

Intat

Informe MERCOSUL
Ano 2 - Numero 2



JANEIRO-JUNHO 1997

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
tel 54 1 320-1871 fax 54 1 320-1872 e-mail: INT/INL@iadb.org

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. 56 páginas.
Informe Nº 2. Janeiro-Junho 1997.

I.S.B.N. 950-738-059-0
US\$ 15,00

A P R E S E N T A Ç Ã O

A série Informe MERCOSUL representa um esforço do INTAL destinado a fomentar o conhecimento e a difusão de informação relacionados com 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 o desafios que encerra essa ambiciosa iniciativa.

A intenção do INTAL, por meio da publicação dessa série semestral, 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 intenta 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.

Esse Informe N° 2 abarca o primer semestre de 1997 e foi preparado por um destacado analista do MERCOSUL, Dr. Pedro da Motta Veiga, com a supervisão técnica do Sr. Uziel Nogueira do INTAL.

Esperamos que o material apresentado neste número desperte o mesmo interesse que o Informe MERCOSUL N° 1. Assim, convidamos aos leitores que continuen enviando comentarios e sugestoes para que possamos seguir melhorando o alcance e o enfoque desta publicação.

Juan José Taccone
Diretor

INDICE

SUMARIO EXECUTIVO

CAPITULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS DO MERCOSUL	1
Crescimento e baixa inflação: convergência e fragilidades estruturais	1
O desequilíbrio externo do Brasil	5
Conclusão: A situação externa do MERCOSUL	8
CAPITULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DOS INVESTIMENTOS NO MERCOSUL	9
Os fluxos de comércio em 1996 e no início de 1997	10
O comércio Argentina-Brasil: especialização e saldos bilaterais setoriais	14
Os fluxos dos investimentos no MERCOSUL: tendências recentes e perspectivas de curto prazo	17
CAPITULO III. CONSOLIDAÇÃO E APROFUNDAMENTO DA UNIÃO ADUANEIRA	21
Acesso aos mercados e condições de competição	22
Políticas comuns	26
Harmonização de políticas e aprofundamento da União Aduaneira	28
Infra-estrutura	29
Conclusões	30
CAPITULO IV. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS	33
Marco geral	33
O MERCOSUL e o processo de construção da ALCA	36
Evolução do projeto ALCA	36
<i>Antecedentes, emergência e evolução da ALCA</i>	36
<i>O processo de negociação da ALCA</i>	37
- As negociações intergovernamentais -	37
- A participação do setor privado -	39
O MERCOSUL frente à ALCA	40
BIBLIOGRAFIA	

SUMÁRIO EXECUTIVO

I. Tendências macroeconômicas no MERCOSUL

Duas tendências continuam a caracterizar a situação macroeconômica do MERCOSUL, no primeiro semestre de 1997: a melhoria de seu desempenho, quanto a níveis de atividade e taxas de inflação, em meio a um contexto de relativa fragilidade fiscal e vulnerabilidade externa, e a convergência do desempenho dos diferentes países, assegurando a estabilidade das paridades bilaterais reais.

Mantido o quadro atual, o PIB da região deverá crescer 4,2% no ano, contra 1,5%, em 1995, e 3,3%, em 1996. A taxa de inflação - medida pelos índices de preços ao consumidor - cairá de 7,8%, em 1996, para 5,4%, neste ano. Portanto, acelera-se gradualmente o crescimento econômico na região, ao mesmo tempo em que as taxas de inflação se reduzem e em que a evolução destes dois indicadores nos diferentes países do bloco evidencia a convergência de desempenhos.

Crescimento com baixa inflação e convergência de desempenhos têm, como pano de fundo, um quadro de fragilidade fiscal e vulnerabilidade externa. No plano fiscal, há sinais de melhoria conjuntural das contas públicas na Argentina e no Brasil, ligada ao crescimento do nível de atividade e, no caso do Brasil, também a outros fatores (cobrança de novo tributo, o CPMF, uso de recursos gerados pela privatização para abater dívida pública, etc).

Do lado das contas externas, todos os países do MERCOSUL - à exceção do Paraguai - apresentaram, em 1996, expansão significativa em seus deficits em transações correntes. Para o conjunto da sub-região, o deficit em conta corrente atingiu 2,8% do PIB, em 1996, crescendo 37% nominais em relação a 1995. Para 1997, prevê-se uma expansão do deficit equivalente a 40% sobre o ano anterior, levando a relação deficit em conta corrente/PIB a 3,8%.

Esta evolução indica que a disponibilidade de financiamento externo continuará a atuar, nos próximos anos, como o principal fator condicionante do crescimento das economias da sub-região.

O deficit da conta de transações correntes do Brasil passou de US\$ 5,2 bilhões, em janeiro-abril de 1996, para US\$ 10,7 bilhões no primeiro quadrimestre de 1997. Desenhado o cenário de deterioração das contas externas como trajetória inercial da evolução da economia, o Governo passou a adotar um conjunto de medidas voltadas para reduzir gradualmente o deficit da balança comercial e estimular a entrada de capitais.

O estímulo ao influxo de capitais veio através da interrupção da queda das taxas de juros domésticas, em maio, da eliminação do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras - nas operações de empréstimos no exterior e na redução deste imposto nos fundos de renda fixa e em outras operações envolvendo a captação de recursos externos.

Os esforços para a redução do deficit comercial concentraram-se em três frentes:

- ◆ na ampliação dos estímulos às exportações através da extensão da lista de produtos e setores beneficiados pelo Proex e na criação da modalidade pré-embarque no âmbito deste Programa;
- ◆ na alteração das regras de financiamento às importações, com as restrições impostas pela MP - Medida Provisória - Nº1569 e por medida complementar do Banco Central, destinada a fechar as “brechas” identificadas na MP; e

- ◆ no aumento do IOF para operações de crédito a pessoas físicas, com efeitos esperados sobre as vendas de automóveis e eletrodomésticos, itens cujas importações vêm apresentando elevadas taxas de crescimento.

A estratégia brasileira de administração do desempenho externo é, entre as alternativas de política econômica, a que embute menores custos para seus parceiros no MERCOSUL e para a construção da união aduaneira. O recurso a medidas fortes de contenção da demanda doméstica - mesmo não acompanhada de algum ativismo no manejo do tipo de câmbio - teria óbvios impactos sobre as importações. Eventuais desvalorizações cambiais somente maximizariam estes impactos.

Não obstante, a alternativa representada pelo recurso a instrumentos de política comercial, tanto pelo lado das importações quanto das exportações, e pela montagem de programas setoriais de apoio ao investimento tem sido fonte de tensões importantes entre o Brasil e seus parceiros, como ocorrido quando da edição da Medida Provisória 1569, em março último.

II. Evolução do comércio e investimentos no MERCOSUL

Dois fenômenos marcam a consolidação do MERCOSUL, do ponto de vista dos fluxos comerciais: o crescimento expressivo do intercâmbio intra-regional e a forte redução dos níveis de proteção em relação ao resto do mundo.

As carências e vulnerabilidades do MERCOSUL parecem menos relacionadas com o desvio de comércio decorrente de elevadas preferências comerciais intra-bloco do que com as dificuldades para disciplinar o uso, pelos países membros, de mecanismos que comprometam o livre fluxo de bens na sub-região e os objetivos da união aduaneira.

Em 1996, as exportações totais do MERCOSUL cresceram a uma taxa de 6,4%, enquanto suas importações aumentaram 9,7%. No comércio intra-regional, as exportações cresceram 17,9% no ano, bem abaixo da média 1990-95 (28,4%) e as importações aumentaram 18,5%, também em ritmo inferior ao verificado no período 1990-1995 (27,8%).

A participação do MERCOSUL nas exportações totais da sub-região passou, entre 1990 e 1996, de 8,9% para 22,6%, tendo mantido sua tendência de crescimento neste último ano. Da mesma forma, a participação da sub-região nas suas importações totais continuou crescendo em 1996, quando atingiu 20,15%, contra 15,08%, em 1990.

O ano de 1996 foi caracterizado, para os países do MERCOSUL, por três padrões de comportamento, no que se refere às relações comerciais com os demais membros do bloco e com o resto do mundo:

- ◆ Dinamismo do intercâmbio intra e extra-MERCOSUL, com ênfase nos fluxos intra-bloco. É o caso da Argentina.
- ◆ Elevado dinamismo dos fluxos intra-MERCOSUL de exportação e importação, contrastando com as taxas de crescimento observadas no comércio com o resto do mundo. É o caso do Brasil, principalmente pelo lado das exportações, e do Paraguai, pelo lado das importações.
- ◆ Baixo dinamismo dos fluxos intra-MERCOSUL, simultâneo ao crescimento expressivo do comércio extra-bloco, especialmente pelo lado das exportações. É o caso do Uruguai.

Independente das tendências que indicam redução do ritmo de crescimento dos fluxos de comércio intra-MERCOSUL e sugerem uma crescente heterogeneidade de desempenhos comerciais dos membros do bloco, o comércio regional segue caracterizado por uma notável especialização em bens manufaturados. Isto é particularmente verdadeiro para o caso das duas maiores economias da sub-região

Por outro lado, a evolução do comércio bilateral Argentina-Brasil apresentou, nos últimos anos, um crescimento notável e alterações significativas em sua composição. O período de maior dinamismo (90/93) foi também aquele em que ocorreram as principais alterações na estrutura do comércio bilateral.

A avaliação dos resultados do comércio bilateral Argentina-Brasil entre 1990 e 1996 sugere que, apesar do crescimento do comércio intra-industrial entre Argentina e Brasil, os fluxos bilaterais de intercâmbio continuam amplamente tributários dos padrões de especialização vigentes no início dos anos 90 e da dotação de vantagens comparativas “naturais” ou constituídas durante o período de substituição de importações, nos dois países.

Os desvios em relação a esta regra concentram-se em setores onde as negociações bilaterais ou as iniciativas unilaterais de defesa comercial produziram algum tipo de mecanismo de administração do comércio (material de transporte, produtos minerais, ou seja, petróleo e combustíveis, e têxteis e vestuário).

Na área de investimentos, quatro grandes movimentos hoje em curso merecem destaque, não só pela sua relação estratégica com as novas regulações, como pelo seu potencial para impactar a estrutura industrial da sub-região e sua competitividade internacional:

- ◆ primeiro, os investimentos externos no setor automobilístico. Ao longo dos últimos meses, o Brasil foi beneficiado pelo anúncio de novas decisões de investimentos, vinculados ao regime federal de incentivos, bem como às políticas estaduais de atração de inversões deste setor.
- ◆ segundo, os investimentos externos no setor de serviços financeiros, principalmente na Argentina, onde uma legislação liberal eliminou uma série de restrições à atuação do capital estrangeiro, mas também no Brasil, onde o processo de reestruturação do setor abre oportunidades para a entrada de novas instituições estrangeiras.
- ◆ terceiro, os investimentos - externos e domésticos - vinculados à privatização de serviços públicos. Boa parte deste processo já ocorreu na Argentina e é no Brasil que este ciclo de investimentos começa a se delinear, prevendo a venda de mais de US\$ 50 bilhões em ativos das empresas estatais de telecomunicações e energia elétrica, ao longo dos próximos três anos.
- ◆ quarto, os investimentos recentemente feitos na indústria de mineração argentina. Trata-se aí de um caso duplamente paradigmático. Ele é um exemplo da rápida reação empresarial a um ambiente regulatório - estabelecido em 1993 - favorável aos investimentos, inclusive externos. Mas também o é do surgimento e desenvolvimento de um setor industrial fortemente exportador e viabilizado pelo sucesso das reformas estruturais levadas a efeito no país e dos esforços de redução do “Custo Argentina”, conformado por variáveis que afetam a estrutura de custos das empresas que atuam na economia local.

De uma maneira geral, as principais tendências detectadas pela análise dos fluxos recentes de investimentos produtivos no MERCOSUL sugerem uma elevada vinculação dos eixos de dinamismo ao estabelecimento de marcos regulatórios horizontais e setoriais favoráveis a novas inversões.

Além disto, há seguramente uma forte participação de investimentos externos voltados para a aquisição de ativos existentes e que, portanto, não agregam capacidade de oferta, em um primeiro momento. Como tais investimentos estão sobretudo relacionados aos setores de serviços, os benefícios esperados relacionam-se

menos a um aumento de oferta do que à melhoria da qualidade dos serviços e a seus efeitos sobre os custos de produção e exportação dos setores industrial e agrícola.

Uma última característica destes fluxos de origem externa e interna ao MERCOSUL é seu objetivo central de atender à demanda do mercado sub-regional - à exceção dos investimentos na indústria de mineração argentina - mesmo se se pode prever, em alguns setores industriais, o crescimento da oferta exportável de bens.

III. Consolidação e aprofundamento da União Aduaneira

Maior interdependência, gerada pela expansão do comércio e dos investimentos, e convergência de desempenhos macroeconômicos entre os países do MERCOSUL colocam no alto da agenda da integração o objetivo de maximizar os benefícios da liberalização intra-regional e distribuir seus custos de forma aceitável para os países membros, respeitadas as diretrizes do “regionalismo aberto”.

As perspectivas de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira do MERCOSUL estão condicionadas a quatro macro-temas:

- ◆ o acesso aos mercados para os Estados-membros e as condições de competição vigentes na sub-região;
- ◆ o estabelecimento de políticas comuns em um certo número de áreas prioritárias para o funcionamento da União Aduaneira;
- ◆ a harmonização de políticas e a adoção de medidas de aprofundamento da União Aduaneira, cuja agenda geral foi definida, em dezembro de 1995, pelo Conselho do Mercado Comum, através do “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000”; e
- ◆ a expansão e melhoria da qualidade da infra-estrutura de transporte, comunicação e energia da sub-região.

Três questões dominaram a parte de negociações do MERCOSUL na área de acesso a mercado e condições de competição, no primeiro semestre de 1997, mobilizando sobretudo as relações bilaterais Argentina-Brasil:

- ◆ as discussões sobre o regime automobilístico brasileiro e seus efeitos sobre os fluxos de investimentos externos para a sub-região.

Apesar das demandas da Argentina e diante da escassa prioridade concedida pelo Brasil ao tema, as discussões suscitadas pelos regimes automobilísticos em vigor não evoluíram no período recente e as negociações setoriais concentraram-se no pleito argentino de aumento de sua cota de exportação de veículos ao Brasil, até 1999.

- ◆ as restrições e medidas não tarifárias intra-MERCOSUL, de cunho setorial, que criam, pelo seu acúmulo e não resolução, tensões sobre o processo de integração.
- ◆ as restrições “horizontais” de acesso ao mercado brasileiro, em função do desequilíbrio externo da economia do país. Suscitadas pela edição da Medida Provisória 1569, de março último, que restringiu o prazo de financiamento das importações brasileiras, as preocupações com este tema mobilizaram empresários e negociadores oficiais dos demais países do MERCOSUL e se somaram às outras duas questões relacionadas a acesso a mercados e condições de competição.

Na área de política comuns, as preocupações com a eficácia e a transparência da política comercial do MERCOSUL se manifestaram, ao longo do semestre, em três áreas de negociação:

- ◆ a dos regimes especiais de importação: enquanto os resultados das negociações neste campo parecem difíceis de alcançar, o Paraguai editou, em 27 de fevereiro, o Decreto presidencial 16146, que reduz a zero, até 01.01.99, alíquotas de importações de insumos e matérias primas feitas por empresas industriais e agropecuárias que tenham um programa de produção apoiado pelo Governo. De acordo com autoridade paraguaia, este Decreto “representa, apenas, uma equiparação aos mecanismos de estímulo à competitividade industrial concedidos pelos demais Estados-membros do MERCOSUL”.
- ◆ a dos assuntos aduaneiros: as carências de infra-estrutura e de normas harmonizadas continuam a dificultar a adoção de pontos de controle integrados de fronteira. Na reunião de Asunción, em junho, discutiu-se a criação de um Fundo Aduaneiro Comum, que funcionaria como um mecanismo de alocação, entre os países membros, das receitas geradas pela cobrança do TEC por qualquer um dos países. Com isto, evitar-se-ia a cobrança da TEC a um mesmo produto por mais de um país e a exigência de certificado de origem para todos os produtos. A proposta técnica de criação do Fundo ainda não foi concluída, prosseguindo os trabalhos sob responsabilidade dos Bancos Centrais da sub-região.
- ◆ a dos regulamentos sobre práticas desleais e salvaguardas: após a adoção, em dezembro de 1996, do Regulamento Comum relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas Provenientes de Países não-membros do MERCOSUL, o Comitê Técnico n.6 do CCM vem desenvolvendo um projeto que estabelece as funções do Comitê de Defesa Comercial e de Salvaguardas.

O “Programa de Ação pelo MERCOSUL até o ano 2000”, adotado pelo GMC, em dezembro de 1995, estabelece, entre outras coisas, o aprofundamento da União Aduaneira como uma meta do processo de integração. Temas como comércio de serviços, investimentos, meio ambiente, assuntos trabalhistas, entre outros, fazem parte desta agenda, recebendo, porém, até o momento, reduzida prioridade dos governos nacionais.

O tema do aprofundamento da União Aduaneira voltou a ganhar destaque. Na Declaração do Rio de Janeiro, se afirma que o eixo da estratégia do MERCOSUL deve passar por seu aprofundamento “em direção ao seu objetivo final”, que é a construção do Mercado Comum. O mesmo tema é retomado na Declaração Presidencial, divulgada ao término da cúpula do MERCOSUL, em Asunción, em junho último. Ambas declarações elegem serviços e compras governamentais como eixos prioritários de aprofundamento, aos quais a Declaração de Asunción agrega ainda o tema das políticas públicas que distorcem as condições de competição no MERCOSUL.

Por outro lado, a decisão dos governos dos Estados-membros (e mais a Bolívia) de transformar o Fonplata em “Banco do MERCOSUL”, anunciada em março último, reforça a agenda do aprofundamento e pode ser agregar ao processo de integração uma nova dimensão, relacionada a projetos e iniciativas cuja concepção seja tributária de uma visão fundamentalmente sub-regional.

Apesar da diretriz política de aprofundamento da União Aduaneira, as reuniões do GMC e do CMC, realizadas em junho, revelam a persistência de algumas dificuldades para obter consenso, entre os países-membros, quanto às modalidades de operacionalização desta diretriz. Enquanto os negociadores argentinos defendiam, entre outras coisas, a adoção de uma política comum de investimentos, o Brasil definia um conjunto de prioridades vinculadas à “agenda pendente” do bloco: negociar, até o final do ano, o regime automobilístico comum; cumprir os prazos (ou antecipá-los) para zerar as tarifas dos produtos sob regime de adequação; discutir os regimes especiais de importação; e adotar regras comuns de defesa do consumidor.

VI. Relações econômicas externas

A ALCA dominou a agenda externa do MERCOSUL no primeiro semestre de 1997. As reuniões de Vice-Ministros no Recife, em fevereiro, e no Rio de Janeiro, em abril, a reunião ministerial de Belo Horizonte e o III Foro Empresarial das Américas, na mesma cidade, em maio, absorveram grande parte dos esforços de mobilização e da capacidade de negociação dos governos e das associações empresariais do MERCOSUL.

As negociações da ALCA criam um incentivo importante para que os países do MERCOSUL se disponham a negociar dentro do bloco acordos de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira, os quais poderão constituir *building blocks* na negociação de acordos de alcance hemisférico.

No âmbito da ALADI, as negociações com o México, o Grupo Andino e, mais recentemente com o Peru, avançam na “plurilateralização” das preferências incluídas nos acordos bilaterais e, nos dois últimos casos, de conclusão de acordos de livre comércio.

Na reunião presidencial de Asunción, em junho, estiveram presentes os Presidentes da Bolívia e do Chile, tendo este -respaldado pelo Presidente boliviano- defendido uma participação mais efetiva de seu país nas discussões intra-MERCOSUL, com vistas, entre outras coisas, à formação de posições negociadoras comuns nas relações externas de ambas partes e, em especial, na ALCA. Defendeu, ainda, a necessidade de dotar o MERCOSUL de mecanismos institucionalizados de resolução de conflitos entre seus membros, aí incluídos o Chile e a Bolívia.

A aproximação do Chile ao MERCOSUL constitui dado político de grande relevância., respaldado pelo expressivo crescimento das exportações e dos investimentos daquele país no MERCOSUL. A credibilidade internacional do Chile é um ativo apreciável para o MERCOSUL, em suas negociações externas, especialmente no âmbito da ALCA, e a experiência chilena em negociações de acordos de livre comércio -o mais recente deles, com o Canadá- também é capaz de agregar valor à dinâmica interna e externa do MERCOSUL. Ademais, como ressalta documento recente do BID: “tendo em vista os avanços do processo de reformas e abertura na economia chilena e a experiência do país com sistemas modernos de regulação, um marco institucional que permita uma integração fluida entre o Chile e o MERCOSUL poderia também ser um aporte ao futuro desenvolvimento deste projeto de integração”(Nota Periódica, Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos [1996])

CAPÍTULO I.

TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS DO MERCOSUL

A. Crescimento e baixa inflação: convergência de desempenhos e fragilidades estruturais

Duas tendências continuam a caracterizar a situação macroeconômica do MERCOSUL, no primeiro semestre de 1997: a melhoria de seu desempenho, quanto a níveis de atividade e taxas de inflação, em meio a um contexto de relativa fragilidade fiscal e vulnerabilidade externa, e a convergência do desempenho dos diferentes países, assegurando a estabilidade das paridades bilaterais reais.

Os dados dos primeiros meses do ano sugerem que estas tendências continuarão atuando ao longo de 1997, embora não se possa excluir que medidas de contenção ao crédito ou de elevação das taxas de juros venham a ser adotadas pelo Brasil, para fazer frente ao crescente deficit externo de sua economia. Nesta hipótese, o nível de atividade no Brasil sofreria uma desaceleração, com algum comprometimento do desempenho global do MERCOSUL.

QUADRO I.1.
INDICADORES MACROECONÔMICOS DO MERCOSUL

Evolução do PBI real

País	% de PBI MERCOSUL/95	1995	1996	1997(*)
Argentina	27,4	- 4,6	4,4	5,2
Brasil	70,0	3,9	2,9	3,8
Paraguai	0,9	4,5	1,5	2,5
Uruguai	1,7	- 2,8	4,9	3,8
MERCOSUL	100,0	1,5	3,3	4,2

(*) Previsões da Economist Intelligence Unit para Argentina, Paraguai e Uruguai. Média de previsões de oito bancos e consultorias, sintetizadas pelo BNDES, para o Brasil.

Taxas de inflação (IPC - %)

País	1995	1996	1997(*)
Argentina	1,6	0,1	0,1
Brasil	22,0	10,4	7,1
Paraguai	10,5	8,2	10,7
Uruguai	35,4	24,3	18,3
MERCOSUL	15,6	7,8	5,4

(*) Previsões da EIU para Argentina, Paraguai e Uruguai e média de previsões de doze bancos e consultorias, sintetizados pelo BNDES, para o Brasil.

Balanco em Conta Corrente (milhões US\$)

País	1995	1996	1997(*)
Argentina	- 2.390	- 4.013	- 6.924
Brasil	- 18.136	- 24.347	- 33.100
Paraguai	- 1.060	- 540	- 745
Uruguai	- 359	- 535	- 468
MERCOSUL	- 21.575	- 29.435	- 41.237

(*) Previsões da EIU para Argentina, Paraguai e Uruguai. Síntese de previsões de oito bancos e consultorias para o Brasil (BNDES).

Mantido o quadro atual, o PIB da sub-região deverá crescer 4,2% no ano, contra 1,5%, em 1995, e 3,3%, em 1996. A taxa de inflação - medida pelos índices de preços ao consumidor - cairá de 7,8%, em 1996, para 5,4%, neste ano (ver quadro 1). Portanto, acelera-se gradualmente o crescimento econômico na sub-região, ao mesmo tempo em que as taxas de inflação se reduzem.

Por outro lado, a evolução destes dois indicadores nos diferentes países do bloco evidencia a convergência de desempenhos. Em 1995, as taxas de crescimento do PIB se situaram no intervalo entre -4,6% e 4,5%. Já em 1996, esse intervalo reduziu para 1,5% a 4,9%, e, em 1997, prevê-se novo estreitamento da faixa de variação, que ficaria entre 2,5% e 5,2%. Tendência ainda mais acentuada à convergência se observa em relação aos índices de inflação: neste caso, o intervalo registrado em 1995 (1,6% e 35,4%) cai gradativamente até alcançar, nas previsões para 1997, os valores extremos de 0,1% e 18,3%.

Esta dupla convergência é notável no caso das duas maiores economias do MERCOSUL: o diferencial de taxas de crescimento do PIB cai de 8,5 pontos percentuais, em 1995, para 1,4 ponto percentual nas previsões de 1997. Já o diferencial de taxas de inflação reduziu-se de 20,4 pontos percentuais para, nas previsões de 1997, 7 pontos percentuais. Como a paridade cambial bilateral se manteve estável apesar das diferenças entre os regimes cambiais do Brasil e da Argentina, a influência de divergências macroeconômicas sobre os fluxos de comércio entre os dois países permaneceu irrelevante, no primeiro semestre de 1997.

A indústria cresceu, no primeiro trimestre do ano, 7,2% na Argentina, e 5,3%, no Brasil, em relação a idêntico período em 1996. O PIB industrial vem crescendo, “puxado”, especialmente nas duas economias grandes da sub-região, pela expansão dos setores produtores de bens de consumo duráveis, beneficiados pela expansão do crédito ao consumidor. Na Argentina, a produção de automóveis cresceu, no primeiro trimestre de 1997, cerca de 50% em relação ao mesmo período de 1996, enquanto, no Brasil, a produção de duráveis alcançava, no primeiro mês deste ano, níveis 24,5% superiores aos de janeiro de 1996, contra um crescimento do produto industrial total equivalente a 6,7%.¹ Em março de 1997, os setores produtores de bens de consumo duráveis cresceram 7,6% sobre março de 1996. Nos dois países a produção de insumos básicos e bens intermediários vem crescendo, nos primeiros meses de 1997, acima do total da indústria, fenômeno que é particularmente intenso na Argentina, onde se registraram, no primeiro trimestre, incrementos de 14%, 28% e 39% na produção de aço, cimento e alumínio, respectivamente, em relação a idêntico período de 1996.

Crescimento com baixa inflação e convergência de desempenhos têm, como pano de fundo, um quadro de fragilidade fiscal e vulnerabilidade externa. O déficit público da Argentina atingiu 2,0% do PIB em 1996, chegou a 1,35 bilhões de pesos no primeiro trimestre do corrente ano, e deverá se reduzir para 1,7% do PIB em 1997. O crescimento do nível de atividade deu sustentação a um crescimento da arrecadação de cerca de 10%, no primeiro trimestre, enquanto os dispêndios do governo foram discretamente crescentes. O nível de endividamento público situou-se, no final de 1996, em 32%, com acentuada concentração dos vencimentos (50% do total) nos próximos quatro anos.

No Brasil, o desempenho fiscal vem apresentando nítida melhora, tanto no conceito nominal, quanto no operacional, desde meados do ano passado. Em 1996, o déficit operacional foi de 3,9% do PIB, contra 4,8% no ano anterior. No primeiro quadrimestre de 1997, este indicador já se reduzira para 3,3% do PIB. O crescimento observado na arrecadação fiscal deve-se principalmente ao crescimento da economia, à cobrança

¹ Em ambos os países, o dinamismo da demanda por duráveis também se traduz em crescimento de suas importações: no Brasil, 67,0%, em janeiro de 1997 frente ao mesmo mês de 1996, e na Argentina, 32,0% no primeiro bimestre do ano em relação a janeiro/fevereiro de 1996.

do CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - e ao aumento da receita operacional das empresas estatais. Do lado das despesas, o Governo Federal decidiu não aumentar os salários dos funcionários públicos em 1997, cortar R\$ 3,2 bilhões em gastos previstos no orçamento e enviar ao Congresso Emenda Constitucional ampliando até dezembro de 1999 a vigência do FEF - Fundo de Estabilização Fiscal - que vigora até junho de 1997, em princípio.

Estas medidas, aliadas ao uso de parte dos recursos gerados pela privatização no abatimento da dívida mobiliária interna, parecem suficientes para interromper a tendência da deterioração fiscal observada a partir de 1994. São, no entanto, insuficientes para atuar decisivamente sobre os determinantes do crescimento da dívida pública, equivalente a 34,5% do PIB, no final de 1996.

A demora na tramitação das emendas constitucionais que estabelecem a reforma administrativa do Estado e a revisão do sistema previdenciário impedem que se inicie um processo de consolidação fiscal, capaz de assegurar consistência, no médio prazo, entre os resultados das contas públicas e o objetivo de estabilização. Neste quadro é previsível que o Governo leve adiante sua política de controle fiscal através da adoção de medidas “na margem” que evitem ao menos uma deterioração das expectativas em relação às contas públicas.

No Uruguai, o deficit fiscal de 1996, equivalente a 1,9% do PIB, resultou de aumentos, tanto das despesas (+5%) quanto das receitas (+6%), em relação a 1995. No Paraguai, os cortes de gastos públicos acompanharam a redução da receita fiscal e seus efeitos se fizeram sentir sobre o nível de atividade econômica.

As taxas de juros nominais caíram, ao longo de 1996, em todos os países do MERCOSUL (quadro I.2) e continuaram a se reduzir durante o primeiro semestre de 1997, particularmente na Argentina e no Brasil. Em maio deste ano, o Banco Central do Brasil interrompeu a trajetória de redução das taxas básicas de juros, mantendo-os em 1,58% para o mês de junho, em medida que foi interpretada como reação a sinais de excesso de demanda na economia e como incentivo aos investimentos externos em um quadro de deterioração do balanço de transações correntes.

QUADRO I.2
TAXAS DE JUROS NOMINAIS NOS PAÍSES DO MERCOSUL
(em percentagem)

País / Ano	1995	1996
Argentina	11,9	7,4
Brasil	51,9	26,4
Paraguai	21,2	15,9
Uruguai	38,2	26,6

Fonte: FMI - International Financial Statistics. Dados do Paraguai y Uruguai, de 1996, referem-se à média do terceiro trimestre de 1996.

Do lado das contas externas, todos os países do MERCOSUL - à exceção do Paraguai - apresentaram, em 1996, expansão significativa em seus deficits em transações correntes (quadro I.1). O fenômeno foi notável, nos casos da Argentina e Brasil, devendo a tendência se manter em 1997, em função de deficits na balança comercial - expressivo, no caso do Brasil - e na conta de serviços de fatores.

QUADRO I.3
RESERVAS INTERNACIONAIS DOS PAÍSES DO MERCOSUL
DEZEMBRO - 1996

País	Rubro	en milhões US\$	reservas/deficit conta corrente 96	reservas/import. mensais (média 96)
Argentina		18.396	4,58	9,32
Brasil		58.738	2,41	13,23
Paraguai		882	1,63	3,99
Uruguai		1.344	2,87	5,32
MERCOSUL		79.360	2,70	11,52

Fonte: FMI - International Financial Statistics.

No final de 1996, as reservas internacionais do MERCOSUL (quadro I.3) eram suficientes para financiar o deficit em transações correntes do bloco por 32 meses. No caso da Argentina, este *ratio* se aproxima de 55 meses e, para o Brasil, ele era, em desempenho de 1996, de cerca de 29 meses. Desde então este *ratio* vem caindo, no Brasil, em função da pequena redução no volume de reservas e do crescimento do deficit, que passou de 3,3% do PIB no final de 1996, para 3,9%, em abril de 1997. No final de abril este *ratio* se situava em torno de 24 meses.

Para o conjunto da sub-região, o deficit em conta corrente atingiu 2,8% do PIB, em 1996, crescendo 37% nominais em relação a 1995. Para 1997, prevê-se uma expansão do deficit equivalente a 40% sobre o ano anterior, levando a relação deficit em conta corrente/PIB a 3,8%.

Esta evolução indica que a disponibilidade de financiamento externo continuará a atuar, nos próximos anos, como o principal fator condicionante do crescimento das economias da sub-região, em especial do Brasil e da Argentina.

A transição em curso nestas economias revela-se intensiva em importações, não só em função da “desrepressão” comercial e financeira que acompanhou a liberalização externa e a retomada do crédito doméstico ao consumo, mas também dos esforços de modernização das indústrias e dos serviços públicos desregulados e/ou privatizados. Também as remessas de divisas a título de remuneração de serviços tendem a se intensificar neste processo, em função da desregulação dos mercados de serviços e do incremento dos fluxos de turismo, pagamentos de lucros, *royalties*, etc.

Estes efeitos ocorrem a curto prazo, ao passo que a geração da capacidade exportadora associada a um novo ciclo de investimentos é processo demorado, fazendo prever, especialmente no caso do Brasil, a permanência da restrição externa ao crescimento por alguns anos. Também no caso do Brasil, esta situação parece incentivar o Governo Federal à adoção de políticas ativas nas áreas de comércio exterior e indústria, de forma a acelerar o tempo de resposta empresarial ao novo ambiente. Na Argentina, o crescimento dos investimentos na indústria mineradora emerge como exemplo da dinâmica capaz de iniciar o desbloqueio da situação de equilíbrio instável.

No curto prazo, no entanto, somente a perspectiva de significativa elevação nas taxas de juros dos EUA, aliás pouco provável, ameaça a estabilidade da estratégia de financiamento externo dos deficits em transações correntes de Argentina e Brasil, podendo gerar alguma deterioração das expectativas dos investidores internacionais.

De modo geral, os dados dos primeiros meses de 1997 sugerem que Argentina e Brasil deverão continuar ocupando lugar de destaque no *ranking* dos receptores de investimentos externos. De acordo com dados do Banco Mundial, os dois países receberam juntos, em 1996, cerca de US\$ 26 bilhões em capitais privados externos, ou seja, cerca de 10,7% do total recebido por países emergentes. Também neste ano, os dois países responderam por 49,3% das carteiras dos maiores fundos de renda variável de mercados emergentes, ao passo que as emissões de *bônus* e *notes* brasileiros e argentinos (com veiculação pública) atingiram, respectivamente, US\$ 13,0 e US\$ 13,4 bilhões.

Já em 1997, houve uma melhoria na classificação de risco (*rating*) da Argentina e do Brasil. No caso argentino² algumas empresas de primeira linha e bancos privados lograram reclassificação para níveis superiores aos “tetos soberanos” impostos pelo risco-país, atingindo o chamado “*investment grade*” da Standard & Poor’s. No caso do Brasil, as recentes captações externas de recursos pelo BNDES e a venda no exterior de ações de empresas brasileiras apontam no sentido da redução dos prêmios de risco pagos pelas empresas e do aumento dos prazos de vencimento. Mais recente ainda, o sucesso da emissão, pelo Brasil, de US\$ 3 bilhões em *bônus* de 20 anos, aponta na mesma direção.

B. O desequilíbrio externo do Brasil

O déficit da conta de transações correntes do Brasil passa de US\$ 5,2 bilhões, em janeiro-abril de 1996, para US\$ 10,7 bilhões no primeiro quadrimestre de 1997. A balança comercial que apresentava, em 1996 (4 primeiros meses) relativo equilíbrio, registrando déficit de apenas US\$ 254 milhões (0,86% da corrente de comércio no período), teve, no mesmo período de 1997, saldo negativo de US\$ 4,0 bilhões, ou seja, 10,6% da corrente de comércio. Enquanto as exportações cresciam apenas 4,3%, as importações deram um “salto” superior a 30%, neste mesmo período.³

Ao lado do desempenho comercial, o aumento de despesas com viagens internacionais, pagamentos de lucros, dividendos e transferência de tecnologia pressionou o balanço de transações correntes no Brasil, levantando preocupações sobre a sustentabilidade da política cambial. Em abril e maio, estas preocupações aumentaram com a divulgação, pelo Banco Central, dos resultados das contas externas de abril, onde se revelava a perda de reservas internacionais pelo Brasil, naquele mês.

Desenhado o cenário de deterioração das contas externas como trajetória inercial da evolução da economia, o Governo passou a adotar um conjunto de medidas voltadas para reduzir gradualmente o déficit da balança comercial e estimular a entrada de capitais.

O estímulo ao influxo de capitais veio através da interrupção da queda das taxas de juros domésticas, em maio, da eliminação do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras - nas operações de empréstimos no exterior e na redução deste imposto nos fundos de renda fixa e em outras operações envolvendo a captação de recursos externos.

² No Uruguai, também, a Standard & Poor’s (S&P) elevou o *rating* da dívida de longo prazo em moeda estrangeira de empresas locais.

³ Em maio de 1997, o déficit comercial do Brasil foi de US\$ 271 milhões, muito inferior aos dos meses anteriores, refletindo fatores sazonais nas exportações (escoamento da safra de soja). É possível, no entanto, que a redução do volume de importações em relação ao mês anterior comece a sinalizar uma «acomodação» do ritmo de crescimento das compras externas.

São medidas necessariamente moderadas, já que os esforços para atrair capitais tem *trade-offs* importantes com outros objetivos da estabilização: aumentos de taxas de juros têm elevado custo fiscal e a entrada de capitais pressiona o câmbio e reduz ainda mais a competitividade das exportações. Além disso, um afluxo de capitais de curto prazo eliminaria um dos resultados positivos de 1996, no campo das contas externas: a melhoria da qualidade das reservas brasileiras, vinculada ao alongamento dos prazos de investimentos externos no país.

Os esforços para a redução do deficit comercial concentraram-se em três frentes:

- ◆ na ampliação dos estímulos às exportações através da extensão da lista de produtos e setores beneficiados pelo Proex e na criação da modalidade pré-embarque no âmbito deste Programa;
- ◆ na alteração das regras de financiamento às importações, com as disposições impostas pela MP n.1569 e por medida complementar do Banco Central, destinada a fechar as “brechas” identificadas na MP; e
- ◆ no aumento do IOF para operações de crédito a pessoas físicas, com efeitos esperados sobre as vendas de automóveis e eletrodomésticos, itens cujas importações vêm apresentando elevadas taxas de crescimento.

As medidas neste campo foram também moderadas, tendo-se mantido a política cambial, apesar de, em alguns momentos do primeiro semestre, as cotações de mercado se terem aproximado do limite superior da banda de flutuação.

Mudanças na política cambial, no sentido de permitir a desvalorização mais acelerada do real, reduziram a atratividade dos investimentos no Brasil para os capitais externos e manteriam a pressão (para cima) sobre as taxas de juros domésticas, com efeitos fiscais negativos. Além disso, a desvalorização se traduziria rapidamente em inflação, a menos que seja antecedida por medidas de contenção da demanda.

Dada a existência de fortes *trade-offs* entre instrumentos de política econômica (ver quadro I.4), a opção do Governo parece ser a de manter sob controle a evolução do deficit em conta corrente, recorrendo a medidas tópicas e moderadas, que consigam atenuar a trajetória de crescimento dos deficits comerciais. Tendo em vista os custos derivados de elevações significativas nas taxas de juros domésticas, medidas adicionais de desaceleração da demanda doméstica tenderiam a se concentrar na restrição ao crédito, enquanto o crescimento dos fluxos de investimento externo, dá credibilidade à estratégia do Governo brasileiro.

QUADRO I.4
MATRIZ DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

	Juros sobre a dívida pública	Taxa de desvalorização cambial	Nível da demanda agregada
Taxa de Inflação	-----	Negativo a desvalorização legitima aumento de preços	-----
Deficit da Conta Corrente	-----	Positivo a desvalorização aumenta a competitividade dos produtos brasileiros	Negativo um aumento do nível de demanda agregada aumenta importação e reduz exportação
Reservas Internacionais	Positivo aumento da taxa de juros aumenta atratividade do capital externo	Negativo a desvalorização reduz a taxa de juros em dólares	-----
Dívida Pública/PBI	Negativo aumento dos juros aumenta o deficit público	-----	-----

Fonte: Extraído de Amadeo, E. y Camargo, J.M.- "Os desafios da política econômica", in *Gazeta Mercantil*, 19 maio 1997.

De fato, o influxo de recursos externos foi de US\$ 7,46 bilhões, em janeiro/abril de 1997, ou seja, 76% acima do total registrado em idêntico período de 1996. O crescimento é particularmente importante no caso de investimentos diretos, que atingiram US\$ 4,1 bilhões no período, isto é, 152% a mais do que o resultado de 1996 (primeiro quadrimestre).⁴ A melhoria da qualidade da captação de recursos externos se evidencia, ainda, no crescimento dos financiamentos de longo prazo (+ 100,6% no primeiro quadrimestre de 1997, contra o mesmo período de 1996) e na redução do peso dos financiamentos de curto prazo na estrutura do balanço de pagamentos.

Os investimentos diretos relacionados às privatizações federal e estaduais, a venda de ações de empresas privadas e estatais no exterior, e a entrada de capitais externos no setor financeiro e de seguros são os mecanismos principais de drenagem de recursos externos "de qualidade" com que conta o Governo para dirimir dúvidas sobre sua estratégia.

Somente as receitas potenciais de privatização foram estimadas por renomado economista brasileiro em US\$ 55,7 bilhões, para o período de 1997/1998, sendo US\$ 42,3 bilhões decorrentes da venda de empresas federais e US\$ 13,4 bilhões de empresas estaduais.⁵

⁴ Em maio de 1997 o país recebeu cerca de US\$ 1,8 bilhão de investimentos diretos, totalizando, no ano, US\$ 5,9 bilhões. As reservas internacionais cresceram US\$ 3,1 bilhões no mês e recuperaram as perdas acumuladas entre janeiro e abril, atingindo US\$ 58,5 bilhões, no concerto de caixa, e US\$ 59,3, no de liquidez internacional.

⁵ *Gazeta Mercantil*, 20.05.95. As contas foram feitas por Edmar Bacha, ex-Presidente do BNDES e ex-Assessor Especial do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

C. Conclusão: A situação externa do MERCOSUL

A estratégia brasileira de administração de desempenho externo é, entre as alternativas de política econômica, a que embute menores custos para seus parceiros no MERCOSUL e para a construção da união aduaneira. O recurso a medidas fortes de contenção da demanda doméstica - mesmo não acompanhada de algum ativismo no manejo do tipo de câmbio - teria óbvios impactos sobre as importações. Eventuais desvalorizações cambiais somente maximizariam estes impactos.

A alternativa representada pelo recurso a instrumentos de política comercial, tanto pelo lado das importações quanto das exportações, e pela montagem de programas setoriais de apoio ao investimento⁶ tem sido uma importante fonte de tensões entre o Brasil e seus parceiros, como ocorrido quando da edição da Medida Provisória 1569, em março último.

No quadro atual, os principais impactos sobre o MERCOSUL da situação externa do Brasil e dos esforços do seu Governo para controlar a evolução do deficit em conta corrente concentram-se nos reflexos de medidas pontuais de política comercial sobre as condições de acesso das exportações dos parceiros do bloco ao mercado brasileiro. Secundariamente, políticas industriais de tipo setorial podem introduzir no processo novas tensões e conflitos vinculados a assimetrias regulatórias que distorcem as condições de competição vigentes na sub-região. Significa dizer que os impactos deste tipo de medidas tenderão a ser muito diferenciados, segundo o tamanho das empresas exportadoras e os setores industriais, como parece ser o caso dos efeitos da MP 1569.

⁶ Como o que estaria ocorrendo no setor de equipamentos de telecomunicações, cujo crescimento da demanda doméstica se prevê explosivo, nos próximos anos, em função da privatização das empresas brasileiras de serviços de telecomunicações e energia.

CAPÍTULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DOS INVESTIMENTOS NO MERCOSUL

Dois fenômenos marcam a consolidação do MERCOSUL, do ponto de vista dos fluxos comerciais: o crescimento expressivo do intercâmbio intra-regional e a forte redução dos níveis de proteção em relação ao resto do mundo.

A corrente de comércio intra-regional passou de US\$ 3,6 bilhões, em 1990, para US\$ 14,7 bilhões, em 1996, enquanto a redução dos níveis de proteção vigentes na sub-região (ver quadro II.1, para o caso do Brasil e, para 1995 e 2006, do MERCOSUL)) permitia também o rápido crescimento das importações provenientes do resto do mundo. Assim, no período 1990-1996, as importações intra-MERCOSUL cresceram 26% ao ano, ao passo que importações do resto do mundo se expandiram a uma taxa anual de 19%.

QUADRO II.1a
BRASIL : TARIFAS NOMINAL E EFETIVA
(em percentagem)

Discriminação	1990	1991	1992 (*)	1993 (**)	1994 (***)
1.prot.nominal					
média simples	30,0	23,3	19,2	13,2	11,2
m. ponderado	25,4	19,80	16,4	11,4	9,9
amplitude	0 - 75	-60	0 - 50	0 - 34	0 - 25
desvio padrão	15,1	12,7	10,5	6,7	5,9
2.prot.efectiva					
média simples	45,5	35,1	28,9	18,9	14,4
m. ponderado	33,7	26,5	21,7	14,5	12,3
amplitude	-4,3 - 219,5	-3,3 - 225,2	-2,8 - 185,5	-2,0 - 129,8	-1,9 - 44,6
desvio padrão	53,3	39,7	32,7	21,7	9,7

Fonte: FUNCEX. Quadro 2.2 de Machado, J.B. e Markwald, R.- "Dinâmica recente do processo de integração do MERCOSUL", mimeo, 1997.

Nota: A partir de 1992, o governo brasileiro acelerou o programa de redução de tarifas, implementando reformas cada seis meses. A média ponderada, apresentada no Quadro, se reflete em função do valor adicionado de livre comércio.

(*) alíquotas vigentes após a reforma de janeiro daquele ano;

(**) alíquotas vigentes após a reforma de junho daquele ano;

(***) alíquotas vigentes após a reforma de dezembro daquele ano.

QUADRO II.1b
MERCOSUL: TARIFAS NOMINAL E EFETIVA
(em percentagem)

Discriminação	1995 (TEC1)	2006 (TEC2)
1.prot.nominal		
média simples	13,9	11,9
m. ponderado	11,5	10,6
amplitude	0 - 55	0 - 20
desvio padrão	9,5	4,6
2.prot.efectiva		
média simples	23,4	19,9
m. ponderado	12,9	15,3
amplitude	-1,9 - 270,9	-1,7 - 53,1
desvio padrão	45,9	9,2

Fonte: FUNCEX. Quadro 2.2 de Machado, J.B. e Markwald, R.- "Dinâmica recente do processo de integração do MERCOSUL", mimeo, 1997.

Notas: TEC 1 = tarifas vigentes em dezembro de 1995; TEC 2 = tarifas a vigorar em 2006, quando estiverem eliminadas as listas nacionais de exceção.

Mesmo em setores industriais onde o crescimento do comércio intra-MERCOSUL alcançou um ritmo impressionante, como o automobilístico, as importações originárias do resto do mundo também se expandiram em ritmo acelerado. Assim, as importações intra-MERCOSUL no setor cresceram 75% ao ano, entre 1990 e 1995, enquanto as importações do resto do mundo evoluíram à taxa anual de 61% (69% no caso de importações provenientes da União Européia).⁷

As carências e vulnerabilidades do MERCOSUL parecem menos relacionadas com o desvio de comércio decorrente de elevadas preferências comerciais intra-bloco do que com as dificuldades para disciplinar o uso, pelos países membros, de mecanismos que comprometem o livre fluxo de bens na sub-região e os objetivos da união aduaneira.

Neste sentido, os danos gerados pelas carências do MERCOSUL afetariam muito mais seus membros, que não conseguem realizar plenamente o potencial de expansão do comércio e investimentos associado à integração do que o resto do mundo, beneficiado pela forte redução dos níveis de proteção comercial na sub-região e pela liberalização dos regimes nacionais de investimentos.

A. Os fluxos de comércio em 1996 e no início de 1997

Em 1996, as exportações totais do MERCOSUL cresceram a uma taxa de 6,4%, enquanto suas importações aumentaram 9,7% (ver quadros II.2 e II.3). Enquanto o desempenho das vendas externas mostra apenas uma pequena redução nas taxas de crescimento, em relação à média do período 1990-1995 (87% ao ano), o resultado das importações indica uma forte redução no ritmo de expansão observado no mesmo período (22,5% ao ano).

No comércio intra-regional, as exportações cresceram 17,9% no ano, bem abaixo da média 1990-95 (28,4%) e as importações aumentaram 18,5%, também em ritmo inferior ao verificado no período 1990-1995 (27,8%).

Como se viu no Capítulo I, as economias da sub-região apresentaram taxas de crescimento positivas e crescentemente convergentes e os fluxos de comércio não parecem ter sido influenciados por assimetrias macroeconômicas. Neste período, a redução das taxas de crescimento das importações (originárias do resto do mundo e do próprio MERCOSUL) poderia estar indicando o início de uma nova trajetória de expansão dos fluxos de comércio, menos acelerada do que a vigente no período 1990-1995 e compatível com um quadro onde se estão esgotando os impactos imediatos da abertura comercial em relação ao resto do mundo e da liberalização intra-zona.

A participação do MERCOSUL nas exportações totais da sub-região passou, entre 1990 e 1996, de 8,9% para 22,6%, tendo mantido sua tendência de crescimento neste último ano. Da mesma forma, a participação da sub-região nas suas importações totais continuou crescendo em 1996, quando atingiu 20,15%, contra 15,08%, em 1990.

⁷ Rodriguez Mendoza, M. Afinal, que Mercosul é este? in Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 50, jan./março de 1997.

QUADRO II.2
MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES SEGUNDO DESTINO (1990/95/96)
(US\$ milhões e percentagem)

	1990	1995	1996	cresc. anual 1990-1995	cresc. anual 1990-1996	cresc. anual 1995-1996
Argentina						
Total	12.350,4	20.961,9	23.734,5	11,16%	11,50%	13,2%
Exportações ao MERCOSUL	1.832,4	6.769,3	7.885,3	29,87%	27,54%	16,5%
Exportações ao Resto do Mundo	10.518,0	14.192,6	15.849,2	6,18%	7,07%	11,7%
Partic. do MERCOSUL no Total	14,84%	32,29%	33,22%	16,83%	14,38%	2,8%
Brasil						
Total	31.413,1	46.503,4	47.774,9	8,16%	7,23%	2,8%
Exportações ao MERCOSUL	1.320,5	6.153,4	7.419,0	36,04%	33,33%	20,6%
Exportações ao Resto do Mundo	30.092,6	40.350,0	40.325,9	6,04%	5,00%	- 0,1%
Partic. do MERCOSUL no Total	4,20%	13,23%	15,54%	25,78%	24,35%	17,5%
Paraguai						
Total	958,2	819,6	1.028,9	- 3,08%	1,19%	25,5%
Exportações ao MERCOSUL	379,5	465,5	636,9	4,17%	9,01%	36,8%
Exportações ao Resto do Mundo	578,7	354,1	392,0	- 9,36%	- 6,29%	10,7%
Partic. do MERCOSUL no Total	39,61%	56,80%	61,90%	7,48%	7,73%	9,0%
Uruguai						
Total	1.703,5	2.116,3	2.398,29	4,44%	5,87%	13,3%
Exportações ao MERCOSUL	590,6	995,3	1.015,5	11,00%	9,45%	2,0%
Exportações ao Resto do Mundo	1.112,9	1.121,0	1.382,8	0,15%	3,69%	23,4%
Partic. do MERCOSUL no Total	34,67%	47,03%	42,34%	6,29%	3,39%	- 10,0%
MERCOSUL						
Total	46.425,2	70.401,2	74.906,6	8,68%	8,30%	6,4%
Exportações ao MERCOSUL	4.123,0	14.383,5	16.956,7	28,39%	26,58%	17,9%
Exportações ao Resto do Mundo	42.302,2	56.017,7	57.949,9	5,78%	5,39%	3,4%
Partic. do MERCOSUL no Total	8,88%	20,43%	22,64%	18,13%	16,88%	10,8%

Fonte: DATAINTAL

QUADRO II.3
MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES SEGUNDO DESTINO 1990/95/96
(US\$ milhões e percentagem)

	1990	1995	1996	cresc. anual 1990-1995	cresc. anual 1990-1996	cresc. anual 1995-1996
Argentina						
Total	4.079,5	20.067,5	23.679,9	37,52%	34,06%	18,0%
Importações do MERCOSUL	877,8	4.744,5	5.764,0	40,14%	36,84%	21,5%
Importações do Resto do Mundo	3.201,7	15.323,0	17.915,9	36,77%	33,24%	16,9%
Partic. do MERCOSUL no Total	21,52%	23,64%	24,34%	1,90%	2,08%	3,0%
Brasil						
Total	20.639,8	49.581,6	53.286,0	19,16%	17,13%	7,5%
Importações do MERCOSUL	2.318,0	6.820,8	8.257,6	24,09%	23,58%	21,1%
Importações do Resto do Mundo	18.321,8	42.760,8	45.028,4	18,47%	16,27%	5,3%
Partic. do MERCOSUL no Total	11,23%	13,76%	15,59%	4,14%	5,51%	12,3%
Paraguai						
Total	1.193,0	2.796,9	2.656,3	18,58%	14,27%	- 5,0%
Importações do MERCOSUL	367,3	1.170,0	1.293,0	26,08%	23,34%	10,5%
Importações do Resto do Mundo	825,7	1.626,9	1.363,3	14,53%	8,72%	- 6,2%
Partic. do MERCOSUL no Total	30,79%	41,83%	48,68%	6,32%	7,93%	11,8%
Uruguai						
Total	1.411,9	2.865,7	3.029,9	15,21%	13,57%	5,7%
Importações do MERCOSUL	558,6	1.320,6	1.336,7	18,78%	15,65%	1,2%
Importações do Resto do Mundo	853,3	1.545,1	1.693,2	12,61%	12,10%	9,5%
Partic. do MERCOSUL no Total	39,56%	46,08%	44,12%	3,10%	1,83%	- 4,3%
MERCOSUL						
Total	27.324,2	75.311,7	82.652,1	22,48%	20,26%	9,7%
Importações do MERCOSUL	4.121,7	14.055,9	16.651,3	27,81%	26,20%	18,5%
Importações do Resto do Mundo	23.202,5	61.255,8	66.000,8	21,43%	19,03%	7,7%
Partic. do MERCOSUL no Total	15,08%	18,66%	20,15%	4,35%	4,94%	8,0%

Fonte: DATAINTAL

Analisando o desempenho comercial dos diferentes países do MERCOSUL, em 1996, identifica-se razoável heterogeneidade entre eles. Pelo lado das exportações, todos os países, à exceção do Brasil, tiveram taxas de crescimento elevadas: cerca de 13% para Argentina e Uruguai e 25,5% para o Paraguai. No entanto, os determinantes do bom desempenho destes três países foram diferenciados. Enquanto a Argentina experimentava taxas de crescimento elevadas para o MERCOSUL e o resto do mundo (16,5% e 11,7%, respectivamente), o Paraguai registrava forte disparidade de desempenho, em benefício de suas exportações para o MERCOSUL (+ 36,8%, contra 10,7%, para o resto do mundo) e as exportações uruguaias cresceram, essencialmente “puxadas” pelas vendas para o resto do mundo (23,4% contra 2,0% para o MERCOSUL).

As exportações totais do Brasil cresceram 2,8% no ano e o desempenho de 1996 somente não foi negativo em função da forte expansão das suas exportações para o MERCOSUL: 20,6%, contra -0,06% para o resto do mundo.

Portanto, para Argentina, Brasil e Paraguai, o MERCOSUL atuou, em 1996, como principal fonte de dinamismo das exportações, em contraste com o caso uruguaio, em que se reduziu a participação do MERCOSUL no total das exportações do país, de 47,0%, em 1995, para 42,3%, em 1996.

Do lado das importações, o desempenho dos países do MERCOSUL foi, em 1996, ainda mais díspar do que o comportamento observado nas exportações. As importações argentinas cresceram 18,0% e as do Paraguai se reduziram em 5,0%, ao passo que Brasil e Uruguai experimentaram taxas de crescimento de 7,5% e 5,7%, respectivamente. Mais uma vez, no caso do Uruguai, a maior taxa de crescimento envolve o intercâmbio com o resto do mundo (9,5%), registrando as importações originárias do MERCOSUL crescimento marginal (1,2%), em contraste com a expansão destes fluxos no período 1990/1995 (+ 18,8% ao ano). Resulta desta evolução uma redução na participação da importações uruguaias do MERCOSUL em suas compras externas totais: de 46,1%, em 1995, esta participação recua para 44,1%, em 1996.

Argentina, Brasil e Paraguai tiveram nas importações provenientes do MERCOSUL taxas de crescimento superiores às observadas nas compras do resto do mundo. No entanto, assim como nas exportações, a Argentina registra elevadas taxas de crescimento dos fluxos de importação intra e extra-MERCOSUL, contrastando com o que se observa no Brasil e no Paraguai, cujos fluxos de compras do MERCOSUL cresceram, em 1996, a taxas muito superiores às observadas para as exportações do resto do mundo.

Em síntese, o ano de 1996 foi caracterizado, para os países do MERCOSUL, por três padrões de comportamento, no que se refere às relações comerciais com os demais membros do bloco e com o resto do mundo:

- ◆ dinamismo do intercâmbio intra e extra-MERCOSUL, com ênfase nos fluxos intra-bloco. É o caso da Argentina, que registrou discreto aumento da participação do MERCOSUL em seus fluxos de exportação e importação totais, em 1996.
- ◆ elevado dinamismo dos fluxos intra-MERCOSUL de exportação e importação, contrastando com as taxas de crescimento observadas no comércio com o resto do mundo. É o caso do Brasil, principalmente pelo lado das exportações, e do Paraguai, pelo lado das importações.
- ◆ baixo dinamismo dos fluxos intra-MERCOSUL, simultâneo ao crescimento expressivo do comércio extra-bloco, especialmente pelo lado das exportações. É o caso do Uruguai.

Para os primeiros três meses de 1997, os dados de comércio da Argentina confirmam o dinamismo de suas exportações e importações, nas relações com o MERCOSUL e com o resto do mundo. Assim, as exportações totais crescem 18,5%, e as vendas para o MERCOSUL se expandem 17,0%. Já as importações do MERCOSUL aumentam 22%, ao passo que as compras externas totais evoluem a uma taxa de 28,3%, em relação ao primeiro trimestre de 1996. Portanto, nos primeiros três meses do ano, os fluxos de intercâmbio da Argentina com o resto do mundo apresentam maior dinamismo do que os intra-MERCOSUL.

Dentro do MERCOSUL, a Argentina registrou um saldo comercial de US\$ 489 milhões, no primeiro trimestre de 1997, em contraste com o deficit comercial total acumulado no ano de 1996, de US\$ 785 milhões.⁸

No caso do Brasil, os resultados do primeiro trimestre de 1997 revelam que continua a prevalecer o forte contraste entre o desempenho exportador do país em suas relações com o MERCOSUL e com o resto do mundo. Assim, enquanto as exportações totais do Brasil cresciam 3,6%, em relação a janeiro/março de 1996, suas vendas para o MERCOSUL aumentaram em 23,3%, levando o bloco a absorver 16,8% das exportações totais do Brasil, contra 14,2%, no primeiro trimestre do ano anterior. Pelo lado das importações, as compras originárias do MERCOSUL cresceram menos do que as totais: 21,2% contra 27,6%, respectivamente, em relação ao primeiro trimestre de 1996.

Entre janeiro e março de 1997, o Brasil acumulou deficit comercial com o MERCOSUL de US\$ 334 milhões, superior em 11,0% ao acumulado no primeiro trimestre de 1996 e equivalente a 11,0% do deficit comercial total do Brasil.

B. O comércio Argentina-Brasil: especialização e saldos bilaterais setoriais

Independente das tendências que indicam redução do ritmo de crescimento dos fluxos de comércio intra-MERCOSUL e sugerem uma crescente heterogeneidade de desempenhos comerciais dos membros do bloco,⁹ o comércio regional segue caracterizado por uma notável especialização em bens manufaturados. Isto é particularmente verdadeiro para o caso das duas maiores economias da sub-região e pode ser evidenciado, no quadro II.4 abaixo, ao se comparar o *ranking* das exportações de Argentina e Brasil para o MERCOSUL e a ALADI e os demais blocos ou países de destino.

Por outro lado, a evolução do comércio bilateral Argentina-Brasil apresentou, nos últimos anos, um crescimento notável e alterações significativas em sua composição. O comércio bilateral total cresceu cerca de 34% ao ano, entre 1990 e 1996, mas o ritmo de crescimento foi particularmente intenso no período 1990/1993, quando atingiu 46% ao ano, declinando, entre 1993 e 1996, para 23,4% ao ano, revelando, ainda, um dinamismo ainda relevante.

O período de maior dinamismo (90/93) foi também aquele em que ocorreram as principais alterações na estrutura do comércio bilateral. De fato, neste período, os produtos de origem vegetal e animal (cereais, café, cacau, carnes, etc) tiveram sua participação conjunta na pauta reduzida de 37,7% para 18,7%. Também a participação do setor químico se retraiu, passando de 14,8%, em 1990, para 10,5%, em 1993. Foi ainda neste período que cresceu a participação de material de transporte (de 6,0% do total para 21,8%) e de produtos minerais (de 7,1% para 11,3%), refletindo, no caso destes últimos, o crescimento das exportações de petróleo da Argentina.

⁸ O deficit argentino com a União Européia foi de US\$ 989 milhões, e com a NAFTA, de US\$ 1,1 bilhão, em janeiro/março' 1997.

⁹ Especialmente no que se refere ao dinamismo relativo dos fluxos de intercâmbio intra e extra-bloco.

QUADRO II.4

ARGENTINA E BRASIL: ESPECIALIZAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES POR GRUPOS DE PRODUTOS, SEGUNDO OS BLOCOS ECONÔMICOS(*)

UE	NAFTA	MERCOSUL	ALADI	JAPÃO
Exportações do Brasil				
1. Resíd.e Desp. (23)	1. Calçados (64)	1. Plásticos (39)	1. Ferro e Aço (72)	1. Alumínio (76)
2. Oleaginosas (12)	2. Aeronaves (88)	2. Borracha (40)	2. Veíc.Automóv. (87)	2. Minérios (26)
3. Prep.de Carne (16)	3. Frutas (08)	3. Veíc.Automóv. (87)	3. Caldeiras/Máq. (84)	3. Pasta Química (47)
4. Prep.de Frutas (20)	4. Combustíveis (27)	4. Prod. Químico Org. (29)	4. Borracha (40)	4. Carnes e Miudezas (02)
5. Peles e Couros (41)	5. Cacau (18)	5. Outros Têxteis	5. Máq. Ap. ElÉtricos. (85)	5. Prep. Alim. Diversas (21)
6. Fumo (24)	6. Máq. Ap.Elétr. (85)	6. Máq. Ap.Elétr. (85)	6. Plásticos (39)	6. Oleaginosas (12)
Exportações da Argentina				
1. Oleaginosas (12)	1. Prep. Hortícolas (20)	1. Veíc. Automóveis (87)	1. Plásticos (39)	1. Alumínio (76)
2. Carnes e Miud. (02)	2. Prep.de Carne (16)	2. Plásticos (39)	2. Gorduras e óleos. (15)	2. Prep.de Carne (16)
3. Resíd. e Desp. (23)	3. Peles e Couros (41)	3. Leite e Latic. (03)	3. Algodão (52)	3. Peixes e Crust. (03)
4. Frutas (08)	4. Fumo (24)	4. Prod. Hortíc. (07)	4. Obr.Ferro./Aço. (73)	4. Pasta Química (47)
5. Pasta Química (47)	5. Combustíveis (27)	5. Caldeiras/M-q. (84)	5. Caldeiras/Máq. (84)	5. Obras de Couro (43)
6. Obr. de Couro (43)	6. Leite e Latic. (03)	6. Combustíveis (27)	6. Alumínio (76)	6. Resíd. e Desp.(23)

Fonte: Machado, J.B., Dilemas da consolidação de uma União Aduaneira, in Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 49, out./dez.'96.
 Nota: (*) Os valores entre parêntesis referem-se aos capítulos do Sistema Harmonizado. Seleção dos capítulos realizada com base no índice de especialização exportadora (média 1990/93/95 para o Brasil e média 1992/93/95 para a Argentina); o IEE = $(X_{ij}/X_j) / (X_{iz}/X_z)$ compara a participação do capítulo exportador i nas exportações destinadas ao mercado j com a participação desse mesmo capítulo nas exportações totais do país z.

QUADRO II.5
COMÉRCIO BILATERAL ARGENTINA -BRASIL

Setores	Anos	Corrente Bilateral (export.+ import.) US\$ milhões			% Total			Saldo comercial do Brasil/Corrente Bilateral (%)		
		1990	1993	1996	1990	1993	1996	1990	1993	1996
Material Transporte		125,2	1.386,7	2624,5	6,1	21,8	22,0	4,6	31,3	- 3,9
Máquinas Equip. Mec. Elet.		250,0	931,9	1514,4	12,2	14,6	12,7	- 5,4	58,3	39,4
Químicos		303,5	664,9	1319,1	14,8	10,5	11,0	6,4	50,6	27,7
Prod. Metalurg./Ferram.		105,5	412,5	588,7	5,1	6,5	4,9	37,8	32,3	66,2
Têxteis e Vestuário		62,5	238,0	692,5	3,0	3,7	5,8	- 61,8	32,3	- 19,3
Prod. Minerais		146,2	718,8	1433,2	7,1	11,3	12,0	61,8	- 48,2	- 73,9
Indústria Alimentos		72,4	151,7	414,4	3,5	2,4	3,5	- 43,1	71,3	- 2,2
Celulose e Papel		63,9	213,4	359,8	3,1	3,3	3,0	- 43,2	91,0	39,8
Prod. origem Vegetal		590,2	978,1	1606,6	28,7	15,3	13,5	- 91,8	- 85,3	- 85,8
Prod. origem Animal		185,3	215,8	573,0	9,0	3,4	4,8	- 97,2	3,0	-62,4
Sub-total dos 10 setores		1.904,4	5.911,8	11.126,2	92,7	92,7	93,1	- 35,6	14,5	- 10,7
Total do Comércio		2.053,8	6.376,1	11.944,7	100,0	100,0	100,0			

Fonte: Secex/MICT Brasil. Elaboração própria.

Entre 1993 e 1996, a composição dos fluxos de comércio mantém-se razoavelmente estável, cabendo registrar somente o crescimento da participação de têxteis e vestuário na corrente bilateral (de 3,7% para 5,8%), a expansão das vendas brasileiras de borracha (que atingem, em 1996, 5,4% do total) e a redução da participação de couros e peles na pauta exportadora da Argentina para o Brasil.

A evolução dos saldos cambiais brasileiros por grupos de setores revela que, no início do processo, os fluxos eram razoavelmente equilibrados em material de transporte, química e máquinas e equipamentos. Os saldos comerciais a favor do Brasil concentraram-se em produtos minerais e metalúrgicos, ao passo que a Argentina era superavitária em produtos de origem animal e vegetal e em indústrias transformadoras de matérias primas desta mesma origem (alimentos, celulose e papel e têxteis e vestuário). Por outra parte, os setores onde havia fortes desequilíbrios nos fluxos bilaterais respondiam por 2/3 do comércio bilateral.

Em 1993, o cenário muda radicalmente e somente em produtos de origem animal há algum equilíbrio bilateral. O saldo de produtos minerais se inverte em benefício da Argentina, enquanto o forte superavit deste país em produtos de origem animal se mantém inalterado. Em todos os demais grupos, o Brasil registra superavits superiores a 30% da corrente bilateral de comércio, inclusive naqueles onde, em 1990, se registrava equilíbrio.

No ano de 1996, o equilíbrio bilateral concentra-se em material de transporte e alimentos, responsáveis por 25,5% dos fluxos totais, registrando-se forte posição superavitária da Argentina em produtos minerais, produtos de origem vegetal e animal, que respondem por 30% da corrente de comércio bilateral. Também

em têxtil e confecções, a Argentina tem superavit em 96, embora este seja relativamente menor do que o registrado para os demais grupos. Os saldos positivos do Brasil estão concentrados em máquinas e equipamentos, químicos, produtos metalúrgicos e papel e celulose, que representam 31,6% da corrente bilateral.

A avaliação destes resultados sugere que, apesar do crescimento do comércio intra-industrial entre Argentina e Brasil (Machado e Markwald [1997]), os fluxos bilaterais de intercâmbio continuam amplamente tributários dos padrões de especialização vigentes no início dos anos 90 e da dotação de vantagens comparativas “naturais” ou constituídas durante o período de substituição de importações, nos dois países. Os desvios em relação a esta regra concentram-se em setores onde as negociações bilaterais ou as iniciativas unilaterais de defesa comercial produziram algum tipo de mecanismo de administração de comércio (material de transporte, produtos minerais, ou seja, petróleo e combustíveis, e têxteis e vestuário). Há forte polarização da posição superavitária da Argentina em produtos de origem animal e vegetal e em produtos minerais, ao passo que os saldos do Brasil localizam-se em máquinas e equipamentos, produtos químicos e metalúrgicos e papel e celulose.

C. Os fluxos dos investimentos no MERCOSUL: tendências recentes e perspectivas de curto prazo

Juntamente com a estabilização macroeconômica das duas economias maiores do MERCOSUL, a liberalização comercial e financeira em relação ao resto do mundo, a revisão do marco regulatório aplicável aos investimentos privados domésticos e externos e a integração no âmbito do processo determinaram uma alteração radical do ambiente de negócios na sub-região, incentivando decisões de investimentos por parte de empresas já com operações no MERCOSUL e de *newcomers*.

Em praticamente todos os casos de novos investimentos com alguma expressão, o MERCOSUL parece ser o “mercado doméstico” de referência para as estratégias empresariais. Isto é verdade no caso dos investimentos industriais, mas também começa a ocorrer em setores de serviços tão diversos quanto o financeiro e o de fornecimento de energia elétrica.

Dados do Centro de Estudos da Produção do Ministério da Economia da Argentina sobre os investimentos em desenvolvimento e projetados pela indústria manufatureira indicam forte concentração na indústria automobilística e de autopeças (31,3% do total), química e petroquímica (26,3%) e de alimentos e bebidas (15,1%). Juntos, estes três setores respondem por 72,7% dos investimentos em curso ou projetados, totalizando US\$ 13,26 bilhões, até o ano 2000. Os setores de ferro e aço (8,6% do total) e de celulose e papel (5,4%) também tem participação expressiva nas inversões em curso e previstas.

Por outro lado, ainda na Argentina, recentes investimentos no setor extrativista mineral (mais de US\$ 1 bilhão em 1995 e 1996) fazem prever para 1997 um crescimento expressivo da produção e, pela primeira vez, um superavit na balança comercial da indústria mineral.

No Brasil, previsão recente da Confederação Nacional da Indústria/CEPAL identificou projetos de investimento em curso (iniciados a partir de janeiro de 1995) e projetados até 1999, para uma amostra multissetorial de mais de 700 empresas distribuídas em todo o país.

Também no Brasil, os investimentos na indústria de extração mineral se destacaram, com um total estimado de US\$ 3,4 bilhões, dos quais mais de 44% referentes a projetos já concluídos ou em execução. No caso da indústria manufatureira, a metalurgia (24,7% do total) e a química e a petroquímica (15,3%) são os setores que aparecem com maior destaque, seguidos de material de transporte (9,6%) e produtos farmacêuticos (7,2%), têxtil (5,0%) e alimentos (5,4%) também tem participação expressiva no total.

Os dados da pesquisa revelam, ainda, que os setores de material de transporte, mecânico e material elétrico já tem pelo menos 50% de seus investimentos concluídos ou em execução, o que revelaria o esforço de ajustamento já em curso nestes setores, confrontados com o acirramento da competição no mercado doméstico.¹⁰

A entrada de novos *players* no mercado sub-regional e o crescimento dos fluxos de investimento externo estão diretamente relacionados com mudanças regulatórias introduzidas pelos países membros nos anos recentes. Estas mudanças estão determinando, também, a alteração do perfil setorial dos investimentos diretos, onde ganham destaque os setores de serviços - financeiros e de provisão de infra-estrutura - muitas vezes objeto de programas de privatização.

Assim, por exemplo, em 1996, 62% dos investimentos diretos recebidos pelo Brasil dirigiram-se aos setores de serviços, sendo que os chamados serviços públicos (eletricidade, telecomunicações e transporte ferroviário) absorveram 32% do total de fluxos externos.

Quatro grandes movimentos de inversão hoje em curso merecem destaque, não só pela sua relação estreita com as novas regulações, como pelo seu potencial para impactar a estrutura industrial da sub-região e sua competitividade internacional:

- ◆ primeiro, os investimentos externos no setor automobilístico, já analisados no primeiro número do Informe. Ao longo dos últimos meses o Brasil foi beneficiado pelo anúncio de novas decisões de investimentos, vinculados ao regime federal de incentivos, bem como às políticas estaduais de atração de inversões a este setor. Foram anunciados investimentos no Sul/Sudeste do país (General Motors no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo; Chrysler e Audi/VW no Paraná, entre outros) e em diversos estados do Nordeste, além de Goiás. No caso destes investimentos em regiões pobres do Brasil, as empresas se beneficiarão do regime federal especialmente estabelecido para estas regiões e cujo prazo de habilitação para novos projetos se esgotou em 31 de maio último. A relação de projetos aprovados no âmbito deste regime “especial” - que representa mais de US\$ 2,75 bilhões em novos investimentos, segundo o MICT do Brasil - inclui diversas associações de capitais locais (das regiões pobres) com empresas estrangeiras, em geral asiáticas, em torno de projetos de pequena monta, voltados para a produção de tratores, motos, etc. Há, no entanto, também projetos importantes de montadoras coreanas (Hyundai e Asia) e japonesa (Subaru e Honda, esta para produzir motocicletas), além da General Motors que anunciou a implantação de fábrica de jipes no Nordeste, sem definir o estado. No conjunto, o estado mais favorecido pela medida provisória que instituiu o regime automobilístico “especial” foi a Bahia, que teria atraído três montadoras de automóveis/caminhões e três plantas produtoras de motos.

É cedo para saber se todos os investimentos serão feitos e que perfil de indústria automobilística emergirá deste ciclo de investimentos, cuja fase de anúncio de intenções parece estar próxima do fim. No entanto, o conjunto de investimentos anunciados indica que os *players* já estabelecidos no MERCOSUL reforçaram suas posições na sub-região e definiram investimentos voltados para a ampliação do leque de veículos produzidos e a consolidação de especializações nacionais em suas estratégias regionais: é o caso da Volks, GM, Fiat e Ford.

¹⁰ É importante observar, no entanto, que a pesquisa da CNI/CEPAL somente inclui empresas que já operam no Brasil, excluindo de seu conjunto os investimentos de *newcomers*, particularmente importantes na indústria automobilística, de material eletro-eletrônico e de auto-peças.

Além do mais, *players* com atuação incipiente ou voltados para um segmento específico de produto parecem decididos a ter participação mais expressiva no mercado regional, ampliando sua produção e diversificando a gama de produtos: é o caso da Mercedes Benz, da Toyota e da Renault. Finalmente há novos *players* na produção de automóveis na sub-região: Chrysler, Asia Motors, Honda e Hyundai, marcando a ampliação significativa de produtores asiáticos no MERCOSUL.

- ◆ segundo, os investimentos externos no setor de serviços financeiros, principalmente na Argentina, onde uma legislação liberal eliminou uma série de restrições à atuação do capital estrangeiro, mas também no Brasil, onde o processo de reestruturação do setor abre oportunidades para a entrada de novas instituições estrangeiras, com o beneplácito e a autorização caso a caso das autoridades governamentais.

No caso da Argentina, três grandes aquisições alteraram o perfil do sistema bancário, em maio deste ano: o Banco Santander adquiriu 51% do capital votante do Banco Rio de la Plata, até então controlado pelo grupo local Pérez Companc, o Banco Bilbao Viscaya comprou 71,5% do Banco de Crédito Argentino (depois de haver adquirido o Banco Francés) e o Hong Kong Shanghai Banking Corporation adquiriu o Banco e o Grupo Roberts, em operação superior a US\$ 600 milhões, segundo a imprensa.

No Brasil, o Banco Santander adquiriu o Banco Geral do Comércio e o HSBC adquiriu o Bamerindus, um dos maiores bancos de varejo do país. A privatização de bancos estaduais deve também oferecer a outros bancos estrangeiros a possibilidade de acesso ao mercado brasileiro de varejo, introduzindo neste mercado um novo e importante elemento de competição. Ainda no caso do Brasil, algumas importantes seguradoras internacionais (Aetna, Hartford, Allianz e Cigna) estão se posicionando para ampliar sua atuação no mercado, em geral associando-se a grupos financeiros e/ou de seguros brasileiros (Excel-Econômico, Sul-América, etc.).

- ◆ terceiro, os investimentos - externos e domésticos - vinculados à privatização de serviços públicos. Boa parte deste processo já ocorreu na Argentina, embora se preveja, para futuro próximo, a privatização dos correios, dos aeroportos e do Banco Hipotecário Nacional. Em maio, a província de Buenos Aires privatizou sua empresa de distribuição de energia elétrica (ESEBA) atraindo consórcios que integram empresas locais e estrangeiras.

É no Brasil, no entanto, que este ciclo de investimentos começa a se delinear, prevendo a venda de mais de US\$ 50 bilhões em ativos das empresas estatais de telecomunicações e energia elétrica, ao longo dos próximos três anos. Concluída a etapa de privatização de empresas industriais - com a venda da Vale do Rio Doce, em maio último - e da empresa federal de transporte ferroviário, a política de desengajamento de Estado se concentraria, no segundo semestre de 1997, na privatização de serviços de telefonia celular e na preparação das privatizações das geradoras e transmissoras de energia elétrica, neste caso envolvendo também empresas estaduais. Em todos estes casos, prevê-se forte participação dos capitais externos, geralmente associados a grandes grupos brasileiros.

- ◆ quarto, os investimentos recentemente feitos na indústria de mineração argentina. Embora tais fluxos sejam inferiores, em volume, àqueles vinculados aos outros três movimentos de investimentos,¹¹ este é

¹¹ Segundo estimativas do Governo argentino, investimentos realizados e em curso, e previstos até 2000 totalizariam cerca de US\$ 3,7 bilhões.

um caso duplamente paradigmático. Ele é um exemplo da rápida reação empresarial a um ambiente regulatório - estabelecido em 1993 - favorável aos investimentos, inclusive externos. Mas também o é do surgimento e desenvolvimento de um setor industrial fortemente exportador e viabilizado pelo sucesso das reformas estruturais levadas a efeito no país e dos esforços de redução do “Custo Argentina”, conformado por variáveis que afetam a estrutura de custos das empresas que atuam na economia local.

Os novos investimentos neste setor trouxeram à Argentina algumas das principais mineradoras do mundo, especialmente as de capital australiano, canadense e sul-africano, viabilizando a exploração de cobre, ouro, lítio e outros minérios e a produção, já em 1997, de US\$ 850 milhões, equivalente ao dobro dos resultados de 1992. A Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração da Argentina prevê, para o ano 2000, uma produção de US\$ 1,95 bilhão, dos quais US\$ 1,3 bilhão serão exportados (contra US\$ 32 milhões, em 1996).

Estes quatro movimentos envolvem, em grande parte, fluxos de investimentos externos, embora os investimentos ligados à privatização de serviços, no Brasil e na Argentina, e à indústria de mineração, na Argentina, também contemplem a participação de grandes grupos nacionais.

No que diz respeito aos investimentos intra-MERCOSUL, os empreendimentos conjuntos do YPF e Petrobrás, em torno do Projeto Mega (que também inclui a DOW), de processamento de gás natural, e da distribuição de combustível nos dois países, são talvez os mais expressivos e também estão diretamente relacionados à mudança de marco regulatório do setor energético na sub-região.

É esta mesma mudança que começa a impulsionar novos projetos aglutinando interesses privados internos e externos ao MERCOSUL, voltados para o investimento em redes de infra-estrutura articulando diferentes países do bloco: é o caso de projetos na área de geração e transmissão de energia (hidro-elétrica e termo-elétrica), de transporte de gás natural e de construção de hidrovias e portos (ver Informe MERCOSUL N° 1).

De uma maneira geral, as principais tendências detectadas pela análise dos fluxos recentes de investimentos produtivos no MERCOSUL sugerem uma elevada vinculação dos eixos de dinamismo ao estabelecimento de marcos regulatórios horizontais e setoriais favoráveis a novas inversões.

Além disto, há seguramente uma forte participação de investimentos externos voltados para a aquisição de ativos existentes e que, portanto, não agregam capacidade de oferta, em um primeiro momento. Como tais investimentos estão sobretudo relacionados aos setores de serviços, os benefícios esperados relacionam-se menos a um aumento de oferta do que à melhoria da qualidade dos serviços e a seus efeitos sobre os custos de produção e exportação dos setores industrial e agrícola.

No caso da indústria automobilística e de mineração argentina, os novos investimentos agregam capacidade de oferta e de exportação (potencial, ao menos), o mesmo se verificando no caso de projetos de infra-estrutura de interesse regional e nos projetos YPF/Petrobrás, mesmo se, nestes dois casos, o potencial de exportação se limite ao mercado sub-regional.

Uma última característica destes fluxos de origem externa e interna ao MERCOSUL é seu objetivo central de atender à demanda do mercado sub-regional - à exceção dos investimentos na indústria de mineração argentina - mesmo se se pode prever, em alguns setores industriais, o crescimento da oferta exportável de bens.

CAPÍTULO III. CONSOLIDAÇÃO E APROFUNDAMENTO DA UNIÃO ADUANEIRA

Maior interdependência, gerada pela expansão do comércio e dos investimentos, e convergência de desempenhos macroeconômicos entre os países do MERCOSUL colocam no alto da agenda da integração o objetivo de maximizar os benefícios da liberalização intra-regional e distribuir seus custos de forma aceitável para os países membros, respeitadas as diretrizes do “regionalismo aberto”.

Como já se observou, as insuficiências e fragilidades do MERCOSUL, como projeto de integração, vinculam-se antes à realização incompleta do potencial de expansão dos fluxos de comércio e de investimento entre seus membros do que a um suposto protecionismo em relação ao resto do mundo.

As perspectivas de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira do MERCOSUL estão condicionadas a quatro macro-temas:

- ◆ o acesso aos mercados para os Estados-membros e as condições de competição vigentes na sub-região;
- ◆ o estabelecimento de políticas comuns em um certo número de áreas prioritárias para o funcionamento da União Aduaneira;
- ◆ a harmonização de políticas e a adoção de medidas de aprofundamento da União Aduaneira, cuja agenda geral foi definida, em dezembro de 1995, pelo Conselho do Mercado Comum, através do “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000”; e
- ◆ a expansão e melhoria da qualidade da infra-estrutura de transporte, comunicação e energia da sub-região.

Como seria de se esperar, os dois primeiros macro-temas dominaram as negociações durante o período de transição para a União Aduaneira e seguem absorvendo boa parte das preocupações governamentais e empresariais, na medida em que a agenda por eles definida envolve essencialmente o estabelecimento das regras do jogo e das condições mínimas necessárias ao funcionamento estável (e previsível) da União Aduaneira.

Regimes de adequação, listas de exceção e excepcionalidades setoriais são compatíveis com os objetivos de consolidação da União Aduaneira, desde que:

- ◆ se negociem as regras e cronogramas para a eliminação das barreiras remanescentes ao livre comércio intra-bloco e das discrepâncias nos regimes nacionais de comércio em relação a terceiros países e para a convergência dos regimes regulatórios que distorcem fluxos comerciais e de investimentos;
- ◆ se estabeleçam os mecanismos necessários para assegurar o cumprimento do que se acordou e para encaminhar e resolver controvérsias decorrentes de interpretações divergentes das regras.

No período mais recente, as principais tensões e conflitos que marcaram a construção do MERCOSUL envolveram a eficácia e a estabilidade das regras do jogo do processo de integração, no que diz respeito ao livre acesso dos países membros aos mercados dos demais sócios e à manutenção de condições equitativas de competição no mercado ampliado.

Neste cenário, o estabelecimento de políticas comuns e as metas de aprofundamento da União Aduaneira ficaram em segundo plano, ainda que as decisões expressas na Declaração do Rio de Janeiro (24.4.97) pelos Presidentes da Argentina e Brasil pareçam sinalizar uma nova prioridade aos temas do “aprofundamento” e à necessidade de “desenvolver procedimentos de diálogo e coordenação com vistas ao estabelecimento de critérios e políticas comuns em um número crescente de áreas e setores”.

A Declaração do Rio de Janeiro ilustra de forma cristalina a relevância que as cúpulas e decisões presidenciais adquiriram na história da integração do MERCOSUL. Este fato é positivo na medida em que expressa a vontade política dos Estados nacionais, indispensável para dar sustentação a iniciativas de aprofundamento da integração. É, no entanto, também um indicador das dificuldades para institucionalizar - em sentido amplo - o processo e para dota-lo de mecanismos de resolução de conflitos que dispensem o tratamento, nas instâncias políticas mais elevadas, de barreiras comerciais aplicáveis a segmentos ou a produtos específicos.

A. Acesso aos mercados e condições de competição

Três questões dominaram a parte de negociações do MERCOSUL nesta área, no primeiro semestre de 1997, mobilizando sobretudo as relações bilaterais Argentina-Brasil:

- ◆ as discussões sobre o regime automobilístico brasileiro e seus efeitos sobre os fluxos de investimentos externos para a sub-região. O fato novo que suscitou os debates foi adoção, em dezembro de 1996, pelo Brasil de um regime de apoio aos investimentos do setor automobilístico nas regiões menos desenvolvidas do país (as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste), particularmente intensivo em incentivos fiscais e em regras específicas para as importações de partes e peças, equipamentos e veículos completos.

O prazo de habilitação das empresas a este regime de incentivos foi fixado em 31 de março e posteriormente prorrogado até o final de maio. Diversas empresas se habilitaram ao regime, que beneficiou sobretudo os estados da Bahia, no Nordeste, e Goiás, no Centro-Oeste, ambas unidades com fronteiras com a região Sudeste do Brasil.

Embora seja impossível saber hoje se as intenções de investimentos se concretizarão, a lista de projetos habilitados indica uma forte participação de produtores asiáticos (Asia Motors, Hyundai, Honda e Subaru) e a presença da General Motors, que ainda não anunciou a localização de sua planta. A maioria dos projetos anunciados visam a produção de veículos utilitários (vans, jipes), motos, tratores e caminhões, com pequena participação de fábricas de automóveis, e os investimentos previstos variam de US\$ 3,5 milhões até US\$ 700 milhões por projeto, indicando a elevada heterogeneidade destes, em termos de escala de produção, de agregação de valor, etc.

Anúncios de decisões de implantação de unidades da Chrysler, da Audi e da Iveco, entre outras, no Sul/Sudeste do Brasil, ao longo do primeiro semestre, mantiveram em evidência o tema das assimetrias provocadas pelos regimes setoriais de promoção, reforçando a necessidade de busca de uma distribuição desejável dos benefícios da integração.

As evidências de que os governos estaduais tem utilizado abundantemente, no Brasil, incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos, especialmente os do setor automobilístico, apontam na mesma direção, indicando a necessidade de algum tipo de harmonização neste campo.

Em algum momento do primeiro semestre, os negociadores argentinos propuseram a discussão de regras claras para a concessão de incentivos às empresas pelos países membros e/ou o estabelecimento de um regime único de incentivos, aplicável às regiões pobres do MERCOSUL. A questão já havia estado presente

nas discussões para a aprovação do Protocolo de Defesa do Concorrência, que incorporou, em seu capítulo de disposições transitórias, o compromisso dos Estados membros de, em prazo de dois anos (a partir de dezembro de 1996), elaborar normas e mecanismos comuns que disciplinem as ajudas dos Estados do MERCOSUL, capazes de restringir ou distorcer a competição e de afetar o comércio entre os países membros.

Apesar das demandas argentinas e diante da baixa prioridade concedida pelo Brasil ao tema, as discussões suscitadas pelos regimes automobilísticos em vigor não evoluíram no período recente e as negociações setoriais concentraram-se no pleito argentino de aumento de sua cota de exportação de veículos ao Brasil, até 1999.

De maneira mais geral, aos poucos o tema das condições equânimes de competição dentro do MERCOSUL, que dominou os primeiros meses do semestre, cedeu espaço às discussões de acesso a mercado, sobretudo a partir do mês de abril.

- ◆ as restrições e medidas não tarifárias intra-MERCOSUL, de cunho setorial, que criam, pelo seu acúmulo e não resolução, tensões sobre o processo de integração.

O contencioso entre Argentina e Brasil, acerca das cotas para venda de veículos de empresas estabelecidas na Argentina e não no Brasil, é apenas um dos casos de conflitos, levados à avaliação dos Presidentes dos dois países na reunião do Rio de Janeiro, no final de abril.

Por exemplo, os conflitos bilaterais não resolvidos na Comissão de Comércio do MERCOSUL e levados à reunião presidencial foram os seguintes (apresentados abaixo por país demandante):

Brasil	Argentina
<p>1-Têxteis e Confeções</p> <p>A Argentina exige que em cada peça de roupa que entre no país, de qualquer origem, seja costurada uma estampilha, a fim de controlar o efetivo pagamento do Imposto de Importação. Exige também, uma etiqueta contendo códigos alfa-numéricos do importador e do exportador. O Brasil reclama que ambas as medidas funcionam como barreira não tarifária.</p>	<p>1-Automóveis</p> <p>A Argentina solicita o estabelecimento de quotas quantitativas, com alíquota do Imposto de Importação reduzida a zero, sem a obrigatoriedade de reciprocidade em igual valor para as montadoras estrangeiras que estão instaladas em apenas um dos países - as chamadas "franjas".</p>
<p>2 -Açúcar, Pneus, Café Solúvel</p> <p>O Brasil quer a liberalização do açúcar no comércio intra-MERCOSUL e pleiteia a retirada dos produtos "pneumáticos" e "café solúvel" do Regime de Adequação da Argentina.</p>	<p>2-Medicamentos</p> <p>A Argentina não consegue exportar para o Brasil por exigências da lei brasileira de proteção à propriedade intelectual e reclama que isto é uma barreira não tarifária.</p>
<p>3-Couro cru</p> <p>O produto tem no MERCOSUL uma TEC de 8%. O Brasil quer rever a TEC e eliminar o Imposto de Exportação da Argentina (15%) incidente também sobre o produto.</p>	<p>3-Lubrificantes não sintéticos</p> <p>A Argentina reclama que a exportação desse tipo de lubrificante necessita de anuência prévia do Departamento Nacional de Combustíveis.</p>
<p>4-Processos "anti-dumping"</p> <p>O Brasil solicita que sejam revistos os processos "anti-dumping" contra produtos brasileiros. Dentre os produtos encontram-se motocompressores para refrigeração, transformadores dilétricos líquidos, cabos para transmissão de energia elétrica.</p>	<p>4-Compras governamentais e políticas públicas</p> <p>A Argentina reclama de tratamento diferenciado nas licitações públicas e que alguns Estados e Municípios cobram o ICMS de forma diferenciada no produto nacional e no importado.</p>

Fonte: Fax MERCOSUR/CNI - 17/04/97.

As decisões traduzidas na Declaração do Rio de Janeiro apresentam respostas concretas a várias destas pendências, conforme o quadro abaixo (apresentado por país responsável pela decisão):

Argentina	Brasil
<p>Couro A partir de 01.07 o Governo argentino reduzirá de 15% para 8% a alíquota do Imposto de Exportação cobrado nas exportações do produto destinado ao Brasil.</p> <p>Têxteis A partir de 01.07 o Governo argentino suspenderá a exigência de colocação de uma estampilha e de uma etiqueta em cada peça de roupa originária e procedente do Brasil.</p> <p>Café Solúvel O Governo argentino vai retirar esse produto da lista do Regime de Adequação, permitindo que o produto originário do Brasil entre naquele país com alíquota zero. Atualmente esse produto é tributado com a alíquota de 12%.</p> <p>Pneus Aumento da quota de exportação de pneus para automóveis de 4,5 mil para 6,5 mil toneladas para este ano, e de 4,5 mil para 7,5 mil toneladas para o ano que vem.</p> <p>Açúcar Os dois países assumiram compromisso de reativar o grupo "ad hoc" específico que apresentará uma proposta sobre a liberação do comércio açucareiro intra-MERCOSUL.</p> <p>Processo "anti-dumping" Haverá troca de informações, de forma bilateral, antes de abrirem investigações para apurar a ocorrência de "dumping".</p>	<p>Vinhos O Governo brasileiro assumiu o compromisso de mandar para o Congresso Nacional, em 30 dias, um projeto de lei que permita a internalização do Código Vitivinícola do MERCOSUL (res. 45/96, do GMC).</p> <p>Medicamentos O Governo brasileiro assumiu o compromisso de mandar para o Congresso Nacional, em 30 dias, projeto de lei que permita a internalização da resolução do MERCOSUL que regula o registro de produtos farmacêuticos (res. 23/95, do GMC).</p> <p>Lubrificantes não sintéticos O Governo brasileiro assumiu o compromisso de implementar em 30 dias um procedimento de "anuência prévia expedida" que não ultrapasse 24 horas em dias úteis para os pedidos de importação desses produtos.</p> <p>Automóveis Dentro do sistema denominado de "franja", a Argentina poderá exportar para o Brasil uma quota adicional de automóveis, com a alíquota do Imposto de Importação reduzida a zero. Este acordo beneficia as montadoras que estão instaladas somente na Argentina (Peugeot, Chrysler e Toyota), ficando o Brasil com crédito para fazer a operação inversa caso venha a sediar montadoras que não estejam instaladas na Argentina.</p>

Elaboração: Fax MERCOSUR, CNI, 30/04/97.

No que se refere ao setor de couros, o GMC prorrogou o prazo até 30 de maio, para que o grupo "ad hoc" constituído lhe apresentasse propostas na área de política comercial comum do MERCOSUL para o setor, fixando em 31.12.97 a data limite para a apresentação das propostas relacionadas com as políticas nacionais que afetam a competitividade setorial.

Neste sentido, no final de maio, o Governo argentino adotou resolução, reduzindo de 12% para zero a alíquota cobrada sobre as exportações brasileiras de café solúvel, ao mesmo tempo em que representantes do setor de lubrificantes da Argentina e Brasil definiram, juntamente com as autoridades brasileiras, a data de 28 de agosto para a eliminação do requisito de autorização prévia do DNC - Departamento Nacional de Combustível - para a importação de lubrificantes não sintéticos de produção argentina.

As negociações para a definição de um regime de adequação para o açúcar entre Argentina e Brasil que, de acordo com decisão do CMC de dezembro de 1996, deveriam se concluir em 31 de maio não superaram as divergências, impedindo a obtenção de resultados concretos. No final de maio, o Congresso argentino aprovou lei que condiciona a eliminação (não redução) das alíquotas de importação aplicadas ao açúcar brasileiro e o fim dos incentivos à produção de álcool no Brasil. Na sua reunião de junho, em Asunción, o GMC recebeu o relatório do Grupo *ad hoc* sobre o açúcar, constatando que o mandato que lhe foi conferido pela Decisão 16/96 não pode ser cumprido.

- ◆ as restrições “horizontais” de acesso ao mercado brasileiro, em função do desequilíbrio externo da economia do país. Suscitadas pela edição da Medida Provisória 1569, de março último, que restringiu o prazo de financiamento das importações brasileiras, as preocupações com este tema mobilizaram empresários e negociadores oficiais dos demais países do MERCOSUL e se somaram às outras duas questões relacionadas a acesso a mercados e condições de competição, configurando, naqueles países, um ambiente de opinião francamente crítica ao projeto de integração.

Do ponto de vista brasileiro, a medida é essencialmente financeira e visa reduzir as possibilidades de ganhos do importador relacionadas com a “arbitragem” permitida pelo diferencial de taxas de juros internas e externas. Ao ser apresentada como medida de ordem financeira, a decisão do Brasil apresentava pouca flexibilidade para considerações comerciais, inclusive para tratamento diferenciado aos demais países do MERCOSUL. As negociações internas no MERCOSUL permitiram chegar a um acordo provisório (válido até 31 de julho) sobre um tratamento favorável aos países do MERCOSUL (mais Chile e Bolívia), embora restrito a importações entre US\$ 10 mil e US\$ 40 mil e a operações de financiamento com prazos inferiores a 180 dias.

Os impactos da MP 1569, que exclui trigo, petróleo, bens de capital e outros produtos relevantes na pauta de exportação da Argentina para o Brasil, ainda não puderam ser avaliados, pois dependerão, em grande medida, da disposição dos bancos financiadores de comércio para montar, para seus diferentes clientes, esquemas de refinanciamento que permitam minimizar os efeitos comerciais da medida. Cabe registrar que a União Européia e os Estados Unidos vêm contestando a medida brasileira e pedindo explicações, na OMC, acerca do tratamento diferenciado concedido aos parceiros do MERCOSUL.

Na reunião do CMC, em Asunción, no mês de junho, o Brasil prorrogou por três meses a contar de 31 de julho, o tratamento favorável concedido aos países do MERCOSUL mais Chile e Bolívia, argumentando que a hipótese de dano causado pelas restrições impostas pela MP 1569 não se confirma, à luz da evolução das exportações dos demais países do MERCOSUL para o Brasil, no período recente. A demanda de tratamento excepcional para setores “estruturalmente afetados” pela MP será examinada caso a caso por uma comissão específica criada, em junho, para este fim.

Paradoxalmente, em um semestre em que as negociações acerca do acesso aos mercados e das condições de competição na sub-região foram particularmente intensas, o MERCOSUL assistiu, pela primeira vez, a atuação do mecanismo de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Brasília.

Motivada pela inclusão, no regime de adequação aplicável ao setor de papel argentino, de produtos que, segundo o Uruguai, não reuniam os requisitos para sua inserção neste regime, a controvérsia iniciou-se formalmente em fevereiro de 1995, com a apresentação de reclamação de empresa uruguaia.

Os contatos bilaterais não tendo alcançado o acordo, o CMC designou, em conformidade com o Protocolo de Brasília, um grupo de *experts* para arbitrar a controvérsia. Antes do julgamento, empresários dos dois países chegaram a um acordo, que prevê exportações “com margem de preferência de 100%”, já referendado por ambos governos e levado à ratificação do CMC.

Também na área de resolução de controvérsias, a rápida superação do impasse comercial decorrente do recurso judicial interposto por produtores pecuários no Chile contra importações provenientes do MERCOSUL é digno de registro. No caso, a defesa do mercado doméstico contra importações foi respaldado no argumento de que as exportações dos países do MERCOSUL não cumpriram normas sanitárias e de qualidade do país importador.

A solução consensual envolveu a assinatura de um convênio específico entre as partes, regulando o sistema de inspeção e certificação na origem (Argentina, Paraguai e Uruguai) dos produtos cárneos e estabelecendo cursos de treinamento aos inspetores dos países exportadores, para que atendam, no processo de certificação, às normas chilenas.

Por outra parte, no mês de junho, a Argentina anunciou a instituição do Programa de Inspeção de pré-embarque de Importações, que teria vigência por dois anos a partir do final do ano e que seria operacionalizado através de empresas privadas credenciadas pelo Governo.¹²

O custo do Programa, de US\$ 70 milhões anuais, será coberto pelo Governo, que o financiará através do aumento da arrecadação do imposto de importação, através inclusive da cobrança de sobretaxa de 0,5% do valor de parte das compras externas. Segundo informações divulgadas pela imprensa, as exportações dos demais países do MERCOSUL estarão isentas do pagamento da sobretaxa.

Finalmente, na reunião de junho do GMC, a delegação do Paraguai apresentou Projeto de Decisão com vistas a criar um mecanismo simplificado para o intercâmbio comercial de mercadorias originárias dos Estados-membros e produzidas por pequenas e médias empresas. A proposta será analisada no âmbito do CCM, nos próximos meses.

B. Políticas comuns

As preocupações com a eficácia e a transparência da política comercial do MERCOSUL, expressa principalmente por meio da tarifa externa comum (TEC), se manifestaram, ao longo do semestre, em três áreas de negociação:

- ◆ a dos regimes especiais de importação: já em julho de 1996 se instituiu, no âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL, um Comitê Especial encarregado de analisar os regimes vigentes, identificando os produtos beneficiados a fim de avaliar a necessidade de incorporá-los à lista consolidada de produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL. Na reunião do GMC, de dezembro de 1996, em Fortaleza, se instituiu à CCM para apresentar em julho de 1997 o levantamento completo dos regimes vigentes. No entanto, até a reunião do GMC, de 23 a 25 de abril de 1997, o Comitê criado na CCM não se havia reunido. Ao mesmo tempo, as delegações de três países membros entendiam que o GMC deveria ampliar o mandato instruindo o estudo do efeito potencial destes regimes, e a análise preliminar da conveniência de harmonizar ou eliminar alguns deles, para evitar a perfuração da TEC.

Enquanto os resultados das negociações neste campo parecem lentos, o Paraguai editou, em 27 de fevereiro, o Decreto presidencial 16146, que reduz a zero, até 01.01.99, alíquotas de importações de insumos e matérias primas feitas por empresas industriais e agropecuárias que tenham um programa de produção apoiado pelo Governo. De acordo com autoridade paraguaia, este Decreto “representa, apenas, uma equiparação aos mecanismos de estímulo à competitividade industrial concedidos pelos demais Estados-membros do MERCOSUL” (Gazeta Mercantil, 28.04.97).

¹² O Programa tem por objetivo estabelecer o controle prévio sobre as exportações para a Argentina, através da conferência de preços, custos de frete e de seguro, prazos de validade, posição tarifária e valor total da operação.

A delegação argentina no GMC solicitou, na reunião de abril, a derrogação do Decreto, mas o Paraguai entende que o tema deva ser tratado conjuntamente com os regimes especiais de importações dos demais membros do MERCOSUL.

- ◆ a dos assuntos aduaneiros: as carências de infra-estrutura e de normas harmonizadas continuam a dificultar a adoção de pontos de controle integrados de fronteira. A Declaração do Rio de Janeiro, firmada pelos Presidentes da Argentina e do Brasil, estabeleceu a implementação parcial, a partir de 7 de maio, de controles integrados, em matéria migratória, aduaneira, fitossanitária e de transporte, na fronteira Paso de Los Libres-Uruguiana, o principal ponto de trânsito rodoviário das mercadorias transacionadas bilateralmente. Prevvia-se, ainda, a operação, em prazo curto, dos controles integrados em Puerto Iguazú-Foz do Iguaçu.

A resolução 8/97 do GMC criou, ainda, dois novos pontos de fronteira com controle integrado entre Argentina e Brasil, aprovando uma vasta lista de pontos com estas características (ver quadro abaixo).

QUADRO III.1

PONTOS DE FRONTEIRA COM CONTROLES INTEGRADOS NO MERCOSUL - RELAÇÃO DOS PONTOS AUTORIZADOS PELO GMC (ABRIL 97) -

Fronteiras	Trânsito Vicinal y Turístico	Cargas Rodoviárias	Cargas Ferroviárias
Argentina - Brasil	5	5	1
Argentina - Paraguai	2	2	1
Argentina - Uruguai	3	3	1
Brasil - Paraguai	3	3	-
Brasil - Uruguai	6	6	-

Fonte: Anexo da Resolução N. 8/97 do GMC.

Na reunião de Asunción, em junho, discutiu-se a criação de um Fundo Aduaneiro Comum, que funcionaria como um mecanismo de alocação, entre os países membros, das receitas geradas pela cobrança da TEC por qualquer um dos países. Com isto, evitar-se-ia a cobrança da TEC a um mesmo produto por mais de um país e a exigência de certificado de origem para todos os produtos. A proposta técnica de criação do Fundo ainda não foi concluída, prosseguindo os trabalhos sob responsabilidade dos Bancos Centrais da sub-região.

Além disto, firmou-se, através da decisão 1/97 do CMC, convênio de cooperação e assistência recíproca entre as administrações aduaneiras dos países do MERCOSUL, a fim de combater os ilícitos aduaneiros (contrabando).

- ◆ a dos regulamentos sobre práticas desleais e salvaguardas: após a adoção, em dezembro de 1996, do Regulamento Comum relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas Provenientes de Países não-membros do MERCOSUL, o Comitê Técnico n.6 da CCM vem desenvolvendo um projeto que estabelece as funções do Comitê de Defesa Comercial e de Salvaguardas criado pela Decisão CMC n.17/96. A este Comitê competirá avaliar a existência de dano ou de ameaça de dano grave, conduzindo a investigação quando a adoção da medida de salvaguarda for examinada para o MERCOSUL como um todo.

No que se refere às práticas desleais de comércio - subsídios e *dumping* - o CT n.6 continua examinando as propostas apresentadas com vistas à elaboração de um regulamento comum.

Na área de defesa do consumidor, o CT n.7 da CCM pouco avançou no primeiro semestre, na elaboração de propostas para os temas não consensados no Protocolo sub-regional, tendo o GMC instruído, em sua reunião de junho, à CCM para que priorize esta questão, tendo em vista sua relevância para a consolidação e o aprofundamento da União Aduaneira.

Ao final do semestre, a impressão predominante é de um começo lento nas negociações relacionadas à implementação de políticas comerciais comuns e à superação de práticas e regimes que acabam por afetar o livre fluxo de bens dentro do MERCOSUL, assim como as condições de competição vigentes na sub-região.

C. Harmonização de políticas e aprofundamento da União Aduaneira

O Programa de Ação pelo MERCOSUL até o ano 2000, adotado pelo GMC, em dezembro de 1995, estabelece, entre outras coisas, o aprofundamento da União Aduaneira como uma meta do processo de integração. Temas como comércio de serviços, investimentos, meio ambiente, assuntos trabalhistas, entre outros, fazem parte desta agenda, recebendo, porém, até o momento, reduzida prioridade dos governos nacionais.

O tema do aprofundamento da União Aduaneira voltou a ganhar destaque, na Declaração do Rio de Janeiro, onde se afirma que “o eixo da estratégia do MERCOSUL deve passar por seu aprofundamento” em direção ao seu “objetivo final”, que é a construção do Mercado Comum. O mesmo tema é retomado na Declaração Presidencial divulgada ao término da cúpula do MERCOSUL, em Asunción, em junho último, no qual o aprofundamento da integração é associada, “entre outras iniciativas”, a abordagem de áreas como serviços, compras governamentais e políticas públicas que distorcem as condições de concorrência.

Associando o objetivo do aprofundamento à preservação da identidade do MERCOSUL em um processo marcado pelo regionalismo aberto, a Declaração do Rio de Janeiro elege dois eixos para avançar na “obtenção de acordos”: o comércio de serviços, com vistas a “uma crescente abertura do mercado regional (...) aos fornecedores do mercado comum” e as compras governamentais.

O grupo *ad hoc* de serviços recebeu instruções para concluir, até o final de 1997, o Acordo Quadro sobre serviços, dando-se início, em 1998, à definição de compromissos nesta área. Já a questão das compras governamentais será tratada pelo grupo *ad hoc* sobre Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade, tendo o GMC instruído o referido grupo a elaborar e submeter-lhe posteriormente proposta relativa ao modo de abordagem do tema no âmbito do MERCOSUL.

Na reunião de junho do GMC, este definiu os seguintes prazos para que o Grupo *ad hoc* desenvolva seus trabalhos, no segundo semestre de 1997: definir, até 30 de setembro, os conteúdos, critérios, metodologia e procedimentos para o tratamento do tema e, até 31 de dezembro, elaborar acordo sobre classificação das políticas públicas, programa de negociação e data de conclusão desta.

Em outra área, a decisão dos governos dos Estados-membros (e mais a Bolívia) de transformar o FONPLATA em “Banco de Desenvolvimento do MERCOSUL”, anunciada em março último, reforça a agenda do aprofundamento e pode agregar ao processo de integração uma nova dimensão, relacionada a projetos e iniciativas cuja concepção seja tributária de uma visão fundamentalmente sub-regional.

Os objetivos do Banco de Desenvolvimento do MERCOSUL seriam: favorecer a consolidação da integração regional, que estará melhor configurada com um componente financeiro; mobilizar recursos internacionais em condições convenientes para os seus prestatários; atrair capitais de outros países e blocos econômicos aproveitando, particularmente, o âmbito propício que oferecem as negociações do MERCOSUL; intensificar as vantagens competitivas sobre a base de um detalhado conhecimento dos países da sub-região; e atuar complementarmente com outros organismos internacionais de crédito na identificação e elaboração de anteprojetos, cofinanciamento e nas transferências de linhas de crédito.

Ainda na área institucional, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) entrou em funcionamento no primeiro semestre do ano, tendo já editado o primeiro número do Boletim Oficial do MERCOSUL. O GMC aprovou, em suas reuniões neste período, algumas regras básicas para a contratação do pessoal da SAM e para o seu funcionamento, em termos administrativos.

Além disto, decidiu-se, em Asunción, em junho, restabelecer a rotina de reuniões de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais dos países do bloco, como mecanismo de consulta e diálogo entre os Estados-membros na esfera macroeconômica.

Nesta mesma área, a terceira reunião plenária do Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL (FCES) se reuniu em Asunción, em abril, tendo produzido, nesta ocasião, suas primeiras recomendações ao GMC, relativas à estratégia de negociação na ALCA e às barreiras e restrições não-tarifárias ainda vigentes na sub-região.

No que se refere à ALCA, o FCES defendeu a preservação das preferências intra-MERCOSUL no processo e a adoção da metodologia de negociação por etapas; o fomento da participação da sociedade civil nas negociações, através do Foro Empresarial e do Foro de Entidades Representativas dos Trabalhadores; e a necessidade de reforçar a agenda de aprofundamento e de integração da infra-estrutura do bloco.

Quanto às barreiras e restrições não tarifárias, a FCES defendeu diretrizes de harmonização ou eliminação dos entraves aos fluxos de comércio intra-regionais, apoiando, ainda, o estabelecimento de mecanismo institucional de consulta e coordenação a ser acionado antes da implementação de novas normas que possam resultar em barreiras não tarifárias.

Na área de meio ambiente, o SGTn.6 discutiu o documento “Protocolo Adicional ao Tratado de Asunción no Aspecto Ambiental”, que trata dos instrumentos jurídicos necessários a facilitar o processo de integração na área ambiental e que deu origem à Recomendação 9/97 do SGT. Este Protocolo foi levado à consideração do GMC, na reunião de junho, em Asunción, tendo a delegação argentina solicitado prazo adicional para analisar o documento, que voltará à agenda da próxima reunião.

Também no âmbito do SGT n.6, em virtude das diferenças entre as legislações ambientais dos Estados-membros, optou-se por discutir as medidas consideradas como restrições não tarifárias individualmente.

Além disto, o SGT aprovou a adoção das normas da série ISO 14000 como instrumento para facilitar o intercâmbio comercial entre os países do MERCOSUL e como referência para a implantação de programas de rotulagem ambiental (selos verdes) em cada país do MERCOSUL.

Na área de educação, a Reunião de Ministros do MERCOSUL aprovou, em junho, o “Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países do MERCOSUL”, enquanto na área previdenciária permanece em suspenso a aprovação do acordo quadripartite discutido, mas não aprovado, em Fortaleza, em dezembro último.

D. Infra-estrutura

Os problemas de abastecimento energético no Brasil, decorrentes da estagnação dos investimentos no setor durante mais de uma década e do recente crescimento da demanda, tem contribuído para acelerar a implementação de projetos de interconexão energética (gasífera e elétrica) envolvendo, pelo menos, dois países.

Na área de interconexão energética, o Ministério das Minas e Energia do Brasil lançou, em maio, edital de licitação internacional para a contratação de 1000 mw/ano do sistema interligado do Mercado Eléctrico Mayorista da Argentina. A energia virá da Hidroelétrica de Yacretá (na fronteira entre Argentina e Paraguai) e será transmitida através de 460 km, em projeto a ser desenvolvido por capitais privados, orçado em US\$ 320 milhões. A licitação inclui a construção, na fronteira entre Argentina e Brasil, de unidade conversora, com custo estimado em US\$ 250 milhões. A Eletrobrás, através de suas subsidiárias regionais Eletrosul e Furnas, comprará a energia transmitida, beneficiando as regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Nesta mesma direção, Brasil e Uruguai firmaram, em maio, memorando com vistas a promover a interconexão de suas redes elétricas, inclusive através da construção de uma unidade de conversão em Rivera (capacidade de 70 mw e custo de US\$ 35 milhões).

A fim de viabilizar este tipo de projeto e, mais especificamente, a importação de 1000 mw/ano gerados na Argentina, pelo Brasil, os Presidentes dos dois países reafirmaram, na Declaração do Rio de Janeiro (27.04.97), o “compromisso de definir normas que permitam transações de energia elétrica e de gás natural livremente contratadas entre empresas dos dois países, obedecendo ao princípio de simetria no tratamento, bem como à outorga de autorização, licenças ou concessões de operação e exploração de gasodutos e redes de transporte de energia elétrica necessárias para as atividades de exportação e importação, evitando-se práticas discriminatórias”. Estas normas permitiram que “exportadores e importadores acordem o preço de compra e venda dos bens energéticos mencionados, cujas tarifas e preços deverão procurar refletir custos econômicos eficientes, e serviços a esses associados, os volumes envolvidos, as garantias necessárias”, etc.

Também na Declaração do Rio de Janeiro, os Presidentes determinaram aos respectivos Ministérios de Relações Exteriores a revisão do Tratado Bilateral para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartidos dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e seu Afluente Peperí-Guaçú, de 1980”, com vistas a incorporar dispositivos que permitam a concretização do aproveitamento de Garabi, outorgando-o em concessão a capitais privados de risco para sua construção, operação, manutenção e comercialização de sua energia, sem aportes, avais, garantias os subsídios dos Estados”.

Na área de integração gasífera, um novo projeto de construção de gasoduto ligando a Província de Salto, na Argentina, aos estados do Sul do Brasil e a São Paulo começou a ser veiculado por consórcio interessado na sua construção e na prestação de serviços de transporte de gás. O consórcio inclui a Mobil Corp. (USA), a Energy Corp. (Canadá), a Marubeni (Japão), além da Petrolífera San Jorge, da Argentina e o projeto prevê a construção de um gasoduto de 3100 km, com capacidade para transportar 25 milhões m³ de gás por dia.

E. Conclusões

O MERCOSUL é um dos processos de integração mais dinâmicos porque, entre outras coisas, surgiu vinculado à liberalização comercial de algumas das maiores economias da América Latina e foi capaz de se basear em mecanismos que, ao mesmo tempo, dinamizaram o comércio e os investimentos e respeitaram os limites definidos pelos condicionantes macroeconômicos e políticos vigentes.

Superada a fase em que as assimetrias macroeconômicas ditavam, em grande medida, o ritmo da integração e o volume e o sentido dos fluxos do comércio intra-regional, é legítimo indagar sobre a correspondência entre a “metodologia” atual da integração e os objetivos de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira em um quadro onde MERCOSUL e ALCA são projetos implicitamente concorrentes.

A Declaração Presidencial divulgada após a Cúpula do MERCOSUL, em junho, faz referência à “dimensão política crescente” do processo de integração, visão convergente com a formulação recente do cientista social francês Alain Touraine, que identifica no processo do MERCOSUL e na aproximação entre o Chile e este bloco sinais da “construção de uma capacidade de decisão política autônoma e de defesa de uma identidade social e cultural apoiada numa estratégia econômica (...) inter-regional”.¹³

Baseado neste conceito o MERCOSUL priorizaria a agenda capaz de contribuir da forma mais efetiva para a consolidação deste polo de iniciativa política, identificando os instrumentos e meios para tratar conflitos e gerar os novos consensos necessários ao “salto de qualidade” que suas próprias economias e sociedades requerem.

Como já se observou, exceções setoriais e longos cronogramas de convergência de tarifas e regimes regulatórios não são incompatíveis com os objetivos da União Aduaneira, desde que eles se acompanhem de mecanismos de *enforcement* das decisões adotadas e da solução de controvérsias entre os países membros que emergem do aprofundamento da interdependência entre eles.

Além disso, a evolução das negociações explicita ainda as carências de todos os países no que se refere à internalização - em suas legislações nacionais - das normas acordadas no plano sub-regional.

Para os países menores do MERCOSUL, a falta de previsibilidade nas regras que condicionam o acesso de seus produtos ao mercado brasileiro atinge em cheio seu principal ativo para atrair investimentos externos e seu maior incentivo para participar da União Aduaneira.

Situações caracterizadas por um grau razoável de interdependência entre as economias e por escassos mecanismos institucionais capazes de impor aos países membros algum tipo de disciplina coletiva tendem a beneficiar a(s) economia(s) maior(es) envolvida(s) no processo de integração. Tendem, também, a produzir, nos países menores, uma avaliação negativa do balanço de custos e benefícios do processo, que pode ser potencializada em um cenário de emergência de um projeto de integração concorrente.

No caso do MERCOSUL, as questões de acesso aos mercados e de condições equânimes de competição dentro da sub-região adquiriram uma prioridade. Não reconhecida e “traduzida” em proposta de encaminhamento, esta prioridade se expressará na proliferação de medidas unilaterais de política industrial e de comércio e de demandas por proteção dos mercados nacionais e pela perpetuação de situações de exceção transitoriamente reconhecidas no MERCOSUL.

No Brasil, as preocupações com o equilíbrio externo tem produzido crescente ativismo na área de política industrial e de comércio exterior. O primeiro semestre de 1997 assistiu à ampliação do Programa de Estímulos à Exportação, que passou a equalizar juros também na modalidade de pré-embarque dos financiamentos

¹³ Touraine, A. - "MERCOSUR: unión más política que económica", en Clarín, 18 de junho de 1997

¹⁴ A liberalização não foi total, mas beneficiou os setores de infra-estrutura (telecomunicação, energia elétrica e portos) e setores industriais, como petroquímico, automotivo, metalurgia, mineração, fertilizantes, etc.

à exportação, ao anúncio de uma nova política de incentivos aos investimentos em equipamentos de telecomunicações e à liberalização do acesso de empresas multinacionais aos recursos financeiros de longo prazo do BNDES.¹⁴

Um cenário provável no curto prazo é a manutenção deste ativismo, que reforça a necessidade de, ao lado do relançamento da agenda do aprofundamento da integração - assumido pelos Presidentes da Argentina e do Brasil, em abril último - se buscar os meios adequados à gestão das fricções na área de acesso a mercados e das condições de competição vigentes na sub-região.

Apesar da diretriz política de aprofundamento da União Aduaneira, as reuniões do GMC e do CMC, em junho, revelam a persistência de dificuldades para obter consenso, entre os Estados-membros, quanto às modalidades de operacionalização desta diretriz.. Enquanto os negociadores argentinos defendiam, entre outras coisas, a adoção, pelo MERCOSUL, de uma política comum de investimentos e do tratamento prioritário de serviços, compras governamentais e políticas públicas que dsitorcem a competição, o Brasil definia um conjunto de prioridades vinculadas à “agenda pendente” do bloco: negociar, até o final do ano, o regime automobilístico comum; cumprir os prazos (ou antecipá-los) para zerar as tarifas dos produtos sob regime de adequação; discutir os regimes especiais de importação e; adotar regras comuns de defesa do consumidor.

CAPÍTULO IV. **RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS**

A. Marco geral

A ALCA dominou a agenda externa do MERCOSUL no primeiro semestre de 1997. As reuniões de Vice-Ministros no Recife, em fevereiro, e no Rio de Janeiro, em abril, a reunião ministerial de Belo Horizonte e o III Foro Empresarial das Américas, na mesma cidade, em maio, absorveram grande parte dos esforços de mobilização e da capacidade de negociação dos governos e das associações empresariais do MERCOSUL.

As negociações da ALCA criam um incentivo importante para que os países do MERCOSUL se disponham a negociar dentro do bloco acordos de consolidação e aprofundamento da União Aduaneira, os quais poderão constituir *building blocks* na negociação de acordos de alcance hemisférico. Baseado na clara orientação política neste sentido que parece emanar tanto da Declaração bilateral do Rio de Janeiro, quanto da Declaração dos Presidentes do MERCOSUL em seguida à Cúpula de Asunción, em junho, se incentivaria a geração de resultados e acordos que confirmem “densidade institucional” ao processo de integração em curso e que expressem a crescente relevância do MERCOSUL para os projetos nacionais dos Estados-membros.

No âmbito da ALADI, as negociações com o México, o Grupo Andino e, mais recentemente, o Peru levam adiante o movimento de “plurilateralização” das preferências incluídas nos acordos bilaterais e, nos dois últimos casos, de conclusão de acordos de livre comércio.

As negociações foram particularmente intensas neste semestre com o México, dando continuidade ao processo iniciado em 1995 e que resultou em sucessivas prorrogações dos acordos bilaterais existentes, na expectativa da implementação de um novo Acordo de Complementação Econômica , no formato 4+1.

No início de 1997, os acordos bilaterais vigentes foram mais uma vez prorrogados, desta feita até 30 de setembro próximo, enquanto se negociam o programa de liberalização comercial entre as partes e as normas comerciais aplicáveis ao intercâmbio entre as partes: regime de origem, solução de controvérsias, salvaguardas, práticas desleais de comércio, etc.

Na última rodada de negociações, o balanço das respostas às listas de produtos passíveis de serem contemplados por margens de preferências tarifárias, apresentadas pelas partes, foi considerado insatisfatório pelas partes, tendo em vista a elevada participação de respostas negativas de ambos lados.

Esta situação determinou a apresentação, pelo México, de nova proposta de critérios para a troca de preferências comerciais, mantendo-se como margem mínima de preferência o nível já prevalecente no Acordo Referente à Preferência Tarifária Regional (PTR), que é de 20%.

Pela proposta mexicana, cada lado poderia indicar 100 ítems tarifários que não teriam qualquer preferência, ficando os demais (quase 6800 ítems) com preferências recíprocas de 20%, exceto até 1500 ítems que receberiam preferências iguais ou superiores a 50%. Destes 1500 ítems, cada parte poderia tratar como exceção entre 200 e 300 ítems.

A proposta do México não encontrou receptividade do MERCOSUL e as negociações sobre preferências tarifárias ainda encontram grandes dificuldades para avançar. No plano normativo, embora as propostas de negociação já tenham sido trocadas em março último, temas de extrema relevância para o MERCOSUL, como o tratamento a ser concedido aos bens produzidos em Zonas Francas e “maquillas”, os regimes especiais de importação e as regras de origem ainda não foram analisados no âmbito das negociações. Como decorrência,

é pouco provável que sejam concluídas, até 30 de setembro próximo, as negociações do novo Acordo de Complementação Econômica com o México.

As negociações com o Grupo Andino também se mostram lentas, ao passo que o Peru solicitou, em maio, o início de negociações formais para a assinatura de um acordo de livre comércio com o MERCOSUL, no formato 4+1, devendo reavaliar esta situação ante a reintegração desse país ao GRAN.

Ainda no âmbito da ALADI, foi assinado, em 28 de fevereiro, em Montevideo, o novo Acordo de Complementação Econômica entre o MERCOSUL e a Bolívia, protocolizado naquela instituição sob o número 36. Com relação ao acordo com o Chile, o GMC havia confirmado, em Fortaleza, em dezembro de 1996, a prorrogação, até 31 de março de 1997, do prazo para a negociação de um regime de salvaguardas aplicável ao intercâmbio entre as partes e para a definição de requisitos específicos de origem para produtos de informática e de telecomunicações constantes do regime de origem do Acordo.

A segunda Reunião Extraordinária da Comissão Administradora do ACE MERCOSUL - Chile teve lugar em Asunción, nos dias 21 e 22 de abril, com uma vasta agenda incluindo, desde a Medida Provisória de restrição aos financiamentos às importações, baixada pelo Brasil, até a apresentação, pelo Chile, dos termos do acordo de livre comércio firmado entre este país e o Canadá.

Ademais, o Chile defendeu, na reunião, a necessidade de estabelecer, nos marcos da Comissão Administradora e em prazo inferior ao previsto no Acordo (três anos), mecanismos de consulta prévia sobre temas de interesse bilateral e de arbitragem para solução de controvérsias entre as partes.

Outros temas da agenda bilateral incluem a liberalização de serviços e a definição do regime a aplicar ao setor automobilístico, também tratados na terceira reunião da Comissão Administradora do Acordo, realizada em Montevideu, no final de maio.

Na reunião presidencial de Asunción, em junho, estiveram presentes os Presidentes da Bolívia e do Chile, tendo este -respaldado pelo Presidente boliviano- defendido uma participação mais efetiva de seu país nas discussões intra-MERCOSUL, com vistas, entre outras coisas, à formação de posições negociadoras comuns nas relações externas de ambas partes e, em especial, na ALCA. Defendeu, ainda, a necessidade de dotar o MERCOSUL de mecanismos institucionalizados de resolução de conflitos entre seus membros, aí incluídos a Bolívia e o Chile.

Esta aproximação do Chile ao MERCOSUL constitui dado político de grande relevância, respaldado pelo expressivo crescimento das exportações e dos investimentos daquele país no MERCOSUL. Segundo dados do Ministério da Economia do Chile, as exportações chilenas cresceram 11,3% nos cinco primeiros meses de vigência do Acordo, quando comparadas com igual período no ano anterior, fazendo com que as exportações para o MERCOSUL passassem a representar 11,5% do total do País (contra 9,6%, um ano antes).

A credibilidade internacional do Chile é um ativo não desprezível para o MERCOSUL, em suas negociações externas, especialmente no âmbito da ALCA, e a experiência chilena em negociações de acordos de livre comércio -o mais recente deles, com o Canadá- também é capaz de agregar valor à dinâmica interna e externa do MERCOSUL.

Ademais, como ressalta documento recente do BID, “tendo em vista os avanços do processo de reformas e abertura na economia chilena e a experiência do país com sistemas modernos de regulação, um marco institucional que permita uma integração fluida entre o Chile e o MERCOSUL poderiam também ser um

aporte ao futuro desenvolvimento deste projeto de integração” (*Nota Periódica*, Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos [1996]).

No quadro das negociações do MERCOSUL com a União Européia, os três Grupos de Trabalho criados dentro da Sub-Comissão Comercial da Comissão Mista (Grupos de Bens, Serviços e Disciplinas Comerciais) se reuniram em Bruxelas, em março último, definindo o prazo de novembro de 1997 para que os grupos respondam um longo questionário sobre fluxos comerciais, barreiras ao comércio, convergências e divergências tarifárias e de política comercial, etc. As respostas a estes questionários serão levadas à reunião de Comissão Mista, em novembro próximo, em Montevideu.

Em um horizonte de tempo mais longo, o Presidente da França propôs uma reunião de cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos países da União Européia e do MERCOSUL. No entanto, as perspectivas de um avanço na direção de negociações substantivas estariam comprometidas por uma recomendação emanada do Conselho da Europa, em abril último. Esta norma expressa que nenhum novo acordo de livre comércio venha a ser assinado pela União, limitando-se esta a levar adiante a implementação de acordos já existentes.

Ademais, a União Européia vem se apresentando, inclusive junto ao MERCOSUL, como defensora da postura de dar prioridades ao lançamento de nova rodada multilateral de negociações, o que pareceria compatível com a decisão do Conselho da Europa acima referida.

Na esfera multilateral, três fatos merecem registro:

- ◆ primeiro, a realização, em Genebra, no mês de maio, da terceira reunião do Grupo de Trabalho que examina o MERCOSUL na Organização Mundial do Comércio. Neste quadro, o GMC instruiu o Grupo *ad hoc* instituído no MERCOSUL para analisar diversas metodologias de avaliação da incidência da aplicação da TEC, a fim de definir uma proposta metodológica a ser apresentada à OMC. O mesmo Grupo deverá analisar a estratégia e os critérios para eventuais pedidos de renegociação de concessões.
- ◆ segundo, a assinatura, pelo Brasil, mas não pelos demais membro do MERCOSUL, do Acordo de Telecomunicações da OMC. No final de junho, o Brasil assinou formalmente o documento da OMC que consolida as ofertas de 70 países, em termos de abertura dos mercados nacionais. No caso do Brasil, esta oferta será operacional a partir de 1 de janeiro de 1998 para todos os serviços já contemplados pela legislação brasileira: serviço móvel celular, por satélite, serviços limitados e de valor adicionado. Para os demais serviços, a oferta brasileira depende da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, atualmente no Congresso, e de decreto do Presidente da República que estabelecerá as condições de entrada de capital externo na provisão de serviços básicos de telecomunicações. A oferta adicional brasileira entrará em vigor um ano após a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações.
- ◆ terceiro, a realização, no Rio de Janeiro, em junho, da reunião dos Ministros de Agricultura dos países que compõem o Grupo de Cairns, ao qual se incorporou o Paraguai, até então único país do MERCOSUL não membro do Grupo. O objetivo do grupo é definir, antes de 1999, a agenda, o marco e as modalidades de negociação válidas para a retomada das discussões multilaterais nesta área, prevista para este ano. Os temas dos subsídios à produção e exportação de bens agrícolas nos países da OCDE e da adesão à OMC de grandes produtores/importadores de *commodities* agrícolas dominaram a reunião, ressaltando-se a importância de que os novos membros da Organização respeitem as regras multilaterais e se comprometam com a liberalização do comércio agrícola.

B. O MERCOSUL e o processo de construção da ALCA

As reuniões de Ministros do Comércio e do Foro Empresarial das Américas, em meados de maio, em Belo Horizonte, marcaram a conclusão do “ciclo brasileiro” no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A imprensa do MERCOSUL divulgou amplamente o evento, enfatizando as divergências entre a posição do bloco e as propostas dos EUA. No entanto, uma avaliação equilibrada das reuniões sugere que o processo de negociação obteve avanços significativos nas questões essenciais, e que até mesmo as divergências e conflitos podem estar oferecendo ao processo de construção da ALCA uma contribuição não desprezível.

Em Belo Horizonte, as convergências alcançadas nas reuniões anteriores foram ratificadas, desenhando uma trajetória de construção da ALCA que atende, em seus princípios e objetivos, os interesses do MERCOSUL. A proeminência da ALCA, entre os acordos de integração existentes no Continente, foi afirmada explicitamente, ao se admitir sua coexistência com os demais acordos, “na medida em que os direitos e obrigações assumidos nesses acordos ou não estejam previstos nos direitos e obrigações da ALCA, ou os ultrapassem”(Declaração Ministerial de Belo Horizonte).

A participação do setor privado começou a influenciar mais de perto a dinâmica das negociações intergovernamentais e as posições nacionais e de blocos sub-regionais. Finalmente, há grandes possibilidades de que as negociações se iniciem em abril de 1998, após a Cúpula de Santiago.

Evolução do projeto ALCA

Antecedentes, emergência e evolução da ALCA

Em 1990, quando o Presidente George Bush lançou a Iniciativa para as Américas, os acordos de integração regional se multiplicavam nos diferentes continentes e o dinamismo da “regionalização” contrastava com o ritmo lento e as dificuldades das negociações multilaterais em curso.

Na Europa Ocidental, o Projeto 1992 superara a “eurosclerosis” do início de 80 e o processo de integração ganhava novo impulso, estendendo-se na direção do Leste (unificação alemã, em 1990) e definindo as bases para seu aprofundamento rumo à união econômica e monetária (consolidadas no Tratado de Maastricht, em fevereiro de 1992).

Na Ásia, à iniciativa de criação da APEC (*Asian Pacific Economic Cooperation Initiative*), em 1989, somavam-se projetos envolvendo exclusivamente países da região: o EAEC (*East Asian Economic Caucus*), estabelecido em 1990, e AFTA (*Asian Free Trade Area*) fundada em fevereiro de 1992.

No Hemisfério Ocidental, concluídas as negociações do CUSFTA (*Canada-US Free Trade Agreement*), o Governo dos EUA anunciou o início das tratativas com o México para o estabelecimento do NAFTA (*North America Free Trade Agreement*). Nos EUA, a decepção com a dinâmica e os resultados das negociações multilaterais alimentava tais iniciativas e incentivava o recurso a medidas unilaterais de discriminação econômica contra parceiros acusados de práticas desleais de comércio.

Na América Latina, por outra parte, os acordos de integração e cooperação econômica ressurgiam, agora estreitamente vinculados à liberalização comercial unilateral em curso nos diferentes países e à revisão do modelo de desenvolvimento dominante na região durante as décadas anteriores. Ao sul do Continente, a Ata de Buenos Aires (junho de 1990) conferia aos acordos bilaterais Argentina-Brasil uma nova dimensão, ao definir metodologia automática e universal de liberalização do comércio entre os dois países e ao ampliar significativamente o grau de credibilidade do processo em curso.

A conformação do MERCOSUL - como a entrada de Paraguai e Uruguai - e o objetivo de constituição de uma união aduaneira em dezembro de 1994 reforçaram estas tendências e o bloco assistiu a um impressionante crescimento de seu comércio intra-regional, apesar dos problemas macroeconômicos de alguns de seus membros.

A regionalização desenhava um mundo tripolar - Américas/Europa/Ásia - onde a competição econômica sucederia às polarizações políticas e ideológicas do período de Guerra Fria e onde o futuro do multilateralismo parecia suscitar crescente ceticismo. É neste contexto que os EUA lançam, em junho de 1990, a Iniciativa para as Américas, apenas duas semanas depois do Presidente Bush anunciar a intenção de negociar com o México um acordo de livre comércio.

Entre junho de 1990 e dezembro de 1994 - data da Cúpula de Miami - a Iniciativa para as Américas suscitou pouco mais do que uma competição mais ou menos explícita entre países latino-americanos em torno da primazia para negociar com os EUA um acordo de livre comércio, uma vez concluídas as negociações com o México.

Quando ocorre a Cúpula de Miami, o ambiente internacional já é menos favorável às tendências da regionalização: a conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai renova o fôlego do multilateralismo e a principal experiência de integração regional - a União Européia - enfrenta crescentes dificuldades econômicas e sociais no caminho de seu aprofundamento. Nos EUA, aumentavam as preocupações com os impactos do NAFTA e o Congresso recusou ao Executivo a extensão da *fast track authority* para novas negociações comerciais. A crise mexicana, desencadeada poucos dias depois da Cúpula, e o surgimento de elevados déficits comerciais dos EUA com seu parceiros do NAFTA somente ampliariam as resistências domésticas a novas iniciativas de liberalização envolvendo os EUA e outros países do Continente.

Em Miami, em dezembro de 1994, aprovou-se um Plano de Ação que prevê para 2005 a conclusão das negociações para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e se admitiu que a integração avançaria simultaneamente através de dois eixos: “a ampliação e o aprofundamento dos acordos (...) vigentes na região e o desenvolvimento de normas de liberalização comercial e em outros campos previstos para ser incorporados no acordo da ALCA” (Garay [1997]).

O processo de negociação da ALCA

- As negociações intergovernamentais-

No Plano de Ação aprovado na Cúpula de Miami, além de fixar em 2005 a data para a conclusão das negociações, os Chefes de Estado do Continente admitiram, conforme já dito, que o processo da ALCA avançaria em “duas vias” e estabeleceram um cronograma de reuniões para acompanhar o programa de trabalho definido.

Em Denver, em junho de 1995, os Ministros de Comércio reafirmaram a coerência da ALCA com as regras da OMC e com os princípios do regionalismo aberto. Foram criados sete Grupos de Trabalho, prevendo-se o estabelecimento de outros quatro na reunião de Cartagena (março de 1996).¹⁵

¹⁵ São os seguintes os 11 GTs criados nas duas reuniões: Acesso a Mercados; Procedimentos Alfandegários e Regras de Origem; Investimentos; Padrões e Barreiras Técnicas ao Comércio; Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Subsídios, Antidumping e Direitos Compensatórios; Economias Menores; Compras Governamentais; Direitos de Propriedade Intelectual; Serviços e Política da Concorrência. Posteriormente, agregou-se um GT sobre solução de controvérsias.

Definiu-se, ainda, que o Acordo incluiria temas comerciais e os chamados “novos temas” da Rodada Uruguai, além de política da concorrência. A adesão ao Acordo seria necessariamente feita para o conjunto de direitos e obrigações, sob a forma de *single undertaking*.

Ao iniciar-se o “ciclo brasileiro” de reuniões - inaugurado em Florianópolis, em setembro de 1996 - a ALCA já tinha definido uma data-limite para a conclusão das negociações (o ano de 2005), os elementos básicos de seu escopo de abrangência (os temas dos GTs), alguns princípios fundamentais (decisões por consenso, compatibilidade com a OMC e *single undertaking*) e o embrião de uma sistemática de negociação (as reuniões de Ministros e Vice-Ministros do Comércio). Ademais, admitia-se que a participação dos países nas negociações e sua adesão à ALCA ocorresse de forma individual, ou como membros de grupos sub-regionais (o MERCOSUL, por exemplo).

A “integração em duas vias”, definida desde Miami, resguardava os interesses dos países do MERCOSUL, envolvidos em um projeto de união aduaneira, mas também preservava, para os EUA, a viabilidade da estratégia de extensão do NAFTA.

Por outro lado, não se chegou a um consenso quanto à data de início das negociações efetivas, bem como em relação à “natureza e profundidade dos compromissos” da ALCA (Lande [1996]).

Na reunião vice-ministerial de Florianópolis, abriu-se o debate sobre o processo de negociação a ser concluído em 2005. De acordo com a proposta do MERCOSUL, o processo de negociação seria conduzido em três etapas sucessivas, vinculando-se indissociavelmente a cada etapa um conjunto de temas.

Assim, a primeira etapa visaria à concretização de acordos de facilitação de negócios, em campos como procedimentos aduaneiros, medidas sanitárias, etc. A segunda etapa incluiria temas cuja negociação exigisse mais do que simples acordos de facilitação de negócios, sem implicar, no entanto, trocas de concessões em termos de acesso a mercado. Estas estariam reservadas à terceira etapa - a se iniciar em 2003.

Inaugurada a discussão em torno do processo de negociações, mais cinco propostas se agregaram à do MERCOSUL, durante as reuniões de Recife (fevereiro de 1997) e Rio de Janeiro (abril de 1997): as dos EUA, do Canadá, do CARICOM, do Grupo Andino e do Chile.

A Declaração da reunião ministerial de Belo Horizonte (maio de 1997), mais uma vez ratificou as convergências já alcançadas. As contribuições específicas da reunião ao processo parecem se concentrar em quatro aspectos:

- ◆ primeiro, em uma definição mais precisa da data de início das negociações: os Ministros concordam que as negociações “da ALCA deveriam iniciar-se em Santiago, em março de 1998, e recomendamos aos nossos Chefes de Estado e de Governo que assim o façam naquela oportunidade”. Embora esta não seja uma afirmação taxativa, a fórmula usada deixa pouca margem de dúvida quanto à data de início das negociações. Para tanto, os Ministros de Comércio dos países do Continente formularão, na reunião de San José da Costa Rica, em março de 1998, “como se procederá às negociações, inclusive aspectos como seus objetivos, enfoques, estrutura e localização”.
- ◆ segundo, na definição de “estruturas organizacionais de transição” entre a fase de pré-negociação e a etapa negociadora: os Vice-Ministros terão três reuniões na Costa Rica, para preparar a reunião ministerial de março de 1998, antecedente à cúpula presidencial de Santiago, em abril. Por outro lado, os Vice-Ministros passam a constituir um Comitê Preparatório coordenando e dirigindo as atividades dos Grupos de Trabalho e recomendando aos Ministros o modo de “reconfigurar” os GTs em grupos de negociação. Aos GTs - agora acrescidos do Grupo sobre Solução de Controvérsias - caberá submeter aos Vice-

Ministros, em sua segunda reunião sob a presidência da Costa Rica, “diferentes alternativas técnicas no tocante a possíveis questões e enfoques de negociação em suas respectivas disciplinas”. Finalmente, o Comitê Tripartite continuará a apoiar tecnicamente os GTs e realizará estudo de viabilidade “para o estabelecimento de uma secretaria administrativa de caráter temporário para prestar apoio às negociações da ALCA”.

- ◆ terceiro, a reafirmação das necessidades específicas das economias menores, em termos de que “se deveria brindar especial atenção às necessidades, condições econômicas y oportunidades das economias menores, a fim de facilitar sua plena participação no processo da ALCA”.
- ◆ quarto, na qualificação feita à coexistência da ALCA com os acordos bilaterais e sub-regionais envolvendo países do Continente. Na medida em que prevalece o princípio de *single undertaking* como modelo de adesão ao Acordo, esta coexistência será possível “na medida em que os direitos e obrigações assumidos nesses acordos não estejam previstos ou ultrapassem os direitos e obrigações da ALCA. Esta qualificação sugere que se introduziu no processo de negociação um princípio de ordenamento das relações entre a ALCA e os demais acordos de integração no Continente, em todos os campos contemplados pelo acordo hemisférico. A definição deste princípio de ordenamento, baseado na prevalência das disposições da ALCA sobre as dos demais Acordos em áreas comuns, responde ao reconhecimento pragmático das dificuldades para gerar disciplinas hemisféricas, a partir das diversas regras e normas bilaterais e sub-regionais, estabelecidas pelos acordos firmados nos últimos anos no Continente.

A divergência quanto à seqüência das negociações não foi superada e o tema deverá concentrar as atenções dos Vice-Ministros em suas próximas três reuniões, na Costa Rica.

- A participação do setor privado-

A mobilização empresarial em torno da preparação da reunião de Belo Horizonte, através dos foros do setor que precederam as reuniões ministeriais, consolidou a participação do setor privado como um elemento central do processo de negociação da ALCA. A intensa participação empresarial começou a produzir uma dinâmica de negociação com razoável grau de autonomia em relação às negociações intergovernamentais e com elevada “taxa de convergência” entre as diferentes propostas nacionais (ou sub-regionais).

As conclusões dos *workshops* empresariais autorizam dois comentários:

- ◆ a divergência quanto à seqüência das negociações - em etapas ou simultâneas - também se manifestou entre os empresários. Neste caso, a posição favorável às negociações em etapas agregou não só os representantes do MERCOSUL, mas também os do Chile e do Grupo Andino.
- ◆ a elevada “taxa de convergência” em áreas não estritamente comerciais, como investimentos e políticas de concorrência, onde há consenso quanto à necessidade e viabilidade de se avançar rapidamente na direção de acordos hemisféricos abrangentes.

Mais recente, a participação do setor sindical nas discussões se deu a partir do Fórum Sindical dos Trabalhadores das Américas, reunido em Belo Horizonte. O Fórum pleiteia sua integração formal ao processo de negociações e defendeu a inclusão futura no Acordo de cinco “cláusulas sociais”: o combate ao trabalho escravo; o combate ao trabalho infantil; o combate à discriminação racial; o direito de organização sindical e o direito de organização coletiva dos trabalhadores (cf. Gazeta Mercantil, 13 de maio de 1997).

O MERCOSUL frente à ALCA

A participação de um país - ou de um grupo de países - em um acordo de integração regional determina ganhos e perdas, que podem ser não desprezíveis, em função tanto de suas “condições iniciais”, ou seja no início do processo de integração, quanto da dinâmica comercial e de investimentos geradas a partir do acordo, bem como das políticas implementadas pelos diferentes países ou pelo conjunto destes.

De um lado, acordos de integração não discriminatórios *vis-à-vis* do resto do mundo promovem, à semelhança da liberalização multilateral, a especialização dos países naqueles setores em que dispõem de vantagens comparativas, aumentando a eficiência alocativa de suas economias. De outro, a integração gera outros efeitos ditos dinâmicos que “modificam a taxa de crescimento econômico, através da aceleração da taxa de crescimento da produtividade e/ou do aumento na taxa de formação de capital”. Os efeitos dinâmicos dos processos de integração envolvem o acirramento da competição, a redução de incertezas e as mudanças na localização e no volume dos investimentos, entre outros (Bouzas e Ros [1994]).

A emergência de ganhos alocativos e dinâmicos não exclui a existência de custos associados aos dois tipos de efeitos gerados pela integração. Além dos chamados “custos de transição”, vinculados a seus efeitos alocativos, a integração pode reforçar - ao invés de reduzir - as divergências estruturais entre países e regiões. A hipótese de que a liberalização comercial e a convergência de regimes regulatórios reduziriam automaticamente disparidades estruturais e fariam convergir os padrões de vida dos diferentes países carece de comprovação empírica.

Neste sentido, a interação dinâmica entre as medidas de liberalização dos mercados, a implementação de políticas econômicas e as mudanças estruturais nas economias, especialmente na indústria, podem gerar benefícios, tensões e custos importantes, dando origem a evoluções mais ou menos “virtuosas” ou, ao contrário, “perversas”, no plano macroeconômico e estrutural (Fayolle e Cacheux, 1996).

É virtualmente impossível quantificar *ex-ante* a extensão e o sentido dos efeitos da integração sobre um país ou um grupo de países (Bouzas e Ros [1994]). Isto não impede que se busque “mapear”, para um ou mais países, os benefícios (ou incentivos) e custos potencialmente associados a um processo específico da integração regional.¹⁶

Do ponto de vista do MERCOSUL como bloco, os incentivos mais fortes estão relacionados aos riscos potenciais de exclusão (incentivo de natureza defensiva) e às perspectivas de um acesso garantido e estável ao mercado dos EUA e de expansão dos fluxos de comércio intra-industrial e de investimentos produtivos. A relativa concentração da pauta de exportações dos países do MERCOSUL -sobretudo Argentina e Brasil- para os EUA em produtos manufaturados permite supor que as perspectivas de geração de novos fluxos de comércio intra-industrial e de novos investimentos são razoavelmente importantes. Por outro lado, o efeito “credibilidade” da integração, ainda que importante, parece hoje menos relevante para conferir irreversibilidade às reformas domésticas nos países da América Latina do que há três ou quatro anos.

É também o fato dos países do MERCOSUL terem suas pautas de exportação para os EUA e a América Latina especializadas em manufaturas o que confere particular relevância, para o bloco, ao incentivo defensivo representado pelos riscos de exclusão ou de marginalização em relação à ALCA. De fato, em um

¹⁶ Específico, no sentido em que os parceiros são conhecidos, bem como são determinadas as circunstâncias históricas em que se processam as negociações.

cenário de marginalização e dada a elevada elasticidade-preço da demanda por manufaturados, as exportações do bloco perderiam competitividade *vis-à-vis* dos demais países do hemisfério nos mercados norte-americanos e da ALADI.

Por outro lado, o elevado potencial do MERCOSUL para atrair novos investimentos externos e para se tornar o *hub* de investimentos ALCA-driven na América do Sul reforça a percepção de que a não participação no processo da ALCA poderia ter, para os países do bloco, elevados custos, em termos de desvio de investimentos.

Os custos potenciais da participação do MERCOSUL no processo ALCA estão vinculados, essencialmente, aos ajustes de transição, especialmente na indústria, e à discriminação contra países ou blocos extra-ALCA.

Para o MERCOSUL, os custos da discriminação são potencialmente elevados, dado não só a característica de *global trader* de alguns dos seus membros, mas também a elevada participação dos investimentos europeus e asiáticos nos fluxos e no estoque de IDE de suas economias.

Quanto aos custos de transição, eles existiriam sobretudo para a economia mais diversificada e industrializada do MERCOSUL: o Brasil.

Para todos os membros do MERCOSUL, os benefícios e custos derivados de um acordo de integração não são “de magnitude invariante”, mas contingentes à capacidade dos países para “articular uma estratégia e implementar políticas adequadas ao desafio da reestruturação competitiva” de suas economias (Frischtak [1997]). No caso dos países do MERCOSUL, os resultados da integração seriam contingentes, no plano das políticas, aos seguintes fatores:

- ◆ à capacidade das economias nacionais para concluir o ciclo de reformas regulatórias destinadas a consolidar a estabilização e a reduzir os custos de investimento, de produção e de exportação de bens e serviços;
- ◆ à capacidade para desenhar políticas de reestruturação competitiva dos setores identificados como sensíveis à liberalização preferencial; e
- ◆ à capacidade, dos governos e dos setores privados nacionais, para implementar a agenda de consolidação e aprofundamento do MERCOSUL, eliminando restrições do acesso aos mercados nacionais, inclusive serviços, e as políticas públicas que distorcem a competição e a alocação de investimentos no âmbito da sub-região e assegurando estabilidade e previsibilidade às regras do jogo da união aduaneira. A efetiva participação do MERCOSUL como um *building block*, no processo de construção da ALCA, dependeria assim, de sua capacidade interna para implementar a Agenda MERCOSUL 2000, definida em dezembro de 1995, explicitando a capacidade do grupo para apresentar-se como um modelo viável e crível de integração e para formular e implementar propostas nas áreas de políticas e de acesso a mercados, validadas pela sua própria experiência na produção de consensos e administração de tensões inerentes a este tipo de processo. Neste sentido, adquire também singular relevância a implementação, em forma efetiva, das obrigações assumidas no marco da Rodada Uruguai.

Se os países do MERCOSUL avançarem nestas três direções, é previsível que se minimize o tempo de resposta empresarial ao novo desafio competitivo representado pela negociação da ALCA e que novos fluxos de investimentos reduzam, já durante o período das negociações, o *gap* de competitividade hoje identificado em alguns setores.

BIBLIOGRAFIA

Banco Interamericano de Desenvolvimento - *Nota Periódica*. Divisão de Integração, Comércio e Assuntos Hemisféricos. Washington D.C. 1996.

Bliss, C. e Braga de Macedo, J. (1990) - Unity with diversity in the European economy. The community southern frontier - Cambridge Univ. Press.

Bouzas, R. (1994) - Las relaciones comerciales Mercosur-Estados Unidos: elementos para una agenda unilateral - ISEN, Buenos Aires, agosto

Bouzas, R. e Ros, J. (1994) - The North-South variety of economic integration: issues and prospects for Latin America. en R. Bouzas e J. Ros (eds.) *Economic Integration in the Western Hemisphere*, South Bend, Ind., University of Notre Dame Press.

Confederação Nacional da Indústria (1997) - Documento da posição empresarial brasileira. Coalizão empresarial brasileira - maio, CNI.

Fayolle, J. e Cacheux, J. (1996) - L'intégration des pays d'Europe Centrale et Orientale à l'Union Européenne: un processus à construire. em *Europe: la nouvelle vague*. Presses de la FNSP.

Frischtak, C. (1997) - O setor privado e a ALCA: elementos para sua estratégia, fevereiro.

Funcex (1995) - Avaliação das relações econômicas entre o Brasil e os EUA. Relatório final de pesquisa, outubro.

Garay, J. L. (1997) - El proceso hemisférico en perspectiva. en R. Bouzas (ed.) *Regionalización e Integración Económica: procesos e instituciones comparadas*, Buenos Aires, Editorial Nuevohacer.

Guilhon de Albuquerque (1997) - A integração continental. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. 12 a 18 de maio.

Lande, S. (1996) - The FTAA process: maintaining the Miami Summit momentum - North-South Center. University of Miami.

Machado, J. B. (1996) - Dilemas da consolidação da União Aduaneira in *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº49 - out/dez - Funcex.

Machado, J. B. e Motta Veiga, P. (1997) - A ALCA e a estratégia negociadora brasileira - Relatório final de pesquisa - maio. Funcex

Martins, L. (1997) - ALCA: uma pauta para discussão - in *Política Externa* Vol.5 n. 4 / Vol.6 n.1 - março/agosto.

Motta Veiga, P. (1994) - Relações comerciais Estados Unidos-MERCOSUL: a agenda unilateral. O caso do Brasil. *Série de Documentos e Informes de Investigación*. FLACSO, julio, B. Aires.

Stoga, A. (1997) - NAFTA versus MERCOSUL- *Gazeta Mercantil*, 17 abril.

Whalley, J. (1992) - "Regional trade arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA" - World Bank & CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration. April, Washington, D.C.

Diversos números da *Gazeta Mercantil* e de *American Trade*.