncador de 2700 Mw de potência instalada, 9300 Gwh/ano de geração média e um investimento de US\$3,2 bilhões, e b) a central São Pedro de 750 Mw de potência total, 3700 Gwh/ano de produção média e um investimento estimado em US\$1,95 bilhões.
- **Argentina e Paraguai:** Existem três projetos sobre o rio Paraná, a saber: a) o Complexo Yacyretá-Apipé com uma potência instalada de 3200 Mw, produção anual de 20.300 Gwh e um investimento estimado em US\$7,5 bilhões de dólares (somente parte das turbinas estão operando e está à espera de licitação para transferir a operação e a manutenção do complexo ao setor privado); b) construção da central de Corpus Christi, com uma potência instalada de 4600 Mw, uma geração média de 20000 Gwh/ano e um investimento estimado de US\$3,7 bilhões (sua construção e operação estará a cargo do setor privado sob a modalidade de concessão de obra pública); c) construção da central Itatí-Itacorá, um aproveitamento hidrelétrico compensador da central Yacyretá com uma potência prevista de 1700 Mw, geração média de 11300 Gwh/ano e um investimento estimado de US\$2,4 bilhões (projeto em inventário).
- **Argentina, Brasil e Paraguai:** Existe um projeto de interconexão elétrica entre as centrais hidrelétricas de Itaipú (entre o Brasil e o Paraguai), Corpus e Yacyretá, para aumentar a segurança do abastecimento nos mercados elétricos. O investimento demandará US\$150 milhões.
- **Argentina e Uruguai:** Construção da central Compensação Salto Grande sobre o rio Uruguai, com uma potência instalada de 400 Mw e 2000 Gwh/ano de geração (projeto em inventário).

⁶⁷ A Argentina utiliza 50 Hz e o Brasil 60 Hz.

⁶⁸ Já existe uma planta conversora em Paso de los Libres/Uruguaiana que foi inaugurada em fins de 1995. Essa obra, de uma potência muito menor (50 Mw), é a primeira obra física de integração energética entre a Argentina e o Brasil.

- **Brasil e Uruguai:** Interconexão entre Candiota e São Carlos⁶⁹ (investimento de US\$145 milhões) e entre Rivera e Livramento (US\$35 milhões). Como o Uruguai está conectado com a Argentina por meio da central de Salto Grande, a interconexão com o Brasil permitirá o intercâmbio de energia entre os três países.

C. Acordos no setor de transporte e comunicações

- **Acordo de Transporte Multimodal:** O Brasil foi o primeiro Estado-Parte a implementar a expedição de certificados para o transporte multimodal (que combina meios terrestres, ferroviários, fluviais e marítimos) entre os quatro países. Em setembro de 1996 foram liberadas as primeiras autorizações. Por essa modalidade, um único operador realiza os trâmites, a consolidação das cargas e a entrega efetiva através do sistema porta-a-porta, sem que importe o meio de transporte utilizado. O operador é quem está encarregado de contratar os barcos, trens e caminhões de acordo com as necessidades. Com esse sistema a carga é lacrada no lugar de origem e aberta só no destino final, encurtando os tempos de traslado. O Uruguai já incorporou o Acordo a sua legislação interna e está em vias de implementá-lo. Na Argentina e no Paraguai estão sendo debatidos, nos respectivos congressos nacionais, projetos de lei para sua entrada em vigência.
- **Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais:** Os sócios assinaram em Fortaleza junto com a Bolívia e o Chile um acordo Serviços Aéreos Sub-regionais que regulamentará os serviços aéreos regulares de passageiros, carga e correio em rota que não estão sendo atendidas pelos serviços aéreos regionais dos acordos bilaterais que seguirão vigentes. A concessão de direitos às empresas que queiram fazer novos percursos estará a cargo dos Estados-Parte. Foi acertado que as frequências de vôos e o equipamento a ser utilizado deverão ser adequados ao potencial de tráfego. As autoridades aeronáuticas de cada país envolvido serão as responsáveis de evitar todo o excesso de capacidade que não esteja de acordo com o potencial de tráfego e possa ser considerado como uma prática anticomercial⁷⁰. Até agora, só os aeroportos das principais cidades de cada país podiam ser utilizados para realizar vôos internacionais. A partir do acordo serão habilitados os demais aeroportos, permitindo a conexão com cidades do interior dos países e cidades fronteiriças.⁷¹ O convênio demandará a construção, modernização e ampliação dos aeroportos.

⁶⁹ O Uruguai, do mesmo modo que a Argentina, opera com 50 Hz.

⁷⁰ O aumento na oferta de linhas aéreas regionais e da frequência de vôos pode desencadear em uma sobre oferta de assentos e uma concorrência desleal por parte de algumas empresas que fixam tarifas inferiores a seus custos.

⁷¹ No Brasil existem 48 aeroportos, dos quais apenas quatro são usados para vôos internacionais. Uma situação similar impera nos outros países.

CAPITULO VII. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS

As negociações econômicas externas do MERCOSUL se desenvolvem em diversas frentes simultaneamente, a saber: a) o âmbito multilateral da Organização Mundial de Comércio (OMC); b) o âmbito intra-ALADI (“plurilateralização” das preferências incluídas nos convênios bilaterais e conclusão de novos acordos de livre comércio com outros membros da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI-); c) o âmbito hemisférico (onde se iniciou um processo tendente a negociar um Acordo de Livre Comércio das Américas -ALCA- para o ano 2005); e d) o âmbito das negociações com a União Européia e seus Estados-Parte lançadas com a assinatura do Acordo Marco de Cooperação Inter-regional de dezembro de 1995. A esses quatro âmbitos se somam outros contatos desenvolvidos com interlocutores regionais selecionados, tais como o Acordo de Livre Comércio Australia-Nova Zelândia.

Dado que as demandas decorrentes de cada um desses âmbitos de negociação é diferente, a agenda resultante abrange uma ampla variedade de temas. A multiplicação dos interlocutores coloca, além disso, uma pesada carga de negociação e estabelece inevitáveis requerimentos de consistência.

A. O âmbito multilateral: A Organização Mundial de Comércio

O MERCOSUL foi apresentado ante a Organização Mundial de Comércio (OMC) como união aduaneira no marco do artigo XXIV do GATT-94. Como resultado dessa apresentação foi criado um grupo de trabalho especial no âmbito do Comitê de Acordos Regionais encarregado de examinar a compatibilidade do acordo preferencial com as regras do organismo multilateral. Para responder as exigências desse exame, o GMC estabeleceu um grupo ad-hoc MERCOSUL-OMC encarregado de preparar a participação dos representantes regionais nas reuniões desse grupo de trabalho, a primeira reunião foi celebrada em outubro de 1995 e a segunda em setembro 1996, em ambas ocasiões em Genebra. A terceira reunião está prevista para o mês de março ou abril de 1997.

Nas duas reuniões os Estados-Parte começaram a responder o questionário elaborado pelos outros membros da OMC. Um tema recorrente nas tarefas do Grupo ad-hoc é a elaboração de uma posição negociadora e de uma possível oferta de compensações a serem formuladas nos casos em que sejam feitas reclamações por outros membros da OMC, já que as tarifas consolidadas na OMC são inferiores a da TEC. Dado que a maioria dos casos detectados envolvem o Paraguai e o volume de comércio implicado é reduzido, as compensações não devem oferecer maiores dificuldades. Com o objetivo de cumprir com o estabelecido no Artigo XXIV:6 do GATT-94, o MERCOSUL também deve apresentar informação à OMC em relação a esses casos.

Outro tema que tem preocupado os sócios em relação à OMC é a definição e análise das concessões recebidas e oferecidas no âmbito do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC) entre países em desenvolvimento, cuja segunda rodada de negociações concluiu em 31 de dezembro de 1996.

A reunião ministerial da OMC em Singapura em dezembro de 1996 foi uma nova oportunidade para avançar no processo de desenvolvimento de uma visão comum e de uma agenda compartilhada em torno de determinados temas chave do regime multilateral de comércio. Para enfrentar essa demanda de consistência, o GMC resolveu coordenar as políticas entre os Estados-Parte tendo em vista as reuniões programadas do ALCA e da OMC. Como se sabe, entre os países membros prevalecem diferentes posições a respeito de certos temas da agenda multilateral, que se refletem na intensidade e na orientação com que foram tratados no passado (como, por exemplo, a liberalização do comércio agrícola, do setor de serviços, dos regimes de compras governamentais, etc.).

Não obstante isso, durante a reunião ministerial de Singapura, os sócios mantiveram uma posição comum em torno da proposta de reiteração do compromisso de retomar as negociações para melhorar o acesso aos mercados agrícolas, a questão do vínculo entre o regionalismo e o regime multilateral de comércio e o tratamento a ser dado à questão dos padrões trabalhistas, entre outros. Dadas as características de seu padrão de comércio, os Estados-Parte do MERCOSUL compartilham um interesse comum de regime de comércio multilateral, caracterizado por disciplinas efetivas, o qual se vê refletido na ativa participação de alguns dos órgãos criados recentemente (como o Orgão de Solução de Diferenças ou o Comitê de Comércio e Meio Ambiente).

B. O âmbito intra-regional: a ALADI

O MERCOSUL é um participante ativo nas relações comerciais intra-ALADI. Efetivamente, durante 1995 seus países membros contribuíram com 64,4% do total das exportações realizadas pelos membros sul-americanos da ALADI e com um terço das exportações totais dos países da América Latina e o Caribe.

Do mesmo modo, as exportações intra-MERCOSUL representaram 60,3% das exportações intrazona dos membros sul-americanos da ALADI e 35,6% das exportações intrazona totais dos países da América Latina e o Caribe. Esses feitos transformam o MERCOSUL em um ator relevante dentro da rede de acordos comerciais preferenciais que vincula as economias da região entre si.

O estabelecimento da união aduaneira a partir de 1º de janeiro de 1995 deveria ter produzido a prescrição formal das preferências bilaterais negociadas com outros membros da ALADI e sua substituição por preferências “plurilaterais”. Para levar adiante essas renegociações, o GMC emitiu duas resoluções pelas quais estabeleceu pautas para o tratamento do chamado Patrimônio Histórico e para a negociação de acordos de livre comércio com outros membros da ALADI. Como essas renegociações levaram mais tempo do que o inicialmente previsto, o prazo de prescrição das preferências bilaterais foi sucessivamente prorrogado. Nesse ínterim se “plurilateralizaram” as preferências com a Bolívia (dezembro de 1995) e foram concluídos amplos acordos de livre comércio com o Chile (junho de 1996) e a Bolívia (dezembro de 1996). Com os outros membros da ALADI foram realizadas negociações de diferentes níveis e intensidade.

Até agora, o MERCOSUL e o México realizaram quatro reuniões para regularizar a situação criada pela não extensão das preferências concedidas pelo México a outros membros do Tratado de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA), aplicando os princípios do Protocolo Interpretativo do Artigo 44 do Tratado de Montevideú. Três dessas reuniões se realizaram em 1995 e a quarta em agosto de 1996. Como resultado, ambas as partes aceitaram prorrogar a vigência dos acordos comerciais bilaterais vigentes e continuar com as reuniões para chegar a um novo acordo. A reunião de agosto de 1996 foi finalizada com o compromisso de iniciar negociações para um novo acordo que substitua todos os acordos bilaterais e regionais vigentes no marco da ALADI. As delegações do México e do MERCOSUL chegaram a conclusão de que o acordo a ser negociado: a) terá um carácter transitório, será essencialmente comercial e substituirá os acordos vigentes no marco da ALADI; b) cobrirá os produtos que constam no patrimônio histórico e outros produtos de interesse para os países participantes (com concessões produto por produto dentro do princípio de reciprocidade, embora por razões de sensibilidade alguns produtos poderiam ser excluídos desse critério); e c) definirá compensações no amparo do Protocolo Interpretativo do Artigo 44 do Tratado de Montevideú, que serão tratadas como um elemento integrado no pacote geral de negociações.

A ata final da reunião também especificou que o novo acordo contemplará os níveis de preferência que serão definidos durante o processo de negociação, embora ainda não foi definido se serão adotados residuais tarifários (como propõe o México) ou preferências tarifárias percentuais (como tem privilegiado o MERCOSUL em todos os seus acordos). Em novembro de 1996 as partes negociadoras também intercambiaram propostas sobre a parte normativa do acordo. Os acordos comerciais vigentes se

prorrogaram, entretanto, até 30 de setembro de 1997. Um obstáculo para a multilateralização de preferências bilaterais existentes é que o acordo bilateral Uruguai-México inclui uma alta proporção do universo tarifário com concessões.

As negociações com os membros do Grupo Andino têm avançado devagar devido as dificuldades para definir o formato do acordo. Os países do MERCOSUL também avaliaram que as renegociações do Patrimônio Histórico não só não atendiam aos interesses do agrupamento como também não assentavam as bases para o desenvolvimento futuro de um acordo de livre comércio. Por esse motivo se aceitou estender as negociações e o prazo de vigência dos acordos bilaterais até 30 de setembro de 1997, prevendo-se em junho desse ano avaliar a possibilidade de serem estendidos novamente até 31 de dezembro de 1997.

Já está acertado que as negociações serão feitas entre agrupamentos e que, aparentemente, em uma primeira etapa essas se concentrarão na definição de normas relativas ao comércio de bens (Cronograma de Redução Tarifária, Regime de Origem, Solução de Controvérsias, Salvaguardas, Valorização Aduaneira, etc). Outros temas de interesse como investimentos, comércio de serviços, transportes, etc. serão abordados em uma etapa posterior. Está prevista a existência de três categorias de produtos, a saber: a) o Patrimônio Histórico: que será reduzido em um prazo de 8 anos a partir da margem de preferência que se negocie (exceto para os bens que entrem na lista de produtos sensíveis); b) os produtos novos (que terão uma margem mínima de preferência de 40%); e c) a lista de produtos sensíveis. Provavelmente, o formato do acordo seguirá os lineamentos dos acordos anteriores concluídos pelo MERCOSUL. As diferenças nas posições de ambos os agrupamentos giram em torno do prazo da redução tarifária, as margens de preferência iniciais, a cobertura do acordo, o tratamento dos produtos agropecuários, a existência ou não de tratamento diferenciado, as zonas francas e os mecanismos de valorização aduaneira.

1. O acordo de livre comércio MERCOSUL-Chile

Em junho de 1996, e após dois anos de negociações, o MERCOSUL concluiu um acordo de livre comércio com o Chile, que entrou em vigor em 1º de outubro do mesmo ano sob a forma de um Acordo de Complementação Econômica (ACE). Para o MERCOSUL, a importância do acordo com o Chile reside não apenas no potencial de comércio envolvido mas, também, na sua importância como padrão e precedente de futuras negociações com os demais membros da ALADI. Efetivamente, o acordo com o Chile foi o primeiro convênio de livre comércio do MERCOSUL com terceiros países. Embora desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 tenha-se deixado uma porta aberta para a adesão do Chile, esse país se inclinou pela negociação de um acordo de livre comércio, a que finalmente se concretizou em junho de 1996.

As diferentes posturas negociadoras do Chile e do MERCOSUL se manifestaram desde a primeira rodada de negociações celebrada em setembro de 1994, e abrangeram âmbitos tão diversos como a cobertura do acordo; a modalidade de redução tarifária; o tratamento do patrimônio histórico, produtos novos, sensíveis e exceções; o tratamento da Preferência Tarifária Regional (PTR); as restrições não-tarifárias; e os critérios a serem aplicados frente a negociações extra-regionais e modificações da tarifa geral. Até março de 1996 as negociações em torno da composição das listas de bens, da temporalidade e dos produtos incluídos entre as exceções, foram particularmente difíceis.

O Acordo de Complementação Econômica assinado em junho de 1996 inclui um programa de liberalização comercial que contempla reduções progressivas e automáticas das tarifas vigentes para terceiros países. Foi estabelecido um programa de Redução Geral em oito anos, que começa com uma preferência inicial de 40%; uma lista de produtos Sensíveis em dez anos, que começa com uma redução

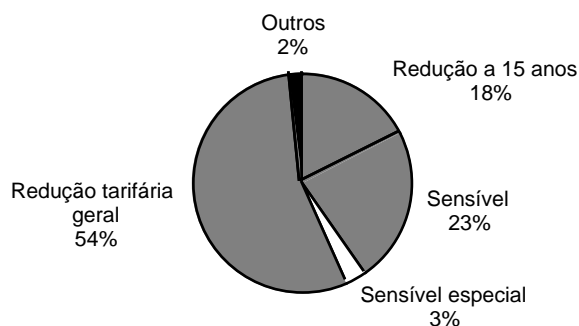
de 30% fixa durante três anos e reduções lineares a partir do quarto ano; uma lista de produtos Sensíveis Especiais com três anos de graça para os quais será mantida a tarifa completa e redução linear entre o quarto e o décimo ano; uma lista de produtos de Alta Sensibilidade, para os quais a redução só começará a partir do décimo ano e se prolongará até o décimo quinto ano (com exceção do açúcar cuja redução começará no décimo primeiro ano e terminará no décimo sexto); e finalmente o caso do trigo e da farinha de trigo cujas tarifas serão reduzidas totalmente no décimo oitavo ano de acordo com uma metodologia a ser definida no oitavo ano de vigência do acordo. O Patrimônio Histórico de bens não sensíveis foi multilateralizado e será reduzido em oito anos a partir da maior preferência vigente, conformando uma lista ad hoc. Para os produtos do Patrimônio Histórico incluídos nas listas de Sensíveis, Sensíveis Especiais ou Alta Sensibilidade se negociou caso por caso bilateral ou multilateralmente a manutenção ou aumento da preferência e, em alguns casos, o estabelecimento de quotas preferenciais.

O acordo proibiu o estabelecimento de novos tributos, direitos ou taxas acima dos existentes no momento de sua assinatura; dispôs o levantamento, “stand still” e progressivo dismantelamento das RNTs existentes; e excluiu do tratamento preferencial os bens provenientes de zonas francas. O acordo também estabeleceu um regime geral de origem baseado na mudança de posição tarifária (salto de partida), complementado com um requisito de 60% do valor FOB de conteúdo regional e requisitos específicos para determinados produtos.

Em termos de práticas desleais de comércio foi estabelecido a aplicabilidade das legislações nacionais consistentes com os acordos do GATT/OMC. O acordo também prevê a entrada em vigor de um regime de medidas de salvaguarda a partir de 1º de janeiro de 1997 e de um procedimento arbitral para resolver controvérsias a partir do quarto ano do início do acordo. Em termos de valorização aduaneira, o acordo faz referência ao código dessa matéria negociado na OMC e, no referente às margens de preço aplicadas pelo Chile, ficou acertado não incluir novos produtos, modificar os mecanismos ou aplicar essas margens de maneira tal que deteriore o acesso ao mercado. As partes se comprometeram a respeitar os compromissos assumidos no marco da OMC em relação aos subsídios à exportação e a intercambiar listas com os incentivos vigentes em cada caso. Também foi estabelecido que os benefícios concedidos pelos regimes nacionais de draw back ou de importação temporária serão compatíveis com o usufruto das preferências derivadas do acordo só até o quinto ano (inclusive) do início do acordo. Também foi estabelecido um marco para a liberalização do comércio de serviços (de acordo com a definição do GATS), embora não foram estabelecidos compromissos de prazo ou seqüência. Além disso, foi criada uma Comissão Administradora encarregada de administrar e avaliar o acordo. A questão relativa à cláusula de nação mais favorecida (matéria de importantes divergências) foi finalmente solucionada estabelecendo prazos mais curtos para a notificação de novos acordos e negociação de concessões e compensações que os estabelecidos no Protocolo Interpretativo do Artigo 44 do Tratado de Montevideú. O mecanismo de resolução de controvérsias será o encarregado de fazer a peritagem no caso de fracassar as negociações previstas. O Acordo de Complementação Econômica Chile-MERCOSUL também inclui um Protocolo de Integração Física no qual se reafirmam os compromissos de investimento adotados pelo Chile e a Argentina para o melhoramento dos passos fronteiriços habilitados.

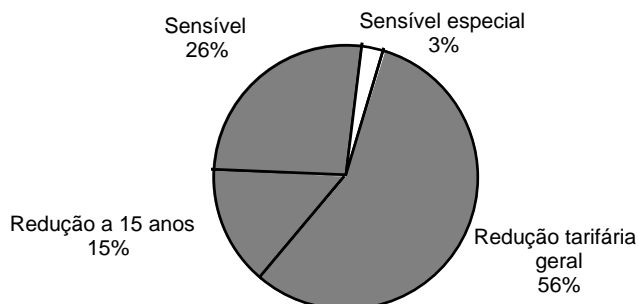
Os Gráficos VII.1 e VII.2 mostram a situação tarifária depois do acordo dos 100 principais produtos exportados pelo MERCOSUL ao Chile e pelo Chile ao MERCOSUL em 1995, respectivamente. Como se pode ver, um pouco mais da metade dos principais produtos comercializados estão incluídos na lista geral de redução tarifária.

**GRAFICO VII.1:
MERCOSUL: SITUAÇÃO TARIFÁRIA DOS 100 PRINCIPAIS PRODUTOS
EXPORTADOS AO CHILE (1995)**



Fonte: Ministério de Relações Exteriores do Chile.

**GRAFICO VII.2:
CHILE: SITUAÇÃO TARIFÁRIA DOS 100 PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS
AO MERCOSUL (1995)**



Fonte: Ministério de Relações Exteriores do Chile.

Considerando o total das exportações do MERCOSUL ao Chile em 1995, 62% do valor dessas exportações foi incluído na lista de redução geral, 22% na de produtos sensíveis com quinze anos ou mais de redução, 14% com a lista de produtos sensíveis e 2% na de sensíveis especiais. Os setores que exibem uma maior proporção do valor de suas exportações incluídas nas listas com prazos de quinze anos ou mais são os setores de Alimentos e bebidas (76%), agrícola, frutícola, silvícola e pesca extrativa (35,9%), e produtos metálicos, elétricos, transporte e outros (32%). Em relação às exportações do Chile ao MERCOSUL, 67% do valor exportado em 1995 foi incluído na lista de redução geral, 20% na de produtos

sensíveis, 10% em produtos sensíveis com quinze anos ou mais de redução, e 2% em sensíveis especiais. Os setores com maior incidência de produtos nas listas com prazos de redução de quinze anos ou mais são os setores agrícola, frutícola, silvícola e pesca extrativa (43,7%), alimentos e bebidas (21%) e produtos metálicos, elétricos, transporte e outros (20,5%).

No mês de outubro de 1996 foi realizada a primeira reunião da Comissão Administradora do Acordo de Complementação Chile-MERCOSUL, nessa oportunidade foi aprovado o regulamento de funcionamento. Os temas designados para a supervisão e tratamento pela Comissão incluem, entre outros: a) a entrada em vigor de um regime de medidas de salvaguarda antes de 1º de janeiro de 1997; b) a designação de oito especialistas nacionais e oito especialistas de terceiros países, aos três meses de vigência do acordo, para participar da segunda etapa do procedimento aprovado de solução de controvérsias; c) o intercâmbio de medidas regulamentárias pertinentes a normas técnicas e fitossanitárias com um prazo de seis meses para sua revisão; d) a definição dos requisitos específicos de origem para os produtos de computação e de telecomunicações em um prazo de seis meses; e) a identificação e a análise dos incentivos às exportações vigentes em um prazo de doze meses; f) a negociação e acordo de um procedimento de arbitragem antes do início do quarto ano do acordo; e g) a avaliação e proposta de um regime para o tratamento do setor automobilístico antes do quarto ano.

Um mês mais tarde foi realizada uma reunião extraordinária da Comissão na qual: a) foram examinadas possíveis fórmulas para estabelecer canais de comunicação para que os setores produtivos apresentem recomendações à Comissão Administradora; b) foi realizada uma exposição do estado de situação das conversações internas no MERCOSUL sobre comércio de serviços e o tratamento do tema nos acordos do Chile com outros países da ALADI; c) foi estendido até 31 de março de 1997 o prazo para aprovar um regime de salvaguardas, para o qual já existe um texto comum com as divergências identificadas; e d) foi dado início ao intercâmbio de opiniões referentes aos requisitos específicos de origem nos setores de informática e telecomunicações que devem ser decididos antes de 31 de março de 1997. A reunião extraordinária de novembro de 1996 também serviu de cenário para a exteriorização dos primeiros conflitos em torno das medidas comerciais praticadas por algum dos membros do acordo. Assim, enquanto que o Chile solicitou a confirmação da existência de disposições brasileiras que limitam o prazo de financiamento para as importações (especialmente nos setores têxteis e gráfica) e o estabelecimento de preços mínimos para a importação (nos mesmos setores), os membros do MERCOSUL manifestaram sua preocupação pelos efeitos da sentença em primeira instância que questiona o reconhecimento das autoridades de fiscalização das exportações de carnes do MERCOSUL ao Chile.

2. *O acordo de livre comércio MERCOSUL-Bolívia*

No encontro presidencial de Fortaleza, celebrado em dezembro de 1996, o MERCOSUL e a Bolívia assinaram um Acordo de Complementação Econômica que entrará em vigor em 1º de abril de 1997 e inclui um Programa de Liberalização Comercial que gradual e automaticamente liberalizará o comércio recíproco. O novo acordo substitui ao ACE 34 aprovado em dezembro de 1995, pelo qual foram unificadas as concessões recebidas e outorgadas por cada um dos membros do MERCOSUL e a Bolívia. A Bolívia foi autorizada pelos seus sócios do Grupo Andino a negociar individualmente. Os produtos incluídos no ACE 34 serão incorporados ao novo acordo com reduções tarifárias entre 30 e 80%, até alcançar a redução completa em um prazo de dez anos. Os produtos que gozam de uma preferência superior a 80% no ACE 34 serão reduzidos totalmente a partir da vigência do novo instrumento.

Como no caso do acordo com o Chile, o convênio com a Bolívia inclui diferentes categorias de produtos sensíveis, dos quais alguns terão um prazo de dez anos para a redução total mas partindo de margens menores de preferência e seu congelamento por um número variado de anos. Um grupo de bens terá sua redução adiada até janeiro do ano 2005 e atingirá uma margem de preferência de 100% em quinze anos.

Os produtos correspondentes à cadeia produtiva do açúcar e as oleaginosas serão reduzidos totalmente após dezoito anos de iniciado o acordo.

O Programa de Liberalização Comercial aprovado supõe que quase 95% do universo tarifário -que abrange mais de 80% do comércio- atingirá a eliminação total de seus impostos de importação antes do décimo ano. Para o resto das mercadorias, as tarifas desaparecerão no máximo em dezoito anos. O acordo inclui aspectos normativos vinculados às restrições não-tarifárias, regime geral de origem, medidas de salvaguarda e mecanismos de solução de controvérsias. O acordo criou uma comissão encarregada de administrar-lo e um Comitê Assessor Empresarial integrado por organizações empresariais de cúpula.

A Bolívia tem um grau significativo de vinculação econômica com o MERCOSUL, embora esse mercado tenha perdido sua importância como destino para as exportações bolivianas nos últimos anos (especialmente como resultado da retração das vendas de gás natural para a Argentina). Em 1995, 13,9% das exportações bolivianas foram destinadas ao MERCOSUL (em comparação com quase um quinto destinado aos membros do Pacto Andino), enquanto que os membros do MERCOSUL abasteceram 28,2% das importações bolivianas (em comparação com 4,2% das importações provenientes do Pacto Andino).

Um dos obstáculos principais para uma vinculação mais estreita entre as economias do MERCOSUL e a Bolívia é a carência de infra-estrutura adequada de transporte. Ainda não existe uma vinculação terrestre por rodovia operável em qualquer condição climática entre a Bolívia e o Brasil ou o Paraguai, e as conexões com a Argentina são precárias. As conexões ferroviárias (tradicionalmente importantes) demandam fortes investimentos para sua modernização. Contudo, a Bolívia poderia prover um vínculo terrestre importante entre o oeste brasileiro e os portos do Pacífico (especialmente Arica, onde a pouco se concluiu uma rodovia).

Para os países do MERCOSUL, o comércio desenvolvido com a Bolívia não é significativo em termos globais, mas o acordo representa um passo importante na direção de constituir uma rede de acordos de livre comércio sul-americanos vinculados à união aduaneira. A Bolívia tem também a potencialidade de se transformar em um importante fornecedor de gás natural para os centros urbanos brasileiros.

C. O âmbito hemisférico: as negociações do ALCA ⁷²

As relações com o principal mercado do hemisfério são de singular importância para o MERCOSUL. Em junho de 1991 os Estados-Parte assinaram com os Estados Unidos um Acordo de Comércio e Investimento (conhecido como o “acordo 4+1”) que estabeleceu um Conselho Consultivo e uma ampla agenda de negociação. Esse Conselho celebrou várias reuniões durante os primeiros anos, logo de sua entrada em funcionamento, sem obter progressos significativos.

A partir de dezembro de 1994, a agenda comercial do “acordo 4+1” na prática se perdeu nas negociações hemisféricas lançadas no Encontro Presidencial das Américas. A primeira reunião anual de Ministros de Comércio realizada em Denver, a meados de 1995, estabeleceu sete grupos de trabalho cujos objetivos foram a recompilação de informação e a formulação de recomendações para a reunião ministerial celebrada em Cartagena em março de 1996. Nessa oportunidade se materializou a criação de quatro novos grupos de trabalho e ficou acertado o estabelecimento de um novo grupo na ocasião da reunião a ser celebrado em Belo Horizonte (Brasil) em 1997. Na reunião ministerial de Cartagena também se instruiu aos vice-ministros a examinar os distintos enfoques para atingir o ALCA e a

⁷² O BID conjuntamente com a OEA e a CEPAL, através do Comitê Tripartito, está apoiando os Grupos de Trabalho da ALCA na etapa de levantamento de informação sobre as diversas áreas temáticas sob análise.

formular recomendações, assim como avaliar como e quando iniciar as negociações do ALCA. Se reiterou também o compromisso de concluir as negociações antes do ano 2005 e de lograr avanços concretos em direção desse objetivo antes de fins desse século. Não há dúvida que o ritmo e a marcha do processo hemisférico dependerá em boa medida da iniciativa e do compromisso dos Estados Unidos. Do mesmo modo, é evidente que o processo hemisférico dificilmente poderá avançar sem uma participação construtiva e dinâmica do MERCOSUL. Alguns dos temas nos quais surgiram diferenças na reunião ministerial de Cartagena incluem, entre outros: o tratamento das questões de meio ambiente e direitos dos trabalhadores, o enfoque sobre a construção do ALCA e os prazos para obter resultados e a relação entre o ALCA e a OMC.

A introdução na agenda do ALCA do tema de meio ambiente e de direitos dos trabalhadores é prioridade dos Estados Unidos. Embora a declaração de Cartagena inclua esses temas no processo do ALCA de maneira mais explícita que anteriormente, foi adotado um tratamento diferenciado para cada um deles em consonância com a sua situação dentro da OMC. Efetivamente, enquanto se vinculava a criação de um “grupo de estudo” sobre o meio ambiente aos resultados da reunião ministerial de Singapura da OMC, o tema trabalhista foi deixado sob a consideração dos Ministros de Trabalho aos quais se solicitou manterem informados seus colegas de comércio. O debate ministerial produzido no encontro de Cartagena também mostrou divergência de posições sobre os caminhos mais apropriados para a construção do ALCA e os prazos para iniciar as negociações e obter resultados. Nessa matéria, o MERCOSUL tem apoiado a fórmula de “convergência dos acordos sub-regionais existentes”, embora sem explicitar a forma em que essa se produzirá. Do mesmo modo, os sócios insistem em assegurar um progresso sólido, permanente e consensuado antes de privilegiar a obtenção de resultados antecipados (*early harvest*). A característica dos compromissos do ALCA vis-à-vis os que emanam da OMC também têm sido matéria de intercâmbio substantivo. Os Estados-Parte do MERCOSUL têm apoiado padrões altos para o ALCA, mas não necessariamente mais estritos que os da OMC (OMC-plus). Uma área onde essa questão foi proposta de maneira explícita é a referente a compras governamentais.

Os membros do MERCOSUL dirigem sua participação no processo do ALCA por meio da coordenação realizada no marco do Grupo Ad-hoc Relações Externas MERCOSUL-ALCA, onde são realizadas reuniões prévias de coordenação em todas as instâncias. Os membros do MERCOSUL têm advertido a necessidade de desenvolver um esforço de negociação intra sub-regional nas áreas onde ainda não existem uma posição comum, reservando-se o direito de atuação individual prévia notificação aos outros Estados-Parte. Na primeira das reuniões vice-ministeriais (realizada em Florianópolis em setembro de 1996), antes da reunião ministerial de Belo Horizonte, o MERCOSUL propôs as diretrizes para desenvolver as negociações do ALCA. Essas seriam em três etapas que permitiriam avançar gradualmente baseando-se no princípio de *single undertaking* e desenvolvimento de um acordo amplo e equilibrado. A primeira etapa (*business facilitation*) poderia satisfazer a demanda de uma “colheita antecipada” nas áreas como documentação aduaneira, certificação de origem, facilitação do transporte de mercadorias, reconhecimento de certificados sanitários e fitossanitários, publicações para o setor privado, etc. A segunda etapa deveria iniciar-se ao culminar as tarefas encomendadas aos grupos de trabalho e abarcaria uma série não definida de temas, no quais não estaria em jogo o acesso aos mercados e suas disciplinas correspondentes (medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, etc.). A terceira etapa seria a de “negociações substantivas”, as quais poderiam desenvolver-se de maneira escalonada, primeiro em termos de bens e, posteriormente, nas áreas como serviços, compras governamentais, etc. Ainda não houve reações a essa proposta, embora seja provável que a mesma demande um maior grau de precisão, especialmente no que se refere aos conteúdos da segunda etapa. No que respeita as áreas de ação imediata, na sua reunião de dezembro, o GMC resolveu que se defina uma proposta do MERCOSUL para apresentar na próxima reunião de cada Grupo de Trabalho.

D. As negociações com a União Européia

Em junho de 1996 foi realizada em Bruxelas a primeira reunião da Comissão Mista União Européia-MERCOSUL estabelecida no acordo de dezembro de 1995. Nessa oportunidade foram aprovadas as regras provisionais de funcionamento da Comissão Mista e também as regras provisionais de funcionamento e as linhas diretrizes da Subcomissão Comercial também criada em dezembro de 1995.

A Comissão Mista terá como funções estimular as relações comerciais, intercambiar opiniões sobre toda questão de interesse comum relativa à ulterior liberalização comercial e à cooperação, apresentar propostas e avaliar propostas e informes que sejam apresentadas à subcomissão comercial. A Comissão Mista estará integrada por representantes dos membros do Conselho e da Comissão Européia e por representantes do GMC do MERCOSUL. A Comissão Mista também terá um mecanismo de consultas a solicitação de uma das partes. A Subcomissão comercial terá dentre suas funções assegurar o cumprimento dos objetivos comerciais previstos no Acordo marco inter-regional e preparar os trabalhos para a liberalização posterior dos intercâmbios. As reuniões serão celebradas duas vezes por ano, embora poderão ser realizadas reuniões extraordinárias se assim se determina. A Subcomissão comercial incluirá três grupos de trabalho (Bens, Serviços e Disciplinas Comerciais). As linhas diretrizes propostas pela Comissão Mista à Subcomissão Comercial incluem o fomento ao incremento e a diversificação dos intercâmbios comerciais, a preparação da posterior liberalização progressiva e recíproca dos intercâmbios e a criação de condições que favoreçam o estabelecimento da Associação Inter-regional, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e de conformidade com a OMC. A Subcomissão comercial também dispõe de um mecanismo de consultas para suas temáticas específicas. A Subcomissão comercial se reuniu pela primeira vez em Belo Horizonte em novembro de 1996. Nessa ocasião foram definidas as diretrizes dos três grupos de trabalho e o procedimento de consultas comerciais. O grupo de trabalho de Bens deverá analisar os intercâmbios atuais, identificar produtos sensíveis e prioritários para as partes e sugerir ações para o aumento e diversificação do intercâmbio de bens. No entanto, não foram definidos calendários nem compromissos específicos. O grupo de trabalho sobre Serviços, por seu lado, definiu um programa de trabalho amplo e pouco preciso, no qual foi incluída a definição de uma metodologia para analisar os fluxos de comércio de serviços entre as partes, a análise desses intercâmbios e a identificação de setores sensíveis e prioritários. Em termos de Normas e Disciplinas Comerciais se dispôs a análise de uma ampla variedade de temas referentes a essa matéria (nomenclaturas aduaneiras, normas sanitárias, normas de origem, mecanismos de salvaguarda, políticas de concorrência, etc), a exploração das possibilidades de negociar acordos de reconhecimento mútuo, a identificação de campos prioritários ou sensíveis e o intercâmbio de informação sobre medidas adotadas nesses campos. O procedimento de consultas comerciais estabeleceu os mecanismos para sua realização, as que, contrariamente aos desejos originais do MERCOSUL, provavelmente se estenderão a matérias de ordem bilateral.

Como se pode advertir do anterior relato, as negociações MERCOSUL-União Européia abarcam uma ampla variedade de temas e se encontram em fase de levantamento de informação. A falta de cronogramas e de calendários precisos em cada um dos grupos de trabalho, a envergadura da tarefa e o conteúdo da agenda não permite antecipar resultados concretos em um futuro próximo. Contudo, o procedimento desenhado proporciona um marco de alto nível para o desenvolvimento de intercâmbios e, eventualmente, a liberalização do comércio entre ambos agrupamentos.

ANEXO
ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

