

Intat

Informe MERCOSUL
Ano 2 - Numero 3



JULHO-DEZEMBRO 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. 92 páginas.
Informe Nº 3. Julho-Dezembro 1997.

I.S.B.N. 950-738-067-1
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 difusão de informação relacionada com o dinâmico processo de integração vigente na América Latina e no Caribe. Como parte dessa corrente integracionista, o Mercado Comum do Sul foi constituído a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, como um caso protótipo para avaliar os sucessos e os desafios que encerra essa ambiciosa iniciativa.

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. Assim mesmo, espera-se 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.

Este Informe Nº 3 cobre o segundo semestre de 1997 e foi preparado pelo destacado professor Roberto Bouzas da FLACSO em Buenos Aires com a colaboração dos pesquisadores Paula Gosis e Hernan Soltz da mesma faculdade. Ao corpo principal do estudo foi agregado um apêndice sobre a associação entre o Chile e o MERCOSUL depois de um ano de funcionamento da área de livre comércio entre este país e o bloco. Este apêndice foi preparado pelo Dr. Manuel R. Agosín, destacado economista e professor do Departamento de Economia da Universidade do Chile. O Dr. Agosin contou com a colaboração do pesquisador Roberto Alvarez E. da mesma universidade. O Dr. Uziel Nogueira, economista do INTAL esteve a cargo de la supervisão técnica do Informe.

Esperamos que o material apresentado neste número desperte o mesmo interesse que os Informes Nº 1 e 2. Assim, convidamos aos leitores que continuen enviando comentários e sugestões para que possamos seguir melhorando o alcance e o enfoque desta publicação.

Juan José Taccone
Director

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO	
CAPÍTULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS	1
O desempenho macroeconômico em 1997	1
A evolução da política macroeconômica	4
As influências macroeconômicas	6
CAPÍTULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS	9
O comércio exterior em 1997	9
Mudanças na composição do comércio	12
Os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED)	13
Os investimentos intra-regionais	15
CAPÍTULO III. ACESSO AOS MERCADOS E CONDIÇÕES DE COMPETIÇÃO	17
Regime de Adequação	17
Regras de Origem	18
Restrições e Medidas Não-Tarifárias	19
Setores especiais	21
<i>Setor açucareiro</i>	21
<i>Setor automobilístico</i>	22
Incentivos às exportações	23
Políticas públicas que afetam a competição	23
Protocolo de Defesa da Competição(PDC)	25
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS COMUNS	27
Tarifa externa comum (TEC)	27
Assuntos aduaneiros	28
Práticas desleais de comércio e salvaguardas	30
Defesa do consumidor	31
CAPÍTULO V. HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E APROFUNDAMENTO	33
Protocolo sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL	33
Assuntos trabalhistas e sociais	35
Assuntos financeiros	36
Meio ambiente	37
Assuntos educativos e culturais	38
Aspectos institucionais	39

CAPÍTULO VI. INFRA-ESTRUTURA	41
Infra-estrutura de transporte e comunicações	41
<i>Transporte rodoviário</i>	41
<i>Transporte ferroviário</i>	42
<i>Portos e vias navegáveis</i>	43
Infra-estrutura energética	44
CAPÍTULO VII. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS	47
MERCOSUL-OMC	47
As negociações do MERCOSUL na ALADI	47
O processo da ALCA	49
Negociações MERCOSUL-União Européia	50
BIBLIOGRAFIA	

A P Ê N D I C E

A ASSOCIAÇÃO ENTRE O CHILE E O MERCOSUL: CUSTOS E BENEFÍCIOS APÓS UM ANO DE FUNCIONAMENTO

1. O CHILE E OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO	1
2. ANTECEDENTES DO ACORDO	4
3. EVOLUÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL	8
3.1 Exportações do Chile para o MERCOSUL	8
3.2 Composição das exportações	9
3.3 Importações do Chile desde o MERCOSUL	11
3.4 Composição das importações	11
4. EFEITOS ESPERADOS DO ACORDO SOBRE A ECONOMIA CHILENA	13
4.1 Efeitos estáticos	13
4.2 Efeitos dinâmicos	15
4.2.1 Economias de escala e comércio intraindustrial	15
4.2.2 Investimento nacional e estrangeiro	17
4.2.3 A integração pela via do IED	18
5. IMPACTO DO ACORDO: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR	20
5.1 Evolução das exportações do Chile para o MERCOSUL	21
5.2 Evolução das importações	22
BIBLIOGRAFIA	

RESUMO EXECUTIVO

I. Tendências macroeconômicas

Em 1997, os países do MERCOSUL experimentaram uma nova aceleração no ritmo de crescimento econômico e uma queda nas taxas de inflação. Este desempenho favorável foi acompanhado por uma melhora na posição fiscal e uma estabilização dos tipos de câmbio reais. Dado o papel central desempenhado pela política cambial como instrumento de controle anti-inflacionário, a estabilização ou melhora dos tipos de câmbio reais constitui uma boa notícia para a evolução futura dos desequilíbrios externos. Esta questão adquire particular importância frente à deterioração experimentada pelo saldo da conta corrente em todos os países membros.

No segundo semestre do ano, os países do MERCOSUL foram afetados pelas turbulências cambiais e financeiras que se iniciaram com a crise da Tailândia no mês de julho e continuaram com a queda da bolsa de valores de Hong Kong e a crise cambial e financeira da Coreia do Sul no fim do mês de outubro. Em toda a região, mas principalmente no Brasil, estes acontecimentos provocaram uma perda de confiança nos ativos domésticos e um aumento nos prêmios de risco que levaram à adoção de severas medidas de ajuste monetário e fiscal. Este quadro permite antecipar um cenário macroeconômico complexo para os países do MERCOSUL em 1998.

Durante os últimos meses de 1997 voltou a adquirir intensidade o debate sobre a administração das tensões que poderiam sobrevir de uma deterioração nas condições predominantes na sub-região (por exemplo, através de uma modificação nas políticas cambiais de um ou mais membros do MERCOSUL). As opções examinadas no debate público incluíram desde o estabelecimento de um mecanismo de salvaguardas para o comércio intrazona de carácter amplo ou limitado, a ocorrências cambiais (o Tratado de Assunção previu o fim do regime de salvaguardas que regeu durante o período de transição, pelo qual os países só têm à disposição o regime de salvaguardas da OMC) até a fixação de critérios de convergência macroeconômica “a la Maastricht”. Estas especulações têm sido respondidas pelas autoridades econômicas com um aumento do diálogo e intercâmbio de carácter informal.

II. Comércio e Investimentos Estrangeiros

Durante o ano de 1997, o comércio intra-regional continuou crescendo rapidamente. Efetivamente, a taxa de crescimento das exportações intra-regionais foi o dobro da taxa de crescimento das exportações totais. Não obstante, esta disparidade foi bastante menor do que a registrada no período 1991/96, quando a taxa de crescimento do comércio intra-regional foi quase o triplo da taxa das exportações totais. Esta diferença nos ritmos de crescimento das exportações de acordo com o mercado de destino levou a participação do comércio intra-regional no comércio total a quase 25%.

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, a dinâmica de crescimento das exportações intra e extrazona do MERCOSUL não tem sido homogênea, o que tem provocado mudanças importantes na sua composição. Por certo, estas mudanças têm sido muito influenciadas pelo desempenho das exportações brasileiras. Não obstante, o impacto destas últimas é muito maior sobre as exportações extrazona (para as quais a contribuição do Brasil foi de quase 70%, em 1996) do que sobre as exportações intrazona (onde a participação do Brasil não chega a 45%). Entre 1991 e 1996, a composição das exportações extrazona do MERCOSUL experimentou mudanças significativas, entre as que destacam o aumento na contribuição do setor de Alimentos e Bebidas (que passou de 13,6% das exportações para o resto do mundo a contribuir com quase a metade) e a queda na participação dos setores de Minerais e Metais, Matérias Primas Agrícolas e Produtos Manufaturados. A mudança de maior destaque no comércio intrazona, entretanto, foi o importante

aumento (embora sobre uma base modesta) da contribuição do setor de Petróleo e Combustíveis. O resultado destas mudanças na composição do comércio foi que, no fim do período, as exportações intrazona estavam muito mais concentradas em Produtos Manufaturados e Petróleo e Combustíveis do que as exportações para o resto do mundo.

Nos últimos anos, os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) para os países do MERCOSUL experimentaram um aumento significativo. Arigor, em 1996 atingiram um total estimado de US\$ 14,2 bilhões, equivalentes a 37% dos fluxos de IED para a América Latina e o Caribe e a 11% dos fluxos totais para os países em desenvolvimento (PED). Em 1996, o Brasil foi o maior receptor de IED no MERCOSUL (e o segundo maior entre os PED) com uma quantia total de US\$ 9,5 bilhões. Segundo informação preliminar, este favorável desempenho continuou em 1997.

As perspectivas dos fluxos de IED para a região nos próximos anos são positivas. Segundo estimativas oficiais argentinas, os investimentos anunciados por empresas estrangeiras para o período 1997/2000, atingem aproximadamente US\$ 14 bilhões anuais, equivalentes ao triplo do valor médio registrado no período 1990/96.* No caso do Brasil, as perspectivas para o IED também são favoráveis e se vêm acrescidas pelas privatizações em curso até o fim do século. Segundo estimativas oficiais, a privatização de serviços públicos como telefonia e eletricidade atrairá uns US\$ 30 bilhões em investimentos estrangeiros entre 1997 e o ano 2000, equivalentes a 37% da arrecadação total estimada sob conceito de privatizações para todo o período. Estas previsões contrastam com a contribuição realizada pelo capital estrangeiro nos primeiros seis anos de vigência do Programa Nacional de Privatizações, quando atingiu apenas 13% dos recursos totais obtidos. Uma razão para este significativo aumento previsto na participação do capital estrangeiro reside na natureza das privatizações que estão pela frente: na maioria dos casos se trata de atividades que enfrentam uma severa restrição de oferta e requerem tecnologia moderna para se por em dia com uma ampla demanda insatisfeita e as previsões de crescimento. Os investimentos previstos para o setor de telecomunicações (estimados em US\$ 90 bilhões para telefonia fixa e celular nos próximos cinco anos) estão induzindo paralelamente a radicação de produtores de equipamentos, convertendo o Brasil num importante centro produtor de equipamento de telecomunicações.

III. Acesso aos mercados e condições de concorrência

Em janeiro de 1998, o MERCOSUL completou três anos de seu estabelecimento formal como união aduaneira. Durante este período foram aperfeiçoados alguns mecanismos para permitir o livre comércio de bens na região e avançou-se no estabelecimento de algumas das bases necessárias para o funcionamento efetivo da união aduaneira. Em matéria de acesso aos mercados registrou-se avanços importantes embora ainda subsistam questões que não receberam tratamento satisfatório em alguns dos Estados Membros, como por exemplo o tratamento de medidas unilaterais com efeitos sobre o comércio de bens. Em 1997 estas questões adquiriram particular relevância devido à adoção de medidas com efeitos sobre o comércio de bens. Ainda que na maioria dos casos se tenha chegado a uma solução através da negociação e exclusão dos membros do MERCOSUL dos alcances das medidas, se produziram episódios de unilateralismo e falta de consulta prévia.

Em matéria de regulação das condições de concorrência, o progresso tem sido ainda mais modesto. Em 1997, não se pode concluir a regulamentação do Protocolo sobre Defesa da Concorrência, aprovado em dezembro de 1996, tampouco se avançou substancialmente no tratamento das assimetrias nas políticas públicas que afetam a competitividade. O tratamento destas matérias é necessário se se deseja garantir um acesso efetivo e estável aos mercados.

* A informação provém da "Base de Investimentos" do Centro de Estudos para a Produção da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração da República Argentina.

IV. Políticas comuns

Ao contrário dos progressos logrados em relação à livre circulação de bens, em 1997 a implementação efetiva de políticas comuns não registrou avanços importantes. A Tarifa Externa Comum (TEC) foi aumentada transitoriamente em três pontos percentuais em fins do ano, mas deixou aberta a possibilidade de que cada país implemente tal decisão como considere mais conveniente, introduzindo, deste modo, novas brechas na vigência efetiva da TEC. Por outro lado, não foram registrados progressos na adoção efetiva do Código Aduaneiro Comum e foram realizados poucos avanços na implementação dos controles integrados de fronteira, explicados principalmente pelas restrições orçamentárias para enfrentar as obras de infra-estrutura requeridas. Em dezembro de 1997, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou o marco normativo para elaborar o Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra as Importações Objeto de Dumping Procedentes de Países Não Membros do MERCOSUL, como passo prévio para a elaboração deste último.

V. Harmonização de Políticas e aprofundamento

Na Declaração do Rio de Janeiro de abril de 1997, os presidentes da Argentina e do Brasil ressaltaram os temas do comércio de serviços e das compras governamentais como eixos centrais para seguir avançando no processo de aprofundamento do MERCOSUL. Este compromisso teve como resultado a assinatura do Protocolo sobre o Comércio de Serviços na reunião do Conselho Mercado Comum (CMC), realizada em Montevideu no mês de dezembro de 1997 e a criação de um grupo *ad hoc* para ocupar-se do tema das compras governamentais. Adicionalmente, foram registrados alguns progressos em matéria trabalhista e social (como a assinatura do Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL), em matéria educativa e cultural e no plano institucional. Na área do meio ambiente ainda não se chegou a um consenso para a assinatura do protocolo adicional respectivo.

VI. Infra-estrutura

O rápido crescimento das economias do MERCOSUL e a expansão acelerada do comércio intrazona puseram em evidência as deficiências em matéria de infra-estrutura que prometem transformar os investimentos neste setor num dos componentes mais dinâmicos do processo de integração sub-regional. À inadequada infra-estrutura de transportes e comunicações que vincula a região soma-se, ademais, um importante potencial de integração energética que permitirá o aproveitamento mais eficiente da capacidade instalada e dos recursos disponíveis na sub-região. Estas demandas, junto com as restrições fiscais que enfrentam os setores públicos dos países da sub-região, abrem um vasto potencial para o investimento privado, cujo acesso tem sido facilitado pelo processo de privatização em curso em toda a sub-região. Os investimentos em infra-estrutura com uma perspectiva sub-regional também abrem uma importante área de ação para os bancos multilaterais de desenvolvimento e outras agências de financiamento público. Isto está na base da proposta de transformação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) num mecanismo financeiro de desenvolvimento e integração com autonomia financeira, operativa, técnica e administrativa. Esta iniciativa se encontra ainda em estudo.

VII. Relações econômicas externas

O MERCOSUL está desenvolvendo uma extensa agenda de negociações comerciais externas. Ao exame do acordo preferencial por parte da OMC se somam as negociações em curso no marco da ALADI com a Comunidade Andina e com o México e a preparação das negociações da ALCA e União Européia. Com respeito às primeiras, não foi possível cumprir com o prazo de 31 de dezembro de 1997 para concluir a negociação de um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina e de um acordo de plurilateralização

das preferências bilaterais preexistentes com o México. No marco do processo da ALCA, o MERCOSUL continua participando ativamente nas reuniões preparatórias de vice-ministros de comércio, com vistas à reunião de ministros que se celebrará em San José da Costa Rica, em março próximo, e à reunião de cúpula de presidentes a realizar-se no mês de abril. Com relação às negociações com a União Européia, está praticamente concluída a etapa de “mapeamento” das relações comerciais entre ambos os agrupamentos, atividade que conta com o apoio de assistência técnica do INTAL

A ASSOCIAÇÃO ENTRE O CHILE E O MERCOSUL: CUSTOS E BENEFÍCIOS APÓS UM ANO DE FUNCIONAMENTO

A análise realizada permite augurar que o acordo de associação entre o Chile e o MERCOSUL será muito favorável para o desenvolvimento econômico deste país. Os benefícios esperados deste acordo para o Chile são mais de natureza dinâmica: é provável que o acordo incentive maiores fluxos de investimento estrangeiro e maiores níveis de investimento nacional. Além disso, deverá aumentar o comércio intraindustrial e promover ganhos por economias de escala.

Por outro lado, o acordo contribuirá a que as vantagens comparativas do Chile se desloquem desde os recursos naturais para produtos manufaturados leves, alguns bens manufaturados sofisticados (o MERCOSUL é o mercado principal para as exportações chilenas de veículos e autopeças) e os serviços modernos (serviços de engenharia, serviços de utilidade pública, banco, finanças, seguros). Nestes últimos ramos, o Chile tem desenvolvido vantagens comparativas na última década, as que já estão sendo exploradas em outros países da região através do Investimento Estrangeiro Direto (IED). A rigor, uma elevada proporção das exportações chilenas de produtos manufaturados já tinham o MERCOSUL como destino.

É nestes setores onde se concentram os aumentos de produtividade e a complementação intraindustrial. O acordo de associação com o MERCOSUL deverá dar um forte impulso a estes setores de vanguarda da economia chilena. Os novos fluxos de comércio induzirão novos fluxos recíprocos de investimento em produtos manufaturados. Ademais, os investimentos estrangeiros de empresas chilenas de serviços sem dúvida darão lugar a intensificados fluxos de exportações de bens e serviços para os países do MERCOSUL.

A experiência do primeiro ano de operação do acordo não faz mais que confirmar as vantagens que pode chegar a ter o acordo para o Chile. Ainda que o comércio Chile-MERCOSUL tenha sido incentivado pelas condições macroeconômicas favoráveis durante o ano passado, pode-se constatar que as exportações chilenas que mais se expandiram foram efetivamente as que foram beneficiadas com as desonerações mais aceleradas e profundas. Não foi necessariamente assim para as importações chilenas desde o MERCOSUL, talvez porque a tarifa chilena já é bastante reduzida e porque tanto o forte crescimento da demanda interna como a valorização cambial real foram muito favoráveis para o aumento nas importações, mesmo para aqueles produtos que o MERCOSUL pôs nas listas de exceção.

Qual é a probabilidade de que o Chile entre ao MERCOSUL como membro pleno? A estagnação nas negociações para que o Chile entre no NAFTA e as novas dificuldades que estão surgindo no comércio do Chile com a Ásia (devido a crise financeira que assola a vários países dessa região) poderiam aproximar o Chile aos seus novos parceiros do MERCOSUL. No entanto, as elevadas tarifas do MERCOSUL para alguns bens que o Chile não produz e que são essenciais para seu desenvolvimento e competitividade internacional (bens de capital e material de transporte, por exemplo) conspira contra esta opção. Na medida que as duas partes vão se aproximando em matéria de política comercial, uma integração mais profunda entre elas pode ser factível. No momento, é importante consolidar a relação e evitar medidas de exceção (tomadas por problemas macroeconômicos ou de balança de pagamentos) que a possam abalar.

CAPÍTULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS

Em 1997, os países do MERCOSUL experimentaram uma nova aceleração no ritmo de crescimento econômico e uma queda nas taxas de inflação. Este desempenho favorável foi acompanhado por uma melhora na posição fiscal e uma estabilização dos tipos de câmbio reais. Dado o papel central desempenhado pela política cambial como instrumento de controle anti-inflacionário, a estabilização ou melhora dos tipos de câmbio reais constitui uma boa notícia para a evolução futura dos desequilíbrios externos. Esta questão adquire particular importância frente à deterioração experimentada pelo saldo da conta corrente em todos os países membros.

Em 1997, as economias do MERCOSUL (especialmente Argentina, Brasil e Uruguai) também atravessaram por um período de sincronia nos ciclos econômicos nacionais. Este fato, somado à relativa estabilidade das paridades bilaterais reais, permitiu um crescimento equilibrado do comércio intra-regional. Não obstante, o rápido crescimento das importações brasileiras se transformou numa fonte de estímulo para a demanda agregada nos demais membros do MERCOSUL.¹

No segundo semestre do ano, os países do MERCOSUL foram afetados pelas turbulências cambiais e financeiras que se iniciaram com a crise da Tailândia no mês de julho e continuaram com a queda da bolsa de valores de Hong Kong e a crise cambial e financeira da Coreia do Sul no fim do mês de outubro. Em toda a região, mas especialmente no Brasil, estes acontecimentos provocaram uma perda de confiança nos ativos domésticos e um aumento nos prêmios de risco que levaram à adoção de severas medidas de ajuste monetário e fiscal. Este quadro permite antecipar um cenário macroeconômico complexo para os países do MERCOSUL em 1998.

A. O desempenho macroeconômico em 1997

Seguindo com a tendência de aceleração do crescimento iniciada em 1996, durante 1997 o produto interno bruto (PIB) regional cresceu a uma taxa anual de 4,8%, superior aos 3,2% registrados em 1996 (tabela I.1). Se bem esta aceleração alcançou a todos os países da região, a Argentina e o Uruguai (as economias mais severamente afetadas pela crise mexicana em 1995) registraram os maiores índices de crescimento. A economia argentina, que havia iniciado sua recuperação no segundo trimestre de 1996 e a havia acelerado a partir de meados desse ano, fechou o ano de 1997 com uma taxa de crescimento próxima a 8%, impulsionada pela expansão do investimento bruto fixo e pelas exportações. Diferentemente do que aconteceu na fase expansiva (1991/94) anterior, o crescimento do consumo privado foi inferior ao do PIB. As turbulências financeiras e cambiais nos países do sudeste da Ásia começaram a produzir seus efeitos sobre a economia argentina no último trimestre de 1997, antecipando uma desaceleração do crescimento para 1998.

Com uma taxa de crescimento estimada de 3,5%, a economia brasileira também fechou o ano de 1997 com uma expansão ligeiramente superior à do ano anterior. O dinamismo da atividade econômica foi maior durante o primeiro semestre do ano, quando o PIB registrou um ritmo de crescimento de 4,3%, em relação ao mesmo período do ano anterior. A desaceleração experimentada durante o terceiro trimestre (produto do esgotamento do ciclo de expansão liderado pela demanda de bens de consumo duráveis e a deterioração e instabilidade das condições no mercado de trabalho) continuou durante o último quadrimestre do ano. Ademais, em fins de outubro, as autoridades se viram obrigadas a adotar severas medidas de restrição monetária para fazer frente à crise de confiança provocada pelas turbulências cambiais e financeiras na Coreia do Sul.

¹ No caso da Argentina, por exemplo, enquanto que durante os primeiros nove meses de 1997 as exportações com destino ao Brasil cresceram a um ritmo de quase 17%, a absorção interna o fez a taxas próximas a 10%.

Poucos dias depois, e ante a evidência de que as repercussões da crise não poderiam ser apenas controladas com aumentos nas taxas de juros, as autoridades brasileiras anunciaram um ambicioso programa de ajuste fiscal.²

TABELA 1.1
MERCOSUL: DESEMPENHO MACROECONÔMICO

Indicador	Participação 1996	1994	1995	1996	1997e	1998p
PIB real	%	Taxa de crescimento anual (%)				
Argentina	27,44	7,5	-5,0	3,5	8,0	3,8
Brasil	69,90	5,8	3,9	3,1	3,5	0,8
Paraguai	0,89	2,9	4,5	1,0	2,5	3,4
Uruguai	1,77	6,4	-2,3	4,8	6,5	4,2
MERCOSUL	100,00	6,3	1,4	3,2	4,8	1,7

Inflação (IPC, fim de período)	%	Taxa de crescimento anual (%)				
Argentina	27,44	3,9	1,6	0,1	-0,1a	1,9
Brasil	69,90	929,3	22,0	9,1	4,1a	4,2
Paraguai	0,89	18,3	10,6	8,2	5,4b	9,8
Uruguai	1,77	44,1	35,4	24,3	15,7a	13,1
MERCOSUL	100,00	651,6	16,5	6,9	3,2	3,8

Balança em conta corrente	%	Bilhões de dólares				
Argentina	na	-9,36	-2,45	-4,00	-9,80	-12,13
Brasil	na	-1,15	-17,97	-24,35	-33,80	-27,00
Paraguai	na	-0,75	-0,49	-0,63	-0,82	-0,90
Uruguai	na	-0,44	-0,21	-0,30	-0,30	-0,35
MERCOSUL	na	-11,71	-21,13	-29,28	-44,72	-40,38

Tipo de câmbio real (deflacionado pelo IPC)	%	Taxa de crescimento anual (IV trim/IV trim, %)				
Argentina	na	-0,6	0,9	3,0	1,5c	nd
Brasil	na	-35,1	-7,3	-2,0	2,7c	nd
Paraguai	na	-7,9	-5,0	1,2	1,9c	nd
Uruguai	na	-7,5	-6,5	1,5	2,4c	nd

Fonte: Os dados para o período 1994/97 foram tomados da CEPAL, *Balanzo Preliminar da Economia da América Latina e do Caribe*, 1997, exceto o tipo de câmbio real que foi tomado da CEI, *Comércio Exterior Argentino*, outubro de 1997. As previsões para 1998 correspondem a *The Economist Intelligence Unit*.

Notas: e, estimativa preliminar; p, previsão; a, corresponde à variação entre novembro de 1996 e novembro de 1997; b, corresponde à variação entre outubro de 1996 e outubro de 1997; c, setembro 1997; na, não se aplica; nd, não disponível.

El crecimiento estimado de 6,5%, registrado pela economia uruguaia durante o ano de 1997, foi puxado, como no caso da Argentina, pelo investimento bruto fixo e pelas exportações. A forte expansão da demanda agregada na Argentina e no Brasil contribuíram para este processo, principalmente até meados de 1997. O aumento e o barateamento do crédito destinado ao consumo e o ligeiro aumento na renda das famílias também tiveram influências positivas sobre o consumo privado (Instituto de Economia [1997]). Em contraste com os três casos anteriores, durante 1997, a atividade econômica no Paraguai foi afetada desfavoravelmente pela crise financeira e a subsequente restrição de liquidez desatada em junho desse ano. Se bem que a gravidade

² O aumento nas taxas de juros desestimula a demanda interna mas gera maiores pagamentos de juros sobre a dívida interna de curto prazo do setor público brasileiro.

da crise parece bastante menor que a de 1995, as restrições creditícias afetaram negativamente vários setores, abalando o desempenho global da economia. Estas influências foram parcialmente compensadas pelo desempenho favorável da agricultura que, com uma taxa de crescimento estimada para 1997 em 10%, se converteu no principal fator responsável pela ligeira aceleração no crescimento registrada durante o ano.

Novamente, e como já havia acontecido em 1996, a aceleração no ritmo da atividade econômica não foi um obstáculo para a queda dos índices de inflação. Efetivamente, em 1997, a taxa de inflação da região (medida pelo índice de preços ao consumidor) se contraiu em mais de 50%, passando dos 6,9% registrados em 1996 para apenas 3,2% em 1997. A Argentina foi o país que apresentou o melhor desempenho na matéria: pelo segundo ano consecutivo o índice de preços ao consumidor permaneceu praticamente estável. O Brasil também experimentou um comportamento muito positivo em matéria inflacionária: durante o período janeiro-novembro o índice de preços ao consumidor acumulou um aumento de apenas 4,1%. No caso brasileiro, a forte desaceleração no ritmo de crescimento dos preços no varejo e seu comportamento *vis-a-vis* os preços atacadistas indicam uma melhora nos preços relativos dos bens transacionáveis, assim como uma menor incidência dos componentes inerciais que tradicionalmente desempenharam um papel importante como fatores de propagação das pressões inflacionárias.

Os índices de inflação também decaíram no Paraguai e Uruguai. No primeiro, este comportamento foi ajudado pela crise bancária e pela estabilização do tipo de câmbio nominal. Durante os dez primeiros meses de 1997, a taxa de inflação acumulada atingiu 5,4%, a que se compara favoravelmente com os 8,2% registrados em 1996. Adicionalmente, este valor acumulado se registrou no contexto de uma tendência de desaceleração no ritmo de crescimento dos preços no varejo.

Em 1997, o Uruguai foi o único membro do MERCOSUL com uma taxa de inflação que se manteve no patamar de dois dígitos. Não obstante, a tendência de desaceleração é nítida: durante os primeiros onze meses de 1997 os preços varejista acumularam um aumento total de 15,7%, em comparação com 24,3% no ano anterior. Apesar desta tendência de desaceleração, os índices acumulados no ano provavelmente superarão as previsões oficiais de 15%. No caso do Uruguai, a utilização do tipo de câmbio como âncora nominal também facilitou a redução da inflação através do impacto sobre o preço dos bens transacionáveis. Por outro lado, a convergência entre o ritmo de desvalorização do peso e a inflação no varejo durante os dois últimos anos estabilizou o valor real da moeda local, depois da valorização ocorrida no período 1991/93 (tabela I.1).

Paralelamente com a aceleração do crescimento e a redução da inflação, em 1997 as economias do MERCOSUL experimentaram um significativo aumento de seus desequilíbrios externos. Efetivamente, o déficit agregado na balança de transações correntes cresceu quase 50% respeito aos níveis alcançados o ano anterior, chegando a quase US\$ 45 bilhões. O déficit da Argentina (que segundo estimativas privadas teria atingido US\$ 9,8 bilhões, equivalentes a 2,8% do PIB) foi o que experimentou o maior crescimento relativo. Esta ampliação dos desequilíbrios correntes se explica pelo forte aumento no déficit comercial devido ao rápido crescimento das importações. Efetivamente, no caso da Argentina, nos primeiros dez meses de 1997 estas se expandiram a uma taxa quatro vezes maior que as exportações (25% em comparação com pouco mais de 6%).

Ainda que o aumento no déficit de transações correntes do Brasil foi proporcionalmente menor que o da Argentina, em 1997 atingiu um total de quase US\$ 34 bilhões, equivalentes a mais de 4% do PIB. Como no caso da Argentina, o aumento do déficit comercial explica aproximadamente a metade da deterioração na balança de transações correntes. No caso do Brasil, as importações também cresceram a um ritmo superior (15,7%) ao das exportações (8,2%), ainda que a divergência foi menos notória que no caso da Argentina. Também em contraste com a experiência da Argentina, o crescimento das exportações experimentou uma aceleração. De fato, em 1997, as exportações totais do Brasil teriam registrado uma taxa de crescimento de dois dígitos pela primeira vez desde 1994.

O rápido crescimento dos desequilíbrios na conta corrente nas duas principais economias do MERCOSUL constitui um indicador de fragilidade externa que coloca a ambos os países numa posição vulnerável frente à ocorrência de *shocks* exógenos. Ademais, a médio prazo esta tendência limita as possibilidades de crescimento sustentado. Isto não foi um problema durante a primeira metade de 1997 devido às condições favoráveis prevalentes nos mercados financeiros internacionais. De fato, durante os primeiros três trimestres do ano as autoridades argentinas e brasileiras não encontraram dificuldades para financiar seus desequilíbrios em transações correntes e inclusive em ambos os casos se registrou um aumento no stock de reservas internacionais. Para o mês de setembro, antes de agravar-se a situação nos mercados asiáticos, as reservas internacionais da Argentina (US\$ 20,4 bilhões) cobriam aproximadamente sete meses de importações de bens e serviços reais, enquanto que o Brasil (com reservas internacionais por volta de US\$ 60 bilhões) tinha uma situação ainda mais confortável, com uma cobertura de nove meses de importações. Não obstante, como o demonstraram os acontecimentos do mês de novembro, os câmbios de carteira estimulados pelas modificações nas expectativas dos investidores estrangeiros e domésticos têm um alto poder desestabilizador neste quadro de fragilidade externa. De fato, e apesar da acumulação de reservas internacionais experimentada durante os primeiros nove meses do ano, os ataques especulativos sobre a moeda doméstica explicam porque o Brasil encerrara o ano 1997 com uma perda estimada de reservas de cerca de US\$ 8 bilhões.

Também no caso do Paraguai o desequilíbrio em conta corrente aumentou (de US\$ 635 a US\$ 820 milhões) como consequência da deterioração da balança comercial. Enquanto em 1997 as exportações paraguaias se mantiveram estáveis, as importações cresceram quase 4%. No caso do Uruguai a balança em conta corrente se manteve praticamente sem alterações, com um desequilíbrio em torno de US\$ 300 milhões. Nos primeiros nove meses do ano as exportações uruguaias cresceram mais de 15%, em comparação com um crescimento de 11,2% nas importações. O rápido crescimento das exportações uruguaias está, em boa medida, explicado pelo comportamento da demanda brasileira e argentina, os dois maiores mercados de destino das exportações uruguaias. Brasil e Argentina absorvem, conjuntamente, quase 50% exportações uruguaias.

B. A evolução da política macroeconômica

Nos últimos anos as economias do MERCOSUL, especialmente as duas maiores, experimentaram uma significativa convergência na orientação geral de suas políticas macroeconômicas. Com efeito, os governos tanto do Brasil como da Argentina privilegiaram a redução (ou a manutenção de baixos índices) de inflação, utilizando o tipo de câmbio nominal -sob diferentes mecanismos institucionais- como âncora do sistema de preços. Paralelamente, em ambos os países se desenvolveram políticas de ajuste e reforma dos regimes fiscais que incluíram ambiciosos programas de privatização. Esta orientação comum da política macroeconômica trouxe consequências e apresentou dilemas de política econômica similares em ambos os países. Assim, a evolução do tipo de câmbio real e o comportamento do mercado de trabalho e do setor externo passaram a ser preocupações comuns a ambas as administrações.

No entanto, detrás desta convergência global pode-se advertir diferenças de ritmo e intensidade na evolução do processo de reformas. Em 1997, as autoridades econômicas argentinas colocaram suas energias para assegurar o financiamento requerido para o setor público, melhorar o perfil da dívida externa e estimular a consolidação e o fortalecimento do sistema bancário. Nos três campos os resultados foram satisfatórios. Aproveitando as condições favoráveis prevalentes nos mercados financeiros internacionais, durante os primeiros nove meses do ano, as autoridades levaram adiante uma ativa política de captação antecipada de fundos. Esta estratégia as colocou em boa posição para enfrentar sem maiores sobressaltos as turbulências financeiras do último trimestre do ano. Do mesmo modo, a operação de troca de títulos Brady e a extensão do prazo das novas emissões de dívida pública permitiu consolidar a estratégia de alongamento do perfil de

vencimentos. Por último, através de diferentes mecanismos (facilidades de crédito contingente contratadas com bancos do exterior, adoção de estritos requisitos de capital e reservas, implementação de critérios rigorosos de supervisão bancária e estímulo à concentração) se fortaleceu o sistema financeiro de maneira importante em comparação com a situação existente no momento da crise do peso mexicano de dezembro de 1994.

A situação prevalecente no Brasil é algo diferente a da Argentina. Em parte, isto se explica pela etapa diferente que atravessa esse país no processo de estabilização e reforma. Por um lado, o Plano Real foi posto em andamento três anos depois do Plano de Convertibilidade. Por outro, o sistema político e institucional brasileiro tem imposto uma maior morosidade ao processo de reformas, especialmente no plano fiscal. Até o último trimestre de 1997, a estratégia macroeconômica do governo brasileiro parecia ser a de manter a economia num ritmo de expansão moderado (a fim de conter os desequilíbrios em conta corrente) e consolidar baixos índices de inflação. Dados os obstáculos para impor novas medidas de reforma e ajuste fiscal com a composição do Congresso predominante e num contexto pré-eleitoral, esta estratégia parecia ter como principal objetivo “ganhar tempo” até as próximas eleições presidenciais. Uma consequência deste enfoque era o excesso de responsabilidade que recaía sobre a política monetária, o que por sua vez, se refletia em altas taxas reais de juros. Também com o objetivo de conter a ampliação do desequilíbrio externo, as autoridades implementaram uma série de medidas orientadas a desestimular as importações (restrições ao financiamento), favorecer as exportações (créditos à exportação) e promover a radicação de investimentos em alguns setores (como o automobilístico e de telecomunicações).

A crise da Coreia de outubro de 1997 provocou uma severa crise de confiança. Mas as autoridades econômicas brasileiras reagiram rapidamente com medidas de restrição monetária (que provocaram uma duplicação das taxas de juros) e o anúncio de um pacote fiscal com o objetivo de gerar poupança estimada entre 2,3% e 2,5% do PIB (US\$ 18 bilhões). As novas medidas tiveram sucesso em conter a crise de confiança e permitiram manter inalterada a orientação geral da política cambial, por sua vez o principal pilar do processo de estabilização. O custo foi uma forte desaceleração no ritmo da atividade econômica, com previsão de prolongamento para os primeiros meses de 1998. As autoridades esperam que, se o contexto internacional se estabilizar, a economia brasileira começará sua recuperação em meados de 1998. As perspectivas da economia brasileira no curto e médio prazo se vêem favorecidas pelo vasto potencial de financiamento externo que ainda reservam as privatizações pendentes ou em curso. Por outro lado, e apesar das turbulências financeiras, a economia brasileira continua sendo um destino bastante atrativo para o investimento estrangeiro direto. A rigor, em 1996, o Brasil já tinha se convertido no segundo maior receptor de IED entre os países em desenvolvimento, só sendo superado pela China.

De todos modos, tanto na Argentina como no Brasil, a situação fiscal tende a melhorar durante o ano, como o mostram as quedas nos desequilíbrios do setor público (como porcentagem do PIB) (tabela I.2). No caso particular do Brasil, a carga do serviço da dívida pública (principalmente doméstica) é um fator que pressiona negativamente sobre o desempenho das contas fiscais e que tenderá a agravar-se como consequência do recente aumento nas taxas de juros. Nos casos do Uruguai e do Paraguai, em contraste, o desequilíbrio do setor público continua em aumento, ainda que por razões diferentes. No primeiro, as autoridades econômicas continuam priorizando a reforma do setor público e do regime de previdência social, o que no curto prazo tem um impacto negativo sobre as finanças públicas. Efetivamente, as autoridades uruguaias têm tido sucesso em manter a tendência de redução do déficit público quando este é ajustado pelos custos da reforma fiscal. No caso do Uruguai, a política econômica continua dando uma alta prioridade à redução da inflação, utilizando para tanto a diminuição na taxa de deslizamento da banda cambial. Em 1997, a pauta de taxa de desvalorização se ajustou à baixa em três ocasiões, acompanhando o descenso desejado nos índices de inflação no varejo.

TABELA I.2
MERCOSUL: INDICADORES FISCAIS

Déficit do setor público	% do PIB			
	1994	1995	1996	1997e
Argentina (SPNFN)	-0,1	-0,5	-1,7	-1,4
Brasil (SPNF)	1,1	-4,9	-3,9	-2,7
Paraguai (GC)	1,0	-0,3	-0,8	-1,5
Uruguai (SPNF)	-2,5	-1,3	-1,2	-1,5

Fonte: CEPAL, *Balanço Preliminar da Economia da América Latina e do Caribe*, dezembro 1997.

Notas: SPNFN, setor público nacional não financeiro; SPNF, setor público não financeiro; GC, governo central; e, estimativa

Em contraste com o caso do Uruguai, no Paraguai o processo de reformas experimenta algumas demoras associadas com o contexto político. As contas fiscais foram deteriorando como consequência de menores receitas fiscais, aumentos de salários para os professores e os efeitos da crise bancária. A política monetária, entretanto, foi muito influenciada pelos efeitos da crise bancária de 1995 e junho de 1997. As eleições presidenciais programadas para maio de 1998 poderão aclarar algumas das incertezas que surgem sobre a evolução futura do processo de reformas no Paraguai.

C. As influências macroeconômicas

As influências macroeconômicas entre países ocorrem através do comércio de bens e ativos e do movimento de fatores de produção. Sua intensidade depende do grau de integração alcançado e do caráter das políticas adotadas pelos governos, especialmente em matéria cambial (Genberg e Nadal Simone [1993]). No caso particular do MERCOSUL, dadas as restrições que ainda subsistem ao comércio de ativos (especialmente no caso do Brasil) e ao movimento de fatores, o principal veículo de aumento da interdependência macroeconômica tem sido o aumento dos fluxos de comércio. Efetivamente, entre 1991 e 1997, as exportações intrazona mais que duplicaram sua participação no PIB, passando de 0,86% para 1,8%. Como pode-se observar na tabela I.3, não obstante ser ainda modesta, esta participação mostra uma clara tendência de crescimento.

TABELA I.3
MERCOSUL: PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES INTRAZONA NO RESPECTIVO PIB
(porcentajes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997e
Argentina	1,04	1,00	1,43	1,70	2,41	2,66	2,86
Brasil	0,60	1,09	1,24	1,06	0,88	0,98	1,17
Paraguai	4,18	3,78	4,16	4,36	5,17	6,95	7,48
Uruguai	5,58	4,74	4,89	5,50	5,59	6,05	6,67
Total MERCOSUL	0,86	1,16	1,40	1,39	1,42	1,58	1,80

Fonte: elaboração própria em base ao FMI, *International Financial Statistics* e DATAINTAL.

Nota: e, estimativa

As diferenças de tamanho que caracterizam as economias do MERCOSUL impõem limitações estruturais ao desenvolvimento de vínculos de interdependência com uma intensidade relativamente simétrica. Esta situação é particularmente evidente com relação às duas economias menores, que conjuntamente contribuem com menos de 3% do PIB regional. Mas esta assimetria também caracteriza, ainda que de maneira menos marcante, o vínculo entre o Brasil e a Argentina: com efeito, a economia brasileira tem um tamanho (medido pelos

respectivos PIB) duas vezes e meia o da Argentina. Ainda quando este indicador não reflete de maneira adequada o potencial de mercado (a renda per capita da Argentina duplica a brasileira e está melhor distribuída), serve para ilustrar a natureza dos vínculos de interdependência.

Para as duas economias menores do MERCOSUL a importância de seus vínculos com as economias vizinhas pode advertir-se claramente na elevada concentração de seu comércio de bens e serviços e, no caso do Uruguai, no seu papel tradicional (mais ativo no passado que em tempos recentes) como praça financeira *off-shore*. Efetivamente, o Uruguai destina a seus dois vizinhos maiores pouco menos que a metade de suas exportações totais, enquanto que o Paraguai faz o mesmo com quase 60%. No caso do Uruguai, ademais, as receitas por serviços turísticos (especialmente demandados por residentes argentinos) constituem uma porcentagem não desprezível das receitas correntes de divisas. Estes vínculos, alguns dos quais têm aumentado desde o início do funcionamento do MERCOSUL, não são novos. Pelo contrário, em ambos os países existe familiaridade com a idéia de que os acontecimentos que ocorrem nas duas economias vizinhas são uma variável de grande importância para caracterizar o contexto externo dentro do qual aquelas se desenvolvem.

Os vínculos da Argentina com o Brasil têm algumas peculiaridades que os distinguem dos vínculos das economias menores, assim como também dos vínculos que a economia brasileira mantém com seus sócios do MERCOSUL. O tamanho da economia argentina é de pouco mais de um terço do tamanho da economia brasileira. Como já foi dito, isto limita inevitavelmente a simetria potencial dos vínculos de interdependência que podem estabelecer-se entre ambos os países. A abertura unilateral e o estabelecimento do MERCOSUL produziram um forte aumento nos vínculos econômicos da Argentina com o Brasil, convertendo a intensidade dessa vinculação num acontecimento novo. Entre 1991 e 1997, as exportações argentinas para o Brasil passaram de 12,7% das exportações totais para quase 30%. Em algumas atividades essa participação está muito acima da média, como ocorre com o setor automobilístico, onde mais de 90% das exportações argentinas se dirige ao Brasil.³ Naturalmente, este crescimento na importância da economia brasileira para a Argentina tem chamado a atenção de analistas e formuladores de política, dando origem ao polêmico termo de “brasildependência”. As turbulências nos mercados cambiais e de ações do sudeste da Ásia nos últimos meses de 1997 e suas repercussões sobre a economia brasileira, deram especial realce a este tema no debate público.

A magnitude dos efeitos sobre a economia argentina de *shocks* reais transmitidos através das exportações ao Brasil depende de vários fatores, entre os que destacam as elasticidades de demanda, o grau de dependência do mercado brasileiro e a facilidade com a que este pode substituir-se por outros mercados de destino. Um exame da composição das exportações argentinas ao Brasil mostra que os produtos mais sensíveis se concentram no item equipamento de transporte, onde os bens se caracterizam por uma alta elasticidade renda, exibem uma forte concentração no mercado brasileiro (perto de 90% das exportações argentinas têm esse destino) e são de difícil redirecionamento a outros mercados (devido às características do fluxo de comércio gerado, fortemente influenciado pelo acordo bilateral e os regimes especiais de promoção setorial). As exportações de equipamento de transporte para o Brasil representam pouco mais de 7% das exportações argentinas totais. Outros produtos que por sua alta concentração no mercado brasileiro (mais de 40% das exportações totais do ramo) poderiam apresentar dificuldades, são os têxteis e confecções, calçados, máquinas e aparelhos elétricos, papel e papelão, produtos químicos, laticínios e ovos, as frutas secas ou processadas, pescados e mariscos elaborados e preparados de hortaliças, legumes e frutas. Não obstante, as exportações de todos estes produtos não representam mais de 7% das exportações argentinas totais. O resto das exportações ao Brasil (pouco mais de 50%) ou estão escassamente concentradas nesse mercado ou bem se trata de

³ Nos primeiros oito meses de 1997, as exportações de material de transporte contribuíram com 26,2% das exportações argentinas totais. Ademais, foram um dos setores de maior dinamismo exportador.

commodities (como os combustíveis ou os cereais) que têm uma baixa elasticidade de demanda ou são colocáveis em outros mercados com relativa facilidade.⁴

A situação da economia brasileira é diferente dos seus três sócios menores do MERCOSUL. Pela dimensão relativa de sua economia, as relações de interdependência do Brasil com os vizinhos são tênues, ainda que crescentes. De acordo a estimativas preliminares, as exportações brasileiras ao MERCOSUL representaram apenas 17% das exportações totais de 1997, equivalentes a aproximadamente 1,2% do PIB. Por outro lado, as economias vizinhas não têm sido fontes importantes de investimento estrangeiro por razões tanto de tamanho relativo como da posição de receptoras líquidas de capitais externos que exibem as quatro economias do MERCOSUL. Não obstante estas limitações estruturais, os vínculos da economia brasileira com as economias vizinhas, e especialmente com a Argentina, têm experimentado um aumento importante. Para alguns setores o mercado regional se transformou num destino importante e tem sido um dos destinos de maior dinamismo: em 1997, por exemplo, a recuperação das exportações brasileiras de produtos manufaturados encontrou no MERCOSUL um dos principais estímulos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [1997]). Por outro lado, certas atividades, e em particular a indústria automobilística, estão firmemente embarcadas num processo de especialização no qual o âmbito regional (e especialmente o vínculo com Argentina) desempenha um papel chave.

Em resumo, os vínculos econômicos entre os países do MERCOSUL se caracterizam por três atributos. Em primeiro lugar, por uma intensidade diferente devida a diferenças no tamanho relativo das economias. Em segundo lugar, pela tendência ao aumento em tal intensidade, especialmente entre as duas maiores economias. Finalmente, porque aí onde existem, os vínculos de interdependência que se têm estabelecido têm um caráter assimétrico. Esta configuração cria uma brecha nos incentivos nacionais para coordenar políticas. A administração das tensões que se derivam dessa brecha constitui um dos principais desafios do MERCOSUL.

Durante os últimos meses de 1997 voltou a adquirir intensidade o debate sobre a administração das tensões que poderiam sobrevir de uma deterioração nas condições predominantes na sub-região (por exemplo, através de uma modificação nas políticas cambiais de um ou mais membros do MERCOSUL). As opções examinadas no debate público incluíram desde o estabelecimento de um mecanismo de salvaguardas para o comércio intrazona de carácter amplo ou limitado a ocorrências cambiais (o Tratado de Assunção previu o fim do regime de salvaguardas que regeu durante o período de transição, pelo qual os países só têm à disposição o regime de salvaguardas da OMC) até a fixação de critérios de convergência macroeconômica “a la Maastricht”. Estas especulações têm sido respondidas pelas autoridades econômicas com um aumento do diálogo e intercâmbio de carácter informal.

A convergência no desempenho macroeconômico (no sentido de indicadores monetários e fiscais com tendências similares) foi resultado de considerações internas e restrições externas. Ao mesmo tempo, a convergência nas prioridades de política dos governos (especialmente nos dois maiores) e, em particular, a importância dada à estabilização do nível de preços e ao papel da política cambial como instrumento anti-inflacionário, proporcionaram uma comunidade de objetivos e desempenhos, incluindo uma relativa estabilização das paridades bilaterais reais. No entanto, e apesar desta convergência “exógena”, os Estados Membros mostram consideráveis diferenças em sua institucionalidade cambial e monetária (traduzindo diferentes preferências em torno a *trade-offs* de política) e na solidez das instituições de gestão da política pública. Estas diferenças provavelmente não desaparecerão no curto prazo.

⁴ As exportações uruguaias ao Brasil, por sua parte, estão concentradas em produtos agropecuários elaborados que em geral têm uma baixa elasticidade de demanda. Os efeitos de demanda seriam provavelmente mais severos no setor têxtil, produtos plásticos e químicos e na indústria automobilística, setores que representam em torno de 25% das exportações uruguaias ao Brasil.

CAPÍTULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS

Como se discutiu nos números anteriores deste Informe, o MERCOSUL se distingue por duas tendências em matéria comercial. A primeira é o rápido aumento dos fluxos intra-regionais de intercâmbio, o que tem se refletido num importante aumento na participação da sub-região no comércio exterior global dos países membros. Com efeito, entre 1991 e 1996 as exportações intra-regionais como proporção das exportações totais passaram de 11,1% (US\$ 5,1 bilhões) a 22,7% (US\$ 17 bilhões). Durante o ano de 1997 esta tendência se manteve, já que a sub-região aumentou sua participação nas exportações totais para 24,7%, com um valor estimado para o comércio intra-regional em torno de US\$ 20 bilhões. Este desempenho foi muito influenciado pelo comportamento das duas principais economias do MERCOSUL, cujo comércio recíproco representa quase três quartas partes do comércio intra-regional.

A segunda tendência característica do MERCOSUL desde o seu início é a forte redução da proteção, não só com respeito à sub-região, mas também com o resto do mundo. Esta redução da proteção é explicada pelos programas de liberalização unilateral que os países membros puseram em implementaram paralelamente com o avanço do processo de integração sub-regional desde inícios dos noventa. A liberalização unilateral dos regimes comerciais, junto com a valorização real das moedas domésticas, explicam o rápido crescimento das importações extra-zona (a um ritmo de quase 20% anual), o que quase triplica a taxa de crescimento do comércio mundial (7,8% no mesmo período). Este desempenho esclarece algumas preocupações geradas em torno do possível desvio de comércio e seus efeitos sobre o bem-estar dos países membros e o resto do mundo.

A. O comércio exterior em 1997

Durante o ano de 1997, o comércio intra-regional continuou crescendo rapidamente (tabela II.1) a uma taxa maior do que as exportações globais. Efetivamente, a taxa de crescimento das exportações intra-regionais foi o dobro da taxa de crescimento das exportações totais. Não obstante, esta disparidade foi bastante menor do que a registrada no período 1991/96, quando a taxa de crescimento do comércio intra-regional foi quase o triplo da taxa das exportações totais. Esta diferença nos ritmos de crescimento das exportações de acordo com o mercado de destino levou a participação do comércio intra-regional no comércio total a quase 25%.

Em 1997, as exportações intra-regionais do Brasil foram as que cresceram mais rapidamente (23,1%), seguidas pelas exportações do Uruguai e da Argentina. Este desempenho implica que durante o ano passado a importância da sub-região como mercado de destino para as exportações brasileiras atingiu uma participação sem precedentes de 17,1%, aumentando em quase uma vez e meia os registros dos começos da década (o maior aumento experimentado por um membro do MERCOSUL). Em contraste, e diferente do que ocorreu nos últimos anos, em 1997, as exportações paraguaias ao MERCOSUL cresceram a um ritmo mais lento do que as exportações para o resto do mundo.

TABELA II.1
MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES SEGUNDO DESTINO
(US\$ milhões e porcentagens)

	1991	1996	1997e	crescim. anual 1991/96	crescim. anual 1997
Argentina					
Total	11.975,9	23.810,4	25.443,1	14,7%	6,9%
Exportações ao MERCOSUL	1.976,8	7.921,8	9.217,2	32,0%	16,3%
Exportações ao Resto do mundo	9.999,1	15.888,6	16.225,9	9,7%	2,1%
Partic. do MERCOSUL no Total	16,5%	33,3%	36,2%	101,7%a	119,3%b
Brasil					
Total	31.623,6	47.745,4	53.030,0	8,6%	11,1%
Exportações ao MERCOSUL	2.308,6	7.305,2	9.047,1	25,9%	23,1%
Exportações ao Resto do mundo	29.315,0	40.440,2	43.982,9	6,6%	8,8%
Partic. do MERCOSUL no Total	7,3%	15,3%	17,1%	109,6%a	134,3%b
Paraguai					
Total	736,9	1.043,5	1.171,8	7,2%	12,3%
ao MERCOSUL	259,3	660,1	726,1	20,5%	10,0%
ao Resto do Mundo	477,6	383,4	445,7	-4,3%	16,2%
Participação do MERCOSUL	35,2%	63,3%	62,0%	79,8%a	76,1%b
Uruguai					
Total	1.574,1	2.398,3	2.622,3	8,8%	9,3%
ao MERCOSUL	557,6	1.150,5	1.348,3	15,6%	17,2%
ao Resto do mundo	1.016,5	1.247,8	1.274,0	4,2%	2,1%
Participação do MERCOSUL	35,4%	48,0%	51,4%	35,6%a	45,2%b
MERCOSUL					
Total	45.910,6	74.997,6	82.267,2	10,3%	9,7%
ao MERCOSUL	5.102,3	17.037,6	20.338,7	27,3%	19,4%
ao Resto do mundo	40.808,3	57.960,0	61.928,5	7,3%	6,8%
Participação do MERCOSUL	11,1%	22,7%	24,7%	104,5%a	122,5%b

Fonte: DATAINTAL

Notas: e, estimativa; a, variação acumulada 1991/96; b, variação acumulada 1991/97

A tabela II.2 mostra a matriz do comércio intra-regional para o período janeiro/setembro de 1997, para o qual existe informação oficial desagregada. A Argentina foi o mercado de destino de mais rápido crescimento devido a alta taxa de expansão das importações totais, que por sua vez foi estimulada pelo rápido crescimento da demanda agregada. O Brasil, cujas exportações para a Argentina cresceram em quase um terço durante o período, foi a economia que mais aproveitou este desempenho. De fato, as exportações brasileiras para a Argentina triplicaram a taxa de crescimento das exportações brasileiras totais.

O Brasil foi a segunda economia mais dinâmica como mercado de destino para as exportações intra-regionais. Efetivamente, as exportações argentinas e uruguaias para o Brasil cresceram bem mais rápido que as exportações totais desses países, aumentando a importância do mercado brasileiro como destino para a exportação. Durante os primeiros nove meses de 1997, o mercado brasileiro absorveu 29,6% das exportações argentinas e 37,1% das exportações uruguaias. Apesar de que as exportações do Paraguai para o Brasil cresceram a um ritmo menor do que as exportações totais desse país, o Paraguai continua sendo a economia do MERCOSUL mais intensamente vinculada comercialmente com o Brasil, mercado que absorveu 47,9% das exportações totais.

TABELA II.2
MERCOSUL: EXPORTAÇÕES INTRA-REGIONAIS
(janeiro/setembro de 1997)

ORIGEM:	DESTINO:	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL	Mundo
Argentina							
Valor (US\$ milhões)	na	5.627,4	426,9	520,9	6.575,2	19.001,4	
Taxa de crescimento anual (%)	na	19,4	2,2	4,9	16,8	6,9	
Brasil /a							
Valor (US\$ milhões)	5.572,4	na	1.178,4	699,8	7.450,6	44.478,1	
Taxa de crescimento anual (%)	30,7	na	9,3	3,7	23,8	11,1	
Paraguai							
Valor (US\$ milhões)	81,9	450,6	na	32,5	565,0	940,8	
Taxa de crescimento anual (%)	10,8	11,6	na	-9,5	10,0	12,3	
Uruguai							
Valor (US\$ milhões)	218,8	651,2	40,6	na	910,6	1.755,7	
Taxa de crescimento anual (%)	13,7	18,0	23,4	na	17,2	9,3	
MERCOSUL							
Valor (US\$ milhões)	5.873,1	6.729,2	1.645,9	1.253,2	15.501,4	66.176,0	
Taxa de crescimento anual (%)	29,7	18,7	8,2	3,8	19,8	9,8	

Fonte: DATAINTAL

Notas: a, os dados para o Brasil correspondem ao período janeiro/outubro; na, não se aplica.

Uma análise mais desagregada da evolução do comércio bilateral Argentina-Brasil (que contribui com quase três quartas partes do comércio intra-regional total) nos primeiros nove meses de 1997, permite identificar suas principais fontes de dinamismo. Os veículos de passageiros e os bens de capital foram as importações argentinas procedentes do Brasil que cresceram mais rapidamente (134,5% e 61,4%, respectivamente). Por outra parte, as exportações argentinas de produtos manufaturados de origem industrial com destino ao Brasil cresceram em torno de 41%, mais que duplicando a taxa de crescimento das exportações totais. As manufaturas de couro (88,2%), calçado e seus componentes (74,7%) e material de transporte (66%) foram os setores de maior dinamismo. Nos nove primeiros meses de 1997 as exportações argentinas para o Brasil de material de transporte representaram mais da metade das exportações de manufaturas de origem industrial e mais de 28% das exportações totais.

De acordo com os dados estimados para 1997, os saldos comerciais bilaterais do MERCOSUL apresentam superávit para a Argentina (ligeiramente superior a US\$ 2 bilhões -base FOB) e déficits para o Brasil, Paraguai e Uruguai. O superávit da Argentina nas suas transações com o MERCOSUL equivale a 22% das suas exportações totais para a região e pouco mais da metade se explica pelo saldo do comércio com o Brasil. O resto do superávit se distribui em proporções similares entre o Paraguai e o Uruguai, economias com as quais a Argentina registra significativos superávits como proporção do comércio. Estes resultados contrastam com o déficit comercial agregado que a Argentina registrou durante o ano de 1997 (estimado em torno de US\$ 4,5 bilhões).

O déficit comercial do Brasil com seus sócios do MERCOSUL atingiu US\$ 400 milhões e foi resultado de saldos negativos no comércio com a Argentina e o Uruguai e um considerável superávit (equivalente a 60% das exportações a esse país) com o Paraguai. Para o Uruguai, as transações intra-regionais também registraram um saldo deficitário em 1997, especialmente como consequência do balanço do comércio com a Argentina. Ainda quando existem deficiências de registro, o Paraguai é o país que registra o maior déficit nas transações intra-regionais (US\$ 1,4 bilhões), equivalente a quase o dobro das exportações paraguaias registradas para a sub-região (US\$ 726 milhões).

B. Mudanças na composição do comércio

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, a dinâmica de crescimento das exportações intra e extrazona do MERCOSUL não tem sido homogênea, o que tem produzido mudanças importantes na sua composição. Por certo, estas mudanças têm sido muito influenciados pelo desempenho das exportações brasileiras. Não obstante, o impacto destas últimas é bastante maior sobre as exportações extrazona (para as quais a contribuição do Brasil foi de quase 70%, em 1996) do que sobre as exportações intrazona (onde a participação do Brasil não chega a 45%). Entre 1991 e 1996, a composição das exportações extrazona do MERCOSUL experimentou mudanças significativas, entre as que destacam o aumento na contribuição do setor de Alimentos e Bebidas (que passou de 13,6% para 42,5% das exportações para o resto do mundo) e a queda na participação dos setores de Minerais e Metais, Matérias Primas Agrícolas e Produtos Manufaturados. A mudança mais destacada no comércio intrazona, entretanto, foi o importante aumento (embora sobre uma base modesta) na contribuição do setor de Petróleo e Combustíveis. O resultado destas mudanças na composição do comércio foi que, no fim do período, as exportações intrazona estavam muito mais concentradas em Produtos Manufaturados e Petróleo e Combustíveis do que as exportações para o resto do mundo.

TABELA II.3
MERCOSUL: MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES, 1991/96

Setor	Participação de cada setor no total (%)					
	MERCOSUL		Resto do mundo		Total	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Alimentos e Bebidas	28,2	25,0	13,6	42,5	15,8	38,5
Matérias Primas Agrícolas	4,8	3,1	6,4	4,9	6,2	4,5
Petróleo e Combustíveis	3,6	9,8	3,4	3,3	3,4	4,8
Minerais e Metais	3,5	2,3	15,3	8,3	13,6	6,9
Produtos Manufaturados	59,8	59,8	61,2	41,0	61,0	45,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Setor	Taxa de crescimento anual (%)		
	1991/96	1991/96	1991/96
Alimentos e Bebidas	24,2	42,6	38,7
Matérias Primas Agrícolas	16,7	7,6	8,8
Petróleo e Combustíveis	55,3	13,0	24,1
Minerais e Metais	16,6	0,5	6,8
Produtos Manufaturados	27,3	4,9	9,4
Total	27,3	13,6	16,0

Fonte: Elaboração própria em base ao DATAINTAL.

Notas: Alimentos e Bebidas (CUCI 0+1+22+4); Matérias Primas Agrícolas (CUCI 2-22-27-28); Petróleo e Combustíveis (CUCI 3); Minerais e Metais (CUCI 27+28+68); Produtos Manufaturados (CUCI 5+6+7+8-68). Se exclui do cômputo a seção 9 (sem classificar).

Uma análise um pouco mais desagregada sobre a composição do comércio de produtos manufaturados (que contribui com quase 60% das exportações intrazona do MERCOSUL e 41% das exportações totais para o resto do mundo) revela que o setor também experimentou mudanças ao longo do período em análise. Efetivamente, enquanto que, em 1991, a composição das exportações de produtos manufaturados classificadas de acordo com o seu conteúdo fabril com destino ao MERCOSUL e ao resto do mundo era bastante similar, no ano de 1996 já apareciam algumas diferenças, entre as que se destacam uma menor participação de exportações intensivas em recursos naturais e uma maior participação de exportações de manufaturas intensivas em capital humano e tecnologia, no caso das que tinham como destino o MERCOSUL, em oposição às que se dirigiam ao resto do mundo (tabela II.4).

TABELA II.4
MERCOSUL: COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS MANUFATURADOS, 1991/96
 (porcentagens)

Classe de manufaturados	Participação de cada classe no total					
	MERCOSUL		Resto do Mundo		Total	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Intensivos em Recursos Naturais	10,7	11,1	8,4	20,8	8,7	17,9
Intensivos em Trabalho Não-qualificado	14,4	9,1	19,5	10,2	18,7	9,9
Intensivos em Capital Humano e Tecnologia	74,9	79,8	72,1	68,9	72,5	72,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria em base a DATAINTAL.

Notas: A classificação se realizou em base a dois dígitos da CUCIrev 3. Produtos Manufaturados intensivas em recursos naturais (52+56+63+64+66); Produtos Manufaturados intensivas em Trabalho Não-qualificado (61+65+82+83+84+85). As restantes categorias (exceto 68) se classificaram como Intensivas em Capital Humano e Tecnologia.

C. Os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED)

Nos últimos anos, os fluxos de IED para os países do MERCOSUL experimentaram um aumento significativo. A rigor, em 1996 atingiram um total estimado de US\$ 14,2 bilhões, equivalentes a 37% dos fluxos de IED para a América Latina e o Caribe e a 11% dos fluxos totais para os países em desenvolvimento (PED). Em 1996, o Brasil foi o maior receptor de IED no MERCOSUL (e o segundo maior entre os PED) com uma quantia total de US\$ 9,5 bilhões. Segundo informação preliminar, este favorável desempenho continuou em 1997, como demonstram os dados parciais da tabela II.5.

TABELA II.5
MERCOSUL: FLUXOS DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS, 1993/97
 (US\$ milhões e porcentagens)

	1993	1994	1995	1996	1997a
Fluxos de IED para:					
Argentina	3.482	603	1.319	4.285	2.222a
Brasil	1.292	3.072	4.859	9.500	14.013b
Paraguai	111	180	184	225	nd
Uruguai	102	155	124	169	nd
MERCOSUL	4.987	4.010	6.486	14.179	nd
Fluxos de IED para o MERCOSUL como proporção dos fluxos de IED para:					
América Latina e Caribe	27,6%	14,9%	25,5%	36,8%	nd
Países em desenvolvimento	6,8%	4,4%	6,7%	11,0%	nd
Mundo	2,3%	1,7%	2,0%	4,1%	nd

Fonte: *World Investment Report*, 1997; Bacen; Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos, Argentina.

Notas: a, Período janeiro/junho; b, Período janeiro/outubro; nd, não disponível

O aumento nos fluxos de IED em 1997 foi especialmente significativo no caso do Brasil, onde o IED acumulado no período janeiro/outubro atingiu um total de US\$ 14 bilhões, equivalente a um aumento de 108%, com relação ao mesmo período do ano anterior. No caso da Argentina, o IED acumulado durante o primeiro semestre do ano (US\$ 2,2 bilhões) foi 5,6% superior ao do mesmo período do ano anterior. Projetando esta tendência para o ano 1997, se estimam ingressos totais de IED para o MERCOSUL em torno de US\$ 20 bilhões, equivalentes a um aumento de 41% sobre os já elevados registros de 1996.

As razões para este sustentado aumento da IED na região são múltiplas. Entre elas se destacam a recuperação do crescimento, as reformas “pró mercado” (abertura, privatização e desregulamentação) e a estabilização das economias. Embora a privatização de ativos públicos desempenhou um papel importante como fator de atração, a experiência mais recente da Argentina e do Brasil mostram que o aumento do IED tem determinantes mais fundamentais. Efetivamente, enquanto que no período 1990/93 as privatizações explicaram mais de 60% dos fluxos de IED para a Argentina, no período 1994/96 sua contribuição não superou os 15%. Do mesmo modo, e como se vê na tabela II.5, os fluxos de IED para a Argentina não se reduziram mas sim experimentaram uma consistente tendência à alta, ainda depois do fim do grosso das privatizações. Embora no caso do Brasil o processo de privatização esteja mais atrasado do que na Argentina, a evidência disponível também sugere que aquelas por si só são insuficientes para explicar o aumento nos fluxos de IED nos últimos dois anos. Na prática, a Argentina e o Brasil são parte de um fenômeno maior de recuperação nos fluxos de IED para um grupo de países em desenvolvimento que tem ocorrido nos últimos anos.

Os novos fluxos de IED se dirigem para uma grande variedade de setores que incluem tanto a exploração de recursos naturais (como a mineração no caso da Argentina) como o setor de produtos manufaturados e serviços. Os investimentos em serviços foram incentivados pelo processo de privatização, como demonstra a experiência do Brasil em 1996 e 1997, quando se iniciou a privatização do setor elétrico e de telecomunicações, incluindo os serviços de telefonia celular. A evidência disponível também sugere que o “boom” de IED para a região compartilha outra característica com o que vem acontecendo a nível global: a importância crescente das fusões e aquisições de empresas existentes. Esta modalidade foi particularmente importante em setores como a indústria de alimentos e bebidas, onde os canais de distribuição estabelecidos constituem um importante ativo específico. No caso particular do Brasil, entre 1991 e 1996, o número de fusões e aquisições (considerando somente o setor privado) aumentou em 100%. Por outro lado, os investidores estrangeiros, que foram responsáveis por 25% destas operações em 1991, responderam por 49% das fusões e aquisições realizadas em 1996.

Dentre as atividades industriais, o setor automobilístico tem sido um dos principais receptores de IED como resultado da procura de uma maior eficiência pelo lado dos produtores estabelecidos, e do desejo marcar presença num dos mercados de maior potencial de crescimento pelo lado daqueles que ainda não estão estabelecidos. Segundo fontes privadas, de 1996 e até o ano 2000, as doze principais empresas automobilísticas mundiais investirão mais de US\$ 22 bilhões na sub-região. Estes investimentos, que no ano 2000 permitirão exportar mais de um milhão de veículos para fora do MERCOSUL, estão sendo realizados no marco de estratégias de “integração complexa”, nas que a filial é parte de redes de distribuição e produção integradas sub-regional ou globalmente. Em 1997, os investimentos no setor financeiro também exibiram um grande dinamismo, através da venda de instituições de capital local a bancos estrangeiros tanto na Argentina como no Brasil.

As perspectivas dos fluxos de IED para a sub-região nos próximos anos são positivas. Segundo estimativas oficiais argentinas, os investimentos anunciados por empresas estrangeiras para o período 1997/2000, chegam a aproximadamente US\$ 14 bilhões anuais, equivalentes ao triplo do valor médio registrado no período 1990/96.⁵ No caso do Brasil, as perspectivas para o IED também são favoráveis e se vêm acrescidas pelas privatizações em curso até o fim do século. Segundo estimativas oficiais, a privatização de serviços públicos como telefonia e eletricidade atrairá uns US\$ 30 bilhões em investimentos estrangeiros entre 1997 e o ano 2000, equivalentes a 37% da arrecadação total estimada sob o conceito de privatizações para todo o período. Estas previsões contrastam com a contribuição realizada pelo capital estrangeiro nos primeiros seis anos de vigência do Programa Nacional de Privatizações, quando atingiu apenas 13% dos recursos totais obtidos.

⁵ A informação provém da “Base de Investimentos” do Centro de Estudos para a Produção da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração da República Argentina.

Uma razão para este significativo aumento previsto na participação do capital estrangeiro reside na natureza das privatizações que estão pela frente: na maioria dos casos se trata de atividades que enfrentam uma severa restrição de oferta e requerem tecnologia moderna para se por em dia com uma ampla demanda insatisfeita e as previsões de crescimento. Os investimentos previstas para o setor de telecomunicações (estimadas em US\$ 90 bilhões para telefonia fixa e celular nos próximos cinco anos) estão induzindo paralelamente a radicação de produtores de equipamentos, convertendo o Brasil num importante centro produtor de equipamento de telecomunicações.

D. Os investimentos intra-regionais

Os investimentos intra-regionais representam uma porcentagem muito baixa do IED total no MERCOSUL. No entanto, nos últimos anos estes vêm crescendo como parte do processo de internacionalização das empresas locais e do interesse por estabelecer uma presença nos mercados vizinhos. Em particular, o processo de privatizações no Brasil tem gerado oportunidades de negócios para empresas argentinas que adquiriram experiência com as privatizações ocorridas mais cedo no seu país de origem. Em 1997, várias empresas argentinas participaram em consórcios que obtiveram a concessão para operar redes viárias e empresas elétricas no Brasil.

TABELA II.6
ARGENTINA-BRASIL: PRINCIPAIS PROJETOS DE INVESTIMENTO INTRA-REGIONAL
PARA O PERÍODO 1997/2000

Matriz	Filial/sócio	Montante (US\$ milhões)	Atividade	Período
Empresas argentinas no Brasil:				
Sancor	Sancor	300	Alimentos	1997/2000
Pérez Companc	Pérez Companc	150	Montagem de equipamentos	1997/2000
SOCMA	Canale-Itrón-Sideco	150	Alimentos-Telecomunicações	1997/2000
IMPSAT	IMPSAT Brasil	126	Telecomunicações	1997/2000
Pérez Companc/PASA	Copesul	105	Petroquímica	1997/99
YPF-Enron	YPF-Enron	100	Combustíveis	1997/99
Techint Argentina	Techint	70	Montagem de equipamentos	1997/98
Arcor	Arcor	50	Alimentos	1997/98
Empresas brasileiras na Argentina:				
Petrobrás	YPF	275	Petroquímica	1997/99
Petrobrás	YPF	200	Petróleo	1997
AGA Bras.	AGA Arg.	60	Gazes industriais	1997/99
Praxair	Praxair Arg.	50	Gazes industriais	1997/99
Brahma	Brahma	40	Bebidas	1997

Fonte: Embaixada Argentina no Brasil.

Segundo os dados mais recentes do Banco Central do Brasil, os investimentos argentinos nesse país atingiam a US\$ 450 milhões, 80% concentrados na indústria de transformação (principalmente alimentos, autopeças e bebidas). Os investimentos brasileiros na Argentina, por sua parte, somavam US\$ 425 milhões, o que converte o Brasil no oitavo país investidor na Argentina. Os investimentos de empresas argentinas no Brasil, previstas para o triênio 1998/2000 somam US\$ 1,2 bilhões, excluindo as vinculadas à participação futura em consórcios que se tornem credores da exploração de serviços públicos privatizados.

CAPÍTULO III. ACESSO AOS MERCADOS E CONDIÇÕES DE COMPETIÇÃO

Em janeiro de 1998, o MERCOSUL completou três anos de seu estabelecimento formal como união aduaneira. Durante este período foram aperfeiçoados alguns mecanismos para permitir o livre comércio de bens na região e avançou-se no estabelecimento de algumas das bases necessárias para o funcionamento efetivo da união aduaneira. Em matéria de acesso aos mercados registrou-se avanços importantes embora ainda subsistam questões que não receberam tratamento satisfatório em alguns dos Estados Membros, como por exemplo o tratamento de medidas unilaterais com efeitos sobre o comércio de bens. Em matéria de regulação das condições de competição, o progresso foi mais modesto: ainda não foi concluída a regulamentação do Protocolo sobre Defesa da Competição, aprovado em dezembro de 1996, tampouco se avançou substancialmente no tratamento das assimetrias nas políticas públicas que afetam a competição. O tratamento destas matérias é necessário se se deseja garantir um acesso efetivo e estável aos mercados.

A. Regime de adequação

O regime de adequação, que dá proteção transitória a uma lista limitada de produtos “sensíveis” de cada um dos quatro países, ingressou em sua fase final. Efetivamente, a partir de 1º de janeiro de 1998, começará o último ano do cronograma de redução tarifária para os produtos isentos do livre comércio intrazona pela Argentina e Brasil, levando a margem de preferência sobre a tarifa de nação mais favorecida (nmf) a 75%.⁶ No caso do Paraguai e do Uruguai, o cronograma de redução tarifária ingressou no seu terceiro ano, o que implica uma margem de preferência de 50%, em 1998.⁷

A iminente finalização do regime de adequação tem gerado preocupação em alguns dos setores amparados. Até o momento, esta se manifesta com maior intensidade na Argentina, já que o Brasil tem um número reduzido (29) de produtos no regime de adequação e as listas do Paraguai e do Uruguai ainda mantêm uma proteção de 50% com relação à tarifa nmf. Esta preocupação se manifesta, entre outras, em pressões internas para que os governos acelerem as tarefas de harmonização e/ou eliminação de restrições e medidas não-tarifárias e avancem na neutralização das distorções derivadas das assimetrias nas políticas ou regulações públicas. Paralelamente, alguns setores afetados têm reclamado um uso mais intenso dos mecanismos de defesa contra práticas desleais no comércio intrazona. Estas demandas provavelmente aumentarão no correr do ano. Em dezembro de 1996, o governo argentino já tinha proposto a necessidade de avaliar a conveniência de adotar um mecanismo de cláusula de salvaguarda intrazona, não obtendo a adesão dos restantes membros, e especialmente do Brasil.

Em 1997 foram feitas quatro consultas à Comissão de Comércio MERCOSUL (CCM) sobre o regime de adequação, sendo solucionadas a maioria delas.⁸ Quando se compara com anos anteriores se nota que a importância relativa das consultas referidas ao regime de adequação tem decrescido claramente (em 1997, representaram 6% das consultas totais, em comparação com 9% em 1996 e 11% em 1995). Também, em

⁶ Apesar de que a margem de preferência sobre a tarifa nmf que se outorgará Argentina e Brasil, a partir de 1º de janeiro de 1999, será de 100% para todo o nomenclador tarifário (exceto os setores especiais de açúcar e automóveis), o comércio de alguns produtos continuará gravado por direitos de importação específicos mínimos derivados da aplicação de medidas contra “práticas desleais” no comércio intrazona. A Argentina é o país que tem feito o maior uso dos direitos anti-*dumping* e compensatórios.

⁷ Paraguai e Uruguai concluirão seus respectivos regimes de adequação em 31 de dezembro de 1999.

⁸ Uma consulta é “solucionada” quando a parte que a inicia se dá por satisfeita com a resposta da parte consultada. Três das consultas foram formuladas pela Argentina ao Uruguai solicitando examinar a possibilidade de retirar certos produtos (óculos de sol e armações de plásticos, entretelas tecidas e alguns produtos da linha branca elétrica e não-elétrica) da lista uruguaia do regime de adequação, argumentando que se tratava de bens não fabricados nesse país. Nos dois primeiros casos o Uruguai argumentou a

1997, foram solucionados três casos pendentes. Em abril de 1997, o governo argentino decidiu retirar o café solúvel do regime de adequação e aumentou o montante para as importações intrazona de pneus com preferência tarifária de 100%. A controvérsia entre a Argentina e o Uruguai em relação à inclusão de itens tarifários do setor papel na lista argentina de adequação foi finalmente solucionada mediante um acordo entre os empresários dos dois países, antes da expedição de uma resolução do painel de especialistas designado pelo Grupo Mercado Comum (GMC).⁹ Não obstante, ainda permanecem pendentes algumas consultas nas quais se questiona a inclusão de certos produtos nas listas nacionais do regime de adequação.¹⁰

O progresso realizado na integração e aceitação das listas nacionais de produtos incluídos no regime de adequação permitiu que se dê início efetivo às gestões para protocolizar o regime junto à ALADI. Esta tarefa, originalmente prevista para 31 de dezembro de 1994, foi sucessivamente adiada devido a diferenças que existiam entre os distintos países sobre a inclusão de produtos.

B. Regras de Origem

Os Estados Membros continuam exigindo requisitos de origem a todos os produtos provenientes de outro país membro, o que é inconsistente com a existência de um território aduaneiro unificado e constitui um obstáculo para livre circulação de mercadorias. Embora exista uma lista de produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL, com os respectivos requisitos aplicáveis a cada um deles, os países membros podem exigir a certificação de origem para os produtos não incluídos na lista até 1º de janeiro de 1999. O problema é que a lista exclui produtos que não estão sujeitos a uma política comercial comum, como aqueles que se beneficiam dos regimes especiais de importação atualmente em vigor em alguns dos países membros, sendo um dos temas mais conflitantes da agenda de negociação. Estas dificuldades se agravarão como consequência da aplicação diferenciada do aumento de três pontos na Tarifa Externa Comum (TEC) decidida em fins de 1997 (ver Políticas Comuns).

A lista de produtos sujeitos ao regime de origem MERCOSUL e seus respectivos requisitos foi aprovada pela CCM em junho de 1997. Esta lista, que substituiu a lista preliminar aprovada pelo Conselho Mercado Comum (CMC), em dezembro de 1996, inclui novos requisitos específicos de origem e os produtos para os quais se deverá exigir o cumprimento dos requisitos de salto de classificação tarifária e o de valor agregado regional.¹¹

Com relação aos requisitos específicos de origem, os técnicos do Comitê Técnico N° 3 “Normas e Disciplinas Comerciais” começaram a avaliar, por meio de uma instrução da CCM, a necessidade de regulamentar os procedimentos para suspender transitariamente a sua aplicação nos casos excepcionais como, por exemplo,

existência de produção nacional, concluindo assim o procedimento de consulta. No terceiro caso, a Argentina continua reclamando a exclusão de outros produtos da linha branca elétrica e não-elétrica, ademais dos televisores a cor. A quarta consulta foi formulada pelo Brasil à Argentina solicitando a retirada dos pneus de automóveis da lista argentina do regime de adequação. A consulta foi satisfeita, entre outras medidas, com uma ampliação do montante para a importação de pneus.

⁹ Esta foi a primeira vez que se utilizou o mecanismo de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Brasília.

¹⁰ Existem duas consultas pendentes do Brasil com a Argentina que se referem à inclusão de papel (desde 1995) e de tiras de aço relaminadas a frio (desde 1996) na lista argentina de adequação. Por sua parte, a Argentina tem pendente com o Brasil uma consulta sobre a ampliação do montante para importações brasileiras de vinhos com preferência tarifária de 100% (desde 1996).

¹¹ Foram modificados os requisitos específicos de origem já estabelecidos para produtos dos setores químico, siderúrgico, informática e telecomunicações e foram aprovados novos requisitos para o setor de laticínios. A lista de produtos aos que se exigirá o “dobro critério” não existia anteriormente.

por razões de abastecimento. Ainda não se chegou a um acordo devido, entre outros motivos, à divergências existentes respeito do grau de intervenção da CCM neste procedimento.¹²

As instruções para a aplicação do regime de origem MERCOSUL a serem utilizadas pelas administrações alfandegárias e pelas entidades habilitadas para a emissão dos certificados correspondentes, foram incorporadas à legislação nacional de todos os países membros. Ademais, se completou uma lista consolidada de entidades habilitadas para controlar a emissão destes certificados. Não obstante, têm surgido alguns inconvenientes relacionados com as entidades certificadoras. Em outubro de 1997, a União Industrial Argentina (UIA) denunciou que estavam entrando produtos de extrazona com certificados de origem falsos, “triangulados” principalmente através do Uruguai, Paraguai e Chile.¹³ Os industriais argentinos argumentavam que os certificados de origem eram expedidos por câmaras que não tinham a capacidade técnica para constatar o lugar de fabricação dos produtos, o que foi recusado por seus pares uruguaios e chilenos. Neste contexto, os industriais argentinos solicitaram a assinatura de um convênio entre as entidades fabris do MERCOSUL para formalizar os mecanismos de intercâmbio de informação com o objetivo de garantir a transparência dos procedimentos. Por outro lado, o governo argentino decidiu reforçar o controle das importações realizando auditorias nos lugares de origem quando exista a suspeita de que entraram no país com certificados de origem falsos. As auditorias também poderiam incluir as entidades certificadoras.

Também foram dadas a conhecer denúncias de triangulações de alimentos (arroz, laticínios e trigo) procedentes da União Européia que entraram no Brasil através do Uruguai e da Argentina, o que posteriormente derivou num conflito (ver Restrições e Medidas Não Tarifárias).

C. Restrições e Medidas Não-Tarifárias

Os avanços registrados no último ano em matéria de eliminação e/ou harmonização de restrições e medidas não tarifárias foram modestos. De acordo com um relatório elaborado pelo Comitê Técnico N° 8 “Restrições e Medidas Não Tarifárias” da CCM, entre novembro de 1996 e agosto de 1997 foram solucionadas apenas 21 medidas, das quais 7 foram excluídas porque o seu tratamento não correspondia ao seu âmbito, enquanto que as 14 restantes foram harmonizadas.¹⁴ Quase a metade das medidas identificadas (368 no total e para as quais se previa principalmente tarefas de harmonização) permaneciam pendentes de tratamento nesta data.¹⁵ Estas se concentravam em alimentos, produtos farmacêuticos, higiene vegetal e especificações técnicas de produtos industriais.^{16/17}

¹² Enquanto que a delegação argentina sustenta que para isso é necessária a aprovação prévia a nível quadripartite, para a brasileira não é necessário regulamentar este procedimento. As delegações do Paraguai e Uruguai, por sua parte, não estão de acordo com o requisito de autorização prévia sugerido pela Argentina.

¹³ As denúncias se referiram a produtos elaborados na China (bicicletas) e no México (têxtis, calçados e maquinaria agrícola).

¹⁴ Pela resolução 9/97 do GMC foram excluídas as medidas de natureza tributária (impostos internos, tratamento fiscal discriminatório) da lista de restrições e medidas não-tarifárias. Ditas medidas serão tratadas no âmbito do grupo ad hoc sobre políticas públicas que afetam a competitividade.

¹⁵ 60% das medidas pendentes são a harmonizar, 12,5% a eliminar, 10% a classificar, 9% foram parcialmente harmonizadas e 8,5% restante corresponde a outro tipo de tratamento.

¹⁶ Estas tarefas se desenvolvem no âmbito dos subgrupos de trabalho, fundamentalmente no SGT N° 3 “Regulamentos Técnicos” e SGT N° 8 “Agricultura”. Na reunião de Montevideu, o GMC aprovou as novas pautas negociadoras do SGT N° 3, reprogramando as tarefas com prazos entre julho de 1998 e dezembro de 1999.

¹⁷ Para certos casos, o tratamento deve ser prioritário devido a que as assimetrias estão ocasionando obstáculos significativos ao comércio intrazona, fundamentalmente alimentos, onde a ausência de reconhecimento mútuo dos sistemas de controle está gerando demoras na liberação das cargas nas fronteiras.

Com relação às medidas finalizadas, se observa que pouco menos da metade foram harmonizadas (43%), 27% foram justificadas e 16% eliminadas (por serem incompatíveis com a OMC ou porque restringem significativamente o comércio). As restantes foram excluídas (por duplicação, por não corresponder ou por inexistência) ou porque são medidas com tratamento regional (foram eliminadas para o comércio intrazona mas não para o extrazona).

As tarefas de harmonização tiveram como resultado a elaboração de vários regulamentos técnicos onde se estabelecem as características que devem cumprir os produtos e/ou processos de produção. Ditos regulamentos têm como objetivo eliminar as barreiras técnicas ao comércio intrazona, garantindo o cumprimento de certas condições em matéria de saúde, segurança, proteção do meio ambiente e do consumidor em compatibilidade com as normas da OMC. Estes regulamentos, uma vez aprovados pelo GMC, devem ser incorporados ao ordenamento jurídico de cada um dos Estados Membros mediante a promulgação de atos administrativos e, nos casos onde seja necessário, através de um procedimento legislativo.¹⁸ Mas este processo vem avançando muito lentamente, gerando conflitos em alguns setores como o de alimentos e medicamentos. No caso dos medicamentos, a Argentina apresentou uma reclamação ante a CCM solicitando a internação da resolução normativa MERCOSUL relacionada com o registro e comercialização de medicamentos importados de intrazona que são similares aos registrados e elaborados nos respectivos países.¹⁹

Na reunião de Fortaleza, de dezembro de 1996, o GMC havia recomendado que fosse dado tratamento prioritário para as tarefas de eliminação e/ou harmonização das medidas e restrições não tarifárias. Nesta oportunidade, os subgrupos e comitês técnicos foram instruídos para definir, antes de 31 de julho de 1997, a data em que as restrições e medidas não tarifárias identificadas podiam ser eliminadas ou harmonizadas. Diante do não cumprimento desta orientação, o GMC instruiu, em junho, que a CCM apresentasse na sua reunião de dezembro de 1997 um relatório contendo o prazo máximo de conclusão do tratamento de cada medida. Esta instrução não pôde ser cumprida.

Na reunião de dezembro de 1997, o CMC insistiu na necessidade de acelerar o processo de eliminação e/ou harmonização das restrições e medidas não-tarifárias. Para isso, determinou que as medidas e restrições não-tarifárias já identificadas para a sua eliminação deveriam o ser antes de 30 de maio de 1998. Mesmo assim, o CT 8 deverá levar à CCM um relatório antes de 31 de março de 1998, incluindo uma lista das medidas e restrições não-tarifárias pendentes que requeiram tratamento prioritário por seus impactos negativos sobre o comércio intrazona (o prazo limite previsto para o tratamento de ditas medidas é até 31 de dezembro de 1998).

No âmbito do CT 8 os técnicos estão trabalhando no aperfeiçoamento da base de dados sobre medidas e restrições não tarifárias que foi desenhada em colaboração com a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, a fim de melhorar a administração e coordenação das informações. Uma das tarefas em curso é a atualização das medidas nacionais vigentes, especificando a sua cobertura (produtos afetados) e a sua base legal. Mesmo assim, deu-se início às tarefas de classificação preliminar das medidas e restrições de acordo com as normas da OMC (os acordos de aplicação sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Obstáculos Técnicos ao Comércio e os Artigos XX e XXI do GATT/94) com vistas a futuras negociações com terceiros países. O CT 8 recebeu a instrução de finalizar as tarefas de classificação antes de 30 de junho de 1998.

¹⁸ Os Estados Parte têm um prazo de três meses para promulgar os atos administrativos que correspondam para a internação do Regulamento Técnico MERCOSUL. Este prazo não rege no caso que se requeira um procedimento especial para sua incorporação.

¹⁹ A delegação argentina decidiu suspender, em abril de 1997, a reclamação ante o compromisso assumido pelo Brasil e Paraguai de incorporar estas normativas nos respectivos ordenamentos jurídicos. Não obstante, até o momento este trâmite não tinha sido cumprido pelo Brasil.

No transcurso de 1997, a agenda de negociação também foi afetada por novas medidas que despertaram reações internas. No primeiro semestre do ano, o principal conflito girou em torno das restrições nos prazos de financiamento das importações estabelecidas pelas autoridades brasileiras. Finalmente, os demais Estados Membros do MERCOSUL conseguiram ser excluídos da medida.²⁰ Recentemente, o governo brasileiro estabeleceu que as importações de vários produtos -entre os quais se encontram laticínios, cereais, combustíveis, minérios e alguns têxteis- deveriam ser previamente autorizadas pelas Secretarias de Comércio e Agricultura, sob o argumento de deficiências nos controles fitozoossanitários das importações. Apesar de que os demais membros do MERCOSUL foram informados de que tais restrições não seriam aplicadas ao comércio intrazona, até o início de janeiro esta decisão não estava formalizada, havendo apenas uma notificação às alfândegas. Aparentemente, uma das razões desta medida foi o interesse em desestimular a “triangulação” de produtos lácteos subsidiados procedentes da União Européia através da Argentina e do Uruguai.²¹

Em conclusão, a experiência recente do MERCOSUL mostra que é necessário acelerar a instrumentação de um cronograma para a conclusão do tratamento das medidas e restrições não tarifárias, dando prioridade àquelas que constituem um obstáculo ao comércio intrazona. Igualmente, é importante que os Estados Membros adotem as medidas pertinentes para incorporar nos seus ordenamentos jurídicos os regulamentos técnicos harmonizados. A falta de prazos peremptórios e de sanções por não cumprimento têm facilitado uma fratura na sequência “harmonização-implementação”. Finalmente, a experiência do último ano revela o aumento da importância do respeito ao compromisso de não aplicar novas medidas que possam restringir os fluxos de comércio intrazona e, especialmente, de cumprir com o requisito da consulta prévia.

D. Setores especiais

A peculiaridade do tratamento dos setores especiais no MERCOSUL é uma resposta à existência de importantes assimetrias nas regulamentações públicas nacionais e à importância de destes setores do ponto de vista do emprego ou das economias regionais. Efetivamente, tanto o setor açucareiro como o automobilístico são exemplos de atividades em que prevalecem diferentes regimes de política pública, em cada um dos países, e de interesses privados de peso e bem organizados. O desenho de uma equação que incorpore os interesses básicos dos principais atores envolvidos constitui um dos principais desafios do MERCOSUL no próximo biênio.

Setor açucareiro

Na cúpula de Montevideu, o GMC reiterou as resoluções aprovadas pelo Dec. 16/96 de dezembro de 1996 referentes à elaboração de uma proposta que incluía a liberalização gradual do comércio intrazona para os produtos do setor açucareiro e a neutralização das distorções que possam resultar das assimetrias nas políticas nacionais. Este setor permanecerá excluído do livre comércio intrazona e das políticas comuns até o ano 2001. Nesta oportunidade, não foram definidos prazos para concluir as negociações, mas aceitou-se “realizar os máximos esforços para dar cumprimento a ambas as resoluções em breve”. A partir de janeiro de 1998, os governos da Argentina e do Brasil se reunirão para começar a quantificar as assimetrias existentes.

²⁰ A meados de outubro o governo brasileiro dispôs a prorrogação da isenção outorgada aos países do MERCOSUL, Chile e Bolívia até 28 de fevereiro de 1998.

²¹ No fim do mês de novembro o governo paraguaio também pôs em prática um controle mais rigoroso sobre produtos frutihortícolas importados da Argentina e do Brasil, em resposta a medidas similares aplicadas contra exportações locais a esses países. De acordo com o anúncio, esta medida seria aplicada mesmo quando os carregamentos viessem acompanhados dos certificados fitossanitários correspondentes.

Em dezembro de 1996, o GMC havia instruído o grupo *ad hoc* do setor açucareiro para que concluísse até 31 de maio de 1997 uma definição do regime de adequação à união aduaneira correspondente ao setor açucareiro. Mas as divergências entre os países membros, fundamentalmente entre Argentina e Brasil, impediram que se alcançasse resultados concretos.²² O conflito açucareiro se acentuou quando o Congresso argentino aprovou, em abril de 1997, uma lei que condiciona a redução das tarifas para o comércio intrazona de produtos do setor à eliminação das distorções derivadas do programa brasileiro para o setor álcool-açucareiro. O Poder Executivo tentou sem sucesso modificar a lei, propondo em seu lugar a utilização de medidas de defesa comercial em caso de prejuízo ou ameaça de prejuízo. Os temores do setor privado argentino ante a iminência do prazo para concluir a proposta de um regime comum do MERCOSUL para o setor provavelmente explicam a atitude de precaução dos legisladores. Mesmo que a constitucionalidade da norma seja matéria de debate, a sua promulgação mostra a sensibilidade da questão.

Setor automobilístico

Por recomendação dos ministros de Indústria do MERCOSUL, o CMC decidiu na cúpula de Montevideu prorrogar até 30 de abril de 1998 o prazo para definir o regime automobilístico comum que deverá entrar em vigência em 1º de janeiro do ano 2000.²³ De acordo com a resolução tomada em Ouro Preto pelo CMC, este regime deverá contemplar essencialmente a liberalização total do comércio intrazona, uma TEC e a ausência de incentivos nacionais que distorcem a competitividade na sub-região.²⁴ O CMC encomendou, na reunião de dezembro, que também seja definida uma proposta para a negociação de regras de acesso aos mercados dos países com os quais o MERCOSUL está negociando ou já celebrou acordos de livre comércio.

Sem dúvida, um dos temas mais conflitantes será o tratamento dos incentivos nacionais que influenciam a competitividade na sub-região. Como no caso do setor açucareiro, o governo argentino se inclina a tratar os incentivos ao setor automobilístico de maneira simultânea com as questões relativas ao livre comércio intrazona, associando a vigência de um regime de livre comércio com a ausência de incentivos setoriais diferenciais. Esta perspectiva não é compartilhada pelos negociadores brasileiros, os quais sustentam que o tema dos incentivos diferenciais devem ser tratados no Grupo *Ad Hoc* sobre Políticas Públicas que Afetam a Competitividade, como se tem feito em todos os casos em que ocorrem situações similares.

A Argentina também propôs que se analise um regime de transição ao livre comércio intrazona mantendo algum nível de intercâmbio compensado até o ano 2003, proposta que não foi apoiada pelos negociadores brasileiros. Onde existe consenso é em relação ao nível da TEC, que os dois sócios principais do MERCOSUL colocam no patamar de 35% consolidado ante a OMC. No caso de autopeças se encomendou o estudo do nível da TEC a um dos grupos técnicos criados no âmbito do Comitê Técnico N° 9.

²² A delegação argentina propôs que se continue cobrando a mesma tarifa para as importações de açúcar, já seja que estas provenham de extrazona ou de intrazona (margem de preferência regional de 0%) até tanto se determine o nível do subsídio no Brasil e o mecanismo para neutralizar as distorções. A delegação paraguaia propôs a manutenção do regime atual para o comércio intrazona até 1º de janeiro de 2001, tal como estava previsto, começando a partir de essa data um processo de redução progressiva num prazo de cinco anos. A proposta das delegações do Brasil e do Uruguai consiste numa liberalização gradual do comércio intrazona a partir de 1º de janeiro de 1998, para alcançar uma margem de preferência tarifária de 100% a partir do ano 2001.

²³ O Comitê Técnico N° 9 "Setor Automobilístico" devia ter levado uma proposta de regime comum automobilístico antes de 31 de dezembro de 1997.

²⁴ Outros elementos que deverão ter-se em conta para esta tarefa se referem ao regime de importação de partes e peças para terminais e fabricantes de autopeças, o regime de importação de veículos, os índices de conteúdo regional, as regras de proteção ao meio ambiente e de segurança do usuário e um mecanismo de transição de regimes nacionais ao regime comum incluindo a harmonização dos mecanismos de promoção existentes.

Outro grupo técnico está analisando o tema do índice de conteúdo regional do futuro regime automobilístico comum. Existe consenso técnico de que o índice meça um mínimo conteúdo regional (e não o conteúdo importado) utilizando como base para o cálculo o valor do veículo “ex-fábrica” antes de impostos. A medição seria feita por modelo, contemplando certa flexibilidade para os modelos novos. O grupo técnico realizará um estudo sobre o conteúdo importado na fabricação de autopeças para estabelecer uma regra de origem para o setor automobilístico. O índice de conteúdo nacional constitui uma das principais assimetrias entre os regimes automobilísticos da Argentina e do Brasil, dado que as formas de medição são diferentes. Isto tem motivado a reclamação dos fabricantes de autopeças argentinos que sustentam que com o sistema atual estão sendo considerados como nacionais veículos terminados com quase 90% de componentes importados. Por tal motivo, solicitam que as autopeças importadas sejam medidas em base ao valor total das autopeças, como se faz no Brasil, e não em relação ao valor do veículo terminado (incluindo gastos administrativos e margem de lucro).

Mesmo assim, se analisou a possibilidade de dar certa flexibilização ao índice de conteúdo regional para o Uruguai e o Paraguai com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria automobilística nestes países. Esta exceção se limitaria a um volume negociado previamente.

E. Incentivos às exportações

As assimetrias em matéria de incentivos às exportações entre os sócios principais do MERCOSUL continuam provocando reclamações. As divergências entre ambas as economias vêm se acentuando nos últimos anos devido a que enquanto o governo argentino se viu obrigado a cortar benefícios por considerações orçamentárias, o governo brasileiro anunciou novas medidas de apoio creditício e fiscal para estimular as exportações (em princípios de 1997, o governo brasileiro ampliou a cobertura do Programa de Financiamento de Exportações - PROEX). Recentemente, e diante da preocupação com a desvalorização das moedas asiáticas, o governo argentino anunciou, entre outras medidas, a abertura de uma linha de financiamento pelo Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE) de US\$ 500 milhões a um prazo de 8 anos e uma taxa de juros de 7,11% anual, da qual poderão se beneficiar as exportações a extrazona. Apesar dessa iniciativa, as assimetrias entre ambos os países continuam sendo importantes.

No curso de 1997 os incentivos às exportações concedidos pelo governo brasileiro foram pela primeira vez objeto de duas consultas apresentadas pela Argentina no âmbito da CCM. Efetivamente, a Argentina solicitou às autoridades brasileiras que os incentivos creditícios às exportações dirigidas ao MERCOSUL se limitem unicamente aos bens de capital, tal como o estabelece a resolução normativa do MERCOSUL na matéria.²⁵ Como parte das medidas tendentes a reduzir o déficit comercial, o governo brasileiro havia promovido, em princípios do ano, uma ampliação dos produtos abrangidos pelo PROEX, embora o problema fosse na realidade anterior a esta medida. Os argentinos também solicitaram a não aplicação dos incentivos fiscais dados às exportações brasileiras através da restituição dos impostos PIS/Pasep e COFINS com um crédito sobre o Imposto aos Produtos Industrializados (IPI). O argumento é que estes impostos não se enquadram na categoria de impostos indiretos (mas sim de contribuições sociais), com o qual sua restituição não seria admissível nas exportações intrazona.

F. Políticas públicas que afetam a competição

As assimetrias de política pública que existem entre os Estados Membros e a resistência dos respectivos governos de abdicar autoridade na matéria, explicam o escasso avanço registrado até o momento neste tema. Em fins de dezembro de 1996, o CMC havia decidido criar o Grupo *Ad Hoc* sobre Políticas Públicas que

²⁵ Os Estados Parte aceitaram não utilizar incentivos às exportações intrazona a exceção do financiamento às exportações, da devolução ou isenção de impostos indiretos e dos regimes alfandegários especiais, que poderão ser aplicados com certas restrições.

Afetam a Competição, encomendando-lhe a tarefa de revisar e, se fosse necessário, redefinir os critérios, procedimentos, âmbito das medidas estabelecidas originalmente, como também assegurar a disciplina das políticas públicas que distorcem a competição.²⁶ O tema das políticas públicas vinha sendo tratado na CCM desde princípios de 1995, embora neste âmbito só se tivesse conseguido um intercâmbio de informação e idéias sobre diferentes critérios que pudessem ser empregados para guiar o processo de eliminação ou de harmonização das medidas.

No entanto, e apesar da importância do tema, o grupo *ad hoc* se reuniu só em duas oportunidades no transcurso de 1997, sem alcançar resultados substantivos a respeito do que já tinha sido discutido no âmbito da CCM. Um obstáculo central é que as matérias sob tratamento requerem de decisões políticas sem as quais os trabalhos técnicos não podem avançar.

Na sua primeira reunião, as delegações aceitaram elaborar uma lista consolidada que seria tomada como universo de referência para o processo de negociação. Nessa oportunidade, foram discutidos um conjunto de critérios preliminares (equidade, globalidade, compatibilidade com a união aduaneira, não discriminação e conformidade com a normativa OMC), mas não chegou a precisar o seu alcance nem a sua definição. Também foram trocadas opiniões sobre o procedimento a ser utilizado nas negociações. Não obstante, as tarefas propostas não puderam ser cumpridas nos prazos estabelecidos.²⁷

Em alguns casos, a existência de assimetrias de políticas ou de regulações públicas resultou na apresentação de consultas e reclamações ante a CCM, referidas fundamentalmente a denúncias de tratamento fiscal discriminatório às importações. O Brasil, e principalmente o Uruguai, têm sido os principais destinatários destas reclamações que, em sua grande maioria, foram originadas por apresentações da Argentina.²⁸ Também houve, em princípios de 1997, uma consulta apresentada pela Argentina ao Brasil solicitando o tratamento nacional para os fornecedores do MERCOSUL numa licitação internacional. Em dezembro de 1997, a Argentina iniciou uma reclamação contra o Brasil sobre os subsídios à produção e exportação de carne suína, tema que naquela ocasião foi objeto de uma consulta.²⁹ As delegações do Uruguai e do Brasil sustentam que os países sócios devem se comprometer a não recorrer a mecanismos de solução de controvérsias para os temas que são objeto de tratamento no grupo *ad hoc*. Mas a delegação argentina, como se deduz da sua atuação, não está de acordo com esta proposta.

O setor de couros tem sido um dos que tem apresentado problemas. Em dezembro de 1997, foi prorrogada a vigência do grupo *ad hoc* Couros do Subgrupo de Trabalho N° 7 "Indústria" para até 30 de junho de 1998. Este grupo *ad hoc* deverá levar ao GMC uma proposta de tratamento para o setor couro-calçado-manufaturas que deverá contemplar a identificação de políticas setoriais que possam afetar a competitividade do setor.³⁰ O

²⁶ Chegou-se a elaborar uma lista consolidada incluindo medidas de natureza creditícia, tributária, associadas a regimes de compras governamentais e outras medidas.

²⁷ O cronograma propunha finalizar até 30 de setembro de 1997 a definição do conteúdo, critérios, metodologia e procedimentos. Em 31 de dezembro de 1997, seria levado um acordo sobre a classificação das políticas públicas, o programa de negociação e a data de conclusão.

²⁸ Permanecem pendentes de solução três reclamações apresentadas pela Argentina ao Uruguai sobre discriminação fiscal às importações de bebidas e cigarros. No caso de cigarros decidiu-se levar ao GMC. A delegação uruguaia sustenta que as reclamações são improcedentes dado que são temas que estão sendo negociados no âmbito de um grupo *ad hoc* do GMC.

²⁹ Por não ter chegado a um consenso na CCM, convocou-se um comitê técnico de acordo com o disposto no artigo 2 do Anexo ao Protocolo de Ouro Preto.

³⁰ O grupo *ad hoc* foi constituído em dezembro de 1996 com o mandato para elaborar uma proposta antes de 30 de abril de 1997, data que foi sucessivamente prorrogada. Com a nova prorrogação decidiu-se modificar o mandato do grupo *ad hoc* de maneira de não dar por certa a existência de políticas setoriais que afetam a competitividade.

conflito no setor de couros surge a partir dos questionamentos ao imposto que aplica a Argentina às exportações de couro e *wet blue* com o objetivo de estimular o processamento local. A esse respeito, o governo argentino decidiu retomar a partir de 1º de julho de 1997, o cronograma de redução dos direitos de exportação vigentes para o comércio intrazona dos produtos mencionados, diminuindo o imposto de 15 para 8%. Não obstante, os argentinos manifestaram a necessidade de suspender o cumprimento do cronograma enquanto se realizam os estudos sobre competitividade e até enquanto não sejam harmonizados os incentivos.³¹ Os uruguaios e brasileiros manifestaram que também apresentarão um cronograma de redução de seus respectivos direitos, mas só quando seja harmonizada a base de cálculo sobre a qual se aplicam. Diante destas divergências as delegações aceitaram discutir a harmonização dos impostos à exportação vigentes através de um cronograma único e com idênticas fórmulas e bases de cálculo.

Devido a uma proposta argentina, os regimes de compras governamentais terão um âmbito específico de negociação.³² O CMC decidiu criar, em dezembro de 1997, um grupo *ad hoc* sobre compras governamentais com o fim de elaborar um regime de compras governamentais de bens e serviços no MERCOSUL, que inclua disposições a respeito da cobertura, tratamento nacional, disciplinas e procedimentos relacionados com a transparência e com os aspectos institucionais conexos. Não foram estabelecidos prazos para realizar estas tarefas.

G. Protocolo de Defesa da Competição (PDC)

Depois da assinatura do Protocolo de Defesa da Competição (PDC) em dezembro de 1996, se registraram alguns avanços na sua implementação.³³ Efetivamente, durante 1997, as tarefas do Comitê Técnico N° 5 “Defesa da Competição” estiveram basicamente orientadas à regulamentação do protocolo. O anteprojeto do Regulamento está praticamente pronto e possivelmente será aprovado no primeiro semestre de 1998. O regulamento, que estabelece os procedimentos para a implementação do protocolo, só será operativo quando este último instrumento tiver sido ratificado pelos Parlamentos e entrado em vigor.

Um tema pendente de discussão é a assistência estatal às empresas. O Protocolo aprovado em dezembro de 1996 incluiu o tema das ajudas estatais no capítulo das disposições transitórias. No capítulo 7, os Estados Membros se comprometeram a elaborar normas e mecanismos comuns que disciplinem as ajudas do Estado que possam distorcer a concorrência no prazo de dois anos desde a entrada em vigência do Protocolo. Durante 1997, no entanto, não houve avanços neste sentido e os Estados Membros decidiram que este tema será tratado no primeiro trimestre de 1998, junto com o de Concentrações.

A falta de vigência do PDC habilita as autoridades nacionais a aplicar os instrumentos nacionais de “alívio comercial”, especialmente a legislação nacional em matéria de direitos anti-*dumping*. O uso ativo que a Argentina tem feito deste recurso tem sido um motivo de preocupação para as autoridades brasileiras, as

³¹ No âmbito do grupo *ad hoc* estão sendo levados adiante estudos sobre a competitividade do setor couros em base aos benefícios concedidos pelos Estados nacionais e provinciais em cada país.

³² Nesta oportunidade, o resto dos países do MERCOSUL se opôs a esta proposta, argumentando que o tema está incluído na agenda do Grupo Ad Hoc de Políticas Públicas que afetam a Competição.

³³ Em junho de 1997 o CMC aprovou um anexo ao PDC estabelecendo a quantificação do valor das multas previstas em dito Protocolo, as que serão equivalentes até 150% dos lucros obtidos com a prática infratora, até 100% do valor dos ativos envolvidos ou até 30% da faturação bruta das empresas no seu último exercício, excluídos os impostos.

quais têm manifestado que a existência de um número tão significativo de investigações está afetando o comércio intrazona.³⁴

Também tem havido discussões em torno do procedimento de intercâmbio de informação sobre as investigações anti-*dumping* intrazona. Neste sentido, o Brasil apresentou uma proposta de revisão da Resolução Nº 5/95 da CCM (que trata sobre este procedimento). Para a Argentina, a proposta brasileira vulnerabilizaria o princípio de confidencialidade previsto no Acordo Anti-*dumping* da OMC e impediria garantir ao solicitador e ao governo do país importador o exercício pleno dos direitos contemplados no Acordo e os derivados das legislações nacionais. Não obstante, para a delegação brasileira sua proposta consiste apenas na regulamentação do Protocolo de Defesa da Concorrência, que é o marco jurídico para o tema no âmbito do MERCOSUL e não contradiz a legislação da OMC. A discussão em torno desta questão não terminou e a CCM considerará a proposta brasileira nas primeiras reuniões de 1998.

³⁴ Um caso controvertido surgiu em relação à investigação anti-*dumping* que a Argentina está realizando sobre exportações brasileiras de motocompressores herméticos para refrigeração doméstica. De acordo com o governo brasileiro, a investigação tinha sido concluída com a recomendação de aplicação de direitos anti-*dumping* apesar da constatação, na fase anterior do procedimento, de que o prejuízo não é causado pelos preços praticados pela empresa brasileira. Para a delegação argentina ante a CCM, a investigação anti-*dumping* ainda não está concluída, já que não existe resolução ministerial a respeito. Como resposta, o Brasil considera que não existem justificativas para que a investigação não esteja encerrada.

CAPÍTULO IV. POLÍTICAS COMUNS

Contrariamente aos progressos em relação à livre circulação de bens, em 1997 a implementação efetiva de políticas comuns não registrou grandes avanços. A Tarifa Externa Comum (TEC) foi aumentada transitoriamente em três pontos percentuais no fim do ano, mas deixou aberta a possibilidade de que cada país implemente tal decisão como considere mais conveniente, introduzindo novas brechas na vigência efetiva da TEC. Por outro lado, não foram registrados progressos na adoção efetiva do Código Aduaneiro Comum e se produziram lentos avanços na implementação dos controles integrados de fronteira, explicados principalmente pelas restrições orçamentárias para enfrentar as obras de infra-estrutura requeridas. Em dezembro de 1997, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou o marco normativo para elaborar o Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra as Importações Objeto de Dumping Procedentes de Países Não Membros do MERCOSUL, como passo prévio para a elaboração deste último.

A. Tarifa externa comum (TEC)

A novidade mais importante de 1997 no que se refere à TEC, foi a decisão tomada na última reunião do CMC de aumentá-la transitoriamente (até 31 de dezembro do ano 2000) em três pontos percentuais.³⁵ Esta decisão dá um alto grau de discricionariedade nacional no uso do principal instrumento de política comercial comum da união aduaneira. Esta discricionariedade se manifesta em que cada um dos Estados Membros está autorizado a subir a TEC na magnitude e pelo período que considere necessário, com a única restrição de que o aumento não poderá superar os três pontos percentuais, ser prolongado além de 31 de dezembro do ano 2000 ou cobrir produtos incluídos nas exceções comuns. O aumento começou a reger no Brasil desde meados de novembro e foi apresentado como parte do pacote de medidas fiscais anticrise tomadas para enfrentar os efeitos das turbulências nos mercados asiáticos.³⁶ Para o governo argentino esta medida representou uma alternativa para compensar a eliminação da taxa de estatística de 3%, tal como exigia a resolução de um painel da OMC.³⁷

Por outro lado, os países membros continuam cobrando a tarifa externa comum para as importações de extrazona que entram por outro Estado Membro e que já tributaram o direito correspondente. O problema central é a inexistência de mecanismos de localização da arrecadação aduaneira e a falta de uma norma clara que indique quais são os procedimentos para o caso em que se tenha que cobrar a diferença entre a tarifa nacional e a TEC se o produto entra por um país sócio e logo é reexportado para outro que o tem isento em regime de convergência descendente. No âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) foi realizado, durante o primeiro semestre de 1997, um relatório especial onde se analisou o alcance da resolução normativa do MERCOSUL vigente na matéria (Artigos 82 a 84 das Normas de Aplicação sobre Despacho Aduaneiro de Mercadorias, Dec. 16/94 do CMC) mas não se chegou a um entendimento comum.

Os países membros têm discutido a possibilidade de elaborar um regime especial para a importação de bens de capital não produzidos na região, mas não chegaram a um acordo para o fazer em forma comum. No Brasil existia um regime com estas características (“ex-tarifários”) desde começos dos anos noventa, que isentava do pagamento de tarifas de importação os bens de capital não produzidos nesse país. Nessa

³⁵ Alguns animais vivos, peixes, ovos, produtos de origem animal, plantas, hortaliças, legumes, cereais, oleaginosas, combustíveis e óleos minerais e produtos editoriais foram isentos deste aumento.

³⁶ A medida foi adotada em meados de novembro, a partir de um acordo realizado entre os Ministros de Economia e Presidentes dos Bancos Centrais do MERCOSUL. Posteriormente, foi adotada formalmente na reunião do CMC de dezembro de 1997.

³⁷ O governo argentino está apelando da decisão do painel da OMC.

oportunidade, este regime permitiu reduzir as assimetrias com a Argentina que tinha uma tarifa de 0% para as importações de bens de capital, fossem ou não produzidos localmente. A meados de 1996, o governo argentino decidiu subir a TEC dos bens de capital para 14% por razões fiscais, através de um adiantamento do cronograma de convergência à TEC. Um ano depois (julho de 1997), o governo brasileiro decidiu seguir os passos da Argentina ao eliminar o regime de “ex-tarifários”, fixando uma alíquota de 17% às importações de bens de capital (que deverá convergir a 14% no 2001). Esta medida foi adotada com o fim de conter o crescente déficit comercial. Estas assimetrias voltaram a se manifestar quando em dezembro de 1997 o governo argentino anunciou uma redução de 14 para 6% na tarifa para as importações de bens de capital não produzidos no MERCOSUL.

No âmbito do Comitê Técnico Nº 1, no transcurso de 1997, os trabalhos de ajuste da Nomenclatura Comum MERCOSUL e dos níveis da TEC e a preparação de ditames de classificação de mercadorias continuaram sendo desenvolvidos. Em 1997 os países membros também adotaram reduções tarifárias no marco do regime de ações pontuais por razões de abastecimento.

No que se refere às tarefas de harmonização dos instrumentos de política comercial comum extrazona do setor têxtil, durante 1997 o Comitê Técnico Nº 10 da CCM se limitou a realizar um intercâmbio de informação referida aos instrumentos de política comercial e outras disposições que afetam o comércio têxtil (por exemplo, medidas anti-*dumping*) vigentes em cada país, ademais de uma análise do comércio exterior. No entanto, as divergências entre os países membros continuam dificultando um acordo sobre política comercial comum. O setor privado propôs que se fixe uma TEC de 35% para as confecções, nível máximo consolidado ante a OMC.

B. Assuntos aduaneiros

Em matéria de assuntos aduaneiros, durante o segundo semestre de 1997, a atividade se concentrou no aperfeiçoamento dos instrumentos que permitem adotar procedimentos e normas comuns. Assim, em junho de 1997, a CCM instruiu ao Comitê Técnico Nº 2 “Assuntos Aduaneiros” a dar prioridade à conclusão do Protocolo Adicional ao Código Aduaneiro do MERCOSUL (CAM), e dar atenção ao Documento Único Aduaneiro do MERCOSUL (DUAM) e à Norma Aduaneira Simplificada para Pequenas e Médias Empresas. Este último projeto, apresentado pelo Paraguai, finalmente não prosperou devido a que alguns Estados Membros não consideraram necessário uma norma específica para Pequenas e Médias Empresas. Por outro lado, o GMC, na reunião de setembro de 1997, ratificou a decisão da CCM de concluir o Protocolo Adicional ao CAM, estabelecendo como prazo dezembro de 1997.

A importância do Protocolo Adicional ao CAM deriva das dificuldades que oferece a aplicação do Código Aduaneiro tal como fora aprovado em Ouro Preto (dezembro de 1994). Estas dificuldades exigem modificações substanciais no CAM de modo a poder colocá-lo em prática. As dificuldades para avançar na elaboração do Protocolo Adicional têm a ver com a obtenção do consenso em temas tais como a definição do território aduaneiro (se o território aduaneiro inclui ou não as zonas francas) ou da TEC (diferenças em torno de se a nomenclatura forma parte ou não da tarifa).

Por outro lado, a definição que se adote para alguns conceitos poderia implicar em uma modificação na legislação interna de algum dos países membros. Este é o caso das infrações e multas alfandegárias: enquanto que na Argentina o contrabando é considerado delito, no resto dos Estados Membros é uma infração. A relevância dos temas a conciliar e a repercussão que o CAM terá nos planos fiscal e de comércio exterior dos Estados Membros têm impedido ao CT 2 de cumprir o prazo estipulado para a conclusão do Protocolo Adicional.

Para avançar na elaboração do Protocolo Adicional ao CAM, o CT 2 decidiu, em sua reunião de novembro de 1997, iniciar um processo de consultas internas em cada Estado Membro, em instâncias dos setores público e privado vinculadas ao comércio exterior. No entanto, para avançar na definição de alguns temas básicos o CT considera que será necessário dispor de definições políticas dos órgãos superiores do MERCOSUL. A questão relativa a se o CAM começará a reger durante o processo de consolidação da união aduaneira ou quando este tenha sido concluído também dependerá de uma definição política. Embora não se tenha fixado um cronograma para a finalização das tarefas referidas ao CAM se aceitou que as reuniões deverão manter um ritmo intenso.

A definição de um DUAM também não registrou avanço. Efetivamente, em agosto de 1997, o grupo *ad hoc* encarregado de elaborar foi suspenso devido a que os Estados Membros não chegaram a um acordo em torno aos dados que deveria incluir. Dadas as diferenças na informação que cada país desejava incluir no DUAM, a própria idéia de um documento único foi questionada. Outro fator que influenciou a paralisação das atividades em torno ao DUAM foram os altos custos das modificações das aplicações nos *softwares* aplicativos necessários para adotar a proposta. Em relação à informatização aduaneira entre os Estados Membros, embora não se tenha conseguido definir um sistema informático normatizado, foram realizados alguns avanços na adequação dos sistemas de cada alfândega a fim de melhorar sua comunicação.

Em agosto de 1997 o CT 2 também submeteu uma recomendação à CCM sobre uma norma referente à instrumentação de lacres sanitários harmonizados. Esta norma determina que cada Estado Membro empregará obrigatoriamente nas cargas de origem animal ou vegetal lacres zoofitossanitários harmonizados e inalteráveis que garantam a segurança e inviolabilidade das cargas. Na sua reunião do mês de setembro, a CCM aprovou este projeto mediante a resolução 17/97.

Finalmente, conseguiu-se um lento avanço em matéria de pontos de fronteira com controle integrado, tanto no que se refere à definição de novos pontos como à implementação dos já negociados. No transcurso de 1997 foram aprovados três novos pontos de fronteira com controle integrado, todos eles vinculando a Argentina e o Brasil: Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira, Andresito-Capanema e Santo Tomé-São Borja. Este progresso na fronteira Argentina-Brasil é importante dado que, apesar de serem os países que registraram maior volume de intercâmbio comercial, sua fronteira vinha registrando pouco avanço em matéria de controles integrados. Deve levar-se em conta, não obstante, que a declaração de novos pontos de controle integrado não implica que sejam implementados em forma imediata. Efetivamente, em termos de implementação se avançou em alguns pontos de fronteira entre o Brasil e o Uruguai e entre a Argentina e o Brasil, embora em alguns pontos desta última fronteira a implementação seja ainda parcial.³⁸ O lento avanço na implementação do controle integrado é explicado basicamente pela carência de infra-estrutura adequada, a qual não pode ser fornecida pelos países devido principalmente a razões orçamentárias.

Em novembro de 1997, os presidentes da Argentina e do Brasil assinaram um acordo para a criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Se espera que esta Comissão, junto com o Grupo de Trabalho Bilateral sobre Segurança de Fronteira, criado em abril de 1997, contribua para avaliar e propor procedimentos e soluções ágeis aos problemas fronteiriços.

³⁸ No caso de Paso de los Libres-Uruguaiana, o controle integrado de cargas funciona para as exportações argentinas/importações brasileiras no terminal alfandegário de Uruguaiana, mas não para as exportações brasileiras/importações argentinas. No caso de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, embora o controle integrado apareça como implementado, até agosto de 1997 os funcionários de migrações brasileiros não estavam atuando.

TABELA IV.1
CONTROLES IMPLEMENTADOS E NÃO IMPLEMENTADOS SEGUNDO PAÍSES
(setembro 1996/agosto 1997) a

Países	Trânsito vicinal e turístico				Cargas transportadas por							
					Caminhão				Trem			
	Sim		Não		Sim		Não		Sim		Não	
9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	9/96	8/97	
Argentina-Brasil	-	3 b	2	2	-	2c	2	4	-	1c	1	-
Argentina-Paraguai	1	1	1	1	2	2	-	-	-	-	1	1
Argentina-Uruguai	3	3	-	-	2	2	1	1	-	-	1	1
Brasil-Paraguai	-	-	3	3	-	-	3	3	-	-	-	-
Brasil-Uruguai	-	2	6	4	1	3	5	3	-	-	-	-
TOTAL	4	7	12	12	5	7	11	12	-	1	3	2

Fonte: Elaboração própria em base a atas do CT 2 de 1996 e 1997; Resolução 43/97 do GMC.

Notas: a, À a lista oficial de agosto de 1997 foi incorporada como atualização de dezembro de 1997 a implementação de controles integrados em Santo Tomé-São Borja e Andresito-Capanema (neste caso em Turismo e Trânsito Fronteiriço); b, no caso de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú os funcionários de imigrações brasileiros ainda não atuavam no controle integrado na cabeceira argentina; c, implementação parcial em Paso de los Libres-Uruguaiana.

C. Práticas desleais de comércio e salvaguardas

No transcurso de 1997, o Comitê Técnico N° 6 “Práticas Desleais e Salvaguardas” se dedicou à elaboração de um Marco Normativo do Regulamento Comum Relativo à Defesa contra as Importações Objeto de Dumping Procedentes de Países Não Membros do MERCOSUL, o que foi finalmente aprovado pelo CMC na sua reunião do mês de dezembro.³⁹ O marco normativo representa os entendimentos comuns dos Estados Membros respeito das normas da OMC sobre a aplicação de medidas anti-*dumping*. A partir deste marco a CCM deverá elaborar as normas complementares necessárias para a elaboração e aplicação do Regulamento Comum Anti-*dumping*.

Entre as considerações mais relevantes, os países membros aceitaram que quando um Estado Membro inicie uma investigação para a aplicação de uma medida anti-*dumping* contra importações de terceiros países deverá comunicar aos demais sócios de acordo aos mecanismos previstos pela OMC. Se um Estado Membro considera que as importações de extrazona realizadas por um sócio a preços de *dumping* estão prejudicando suas exportações, poderá solicitar através da CCM a realização de consultas com o objetivo de conhecer as condições dessas importações. Eventualmente, um Estado Membro poderá solicitar a um sócio que aplique medidas anti-*dumping* a seu favor, em cujo caso este último dará tratamento de acordo aos procedimentos estabelecidos pela OMC, que determinam que a decisão de dar curso ou não ao pedido corresponderá ao país importador (neste caso, o Estado Membro ao qual se faz o pedido).

O marco normativo está referido a duas instâncias: a técnica e a decisória. A instância técnica deverá velar pelo cumprimento das disposições do marco normativo e conduzir as investigações de acordo com os procedimentos estabelecidos. À instância decisória corresponderá decidir a abertura e aplicação das medidas em base aos relatórios da instância técnica. Os Estados Membros aceitaram aplicar medidas anti-*dumping* de acordo com as suas legislações nacionais até que o Regulamento Comum Anti-*dumping* seja aprovado (para o qual não há prazos estabelecidos), em conformidade com as disposições do marco normativo aprovado. Não obstante, se contempla a possibilidade de um período adicional de transição, logo após a aprovação do referido regulamento, durante o qual os países membros seguirão aplicando suas respectivas legislações na

³⁹ O tratamento das práticas desleais de comércio vinculadas aos fluxos intrazona está no Protocolo de Defesa da Concorrência aprovado pelo CMC em dezembro de 1996.

matéria. Este período teria como objetivo propiciar as condições de infra-estrutura técnica que possibilitem uma apropriada aplicação das disposições do Regulamento. Os países também coincidiram em estabelecer um programa de cooperação cujo objetivo é compatibilizar os procedimentos relativos à condução das investigações anti-*dumping*.

Por outro lado, no segundo semestre de 1997, o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS) esteve concentrado na elaboração do seu regulamento interno e dos formulários para o pedido de aplicação de medidas de salvaguarda. O CDCS foi criado em dezembro de 1996 (quando o CMC aprovou o Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas a Importações Provenientes de Países Não Membros do MERCOSUL), mas começou a funcionar em junho de 1997 quando a CCM aprovou suas funções, composição e atribuições. Ademais das tarefas mencionadas anteriormente, o CDCS deverá conduzir as investigações, elaborar informes e coordenar as consultas para a aplicação de medidas de salvaguarda pelo MERCOSUL como entidade única. Assim mesmo, deverá propor à CCM as normas complementares necessárias para a aplicação do Regulamento Comum sobre Salvaguardas.⁴⁰ As funções e atribuições do CDCS serão complementadas quando se conclua seu regulamento interno e se aprovem os regulamentos comuns de anti-*dumping* e direitos compensatórios, onde provavelmente tenha funções similares ao caso das salvaguardas. Neste sentido, em 1998 se retomariam as tarefas referentes à elaboração do Regulamento Comum sobre Subvenções e Medidas Compensatórias.

D. Defesa do consumidor

Após sucessivas prorrogações,⁴¹ na sua primeira reunião do ano (fevereiro de 1997) a CCM instruiu ao Comitê Técnico N° 7 “Defesa do Consumidor” finalizar a elaboração do Regulamento de Defesa do Consumidor em 30 de maio de 1997. No entanto, esta data foi novamente prorrogada devido a que os Estados Membros não conseguiam consenso nos diferentes temas em questão. A complexidade dos temas tratados e o amplo objetivo que contempla a agenda deste Comitê Técnico (todos os bens e serviços) foram as razões dadas para justificar a necessidade de uma nova prorrogação. Levando em consideração que o tema de defesa do consumidor foi tido como um dos requisitos fundamentais para o estabelecimento da União Aduaneira, em junho passado o Grupo Mercado Comum (GMC) instruiu à CCM para que o tema fosse tratado como ponto prioritário. Consequentemente, em agosto de 1997 a CCM manifestou a necessidade de finalizar o Regulamento para fins de 1997.

A partir desta meta, o CT 7 concentrou suas energias na busca de consenso para os diversos temas sem acordo, entre outros, o alcance e a interpretação do regulamento; os direitos básicos do consumidor (como a inclusão ou não como direito da inversão do ônus da prova); a oferta de produtos e serviços (como o alcance do conceito de serviços e de serviço público e o prazo de validade dos produtos); as práticas abusivas na oferta; a garantia contratual de produtos e serviços; a publicidade (harmonizar o conceito de publicidade abusiva); a proteção contratual e os contratos de adesão.

Com o objetivo de finalizar a elaboração do Regulamento em dezembro de 1997, os Estados Membros tinham aceitado que o tratamento dos temas mais conflitantes seriam adiados para uma etapa posterior à

⁴⁰ Suas disposições transitórias estabelecem que até 31 de dezembro de 1998 os países membros adotarão medidas de salvaguarda mediante a aplicação da legislação nacional na matéria e em conformidade com as disposições do Regulamento Comum de Salvaguardas. Após esta data o MERCOSUL poderá adotar uma medida de salvaguarda para um produto como entidade única ou em nome de um dos Estados Membros (neste caso a medida se limitará a esse país) seguindo as normas comunitárias.

⁴¹ De acordo com a Res. 126/94, o GMC tinha instruído ao Comitê de Defesa do Consumidor de apresentar um projeto de regulamento a meados de 1995. Posteriormente esse prazo foi prorrogado para novembro de 1995, data que foi adiada uma vez mais para novembro de 1996, este novo prazo tampouco pode ser cumprido.

aprovação do Regulamento, num prazo máximo de dois anos. Entre estes temas se encontravam alguns direitos básicos do consumidor, questões relativas à oferta de produtos e aos contratos de adesão, a proteção contratual em geral e a responsabilidade por prejuízos. Também num prazo de dois anos se deveria regulamentar o Protocolo. Por outra parte, se havia aceitado incluir um artigo no capítulo sobre Disposições Transitórias no qual se especificavam os artigos referidos à oferta de produtos cuja aplicação ficava em suspenso até que fosse elaborada sua regulamentação. Após a última reunião do CT, em novembro passado, o projeto consensual de Protocolo foi proposto à CCM para ser levado posteriormente ao GMC e ao CMC. Nessa mesma oportunidade foram submetidas também normas regulatórias referentes à qualidade dos produtos e dos serviços.

Apesar do esforço do CT 7 para cumprir com o prazo estipulado pela CCM, o Protocolo finalmente não foi aprovado devido à oposição da delegação brasileira. De fato, o Brasil considerou que o mandato outorgado pela CCM ao CT 7 não foi cumprido integralmente devido a que, dos 13 temas que deveria incluir o Protocolo (que foram listados pela CCM na sua XXII reunião), alguns não foram objeto de acordo e outros nem sequer discutidos pelo Comitê, razão pela qual sugeriu uma avaliação da metodologia utilizada para avançar na matéria. Mesmo assim, para o Brasil o documento acordado não atendia a orientação estabelecida no MERCOSUL, de acordo com a qual no processo de harmonização se terá como referência a legislação mais exigente e as normas internacionais: vale a pena esclarecer que o Brasil estima que a aprovação deste Protocolo implicaria em redução no grau de proteção ao consumidor dado pela legislação brasileira.⁴² Embora as delegações da Argentina, Paraguai e Uruguai tenham manifestado sua oposição à determinação do Brasil e sua vontade de levar o Protocolo à consideração do GMC, isto finalmente não aconteceu.

⁴² O projeto de Protocolo foi criticado por algumas instituições brasileiras de defesa do consumidor: na reunião do Foro Consultivo Econômico e Social de dezembro de 1997, na qual o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor manifestou sua oposição ao mencionado projeto.

CAPÍTULO V. HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E APROFUNDAMENTO

Na Declaração do Rio de Janeiro de abril de 1997, os presidentes da Argentina e do Brasil ressaltaram os temas do comércio de serviços e das compras governamentais como eixos para seguir avançando no processo de aprofundamento do MERCOSUL. Este compromisso teve como resultado a assinatura do Protocolo sobre o Comércio de Serviços na reunião do Conselho Mercado Comum (CMC), realizada em Montevideu no mês de dezembro de 1997 e a criação de um grupo *ad hoc* para se ocupar do tema das compras governamentais. Adicionalmente, foram registrados alguns progressos em matérias trabalhistas e sociais (como a assinatura do Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL), em matérias educativas e culturais e no plano institucional. Na área de meio ambiente ainda não se chegou a um consenso para a assinatura do protocolo adicional respectivo.

A. Protocolo sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL

Após três anos de negociações, o CMC aprovou na reunião de cúpula em dezembro o “Protocolo sobre Comércio de Serviços no MERCOSUL”. Com este instrumento os países sócios se comprometeram a liberalizar o comércio de serviços num prazo máximo de dez anos a contar do momento de sua entrada em vigor.⁴³ Como já se destacou, a liberalização do comércio de serviços foi identificada pelo Grupo Mercado Comum (GMC) como uma das áreas prioritárias para a consolidação e aprofundamento do processo de integração.

Para a elaboração do Protocolo de Serviços se teve em conta o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) da OMC e os compromissos assumidos pelos países do MERCOSUL no marco do acordo, além de outras experiências internacionais na matéria (como os acordos relativos a serviços do NAFTA). No Protocolo se estabelece que cada Estado Membro concederá de forma imediata e incondicional o tratamento de nação mais favorecida aos prestadores de serviços do MERCOSUL. O benefício de tratamento nacional, por sua parte, se restringe aos setores incluídos na lista de compromissos específicos, de acordo com as condições estabelecidas.

Serão beneficiários do tratamento preferencial os residentes do MERCOSUL que sejam nacionais ou tenham direito de residência permanente de acordo com a legislação do país membro correspondente. As pessoas jurídicas se beneficiarão do tratamento preferencial sempre que estejam constituídas ou organizadas conforme a legislação do país que corresponda, tenham nele a sua sede e desenvolvam ou programem operações comerciais substantivas no território desse ou de qualquer Estado Membro. Um Estado Membro poderá negar os benefícios derivados deste Protocolo a um prestador de serviços de outro Estado Membro prévia notificação e realização de consultas, quando aquele Estado Membro demonstre que o serviço está sendo prestado por uma pessoa física ou jurídica de um país que não é membro do MERCOSUL.

Na lista de compromissos específicos os governos deverão indicar os termos, limitações e condições em matéria de acesso aos mercados e tratamento nacional para cada prestação de serviços dessa lista (lista positiva que inclui reservas). As listas de compromissos específicos serão incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais em conformidade com os procedimentos previstos em cada Estado Membro.⁴⁴ Quando seja pertinente, cada Estado Membro especificará os prazos para a implementação dos compromissos, assim como sua data de entrada em vigor. Somente poderão modificar ou suspender os compromissos incluídos na

⁴³ O Tratado de Assunção (1991) estabeleceu a livre circulação de serviços mas os países membros não assumiram nessa oportunidade nenhum compromisso em matéria de prazos. O Protocolo entrará em vigor quando for ratificado pelo menos por três Estados Membros.

⁴⁴ Os Estados membros deverão tomar as medidas necessárias que estejam a seu alcance para que as obrigações e compromissos do Protocolo possam ser cumpridas pelos governos de instâncias inferiores (estados, províncias, municípios, etc.)

lista de compromissos específicos em casos excepcionais, com consulta prévia e consenso com a parte afetada sobre o tipo de medida e seu prazo de vigência.

Através de sucessivas rodadas de negociações anuais os países membros incorporarão progressivamente novos setores, subsetores ou atividades, assim como também irão reduzindo ou eliminando os efeitos desfavoráveis de medidas que provoquem um impacto sobre o comércio de serviços. Estas negociações terão como objetivo aprofundar os compromissos assumidos por cada país membro junto à OMC e terão uma ampla cobertura setorial e de modos de prestação. A metodologia a ser utilizada se baseará no intercâmbio de listas de pedidos e ofertas. Por instrução do GMC, o Grupo *ad hoc* sobre Serviços deverá finalizar com a negociação de compromissos específicos iniciais antes de 30 de junho de 1998. É provável que entre os primeiros setores nos quais se concluíam os compromissos específicos estejam os de telecomunicações e financeiro. Em ambos os casos existe uma dinâmica autônoma de liberalização associada ao processo de reforma estrutural (privatizações) que os países membros vem realizando.

Com relação aos aspectos institucionais, o Protocolo estabelece que a negociação em matéria de serviços é competência do GMC, que terá entre suas funções convocar e supervisionar as negociações de compromissos específicos, receber as notificações relativas à modificação ou suspensão de compromissos e avaliar periodicamente a evolução do comércio de serviços no MERCOSUL. Para cumprir com estas funções o GMC constituirá um órgão auxiliar regulamentando sua composição e modalidades de funcionamento. A aplicação do Protocolo, por sua parte, será responsabilidade da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), que será o âmbito de notificação de novas medidas de exceções ou que possam afetar o comércio de serviços. Ademais, a CCM deverá atender as consultas e reclamações em relação ao Protocolo. Por outro lado, o GMC aprovará os resultados das negociações em matéria de compromissos específicos, assim como qualquer modificação e/ou suspensão. As controvérsias que possam surgir em relação à aplicação, interpretação ou cumprimento dos compromissos estabelecidos no Protocolo serão resolvidos de acordo com os mecanismos de solução de controvérsias vigentes no MERCOSUL.

Em matéria de práticas anticompetitivas se aplicará o Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL. Mesmo reconhecendo que em determinadas circunstâncias as subvenções podem ter efeitos distorsivos sobre o comércio de serviços, aceitou-se a aplicação das disciplinas comuns que venham a ser estabelecidas, no futuro, pelos Estados Membros. O Grupo *Ad Hoc* sobre Serviços deverá concluir antes de 30 de abril de 1998 os anexos ao Protocolo relacionados com as disposições específicas setoriais nos setores que as necessitem.⁴⁵ Na elaboração destas disposições serão levados em consideração os anexos setoriais do AGCS (movimento de pessoas físicas fornecedoras de serviços, telecomunicações, transporte aéreo e setor financeiro) e as propostas dos subgrupos de trabalho do GMC, em particular as que tratem de comunicações, assuntos financeiros, transporte, trabalho, saúde, educação e turismo.

Os temas que estiveram sujeitos a um debate maior durante a última etapa da elaboração do Protocolo foram aqueles referidos às compras governamentais, à definição de pessoa jurídica, ao número de ratificações necessárias para a entrada em vigor do protocolo e às restrições sobre pagamentos e transferências no caso de crise de balanço de pagamentos. O Protocolo finalmente isentou as compras governamentais do tratamento de nação mais favorecida, tratamento nacional e compromissos de acesso a mercados, e estabeleceu que serão aplicados às mesmas as disciplinas comuns que sejam estabelecidas no MERCOSUL sobre a matéria.⁴⁶

⁴⁵ O SGTN° 5 "Transporte e Infra-estrutura" já elaborou as disposições específicas do setor transporte para o protocolo de serviços que estão sendo examinadas pelo grupo *ad hoc* de serviços.

⁴⁶ Como se destacou no capítulo III, a partir de uma proposta argentina, os regimes de compras governamentais terão um âmbito específico de negociação através da criação de um grupo *ad hoc* sobre compras governamentais. Este grupo *ad hoc* terá como objetivo elaborar um regime de compras governamentais de bens e serviços que inclua disposições sobre cobertura, tratamento nacional, disciplinas e procedimentos. Não foram estabelecidos prazos para realizar estas tarefas.

Em relação ao artigo sobre pagamentos, transferências e balanço de pagamentos, os Estados Membros aceitaram não o incluir no Protocolo. O grupo *ad hoc* resolveu levar o tema à consideração do GMC, o qual sugeriu que o mesmo deveria ser tratado pelos Presidentes dos Bancos Centrais e os Ministros de Economia dos Estados Membros a fim de estabelecer um mecanismo de consulta e decisão e, com isto, evitar que as restrições aos pagamentos e transferências impostas por motivos de balanço de pagamentos se tornem discriminatórias ou possam lesionar os interesses comerciais, econômicos e financeiros dos Estados Membros.

B. Assuntos trabalhistas e sociais

Em dezembro de 1997, o CMC aprovou mediante a Decisão Nº19/97, o “Acordo Multilateral de Previdência Social do MERCOSUL” e seu Regulamento Administrativo. Este Acordo, que já tinha sido discutido mas não aprovado em Fortaleza, em dezembro de 1996,⁴⁷ estabelece que os sistemas de previdência social reconhecerão os trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer dos Estados Membros os mesmos direitos e obrigações que os trabalhadores nacionais. Cada Estado Membro pagará as pensões previdenciárias e prestará assistência médica de acordo com a sua própria legislação. Este Acordo também estabelece que um Estado Membro poderá desvincular-se se assim o deseja fazer. No entanto, os direitos adquiridos em virtude deste Acordo não serão afetados.

O Acordo contempla a criação de uma Comissão Multilateral permanente cujas principais funções serão verificar a sua própria aplicação, a do Regulamento Administrativo e a de outros instrumentos complementares; efetuar eventuais modificações e normas complementares; e manter negociações, por um prazo de seis meses, para resolver as diferenças na interpretação ou aplicação do Acordo. Vencido este prazo, as diferenças serão resolvidas através do mecanismo de solução de controvérsias. O Acordo Multilateral é um dos primeiros resultados do MERCOSUL no âmbito social.

Ante a necessidade de contar com um instrumento que oriente a convergência dos objetivos sociais, em dezembro de 1996, o GMC ampliou a pauta negociadora do SGT Nº 10 “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Previdência Social” incorporando como uma nova tarefa a análise da dimensão social do processo de integração e a proposta de alternativas para sua formulação institucional.⁴⁸ Para este fim foi constituído dentro do SGT Nº 10 um Grupo *Ad Hoc* sobre Dimensão Social do MERCOSUL. Em fins de 1997 este Grupo *Ad Hoc* apresentou como recomendação ao SGT Nº 10 um projeto de Protocolo Sócio-Trabalhista do MERCOSUL, que por sua vez foi levado à consideração do GMC.

O projeto de Protocolo busca estabelecer os princípios básicos que, em matéria trabalhista, deveriam ser reconhecidos pelas legislações do trabalho de cada Estado Membro. Entre estes princípios básicos se recomenda incluir no Protocolo os direitos individuais e coletivos dos trabalhadores e dos empregadores, o fomento do diálogo social regional e tripartite e as políticas ativas para a criação de emprego e proteção contra o desemprego. Os pontos que ainda necessitam de consenso são vários e se referem, entre outros, às condições mínimas de trabalho, o direito à informação, a negociação coletiva internacional e a representação sindical em empresas que atuem em mais de um país. A aplicação e o seguimento do Protocolo seria competência de um órgão tripartite com uma instância nacional e outra sub-regional. Fica à consideração do GMC tanto a natureza e eficácia deste Protocolo como a localização institucional, hierarquia e mecanismos de tomada de decisões do órgão de aplicação. O SGT Nº 10 se comprometeu a dar prioridade nas tarefas

⁴⁷ O projeto foi retirado da Cúpula de Fortaleza porque o governo argentino considerou necessário realizar uma análise mais profunda sobre seu possível impacto fiscal.

⁴⁸ A preocupação pela elaboração de uma “Carta de Direitos Fundamentais em Matéria Trabalhista do MERCOSUL” é uma iniciativa que iria ser incluída na pauta de negociação do SGT quando de sua definição em outubro de 1996. Esta preocupação tem a ver com o temor dos sindicatos de que se produza o chamado “dumping social” devido às assimetrias existentes em matéria de regulação trabalhista.

tendentes à elaboração do Protocolo Sócio-Trabalhista durante o primeiro semestre de 1998. Se estima que, dadas as assimetrias existentes nas normas trabalhistas dos diferentes Estados Membros e o debate no interior de cada país na matéria, o avanço das negociações será lento.

Numa das três recomendações emitidas ao cabo da IV Reunião Plenária do Foro Consultivo Econômico-Social do MERCOSUL de setembro de 1997, foram formuladas uma série de recomendações sobre as políticas de promoção do emprego. Para aprofundar o debate, o FCES sugeriu que o GMC convoque uma reunião conjunta entre representantes do FCES e do SGT N° 10, recomendação que foi aceita pelo GMC.⁴⁹

Depois da Cúpula de Montevideu de dezembro de 1997 foi realizado o primeiro encontro sobre “MERCOSUL e Desenvolvimento Social”, onde se reuniram as altas autoridades de Desenvolvimento Social dos países membros do MERCOSUL mais Bolívia e Chile. A elaboração de uma agenda de trabalho comum para o período 1998-1999 e de uma proposta de integração para superar a pobreza foram parte dos objetivos que se discutiram neste encontro.

C. Assuntos financeiros

O Subgrupo N° 4 “Assuntos Financeiros” tem como objetivo avançar na harmonização das regulações do setor e das condições de acesso aos mercados. A pauta negociadora deste subgrupo, que fora aprovada mediante Resolução 38/95, dividia o trabalho em quatro Comissões: Sistema Financeiro, Seguros e Resseguros, Mercado de Capitais e Indicadores Macroeconômicos. As tarefas que compreendia esta pauta incluíam a formalização de convênios em matéria de supervisão bancária global consolidada; o aperfeiçoamento dos procedimentos para o intercâmbio de informação sobre os sistemas financeiros; a harmonização das diferentes normas do sistema financeiro,⁵⁰ o tratamento nacional para os bancos dos Estados Membros; a cooperação técnica; o estabelecimento de um marco regulatório comum referido a lavagem de dinheiro; a harmonização das regras referentes a seguros; o aperfeiçoamento das normas na área de mercado de capitais; a revisão das listas de exceções dos acordos de promoção e proteção de investimentos; a continuação do regime cambial e das regulações relativas ao movimento de capitais e a provisão de informação sobre indicadores macroeconômicos. A agenda de longo prazo (ano 2000) incluía a questão de acesso aos mercados financeiro e de seguros e a cooperação em matéria de movimento de capitais. As tarefas definidas nesta pauta (com exceção da agenda de longo prazo) deveriam estar concluídas em dezembro de 1996, mas a extensão e complexidade dos temas tratados, somados às dificuldades econômicas internas, justificaram a extensão do prazo por mais um ano.

As tarefas relacionadas com a busca de harmonização da regulação e supervisão do sistema financeiro vem registrando progressos neste período.⁵¹ De fato, a Decisão 10/93⁵² sobre a adoção das normas do Comitê de Basileia para a fixação de níveis mínimos de capital e a Decisão 12/94⁵³ que recomenda aos Estados Membros a adoção dos princípios de Supervisão Bancária Global Consolidada seguem esta linha.⁵⁴ No mesmo sentido

⁴⁹ A Recomendação 3/97 trata das negociações do MERCOSUL com o resto da ALADI. A Recomendação 4/97 trata das medidas unilaterais dos governos que podem afetar o comércio intrazona.

⁵⁰ Como controle de risco; patrimônio líquido; provisões; classificação e sistema de avaliação de devedores e limites operacionais.

⁵¹ A maior coincidência de objetivos nesta matéria se registra entre Argentina e Brasil.

⁵² Aprovada quando o SGT N° 4 se chamava “Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o Comércio”.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Enquanto que a Decisão 10/93 foi internada nos quatro Estados Parte, o mesmo não ocorreu com a Decisão 12/94.

se encontra a Resolução Nº 1/96 do GMC (baseada numa recomendação do SGT Nº 4) sobre classificação de devedores e risco creditício. Esta resolução estabelece que os Estados Membros deverão adotar para seus sistemas financeiros os princípios e as normas básicas internacionais para a classificação de devedores, assim como deverão harmonizar os critérios de risco creditício de acordo com estas normas.⁵⁵

Em relação às tarefas relacionadas com a lavagem de dinheiro, embora se tenha apresentado propostas,⁵⁶ chegou-se à conclusão de que não somente falta um marco normativo comum para tratar este tema, mas também a intenção política de avançar. Sobre o assunto de mercado de capitais se está trabalhando numa proposta de acordo sobre “Negociação transfronteiriça de fundos de investimento”. O objetivo é estabelecer um mecanismo pelo qual possam ser comercializados em outros países da região quotas de fundos de investimento administrados em um país do MERCOSUL, sem a necessidade de duplicar trâmites de autorização e compartilhando a fiscalização entre entidades regulatórias do mercado de capitais.

Na área de seguros o avanço tem sido lento, devido fundamentalmente às diferentes características dos mercados dos quatro países. De fato, enquanto que a Argentina tem avançado na desregulamentação do setor de seguros, no Brasil este processo ainda não foi completado.⁵⁷ Estas diferenças têm impedido o progresso na harmonização das normas do setor.

Como em dezembro de 1997 o SGT Nº 4 ainda apresentava tarefas pendentes, o Subgrupo levou ao GMC uma recomendação, incluindo uma nova pauta negociadora para o período 1998-1999, que foi aprovada na cúpula de Montevideu mediante a Resolução Nº 57/97. Aos temas estabelecidos na anterior, esta nova pauta agregou a harmonização de outras normas financeiras,⁵⁸ a redação de um projeto de acordo sobre negociação transfronteiriça de fundos de investimento e a elaboração de um programa geral de supressão de assimetrias no setor de seguros (com fixação de metas e prazos). Embora na pauta negociadora anterior tinham sido incluídas como tarefas de longo prazo o acesso a mercados no sistema financeiro e no setor de seguros, a nova pauta inclui este tema em relação aos seguros.⁵⁹ Se decidiu não incluir o tema do sistema financeiro nas pautas negociadoras atendendo ao fato de que nesta matéria tem-se registrado muitos avanços práticos e não como resultado de negociações. Existe consenso de que os avanços ulteriores serão resultado de decisões de tipo político.⁶⁰

D. Meio ambiente

Em junho de 1997, o SGT Nº 6 “Meio Ambiente” levou à consideração do GMC a Recomendação Nº 9/97 com o projeto de Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção em matéria ambiental. Apesar da aceitação de

⁵⁵ Em dezembro de 1997 esta resolução ainda não havia sido internada pelos governos do Brasil, Paraguai e Uruguai.

⁵⁶ Como um projeto de Memorando de Entendimento entre os bancos centrais dos Estados Membros mediante o qual aceitariam trocar informações relacionadas com a lavagem de dinheiro.

⁵⁷ Ainda que o novo texto constitucional de 1996 preveja a figura de estabelecimentos de resseguros, evidenciando assim o fim do monopólio de resseguros exercido pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), esta emenda ainda não foi regulamentada, pelo qual o IRB ainda mantém o monopólio de fato. Quanto à atuação de empresas estrangeiras no Brasil por meio de filiais, esta atuação também é admitida embora continue sendo exigida a autorização por decreto presidencial, observado o princípio de reciprocidade.

⁵⁸ Tais como as normas de prudência, a liquidez sistêmica, o seguro de depósitos. Também se estipula a homogeneização da apresentação de informação contábil das entidades bancárias.

⁵⁹ A nova pauta estipula a harmonização das condições de acesso aos mercados na atividade seguradora, na medida que se dará prioridade ao estudo de acordos para permitir o acesso ao mercado de seguros via filiais de empresas com sede no MERCOSUL.

⁶⁰ No Brasil segue sendo necessária a autorização presidencial para que um banco estrangeiro se associe a um local e não se prevê no curto prazo avanços na revogação desta norma. As apresentações que os bancos argentinos fizeram para entrar nesse mercado foram aprovadas em sua totalidade (Banco de la Provincia de Buenos Aires, Banco Francés e Banco Galicia).

todas as delegações a nível do subgrupo de trabalho, a representação argentina pediu um prazo adicional para sua análise, ante o GMC. As causas que motivaram este pedido se relacionam com a nivelção das normas ambientais e procedimentos de certificação, temas que para a Argentina estariam sendo tratados de forma insatisfatória no projeto de protocolo.⁶¹ Atualmente existem divergências entre o nível de exigência das legislações ambientais dos Estados Membros: a legislação brasileira seria a mais demandante, as do Paraguai e do Uruguai as menos exigentes, e a legislação argentina estaria num ponto intermédio. Os delegados argentinos temem que se não se logra uma adequada harmonização das normas ambientais se possa dar a situação de que um produto que não cumpra as exigências ambientais de um Estado Membro não possa ingressar a esse mercado, o que poderia ser considerado como uma barreira não-tarifária.

E. Assuntos educativos e culturais

Em dezembro de 1997 o CMC aprovou três decisões referentes à área educativa. Através da Decisão 22/97 o CMC aprovou um Protocolo de Intenções entre o MERCOSUL e a UNESCO, com vistas a incentivar a implementação de programas e projetos de cooperação nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia. A UNESCO poderá, a pedido do MERCOSUL, apoiar a formulação de projetos de cooperação, assim como apoiar e acompanhar a instituição executora em sua implementação, buscar financiamento para a execução de programas, e contratar estudos e pesquisas que apoiem aos grupos técnicos no desenvolvimento das atividades que promovam a integração regional.

A Decisão 25/97 prorroga a vigência do “Plano Trienal para o Setor Educação no Contexto do MERCOSUL”. O Plano Trienal consta de três programas: o Programa I é sobre a Formação da Consciência Cidadã Favorável ao Processo de Integração, e tem por finalidade promover o conhecimento do impacto da integração e difundir esta informação no sistema educativo, assim como implementar o ensino do espanhol e do português neste sistema. O Programa II trata da Capacitação de Recursos Humanos para Contribuir ao Desenvolvimento, enquanto que o Programa III busca a Compatibilização e Harmonização dos Sistemas Educativos. O Plano foi aprovado inicialmente em 1992 pelos ministros de Educação dos Estados Membros para cobrir o triênio 1992/94. Mais tarde, sua vigência foi prorrogada para o período 1995/97. Mediante esta Decisão decidiu-se uma nova prorrogação.

A Decisão 26/97 constitui de um Anexo ao Protocolo de Admissão de Diplomas e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Membros do MERCOSUL aprovado pela Decisão 3/97 no mês de junho. Este Protocolo estabelece que os Estados Membros admitirão os diplomas de graduação e pós-graduação conferidos por instituições acadêmicas que realizam somente este tipo de atividades.⁶² Enquanto que através do Protocolo se consideram diplomas de graduação e pós-graduação àqueles obtidos em cursos com uma certa duração ou carga horária presencial mínimas. No Anexo aprovado em dezembro de 1997 se agrega que os graus acadêmicos de especialização, mestrados e doutorados deverão estar devidamente reconhecidos pela legislação em vigência no Estado Membro outorgante.⁶³

⁶¹ Embora se tenha incluído dentro dos objetivos do Protocolo de garantir a harmonização da legislação ambiental entre os Estados Membros, mais adiante se reconhece o direito de cada Estado Membro de estabelecer seus próprios critérios, normas e instrumentos jurídicos de qualidade ambiental e de uso e manejo dos recursos naturais.

⁶² Universidades do Paraguai, instituições de educação superior do Brasil e instituições universitárias da Argentina. A admissão dada não conferirá direito a outro exercício profissional que não seja o acadêmico.

⁶³ Se consideram diplomas de grau aqueles obtidos em cursos com uma duração mínima de quatro anos ou 2.700 horas cursadas e diplomas de pós-graduação tanto aos cursos de especialização com uma carga horária presencial não inferior às 360 horas, assim como os graus acadêmicos de mestrados ou doutorado.

F. Aspectos institucionais

De acordo com a instrução dada pelo GMC em abril de 1997, o Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais se concentrou na elaboração de um regulamento para o Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias naqueles aspectos em que fora necessário. Para tal, as delegações elaboraram um inventário preliminar com as disposições que poderiam ser objeto de regulamentação referentes aos requisitos e condições para as representações de particulares (contra medidas adotadas por qualquer dos Estados Membros que violem as normas do MERCOSUL), funcionamento dos grupos de especialistas e do Tribunal Arbitral e especificação de prazos e formas de notificações para alguns procedimentos.

Por sua parte, a Comissão Técnica da Reunião de Ministros de Justiça está trabalhando na elaboração de um Protocolo sobre Arbitragem entre Particulares em matéria de comércio internacional, a partir de propostas elaboradas pelas delegações do Uruguai e Brasil.⁶⁴ Este protocolo viria a preencher um vácuo no desenho institucional do MERCOSUL, já que até agora não se havia previsto mecanismos de solução de controvérsias surgidas de contratos assinados entre pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas residentes ou domiciliadas nos Estados Membros.

Em diversos âmbitos (acadêmicos, técnicos e políticos) se continua analisando o desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional do MERCOSUL, tema que adquiriu crescente interesse a partir das controvérsias surgidas entre Estados Membros que obtiveram, em geral, soluções políticas.

⁶⁴ Existem mecanismos privados de arbitragem que funcionam no âmbito de certas câmaras de comércio da região, como por exemplo a Câmara Argentino-Brasileira de São Paulo e Arbitrasul (integrado por várias câmaras empresariais do Cone Sul).

CAPÍTULO VI. INFRA-ESTRUTURA

O rápido crescimento das economias do MERCOSUL e a expansão acelerada do comércio intrazona puseram em evidência as deficiências de infra-estrutura que prometem transformar os investimentos neste setor num dos componentes mais dinâmicos do processo de integração sub-regional. À inadequada infra-estrutura de transportes e comunicações que vincula a região soma-se, ademais, um importante potencial de integração energética que permitirá o aproveitamento mais eficiente da capacidade instalada e dos recursos disponíveis na sub-região. Estas demandas, junto com as restrições fiscais que enfrentam os setores públicos dos países da sub-região, abrem um vasto potencial para o investimento privado, cujo acesso tem sido facilitado pelo processo de privatização em curso em toda a sub-região. Os investimentos em infra-estrutura com uma perspectiva sub-regional também abrem uma importante área de ação para os bancos multilaterais de desenvolvimento e outras agências de financiamento público. Isto está na base da proposta de transformação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) num mecanismo financeiro de desenvolvimento e integração com autonomia financeira, operativa, técnica e administrativa. Esta iniciativa se encontra ainda em estudo.

A. Infra-estrutura de transporte e comunicações

A necessidade de uma infra-estrutura de transporte e comunicações adequada surge com a intensificação dos vínculos comerciais entre os países do MERCOSUL. Estas demandas se estendem às vinculações com a Bolívia e o Chile, países com os que o MERCOSUL concluiu acordos de livre comércio.

Transporte rodoviário

A rede de rodovias que liga as economias do MERCOSUL tem-se desenvolvido como uma extensão natural das redes nacionais. Esta rede é amplamente inadequada para o fluxo de bens e pessoas ao longo da região. A modo de exemplo, os mais de 1.000 caminhões que atualmente transitam por dia entre Argentina e Brasil o fazem principalmente através de rodovias de mão única. Isto explica a importância dada ao tema nas reuniões bilaterais dos presidentes da Argentina e do Brasil. De fato, na Declaração do Rio de Janeiro, assinada em abril de 1997, os chefes de Estado reafirmaram a realização de investimentos de US\$ 3,5 bilhões em obras de integração física bilateral incluídas no Plano Diretor de Vias de Comunicação e Estradas de Acesso a Cruzamentos de Fronteira.

No curso de 1997 também foram registrados progressos na definição pelas autoridades brasileiras do mecanismo de privatização do corredor rodoviário que une São Paulo-Curitiba-Florianópolis-Osório, cujas obras de ampliação estão previstas serem concluídas em junho do ano 2000, e que constitui uma das 14 obras prioritárias do Ministério de Transporte que forma parte do programa de modernização da infra-estrutura “Brasil em Ação”. Em fins de 1997 também foi inaugurada a ponte rodoviária que une as cidades de Santo Tomé na Argentina e São Borja no Brasil. Esta obra constitui o primeiro exemplo de um processo de licitação para concessão da obra à iniciativa privada, concebido e executado em forma integralmente binacional.

De fato, a melhora na infra-estrutura de transporte rodoviário no MERCOSUL requer a cooperação dos Estados Membros a fim de promover o desenvolvimento de uma rede integrada. Em vista do anterior, no mês de outubro de 1997, o SGT N° 5 recomendou ao Grupo Mercado Comum (GMC) a aprovação de um projeto de Resolução relativo ao Desenvolvimento da Rede Básica de Infra-estrutura Viária do MERCOSUL, tarefa que ficaria sob responsabilidade deste subgrupo técnico. O desenvolvimento dessa rede se dará através de quatro etapas que incluirá a definição de uma Rede Preliminar de Infra-estrutura Viária e sua eventual integração numa Rede de Infra-estrutura Intermodal de Transporte do MERCOSUL.

TABELA VI.1
PRINCIPAIS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO VIÁRIA NO MERCOSUL

Projeto	Países envolvidos	Investimento estimado	Situação atual
Ponte Colônia-Buenos Aires	Argentina-Uruguai	US\$ 1/1,4 bilhões	Pré-qualificação de consórcios para participar do data-room
Rodovia de Rio de Janeiro a Buenos Aires	Argentina-Brasil-Uruguai	US\$ 2,5 bilhões	Estudos de viabilidade
Ponte Rosário-Victoria	Argentina	US\$ 400 milhões	Licitado
Pontes no Uruguai	Uruguai	nd	Estudos preliminares
Segunda ponte Cidade do Leste-Foz de Iguaçu	Brasil-Paraguai	US\$ 75 milhões	Estudos de viabilidade
Plano Mestre de Passos Fronteiriços Argentina-Brasil	Argentina-Brasil	nd	Lista de projetos

Fonte: INTAL

Nota: nd, Não disponível

Um estudo recente preparado pelo INTAL avança na definição de uma Rede Básica sub-regional (que inclui a Bolívia e o Chile), partindo de um diagnóstico da demanda potencial e da infra-estrutura existente (INTAL [1997]). Nesse trabalho foram selecionados, ademais, 28 projetos principais de interconexão terrestre (rodoviária e ferroviária) existentes na sub-região. Na tabela VI.1 são apresentados aqueles projetos vinculados à infra-estrutura viária do MERCOSUL.

Transporte ferroviário

Com maior intensidade que no caso da comunicação rodoviária, o traçado de vias férreas na sub-região tem tido como principal objetivo a comunicação entre os centros de produção do interior e os portos de embarque. A interconexão de localizações do interior doméstico tem tido baixa prioridade, a exemplo do traçado de redes internacionais. A ausência de conexões físicas, as diferenças de bitolas e outras discontinuidades são características de longa data no traçado de vias férreas na sub-região.

Como parte dos processos de reforma econômica, a maior parte das redes ferroviárias foi privatizada. Tanto na Argentina como no Brasil a maioria do transporte de carga se encontra nas mãos de operadores privados, enquanto que no Paraguai e no Uruguai, as redes ferroviárias seguem sob administração estatal. No Chile e na Bolívia as redes ferroviárias também foram privatizadas. Em alguns casos, a privatização coincidiu com um retrocesso do tráfego internacional (INTAL [1997]). A queda dos investimentos em infra-estrutura e a retração da planificação a curto prazo antes das privatizações explicam parcialmente este processo.

Em geral, os projetos de investimento mais importantes relativos ao intercâmbio por ferrovia entre os países do Cone Sul existem há décadas, mas não foram materializados por considerações econômicas e/ou obstáculos de carácter administrativo. A operação de vias ferroviárias por parte do setor privado agrega outros atores e demandas adicionais de coordenação. O custo e a incerteza sobre os volumes de transporte de alguns projetos de construção implica que a sua realização dificilmente poderá ser realizada sem que os Estados e fontes internacionais de financiamento participem com seu apoio.

TABELA VI.2
PRINCIPAIS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO DE VIAS FÉRREAS NO MERCOSUL

Projeto	Países envolvidos	Investimento estimado	Situação atual
Trem Santos-Arica/Antofagasta	Argentina-Bolívia-Brasil-Chile	US\$ 1 bilhão	Lista de projetos
Trem São Paulo-Buenos Aires	Argentina-Brasil	Brasil: US\$ 22,5 milhões Argentina: nd	Lista de projetos
Trem Antofagasta-Assunção-Paranaguá	Argentina-Brasil-Chile-Paraguai	Paraguai: US\$ 350 milhões Brasil: US\$ 250 milhões	Paraguai: estudos preliminares; Brasil: com projeto
Projeto Libertadores	Argentina-Bolívia-Brasil-Chile- Paraguai-Peru-Uruguai	US\$ 150 milhões para dezoito projetos	Lista de 35 projetos
Ferrovia Gen. Luz-Pelotas	Brasil	US\$ 270 milhões	Estudos de viabilidade
Recuperação do ferrovia de Ipacaray a Concepción	Paraguai	nd	Estudos preliminares
Melhoria do Novo Central Argentino	Argentina	US\$ 65,3 milhões	Estudos de viabilidade
Recuperação das redes ferroviárias Rivera-Montevideú e Rivera-Fray Bentos	Uruguai	Entre US\$ 35 e US\$ 40 milhões	Etapa de planos

Fonte: INTAL

Nota: nd, não disponível

Portos e vias navegáveis

A infra-estrutura do transporte hidroviário e a rede portuária do MERCOSUL se encontram atravessando uma fase de transformação com importantes perspectivas de desenvolvimento. A modernização da infra-estrutura portuária (em muitos casos associada à sua privatização) se transformou num poderoso catalisador das atividades do setor, incluindo sua vinculação com modalidades de transporte terrestre (INTAL [1997]).

O aumento da profundidade e o balizamento dos canais do trecho inferior da Hidrovia Paraná-Paraguai (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) tem permitido uma melhora notável nas condições de acesso, navegabilidade e manobrabilidade no trecho do rio Paraná que se estende ao sul da cidade de Santa Fe na República Argentina. Este projeto está sendo levado a cabo sob a modalidade de contrato de concessão de obra por um período de dez anos a um custo de investimento total estimado em US\$ 650 milhões, e inclui a travessia do Rio da Prata através do Canal Emilio Mitre. Esta obra oferece uma alternativa de saída ao oceano à do Canal Martín García, cuja obra de dragagem e manutenção também foi transferida ao setor privado por um período de oito anos pelos governos da Argentina e do Uruguai. Em novembro de 1997, o governo argentino também decidiu autorizar ao concessionário do trecho no sul de Santa Fé a dragagem, balizamento e manutenção de um canal entre a cidade de Santa Fe, Assunção e Puerto Iguazú, incluindo um trecho do rio Uruguai.

O projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná abarca como área de influência os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (no Brasil), o Departamento de Santa Cruz (na Bolívia), a totalidade do território paraguaio, oito províncias da Argentina e o Departamento de Colônia no Uruguai. Com um volume estimado de carga transportada por empurre, em 1996, com origem e destino nessa via fluvial de 3,1 milhões de toneladas e previsões de 8,2 milhões no ano 2000, a Hidrovia Paraguai-Paraná constitui um dos principais projetos de interconexão fluvial em curso que inclui não só tarefas de condicionamento dos cursos de água mas também de ampliação das frotas e desenvolvimento de infra-estrutura portuária.

A respeito da Hidrovia Tietê-Paraná, o começo de operação da eclusa de Jupia, em 1998, permitirá conectar os sistemas Tietê, Trecho Norte e Trecho Sul do Paraná, que incluem mais de 1.600 quilômetros de vias navegáveis principais. Com a operação ativa das eclusas de Jupia e Três Irmãos só restará o obstáculo do desnível de Itaipú para conectar por via fluvial a região de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais e Paraná no Brasil com os mercados da Argentina, Paraguai e Uruguai. Inicialmente, esse desnível será evitado com o trasbordo de cargas por terra. De acordo às estimativas oficiais, mesmo com este obstáculo, o frete hidroviário entre Buenos Aires e São Paulo será corresponderá a 50 a 60% do frete rodoviário.

Ambas as hidrovias, que constituem os principais projetos de interconexão fluvial na sub-região, gerarão um volume de investimento em frota e portos, no período 1997/2000, estimado em cerca de US\$ 1,2 bilhões (tabela VI.3).

TABELA VI.3
ESTIMATIVA DO VOLUME DE INVESTIMENTO EM FROTA E PORTOS NA ÁREA
DE HIDROVIAS PARAGUAI-PARANÁ E TIETÊ-PARANÁ

	Hidrovia Paraguai-Paraná-Rio da Prata	Hidrovia Tietê-Paraná
FROTA	313	500
PORTOS	250	160
Argentina	80	
Bolívia	40	
Brasil	60	160
Paraguai	50	
Uruguai	20	
FROTA E PORTOS	563	660
TOTAL	1.223	

Fonte: INTAL. *Integração no Setor Transporte no Cone Sul. Portos e Vias Navegáveis*. Buenos Aires, 1997.

B. Infra-estrutura energética

O MERCOSUL conta com uma ampla diversidade de recursos energéticos, entre os quais a eletricidade e o gás natural desempenham um papel relevante dentro do processo de integração. O consumo de gás natural é o que crescerá em maior medida na estrutura de consumo de todos os países da sub-região. O desenvolvimento de uma rede de gasodutos constitui um dos projetos de investimento mais ambiciosos do MERCOSUL, incentivado pela expansão da capacidade de geração elétrica através da instalação de centrais térmicas alimentadas a gás natural. Como em todos os países da sub-região, se registra uma tendência de desregulamentação e de abertura à iniciativa privada do setor energético. O potencial para o desenvolvimento de projetos tem aumentado enormemente. (INTAL, [1997]).

O recurso energético com maiores possibilidades de integração e comércio a médio prazo é o gás natural. Existem vários projetos para o traçado de gasodutos vinculando as jazidas argentinas com o mercado consumidor brasileiro, incluindo o que une a bacia noroeste com o mercado de São Paulo e o que vincula a província de Entre Rios com Uruguiana. A materialização destes projetos requereria, no entanto, o aumento das reservas provadas argentinas de forma tal a dar continuidade ao abastecimento no mercado brasileiro em volumes economicamente rentáveis. Também se encontram em estado avançado os trâmites prévios à adjudicação da obra relativa ao gasoduto Buenos Aires-Montevideú, que se espera materializar no primeiro trimestre de 1998.

O traçado de gasodutos se encontra mais avançado entre a Argentina e o Chile e entre o Brasil e a Bolívia. No primeiro caso foi inaugurado, em agosto de 1997, o gasoduto GasAndes que transporta o fluido desde Mendoza na Argentina até Santiago do Chile. O gasoduto tem uma extensão total de 465 km e requereu um investimento de US\$ 350 milhões. Um mês antes, os presidentes do Brasil e da Bolívia haviam encabeçado a assinatura dos contratos entre a Petrobrás e os construtores do gasoduto que unirá o departamento oriental boliviano de Santa Cruz da Serra e o estado brasileiro de São Paulo, com possibilidades de uma posterior extensão até o Rio Grande do Sul. O gasoduto terá uma extensão total de 3.150 km, a um custo total estimado de US\$ 2 bilhões. A exportação de gás boliviano para o Brasil começará com 8 milhões de m³ diários e chegará a 16 milhões a partir do oitavo ano de operação. Se espera que o projeto esteja operável em fins de 1998. As autoridades argentinas e bolivianas já aceitaram reverter a direção do fluido que circula no gasoduto que leva gás boliviano ao norte argentino e que na atualidade resulta desnecessário. Desta forma, a produção argentina de gás da bacia Noroeste poderá ser dirigida ao mercado brasileiro antes que se construa um gasoduto direto, fazendo uso do gasoduto existente entre a Bolívia e a Argentina e o que está em construção entre a Bolívia e o Brasil. O novo gasoduto modificará sensivelmente a matriz energética do Brasil, já que se estima que até o ano 2010 o gás natural contribuirá com 12% da oferta total de energia desse país, em comparação com os atuais 2%.

TABELA VI.4
MERCOSUL: PRINCIPAIS PROJETOS ENERGÉTICOS
E INVESTIMENTOS ESTIMADOS
(US\$ milhões)

Fonte de energia	Nome do projeto	Investimento estimado
CENTRAIS HIDRELÉTRICAS	Corpus	3.681
	Garabí	1.789
	Itati-Itacorá	2.414
	RoncadorS	3.189
	an Pedro	1.953
	Conversora-Garabí	224
INTERCONEXÕES ELÉTRICAS	Itaipú-Corpus-Yacyretá	150
	Rivera-Livramento	34
	Candiota-San Carlos	142
GASODUTOS	Rio Grande-São Paulo	1.860
	Paraná-Uruguaiana	100
	Salta-São Paulo	2.665
TOTAL		18.201

Fonte: Montamat, D. "Energia: a agenda pendente do MERCOSUL", *Boletim Informativo Techint* N° 290.

Em matéria de interconexão elétrica, a principal novidade do semestre foi a assinatura de um memorando de entendimento entre os governos da Argentina e Brasil para o desenvolvimento de intercâmbios de eletricidade, abrindo o caminho para a aquisição por parte do Brasil de 1.000 MW. O protocolo permite aos distribuidores, comerciantes e grandes usuários de energia elétrica contratar livremente suas fontes de fornecimento, as quais poderão localizar-se em qualquer um dos dois países. A liberdade para exportar eletricidade estabelecida por resolução da Secretaria de Energia da Argentina acoplada com a demanda da Eletrosul possibilitarão as operações. A exportação de eletricidade implicará um investimento de US\$ 180 milhões no traçado de uma rede de alta tensão de 500 kV e a instalação de uma estação conversora de 50 para 60 ciclos. A nova rede para o Brasil será a primeira interconexão elétrica da Argentina com um vizinho depois de Salto Grande, compartilhada com o Uruguai.

Também foi feita a chamada de licitação para a construção da estação conversora de frequência e dos 16 km de rede de alta tensão que ligarão o Uruguai e o Brasil através de Rivera e Santana do Livramento, prevendo-se que o serviço estará em operação em 1999. Paralelamente, continua-se com os estudos para definir a viabilidade da interconexão em extra alta tensão entre os sistemas elétricos dos dois países.

CAPÍTULO VII. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS

O MERCOSUL está desenvolvendo uma extensa agenda de negociações comerciais externas. Ao exame do acordo preferencial por parte da OMC se somam as negociações em curso no marco da ALADI com a Comunidade Andina e com o México e a preparação das negociações da ALCA e União Européia. Com respeito às primeiras, não foi possível cumprir com o prazo de 31 de dezembro de 1997 para concluir a negociação de um acordo de livre comércio com a Comunidade Andina e de um acordo de plurilateralização das preferências bilaterais preexistentes com o México. No marco do processo da ALCA, o MERCOSUL continua participando ativamente nas reuniões preparatórias de vice-ministros de comércio, com vistas à reunião de ministros a celebrar-se em San José da Costa Rica, em março próximo, e à reunião de cúpula de presidentes a realizar-se no mês de abril. Com relação às negociações com a União Européia, está praticamente concluída a etapa de “mapeamento” das relações comerciais entre ambos os agrupamentos, atividade que conta com o apoio de assistência técnica do INTAL.

A. MERCOSUL-OMC

O MERCOSUL está sendo examinado por um grupo de trabalho no âmbito do Comitê de Acordos Comerciais Regionais da OMC, com o objetivo de avaliar sua compatibilidade com o Artigo XXIV do GATT 94. Até o momento, foram realizadas três reuniões (outubro de 1995, setembro de 1996 e maio de 1997). Para o MERCOSUL o exame já está concluído, embora alguns membros da OMC poderão solicitar uma nova reunião para canalizar novas perguntas.

Atualmente se está trabalhando na avaliação do impacto da formação do MERCOSUL sobre o comércio extra-regional, embora subsistam diferenças de carácter técnico vinculadas à eleição dos anos ou períodos para realizar a análise e a nomenclatura a utilizar. Mesmo assim, os países do MERCOSUL conciliaram a estratégia geral para negociar as compensações que eventualmente solicitem os parceiros comerciais por causa de aumentos nas tarifas derivados da implementação da Tarifa Externa Comum (TEC). Está em processo de preparação para as consultas formais com os pedidos de compensações por parte de outros membros.

B. As negociações do MERCOSUL na ALADI

Após concluídos os acordos de livre comércio com o Chile e Bolívia, o MERCOSUL tem pendente a renegociação de seus acordos preferenciais bilaterais com os países da Comunidade Andina e com o México. Embora em 1997 se realizaram alguns progressos, não se cumpriu o objetivo de concluir as negociações para fins do ano.

A negociação com os países da Comunidade Andina tem sido complexa. Desde o princípio, o objetivo de ditas negociações foi a assinatura de um acordo de livre comércio que substituíra os acordos de complementação econômica bilateral que vinculava a cada membro da Comunidade Andina e o MERCOSUL. As diferenças entre ambos os agrupamentos, no entanto, abarcam temas como o universo de bens a incluir, a extensão das listas de produtos sensíveis, os prazos de desoneração, a vinculação entre grau de desenvolvimento e margens de preferência iniciais, as regras de origem e as salvaguardas especiais para alguns setores.

Como regra geral, o MERCOSUL se inclina por um acordo que inclua todo o universo tarifário sem exceções, com prazos mais breves para a liberalização total do comércio (máximo de quinze anos para produtos sensíveis) e não contempla tratamentos diferenciados (exceto nos casos do Paraguai e Equador, que começariam com uma margem de preferência de 10% para os produtos incluídos na Preferência Tarifária Regional (PAR) e se incorporariam ao programa de redução tarifária geral a partir do terceiro ano). Em relação ao tema de

regras de origem, o MERCOSUL e a Comunidade Andina têm diferenças a respeito da aplicação dos critérios de salto de partida, requisito de integração regional de 60% e requisitos específicos em certos casos. Ainda assim, a Comunidade Andina propõe um regime especial de salvaguardas para o setor agropecuário.

As diferenças existentes tornaram impossível a assinatura de um acordo em dezembro de 1997, prazo limite estabelecido em setembro desse mesmo ano. Neste contexto, o Conselho Mercado Comum (CMC) propôs a renovação das preferências bilaterais por um período de seis meses a partir de 1º de janeiro de 1998. Em fevereiro de 1998 se realizará uma nova reunião vice-ministerial com o objetivo de examinar mais detidamente fórmulas para aproximar os pontos de vista sobre as posições relativas nos itens essenciais do acordo. Dependendo dos resultados do encontro se definirá a convocatória de uma reunião ministerial para comunicar orientações que permitam dar continuidade aos entendimentos. O lento progresso das negociações a nível técnico sugere que estas necessitam de um acordo político que lhes dê direção e lhes imprima dinamismo.

As negociações do MERCOSUL com o México também avançaram mais lentamente do que se esperava originalmente. Como no caso das negociações com a Comunidade Andina, os acordos bilaterais com o México venciam em setembro de 1997, mas foram prorrogados por três meses ante a expectativa de poder concluir um acordo de complementação econômica do tipo “4+1”. A negociação de um acordo de livre comércio ficaria para uma etapa posterior.

Existem vários temas que requerem resolução no marco das negociações entre o MERCOSUL e o México. Enquanto que o México se inclinava desde um princípio pela assinatura de um acordo de livre comércio, o MERCOSUL preferia trabalhar na direção de um acordo de plurilateralização das preferências bilaterais, incluindo a negociação das compensações derivadas da participação do México no NAFTA. Mas mesmo com este formato de menor alcance têm surgido diferenças sobre a integração da lista de produtos sujeitos ao programa de liberalização comercial e ao alcance das exceções bilaterais que sobreviveriam no novo formato “4+1”. Uma área de conflito tem sido os produtos dos setores eletrônico e automobilístico (cuja inclusão é vista com reticência pelos membros do MERCOSUL, especialmente o Brasil) e os bens agropecuários e agroindustriais. Também têm surgido diferenças a respeito do critério geral de negociação: enquanto que o MERCOSUL se inclina por um acordo do tipo “4+1” com bilateralidades excepcionais, o México propõe um critério mais flexível com uma maior presença de concessões bilaterais específicas. Deve-se recordar que o acordo de alcance parcial que vincula o México e o Uruguai no marco da ALADI tem uma ampla cobertura de bens. A impossibilidade de chegar a um acordo de plurilateralização das preferências em dezembro de 1997 levou os membros do MERCOSUL a resolver que cada um determinaria, de maneira independente, os passos a seguir em matéria de renovação transitória dos acordos bilaterais existentes até tanto fosse concluído um novo convênio.

Ao menos no plano político, as vinculações do MERCOSUL com o Chile continuaram sua tendência de aprofundamento quando o CMC aprovou, em dezembro de 1997, que nas Reuniões Presidenciais e do CMC se estabelecerá, em consulta com o Chile, uma agenda sobre o andamento do processo de integração e de outros temas de interesse comum. Mesmo assim, o Chile se reunirá com o Grupo Mercado Comum (GMC) quando ambas as partes o estimem necessário. O Chile também participará no Mecanismo de Consulta e Conciliação Política, tal como foi negociado na Reunião Presidencial de junho de 1997. Representantes chilenos também participarão nos foros negociadores do MERCOSUL (subgrupos de trabalho, grupos *ad hoc*, reuniões especializadas e reuniões de ministros), especialmente naqueles temas vinculados ao acordo MERCOSUL-Chile. No caso das reuniões de subgrupos, grupos *ad hoc* e reuniões especializadas, a participação do Chile será registrada na ata do foro correspondente, assinando -se necessário- uma ajuda de memória para registrar os eventuais acordos e divergências entre o bloco e o Chile. Esta ajuda de memória será remetida à Comissão Administradora do ACE Nº 35 e às instâncias superiores do MERCOSUL. Enquanto as reuniões de Ministros, os acordos que se alcancem serão celebrados em primeira instância como instru-

mentos do MERCOSUL. Se ambas as partes estiverem interessadas, estes acordos serão assinados entre o MERCOSUL e o Chile e serão incorporados no marco do ACE Nº 35. Nas reuniões de Ministros de Economia e Presidentes dos Bancos Centrais a participação do Chile se concentrará em temas de interesse mútuo a serem definidos em forma *ad hoc*.

Um aspecto importante desta decisão se refere às negociações externas, âmbito no qual o MERCOSUL e o Chile aceitaram estabelecer coordenações regulares em todas aquelas negociações que sejam de interesse para ambas as partes, ademais de trocar experiências pelo menos duas vezes ao ano sobre as diversas negociações em curso. Este acordo adquire especial relevância tendo em conta que, em abril de 1988, serão lançadas as negociações para a ALCA em Santiago do Chile.

Entretanto, a Comissão Administradora prossegue com suas reuniões habituais, tratando prioritariamente o tema de regulamentos técnicos, compensações derivadas do acordo Chile-Canadá e estabelecimento do mecanismo definitivo de solução de controvérsias. Com respeito ao tema de regulamentos técnicos, em abril de 1997, a Comissão Administradora havia convocado a um Grupo de Trabalho com a participação de especialistas em matéria de regulamentos técnicos, com o objetivo de dar cumprimento ao Título X do ACE Nº 35.⁶⁵ A primeira reunião do Grupo de Trabalho ocorreu no mês de setembro, quando os participantes se comprometeram a trocar as listas dos regulamentos técnicos do MERCOSUL e Chile, referidos a alimentos, produtos farmacêuticos e cosméticos. Na segunda reunião foram tratados os regulamentos técnicos sobre alimentos, onde um problema identificado era o do Decreto 977/96 emitido pelo governo do Chile referido, entre outras matérias, ao controle partida por partida, ao ingresso e normas sobre etiquetado. Se surgira algum tema concreto para analisar no ramo de produtos farmacêuticos e cosméticos ou algum ponto pendente em alimentos, o Grupo de Trabalho se reuniria em março de 1998.

A negociação das compensações ao MERCOSUL pelo acordo de livre comércio Canadá-Chile ainda está pendente de conclusão. Neste sentido, houve avanços na confecção de uma lista de produtos nas que aceitou-se dar as mesmas preferências, mas subsiste uma lista mais controvertida que inclui produtos como trigo, cevada e aveia que ainda estão pendentes de negociação.

Em julho de 1997, foi realizada a primeira reunião da Comissão Administradora do ACE Nº 36 que vincula o MERCOSUL com a Bolívia num acordo de livre comércio. Nessa reunião foram tratadas questões tais como o projeto de regulamento da Comissão e outros temas de carácter operativo como os relativos ao registro de empresas e novo formato dos certificados de origem, listas de peritos para atuar em casos de controvérsia e definição de requisitos específicos para alguns produtos, entre outros. Se planeja uma segunda reunião da Comissão para o primeiro semestre de 1998.

C. O processo da ALCA

Em agosto de 1997 foi celebrada a Primeira Reunião do Comitê Preparatório da ALCA na cidade de San José da Costa Rica, onde os vice-ministros de Comércio deram instruções aos Grupos de Trabalho para que apresentem recomendações sobre alternativas técnicas para o desenvolvimento de futuras negociações. Os vice-ministros de comércio se reuniram pela segunda vez em outubro de 1997, logrando progressos respeito da definição de possíveis mandatos para as negociações em cada área. Nesta reunião, os Grupos de Trabalho (exceto os de Solução de Controvérsias e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias) apresentaram suas propostas com os objetivos e princípios de negociação em cada área temática, especificando aqueles temas onde não se chegou a um consenso.

⁶⁵ Este Título tem por objetivo a harmonização e compatibilização das normas a fim de evitar que se convertam em restrições não-tarifárias ao comércio.

As maiores coincidências se registraram nos objetivos e princípios da negociação nas áreas de serviços, investimentos, políticas de concorrência, barreiras técnicas e economias menores. Subsistem diferenças em relação às áreas de acesso a mercados, procedimentos aduaneiros e regras de origem, subsídios, anti-*dumping* e direitos compensatórios, compras governamentais e direitos de propriedade intelectual. As diferenças tocam temas como a existência ou não de exceções limitadas ou cronogramas de liberalização diferentes para distintos países, setores ou produtos; normas de origem mais flexíveis para as economias menores; níveis de governo a serem incluídos na negociação sobre compras governamentais e princípios de negociação sobre propriedade intelectual.

O MERCOSUL decidiu flexibilizar sua proposta de negociação estruturada em três etapas mantendo o critério de negociação gradual. Também sugeriu que previamente ao início das negociações fossem adotados os princípios gerais de gradualidade, simultaneidade e equilíbrio, que se somariam aos já negociados em Belo Horizonte, em maio de 1997 (consenso, empreendimento único, compatibilidade com a OMC e atenção especial às necessidades das economias menores).

Mesmo assim, trocaram-se idéias a respeito da estrutura das negociações com base a duas propostas do Canadá e dos Estados Unidos, e contribuições do MERCOSUL, da Comunidade Andina, Costa Rica e Chile. As propostas diferem entre si na quantidade de grupos de negociação e em sua composição temática. Os Estados Unidos propôs criar nove grupos (Acesso a os Mercados, Investimentos, Serviços, Compras Governamentais, Subsídios, Política de Concorrência, Propriedade Intelectual, Anti-*dumping* e Direitos Compensatórios e Solução de Controvérsias) e dois grupos de estudo sobre Meio Ambiente e Normas Trabalhistas. A proposta do Canadá e do MERCOSUL são mais similares entre si: incluem um número menor de grupos, embora com diferentes agendas. O Canadá sugeriu quatro grupos de negociação (Regras, Bens, Serviços, Investimentos, Propriedade Intelectual e Solução de Controvérsias) e um grupo assessor sobre economias menores. O MERCOSUL, por sua parte, sugere criar um grupo adicional sobre Agricultura, uma distribuição de temas diferente entre o grupo de trabalho de Regras e o de Bens e não menciona em sua proposta um grupo assessor sobre economias menores (o MERCOSUL não está de acordo com o princípio de trato diferencial).

Na reunião de outubro se chegou a um consenso respeito a qual deveria ser o rol dos ministros e vice-ministros de comércio no processo de negociação. Aceitou-se que os ministros guiem o processo global, reunindo-se para avaliar os progressos concretos recém no ano 2000, entanto os vice-ministros integram o Comitê de Negociações que deverá reunir-se pelo menos duas vezes ao ano para dirigir e avaliar as negociações. Também nessa ocasião, o Comitê Tripartite (BID, CEPAL e OEA) apresentou o estudo de viabilidade para o estabelecimento de uma Secretaria Administrativa temporária. Atualmente, as candidaturas para a sede da Secretaria incluem as cidades de Kingston, Lima, México, Miami, Panamá, Rio de Janeiro e Bogotá.

Nas próximas reuniões de vice-ministros (fevereiro de 1998) e ministros (março de 1998) deverão definir-se os procedimentos para as negociações (objetivos, enfoques, estruturas e localização), para que se lancem formalmente as negociações na II Cúpula Presidencial a celebrar-se em Santiago do Chile em abril de 1998. Se as diferenças persistirem até então, a cúpula de Presidentes poderia aprovar mandatos de carácter geral, deixando para o Comitê Negociador a definição dos aspectos mais específicos ainda pendentes de acordo.

D. Negociações MERCOSUL-União Européia

Durante o segundo semestre de 1997, os Grupos de Trabalho da Subcomissão Comercial continuaram desenvolvendo as tarefas técnicas de análise dos intercâmbios comerciais e de levantamento e avaliação da

informação sobre legislações nacionais e comunitárias, que se denominam “trabalhos de fotografia”.⁶⁶ Estas tarefas formam parte do plano de trabalho para 1997 aprovado pela Subcomissão Comercial na sua reunião de maio de 1997. Para dar cumprimento aos compromissos assumidos em dita oportunidade, o GMC instruiu, em junho, aos correspondentes foros técnicos do MERCOSUL para que efetuem o levantamento da informação prevista. Posteriormente, nas reuniões de novembro de 1997 em Montevideu, as delegações trocaram informações levantadas, concentrando-se nas tarefas de análise dos intercâmbios.⁶⁷ Adicionalmente, foram aprovados os relatórios dos grupos de trabalho.

Esta primeira etapa deverá estar concluída para a próxima reunião da Subcomissão Comercial a realizar-se em abril de 1998, dentro do prazo originalmente previsto do primeiro semestre de 1998. A partir dessa data se iniciará uma segunda etapa na qual os países do MERCOSUL e da União Européia deverão realizar uma avaliação interna e logo gerir os respectivos mandatos de negociação para um eventual processo de liberalização comercial entre ambos os agrupamentos. A princípio, depois da reunião da Subcomissão Comercial no mês de abril de 1998, os grupos de trabalho não voltarão a reunir-se durante o ano, exceto que nessa oportunidade se definam novas diretrizes.

⁶⁶ Os Grupos de Trabalho da Subcomissão Comercial são três: Bens, Serviços e Normas e Disciplinas Comerciais. Foram criados em junho de 1996 e suas diretrizes foram estabelecidas na reunião da Subcomissão Comercial de novembro desse ano.

⁶⁷ II Reunião da Comissão Mista, III Reunião da Subcomissão Comercial e II Reunião dos Grupos de Trabalho.

B I B L I O G R A F I A

INSTITUTO DE ECONOMÍA. *Informe de Coyuntura. Uruguay '97*. Montevideo, Universidad de la República. Dezenbro de 1997.

GENBERG, HANS E NADAL SIMONE, Francisco, "Regional Integration Agreements and Macroeconomic Discipline", em: *Regional Integration and the Global System*, Anderson, K. y Blackhurst. R. (edit.). New York; St. Martin's Press. 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. *Boletim Conjuntural*, 39. Outubro de 1997.

INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Transporte terrestre*. Buenos Aires, 1997.

INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Buenos Aires, 1997.

INTAL. *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables*. Buenos Aires, 1997.

INTAL. *Integración energética en el Cono Sur*. Buenos Aires, 1997.

APÊNDICE

A ASSOCIAÇÃO ENTRE O CHILE E O MERCOSUL: CUSTOS E BENEFÍCIOS APÓS UM ANO DE FUNCIONAMENTO

1. O CHILE E OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO

Em meados da década de 1970, o Chile foi o primeiro país da América Latina em adotar a liberalização unilateral e irrestrita das importações como um dos pilares de sua estratégia de desenvolvimento (Agosin e French-Davis, [1993]; French-Davis, Leiva e Madrid, [1993]). Deste modo, no fim da década de 1970 chegou-se a uma tarifa uniforme, no patamar dos 10% e a uma eliminação total das medidas tarifárias. Embora a política comercial chilena tenha sofrido algumas mudanças durante a década de 1980, suas diretrizes gerais não foram modificadas. No fim da década, a tarifa uniforme era de 15%, e foi, posteriormente, reduzida pelo novo governo democrático para 11% em 1991.

Com o retorno à democracia na década de 1990, o Chile sofreu uma mudança significativa na sua estratégia de internacionalização da economia. Sem abandonar a noção de que uma política de poucos entraves às importações é a mais conveniente para um país com as características do Chile (que conta com um reduzido mercado interno), o enfoque foi variando em direção à priorização da celebração de acordos de livre comércio (ALCs) com os seus parceiros comerciais principais.

Talvez a razão principal para esta mudança de enfoque foi que a tarifa uniforme chilena, no final da década de 1980, já era bastante baixa, fazendo com que os ganhos de eficiência adicionais que se poderiam esperar de novas reduções unilaterais eram muito pequenos. Ao mesmo tempo, os principais parceiros comerciais do Chile mantinham barreiras tarifárias ou não tarifárias muito mais elevadas que as chilenas para aqueles produtos para os quais os produtores chilenos já tinham adquirido vantagens comparativas ou outros que potencialmente poderiam ser exportados num período razoável.

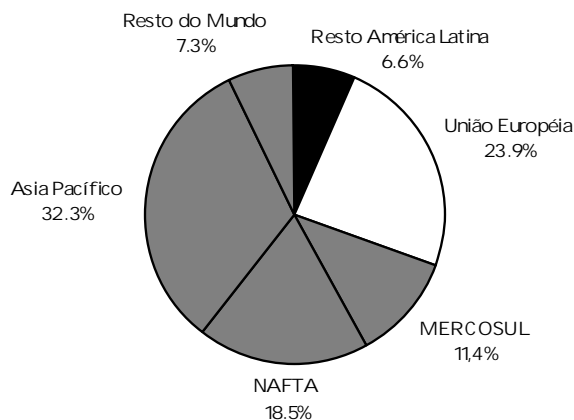
Outra razão para negociar acordos comerciais eram os custos que podiam trazer a não subscrição de ditos acordos. No caso do MERCOSUL, a ausência de um acordo de livre comércio com este bloco teria provocado o deslocamento das importações que os membros do MERCOSUL realizavam desde o Chile para fornecedores internos do bloco. Ao mesmo tempo, a entrada em vigência da tarifa externa comum (TEC) implicava que as preferências que os países individuais tinham outorgado ao Chile nos acordos de alcance parcial ou de complementação econômica subscritos dentro do marco da Associação Latino-americana de Integração (ALADI) ficavam *de jure* sem efeito. Também se previam custos similares para o Chile devido a expansão da União Européia (UE) para o Leste e a associação do México com os Estados Unidos e o Canadá no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Um terceiro motivo para negociar ALCs com seus sócios comerciais principais tem a ver com o fato de que as tarifas para os produtos elaborados tendem a ser muito mais elevadas do que para produtos primários.¹ O escalonamento tarifário é uma característica da tarifa de todos os parceiros comerciais principais do Chile. As tarifas para os bens agrícolas processados, que são de especial interesse para o Chile, estão afetadas por elevadíssimos direitos de importação na maioria deles, incluindo a Ásia-Pacífico (Clark [1996]), os Estados Unidos (Butelmann e Campero [1992]) e a UE (Alvarez [1996]). Portanto, os ALCs promoveriam as exportações de bens processados, nos quais as reduções tarifárias a favor do Chile seriam as mais profundas.

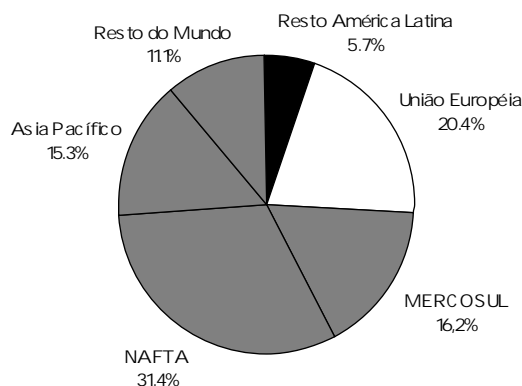
¹ A exceção é a UE, bloco que mantém uma forte proteção tanto da sua produção agrícola quanto dos produtos agroindustriais.

No caso do Chile, seu comércio altamente diversificado por regiões de origem e destino (gráficos 1 e 2) sugere que a estratégia ótima é a de buscar acordos comerciais com todos seus sócios principais. Os resultados positivos que se lograriam com este esforço minimizariam o maior custo dos ALCs bilaterais: o desvio de comércio.

**GRAFICO 1
DESTINO DAS EXPORTAÇÕES CHILENAS**



**GRAFICO 2
ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES CHILENAS**



Esta foi a estratégia adotada. Ao mesmo tempo, as autoridades econômicas trataram de conseguir a entrada do Chile no NAFTA, negociaram um acordo de associação com o MERCOSUL, deram os primeiros passos em direção a um ALC com a UE e assinaram acordos de livre comércio bilaterais com sócios menos importantes (México, Venezuela, Equador, Colômbia, Canadá e Bolívia).² O Chile também tem participado ativamente no Asia Pacific Economic Council (APEC), mas ainda não está claro que direção tomará este bloco.

² A racionalidade destes acordos é duvidosa dado os escassos volumes de comércio envolvidos. Outros países da região têm seguido caminhos similares. Estes acordos teriam mais razão de ser como trampolim para uma multilateralização de todos os acordos bilaterais dentro do contexto da conformação de um Tratado Latino-americano de Livre Comércio onde participariam todos os países.

Até o momento, entre todos os acordos que se vem negociando com os principais parceiros do país, o único que está prosperando é a associação com o MERCOSUL, o que deve ser considerado como positivo, dado as vantagens que esta associação pode ter para o Chile a longo prazo.

A estratégia que o Chile vem seguindo, embora em teoria seja correta, pode ter alguns sérios inconvenientes. Em primeiro lugar, a administração de muitos acordos comerciais tem altos custos e pode prestar-se à corrupção. Segundo, o fato de pertencer a diferentes grupos pode levar ocasionalmente a problemas de incompatibilidade política. Terceiro, não todos os parceiros do Chile têm o mesmo interesse de negociar com o país. Para os Estados Unidos ou para a UE, o Chile será sempre um parceiro de muito pouca importância quantitativa. Não assim para o MERCOSUL. Quarto, o Chile poderia obter maiores benefícios numa eventual negociação com os Estados Unidos ou com a UE como parte do MERCOSUL do que como país negociando individualmente. Quinto, os padrões históricos do comércio chileno -baseados na atualidade na exportação de bens primários aos países desenvolvidos e na importação de manufaturas desta mesma origem- já começou a mudar com a aquisição de novas vantagens comparativas. Na medida em que se consiga consolidar o processo de crescimento baseado na diversificação das exportações, os padrões de comércio com diferentes países se modificarão ainda mais. A proximidade geográfica de países com níveis parecidos de desenvolvimento pode jogar um papel muito mais importante numa perspectiva de longo prazo, já que o comércio intraindustrial se vê favorecido tanto pela proximidade geográfica quanto pelos padrões relativamente parecidos de demanda entre o Chile e os países da região. Portanto, o Chile e os seus vizinhos são potencialmente sócios comerciais naturais muito mais próximos do que o que sugere o nível de intercâmbio relativamente baixo que atualmente existe entre eles.³

Em resumo, os principais benefícios que se pode esperar para o Chile de sua associação com o MERCOSUL são três. O primeiro é o acesso a um grande mercado para para os produtos manufaturados chilenos, os quais não podem se desenvolver no estreito marco do mercado interno. Os produtos manufaturados leves, a agroindústria, os produtos primários processados e alguns setores de serviços modernos (software, serviços de engenharia e serviços financeiros) são os novos setores que deverão ser desenvolvidos pela economia chilena (e que de fato já estão sendo desenvolvidos). A integração com o MERCOSUL se coloca dentro da lógica de dar um forte impulso a estes setores. Segundo, a associação com o MERCOSUL amplia o mercado nacional e portanto pode-se esperar que atraia fortes investimentos nacionais e estrangeiros, acelerando a formação de capital e a absorção de novas tecnologias. Terceiro, a agricultura tradicional (trigo, carne, açúcar, oleaginosas, laticínios) é o setor da economia chilena com maiores desvantagens comparativas. Ao contrário, os países do MERCOSUL são mundialmente competitivos nestes setores. Portanto, a redução tarifária preferencial a favor do MERCOSUL nestes setores é equivalente a uma liberalização unilateral e confere os mesmos benefícios estáticos que esta última.

Com base nos elementos mencionados anteriormente, discute-se, a seguir, os efeitos esperados do estabelecimento de um ALC com o MERCOSUL e se faz uma avaliação do acordo ao cabo do primeiro ano de sua implementação. Este tipo de análise é importante porquanto permite identificar os impactos esperados e os contrastar com os resultados provocados pela concessão de preferências tarifárias.

Na seção 2 são apresentados os antecedentes gerais do acordo estabelecido entre o Chile e os países do MERCOSUL. Na seção 3, são mostradas as características principais do intercâmbio comercial. Na seção 4, são discutidos os efeitos esperados do acordo sobre a economia chilena. Na seção 5, é feita uma avaliação dos efeitos do acordo sobre os fluxos comerciais durante o primeiro ano de sua operação.

³ Certamente, a integração com o MERCOSUL e a materialização dos benefícios esperados da mesma implicam muito mais que a celebração de um ALC com este bloco. Será necessário desenvolver uma infra-estrutura física adequada, melhorar as comunicações aéreas, os serviços financeiros, etc.

2. ANTECEDENTES DO ACORDO

A assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai deu origem a um dos mais importantes processos de integração estabelecido na América Latina, considerando o tamanho das economias que o integram, especialmente o Brasil e a Argentina, que representam uma proporção bastante elevada do PIB e da população da América Latina.

Desde o início das negociações entre estes países, o Chile foi convidado para se integrar como um membro mais deste acordo. No entanto, o Chile sempre mostrou uma marcada preferência em formar um Acordo de Livre Comércio com os países do MERCOSUL como conjunto e não ingressar como membro pleno. As principais razões são as seguintes:

- ◆ O ingresso ao MERCOSUL teria limitado seriamente a liberdade para a fixação das tarifas em relação com o resto do mundo. Um ALC permite manter disponível um instrumento, a tarifa própria, que pode ser utilizada para reduzir os efeitos negativos do desvio de comércio que seriam gerados pela integração seletiva com outros sócios comerciais ou mesmo com o MERCOSUL. Além disso, preserva a independência da tarifa externa para negociações comerciais com outros países ou blocos econômicos.⁴
- ◆ Assumir a tarifa externa comum do MERCOSUL poderia ter gerado impactos não desejados sobre a economia chilena, visto que em alguns setores esta é maior que a tarifa uniforme de 11% que se aplica no Chile. Em especial, as tarifas do MERCOSUL para os bens de capital são elevadas e ao Chile convém tarifas as mais baixas possíveis para estes bens, já que o tamanho do mercado nacional nunca permitirá desenvolver produções eficientes nestes setores só sobre a base do mercado interno.

As negociações com os países do MERCOSUL finalizaram em 25 de junho de 1996 e os acordos estabelecidos em matéria de reduções das barreiras comerciais entraram em vigência em 1º de outubro do mesmo ano. Os principais objetivos deste acordo são os seguintes:

- ◆ O estabelecimento de um marco jurídico e institucional que permita a criação de um espaço econômico ampliado e a formação de uma zona de livre comércio num prazo de dez anos. Isto é, num prazo determinado existirá livre circulação de bens e serviços entre o Chile e os países do MERCOSUL.⁵
- ◆ A promoção do desenvolvimento da infra-estrutura física, interconexões bioceânicas e, em geral, a complementação nos âmbitos econômico, energético, científico e tecnológico.

Em matéria de barreiras tarifárias, a entrada em vigência do acordo reduziu imediatamente a tarifa média que enfrentavam as exportações chilenas ao MERCOSUL, de 8,2% para 3,2%. Em troca, a tarifa para as importações que provêm do MERCOSUL, foi reduzida de 11% para 5,7% (quadro 1).

⁴ Como já se afirmou, a liberdade para assinar acordos com outros países ou blocos pode ser uma vantagem mais teórica que prática.

⁵ Para os produtos mais sensíveis, as tarifas serão eliminadas completamente ao fim de 18 anos.

QUADRO 1
TARIFA MÉDIA PONDERADA
(a 1º de outubro de 1996)

País	Exportações		Importações	
	Sem acordo	Com acordo	Sem acordo	Com acordo
Argentina	11,0	6,2	11,0	6,4
Brasil	7,0	1,7	11,0	4,9
Uruguai	9,0	4,9	11,0	1,1
Paraguai	12,0	9,9	11,0	4,8
<i>Média</i>	<i>8,2</i>	<i>3,2</i>	<i>11,0</i>	<i>5,7</i>

Fonte: Ministério da Economia do Chile.

A redução tarifária do intercâmbio será realizada de acordo com a categoria definida para cada produto. Estas categorias são as seguintes:

- ◆ Redução Geral (R.G.): Os produtos são desonerados em forma linear desde o primeiro até o oitavo ano, partindo de uma preferência inicial de 40%.
- ◆ Sensível (S.): Os produtos serão desonerados inicialmente em 30%. Esta preferência será mantida até o ano 3, logo se desonera em forma linear até o ano 10. Para as exportações chilenas ao MERCOSUL, estes itens incluem uma série de produtos hortifrutícolas frescos ou processados, metanol, produtos de madeira, papel e celulose, alguns produtos de ferro e aço, brinquedos, bicicletas e aspiradores. O Chile, por sua parte, pôs na lista sensível produtos tais como o milho, o sorgo, os produtos de couro e os produtos siderúrgicos.
- ◆ Sensível Especial (S.E.): Para estes produtos, durante os três primeiros anos não existe redução, logo se desonera linearmente até o ano 10. O MERCOSUL incorporou nesta categoria os tomates frescos ou refrigerados, as pranchas de fibra de madeira, as meias de mulher e os refrigeradores. O Chile incluiu os tecidos de mescla denim, a roupa de banho e mesa e o calçado de sola de borracha.
- ◆ Exceção (E.): Para estes produtos, a redução começa no ano 10 e é linear até o ano 15. O MERCOSUL exceção nesta lista a uma série de produtos hortifrutícolas frescos e elaborados, a produtos de papel e aos automóveis. O Chile incluiu a carne, as oleaginosas, o arroz, os tratores, automóveis e veículos.
- ◆ No caso das importações do Chile, existem, ademais, três produtos com tratamento particular: o açúcar, cuja redução começa no ano 11 e termina no 16; e, o trigo e a farinha de trigo, para os quais a redução deve materializar-se no ano 18.

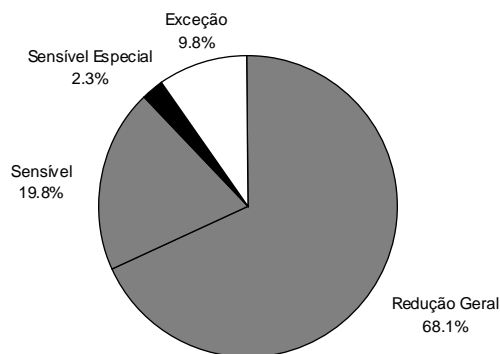
Como se observa no quadro 2 e no gráfico 3, uma porcentagem próxima a 70% das exportações do Chile ao MERCOSUL estará sob o regime de redução geral. Em troca, 19,8% das exportações serão desoneradas de acordo com o regime estabelecido para os produtos sensíveis. Uma baixa porcentagem das exportações - 2,3% e 9,8%, respectivamente- foram classificadas como sensíveis especiais ou de exceção.

QUADRO 2
CATEGORIA DE REDUÇÃO TARIFÁRIA PARA AS EXPORTAÇÕES DO CHILE
 (porcentagens)

Categoria	Preferência inicial (%)	Agricultura (%)	Mineração (%)	Indústria (%)	Total (%)
R.G.	100	27,5	60,7	20,3	34,3
R.G.	90	7,1	0,0	2,4	2,0
R.G.	80	0,2	0,1	1,1	0,7
R.G.	70	2,5	0,0	1,2	0,9
R.G.	60	2,3	0,0	1,7	1,2
R.G.	50	0,0	0,1	0,4	0,3
R.G.	40	1,3	38,9	26,7	28,8
Total R.G.		41,0	99,7	53,8	68,0
S.	30	16,1	0,3	31,4	19,8
S.E.	0	2,0	0,0	3,7	2,3
E.	0	40,9	0,0	11,1	9,8

Notas: D.G., Redução Geral; S., Sensível; S.E., Sensível Especial; E., Exceção.

GRAFICO 3
EXPORTAÇÕES SEGUNDO LISTA DE REDUÇÃO



Em termos dos setores produtivos, a redução tarifária será mais lenta no caso das exportações agropecuárias, para as quais apenas 27,5% ficou dentro da categoria de redução geral. Em troca, 40,1% corresponde a produtos catalogados como de exceção, para os quais a redução tarifária só começa no décimo ano após o início do acordo.

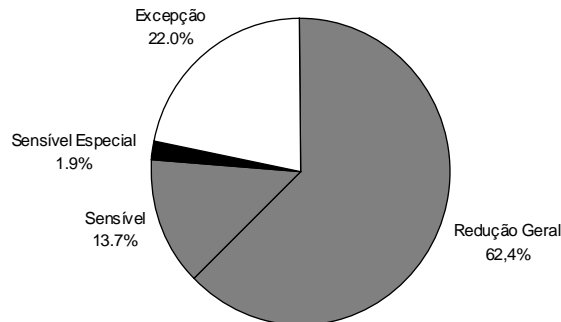
No caso dos produtos minerais, quase a totalidade está dentro da categoria de redução geral, com o qual os benefícios do acordo começarão a internar-se imediatamente. Inclusive, 60,7% das exportações de minérios recebem ou mantêm uma preferência inicial de 100%, com o qual não enfrentarão tarifas no MERCOSUL.

Para as exportações industriais a situação é uma média entre a rapidez da redução que se logrou para as exportações de minérios e a lentidão com que serão desoneradas as exportações do setor agrícola. De fato, 53,8% das exportações da indústria estão classificadas dentro da categoria de redução geral, com 20,3% recebendo uma preferência inicial de 100%. Não obstante, uma porcentagem relativamente alta -11,1%- corresponde aos produtos catalogados como de exceção.

Isto indica que no caso dos produtos minerais, que na sua maioria já estavam sujeitos a tarifas baixas e a um importante grau de preferência, não deverão enfrentar dificuldades de acesso aos mercados do MERCOSUL. Em menor medida, os produtos industriais também se verão relativamente favorecidos, porquanto enfrentavam tarifas altas antes do acordo e as preferências prévias eram quase inexistentes. No caso dos produtos agrícolas, não se deve esperar mudanças significativas nas exportações, visto que uma pequena porcentagem delas serão inicialmente desoneradas em magnitudes consideráveis.

No que concerne às importações chilenas desde o MERCOSUL, 62% está dentro da categoria de redução geral, 14% são sensíveis, 2% sensíveis especiais e 20% está constituído pela categoria de redução a 15 anos (gráfico 4).

GRAFICO 4
IMPORTAÇÕES SEGUNDO LISTA DE REDUÇÃO



3. EVOLUÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL

3.1 Exportações do Chile para o MERCOSUL

Durante as últimas décadas, pode-se observar variações significativas na importância relativa dos principais parceiros comerciais do Chile. É assim que, em 1975, quase a metade das exportações chilenas se dirigiam aos países da atual União Européia. Mas, em 1996, sua importância baixou a 23,9%.

Ao contrário da redução da importância da União Européia como mercado de destino, se observa uma importância crescente das exportações aos países asiáticos. O principal parceiro comercial do Chile na Ásia, Japão, aumentou a sua participação nas exportações passando de 11,2% em 1975 para 16,2% em 1996. Levando em consideração os principais países da Ásia Pacífico, o extraordinário dinamismo das exportações a estes mercados permitiu quase duplicar sua participação nas exportações entre 1985 e 1996, passando de 17,6% para 32,3%.

No caso do MERCOSUL, durante a última década se observa uma recuperação da sua importância como mercado de destino para as exportações. Entre 1975 e 1985, as exportações para este mercado diminuiu sua importância de 16,4% para 8,2%. Nos últimos anos, sua importância aumentou até atingir 11,5%, em 1996. Em geral, a redução da importância do MERCOSUL como mercado de destino para as exportações chilenas na década de oitenta é um fenômeno atribuível às recessões e crises de balança de pagamentos que tiveram que enfrentar quase todos os países latino-americanos e em particular os agora pertencentes ao MERCOSUL.

As exportações chilenas para o MERCOSUL apresentam duas características especiais que convém ressaltar. Em primeiro lugar, os principais parceiros deste bloco, Argentina e Brasil, têm uma participação relativa de 4,6% e 6,1%, respectivamente. Por outro lado, as exportações para o Uruguai e para o Paraguai são pouco significativas, não superando individualmente 0,5% das exportações totais.

Em segundo lugar, as flutuações das exportações para o MERCOSUL são explicadas quase que exclusivamente pela evolução das exportações para a Argentina, que passaram de 10% para 2,2% entre 1975 e 1985, chegando a 4,6% em 1996. Por outro lado, a participação do Brasil se manteve relativamente constante em torno de 6%. Também nos outros dois países as flutuações foram menores.

QUADRO 3
PRINCIPAIS MERCADOS DE DESTINO DAS EXPORTAÇÕES CHILENAS
(porcentagens)

Destino	1975	1985	1996
União Européia	47,0	35,1	23,9
América Latina	23,2	13,2	18,0
MERCOSUL	16,4	8,2	11,5
Argentina	10,0	2,2	4,6
Brasil	5,9	5,5	6,1
Paraguai	0,1	0,2	0,4
Uruguai	0,4	0,3	0,4
NAFTA	10,6	24,9	18,5
Canadá	1,2	2,0	0,9
Estados Unidos	8,8	22,8	16,6
México	0,6	0,1	1,0
Ásia Pacífico	n.d.	17,6	32,2
Japão	11,2	10,3	16,2

Fonte: Banco Central do Chile.

3.2. Composição das exportações

A literatura tradicional sobre comércio internacional enfatiza a idéia de que os fluxos comerciais se comportam de acordo com as vantagens comparativas dos países, as quais são determinadas pela abundância relativa de fatores produtivos. No caso do Chile, um país relativamente abundante em recursos naturais, é de esperar-se que suas exportações estejam compostas maioritariamente por bens intensivos neste fator. Pelo contrário, a importância relativa de bens industriais não intensivos em recursos naturais deveria ser bastante menor.

Ao analisar a composição das exportações totais do Chile se encontra que, em certa medida, se cumpre a predição da literatura tradicional. De fato, 57% corresponde a recursos naturais primários correspondentes aos setores agropecuário, silvícola, pesca e mineração. Dentre estes, o mais importante é o setor de mineração, cuja participação é cerca de 50%. Das exportações de minérios, uma proporção maioritária corresponde ao cobre, cujas exportações correspondem a aproximadamente 40% das exportações totais (quadro 4).

Uma participação importante e crescente através do tempo é a que corresponde às exportações de produtos industriais. Efetivamente, em 1990 representavam 32,9%, e em 1996 sua importância relativa nas exportações totais passou a 42,3%. Das exportações industriais, os setores diretamente vinculados aos recursos naturais são os que representam uma porcentagem maior. Somadas às exportações de alimentos (fundamentalmente produtos agroindustriais e pesqueiros) e florestais (madeiras, móveis de madeira, celulose e papel), se verifica que estes produtos elaborados a partir de recursos naturais explicam aproximadamente 68,1% das exportações industriais.

QUADRO 4
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES CHILENAS
(porcentagens)

Tipo de Produto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Agricultura, Fruticultura e Gado	9,9	12,5	11,3	10,9	9,7	8,2	10,0
Agricultura	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	1,0	1,0
Fruticultura	8,3	11,0	9,8	9,4	8,3	7,1	8,7
Gado	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Silvicultura	0,9	0,7	0,6	1,4	1,0	0,9	0,7
Pesca Extrativa	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Mineração	56,0	48,3	46,7	43,0	44,0	48,6	46,1
Cobre	46,1	39,6	38,6	35,4	36,0	40,4	38,2
Resto	9,8	8,7	8,1	7,6	8,1	8,1	7,9
Indústria	32,9	38,0	41,0	44,1	44,7	41,8	42,3
Alimentos	13,5	16,1	17,3	17,4	16,8	16,0	17,7
Bebidas, álcool e tabaco	1,0	1,3	1,6	1,8	1,6	1,4	2,2
Têxteis e vestuário	0,9	1,0	1,1	1,5	1,3	0,9	1,1
Couro e calçado	0,3	0,5	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
Florestais e móveis de madeira	4,3	4,7	4,1	5,2	5,0	4,5	4,7
Celulose, papel, editoras e imprensa	4,9	4,9	6,8	6,6	7,9	9,9	6,2
Produtos químicos básicos e preparados	4,7	5,6	5,0	5,7	6,3	5,0	5,0
Produtos de barro, louça e vidro	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Indústria básica do ferro e do aço	1,4	1,5	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Produtos metálicos, máquinas, equipamentos	0,8	1,1	1,4	1,7	1,9	1,4	2,3
Material de transporte	0,7	0,6	1,0	1,7	1,7	0,9	1,2
Outros produtos manufaturados	0,1	0,5	0,5	0,6	0,3	0,2	0,2
Outros	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,7

Fonte: Elaboração própria em base a cifras do Banco Central do Chile.

Ao analisar a composição das exportações ao MERCOSUL, se pode verificar que é relativamente diferente das exportações totais. Isto porque as vantagens comparativas são diferentes dependendo da economia com a qual se produz o intercâmbio de bens. Como nas economias latino-americanas as dotações relativas de fatores são similares, o intercâmbio comercial tenderá a ser preferentemente de caráter intraindustrial. Efetivamente, do total das exportações ao MERCOSUL, 58,6% corresponde a bens industriais. Esta importância relativa é bastante maior do que a correspondente na pauta exportada para nações de maior desenvolvimento. Nas exportações para os países do NAFTA, as exportações industriais representam 36,7%, na Ásia Pacífico, 37,9%, e na União Européia 28,6% (quadro 5).

No caso dos países de maior desenvolvimento relativo, as exportações industriais correspondem principalmente a bens elaborados a partir de recursos naturais, como alimentos, madeiras e móveis, e celulose e papel. Ao contrário, nas exportações industriais ao MERCOSUL se pode observar uma maior importância relativa de bens com maior valor agregado, especialmente os seguintes setores: editoras e imprensa (6,8%), produtos químicos (8,4%), produtos metálicos (5,9%) e material de transporte (4,2%).

Como contrapartida, as exportações de produtos primários têm uma importância menor no MERCOSUL comparativamente à verificada nas exportações a outros mercados. No caso do MERCOSUL, as exportações de bens primários respondem por 41,4% do total das exportações. Por outro lado, no NAFTA sua participação é de 63,3%, na Ásia Pacífico é de 62,1% e na União Européia é de 71,4%.

QUADRO 5
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES POR PARCEIRO COMERCIAL, 1995
(porcentagem do total)

Setor CIU	Descrição	MERCOSUL	NAFTA	Ásia Pacífico	União Européia
	Produtos primários	41,4	63,3	62,1	71,4
111	Agricultura	1,9	2,2	0,2	1,4
112	Fruticultura	5,4	20,0	0,8	6,9
113	Gado	0,7	0,1	0,0	0,1
120	Silvícola	0,0	0,1	2,1	0,3
130	Pesca extrativa	0,0	0,2	0,2	0,2
220	Mineração	33,3	40,7	58,6	62,4
	- Cobre	29,3	27,6	54,3	50,9
	- Resto	4,0	13,1	4,3	11,4
	Produtos industriais	58,6	36,7	37,9	28,6
311	Alimentos	12,7	16,5	19,6	9,5
313	Bebidas e álcool	0,9	2,4	0,1	1,4
314	Tabaco	0,1	0,3	0,0	0,0
321	Têxteis	1,4	0,9	0,1	0,3
322	Vestuário	0,8	0,5	0,0	0,1
323-324	Couro e calçado	0,5	0,4	0,0	0,1
331-332	Florestais e móveis de madeira	1,2	7,3	7,7	0,8
341	Celulose e papel	9,3	1,7	9,1	12,2
342	Editoras e imprensa	6,8	0,2	0,0	0,0
351-352	Produtos químicos	8,4	2,5	0,9	3,0
353	Ref. Petróleo e prod. derivados	1,0	0,1	0,0	0,0
355	Borrachas	0,6	0,4	0,0	0,0
356	Plásticos	1,2	0,2	0,0	0,0
361-362-369	Barro, louça e vidro	0,2	0,4	0,0	0,1
371	Indústrias básicas ferro e aço	0,1	0,2	0,0	0,0
372	Indústria básica metais não ferrosos	0,2	0,6	0,1	0,6
381	Produtos metálicos	5,9	0,6	0,2	0,1
382	Máquinas e equipamentos	1,3	0,4	0,1	0,1
383	Material elétrico	1,4	0,3	0,0	0,0
384	Material de transporte	4,2	0,2	0,0	0,2
385	Equipamento profissional e oftalmológico	0,1	0,1	0,0	0,0
390	Outros manufaturados	0,3	0,5	0,0	0,1

Fonte: Elaboração própria em base a cifras do Banco Central do Chile.

3.3 Importações do Chile desde o MERCOSUL

O comércio exterior do Chile não só é diversificado por mercado de destino de suas exportações, como também por mercado de origem de suas importações. Isto implica que não há um mercado específico do qual provenha uma porcentagem maioritária dos bens importados pelo país. Como se observa no quadro 6, os principais parceiros dos quais procedem as importações nacionais são os países do NAFTA, com uma participação de 31,4%. Assim como no caso das exportações, o principal parceiro neste bloco é os Estados Unidos, cujas importações representam 23,7% das importações totais.

Analogamente ao que acontece com as exportações, os países asiáticos estão se convertendo num mercado de origem das importações cada vez mais importante. A diferença é que no caso das importações, a participação do Japão vem se mantendo relativamente constante. Isto implica um comportamento bastante mais dinâmico nas importações de outros países da região, provocando um aumento na participação da Ásia Pacífico de 10,2%, em 1985, para 15,3% em 1996.

Considerando as economias que conformam o MERCOSUL se pode apreciar que a sua participação nas importações chilenas é bastante maior que a sua análoga nas exportações. Além disso, como se apresenta no quadro 6, esta tende a aumentar regularmente no período. Em 1975, as importações procedentes destes mercados constituíam 12,8% das importações totais do Chile; em 1985 a sua participação era de 14,1% e em 1996 passou a 16,2%.

Do mesmo modo que no caso das exportações, o intercâmbio de bens importados da Argentina apresenta fortes flutuações. Em 1975, a sua participação nas importações era de 7,0%, declinou para 3,9% em 1985 e aumentou para 9,4% em 1996. No caso do Brasil, ao contrário, se observa um aumento de 5,4% para 9,1% entre 1975 e 1985, reduzindo para 6,1% em 1996. No caso do Paraguai e Uruguai, a participação nas importações chilenas tem-se mantido em 0,5%.

QUADRO 6
PRINCIPAIS MERCADOS DE ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES CHILENAS
(porcentagens)

Origem	1975	1985	1996
União Européia	22,7	23,9	20,4
América Latina	26,4	28,2	21,9
MERCOSUL	12,8	14,1	16,2
Argentina	7,0	3,9	9,4
Brasil	5,4	9,1	6,1
Paraguai	0,1	1,0	0,4
Uruguai	0,3	0,1	0,3
NAFTA	33,0	26,6	31,4
Canadá	2,4	2,2	2,4
Estados Unidos	29,1	23,9	23,7
México	1,5	0,5	5,3
Ásia Pacífico	n.d.	10,2	15,3
Japão	5,1	6,9	5,5

Fonte: Elaboração própria com base nos números dados do Banco Central do Chile.

3.4 Composição das importações

Em termos da composição das importações, os principais produtos importados pelo Chile correspondem a insumos produtivos. Com efeito, 54,1% corresponde a bens intermediários e 27,2% a bens de capital. A menor importância relativa corresponde a bens de consumo, cuja participação nas importações totais é de 17,6%.

Do mesmo modo que no caso das exportações, no intercâmbio comercial do Chile com o resto do mundo surgem importantes diferenças a respeito da composição das importações por mercado de origem. Os principais produtos importados dos países do NAFTA e da União Européia são bens de capital (mais de um terço) ou bens intermediários (quase 50%). No caso dos principais países da Ásia Pacífico, as principais importações correspondem a bens de consumo (mais de 40%). Em troca, das importações provenientes do MERCOSUL, a participação mais alta corresponde a bens intermediários, com três quartos do total importado deste bloco.

No caso dos bens de consumo e dos bens de capital, não existem diferenças muito significativas na composição das importações entre os parceiros. Em todos os casos, as principais importações correspondem à indústria de produtos metálicos, maquinarias e equipamentos. No caso dos produtos intermediários, o intercâmbio com o MERCOSUL é relativamente mais importante em alguns setores como petróleo e carvão (17,6%), substâncias químicas (13,9%), alimentos, bebidas e tabaco (13,1%) e indústrias metálicas básicas (8,6%).

QUADRO 7
COMPOSIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES POR PARCEIRO COMERCIAL, 1995
(porcentagem de total)

Produto	MERCOSUL	NAFTA	Ásia Pacífico	União Européia
Bens de consumo	10,2	13,1	44,2	17,2
Agricultura e gado	0,1	0,0	0,0	0,0
Alimentos, bebidas e tabacos	2,4	0,6	0,5	1,2
Indústria têxtil e vestuário	1,8	1,1	8,5	2,4
Indústria da madeira	0,1	0,2	0,5	0,4
Indústria de papel	0,5	0,5	0,1	0,8
Indústria de substâncias químicas	1,4	1,8	1,0	2,7
Indústria minérios não metálicos	0,2	0,1	0,6	0,5
Indústria metálica, máq. e equipamentos	3,4	8,2	29,7	8,5
Indústria n.c.e.p.	0,4	0,6	3,4	0,8
Bens de capital	16,1	37,0	28,8	35,0
Indústria têxtil e vestuário	0,1	0,0	0,6	0,2
Indústria da madeira	0,0	0,2	0,0	0,1
Indústria metálica, máq. e equipamentos	16,0	36,4	28,1	34,7
Indústria n.c.e.p.	0,0	0,4	0,1	0,0
Bens intermediários	73,6	49,8	27,0	47,7
Agricultura e gado	2,8	3,8	1,0	0,2
Pesca extrativa	0,0	0,0	0,0	0,1
Petróleo e carvão	17,6	0,7	0,9	0,0
Extração de outros minérios	0,2	2,6	0,1	0,1
Alimentos, bebidas e tabacos	13,1	1,0	0,2	1,3
Indústria têxtil e vestuário	4,6	2,7	4,3	2,4
Indústria da madeira	0,2	0,2	0,1	0,8
Indústria de papel	3,8	3,3	0,4	4,3
Indústria de substâncias químicas	13,9	17,3	6,5	17,8
Indústria de minérios não metálicos	2,1	0,7	0,2	1,3
Indústrias metálicas básicas	8,6	2,9	1,5	4,3
Indústria metálica, máq. e equipamentos	6,5	14,1	11,5	14,8
Indústria n.c.e.p.	0,2	0,2	0,4	0,2

Fonte: Elaboração própria com base nas cifras do Banco Central do Chile.

4. EFEITOS ESPERADOS DO ACORDO SOBRE A ECONOMIA CHILENA⁶

Um acordo de livre comércio (ALC) pode gerar dois tipos de efeitos: estáticos e dinâmicos. Os efeitos estáticos são aquelas mudanças de curto prazo nos fluxos comerciais, produto, emprego, bem-estar, etc., dadas pela realocação de recursos produtivos ao reduzir ou eliminar as barreiras comerciais. No entanto, é possível esperar que uma maior integração comercial também gere efeitos de mais longo prazo sobre uma economia; os denominados efeitos dinâmicos da integração. Na área comercial, os efeitos dinâmicos estão associados à possibilidade de incorporar novos produtos na pauta exportadora, uma vez que se eliminem barreiras comerciais proibitivas ou se desenvolvam novas vantagens comparativas em setores suscetíveis de aproveitar economias de escala. Muito mais importante ainda, a integração comercial pode modificar a taxa de crescimento de uma economia, cada vez que esta gere efeitos positivos sobre a inovação tecnológica, a produtividade e a acumulação de fatores.

4.1 Efeitos estáticos

Do ponto de vista estático do bem-estar, uma variável determinante para analisar a conveniência de um ALC é a magnitude do desvio de comércio em relação à criação de comércio. A criação de comércio aumenta o bem-estar dos parceiros envolvidos, enquanto que o desvio de comércio o reduz. O impacto final sobre o bem-estar dependerá da magnitude de ambos efeitos.

Wonnacot e Lutz [1988] enfatizam duas variáveis relevantes para determinar a possível magnitude destes efeitos: o tamanho das barreiras comerciais e as características dos parceiros. Considerando a magnitude das barreiras ao comércio, a tarifa de 11% aplicada pelo Chile é relativamente elevada para os padrões atuais, portanto a sua redução tenderia a incentivar uma alta criação de comércio com os membros do acordo. No entanto, como a tarifa aplicada pelo Chile aos produtos importados do resto do mundo se mantém constante, existe um grau importante de preferência outorgado aos países do MERCOSUL, o que aumenta a probabilidade de que se provoque um desvio de comércio considerável.

Em relação às características dos parceiros, tradicionalmente tem-se sugerido que o desvio de comércio tenderia a ser menor num ALC entre parceiros comerciais denominados como “naturais”, isto é, parceiros que tenham um grande intercâmbio comercial prévio e estejam geograficamente próximos (ou que existam baixos custos de transporte entre os membros do acordo).

Considerando estes dois aspectos, o ALC com o MERCOSUL poderia gerar um desvio de comércio bastante significativo, já que este bloco é um sócio de importância relativamente baixa no intercâmbio comercial do Chile e se encontra longe de ser qualificado como parceiro “natural”, apesar da sua proximidade geográfica. Com efeito, como mostrado na seção anterior, o intercâmbio comercial do Chile é altamente diversificado tanto quanto ao destino das suas exportações quanto à origem das importações.

No caso das exportações, antes da entrada em vigor do acordo (vr. gr., em 1995), os países do MERCOSUL constituíam uma importante fonte de origem, representando 17,4% do total importado. No entanto, sua importância relativa era superada amplamente pelos países do NAFTA e da União Européia, cujas importações representavam respectivamente 30,7% e 20,6%. Inclusive, individualmente, os Estados Unidos com 24,7%, tinha uma participação maior que o MERCOSUL.

⁶ Para uma discussão mais profunda desses efeitos, ver Alvarez e Fuentes [1997].

Os argumentos relativos aos parceiros naturais e os custos de transporte, foram discutidos recentemente por Bhagwati e Panagariya [1996], que, sob supostos diferentes aos tradicionais de custos constantes de produção e concorrência perfeita, deduziram modelos nos quais as consequências vão em sentido contrário às antes mencionadas. Por isso, parece relevante discutir o grau de substituíbilidade entre bens procedentes de diferentes fontes fornecedoras, como uma medida mais próxima da magnitude potencial relativa da criação e do desvio de comércio.

Pode-se esperar que o grau de substituíbilidade entre as importações procedentes do MERCOSUL e de outros fornecedores importantes para o Chile -como os países do NAFTA, a União Européia ou a Ásia Pacífico- seja relativamente baixa porquanto sua composição é bastante distinta respeito destes fornecedores. Como se indicou no quadro 7, os produtos importados do MERCOSUL são principalmente bens intermediários, à diferença das importações dos países do NAFTA e da União Européia, que são basicamente bens de capital, e dos países da Ásia Pacífico, que são constituídas principalmente por bens de consumo. Ademais, a composição dos bens intermediários importados do MERCOSUL é bastante diferente da composição dos outros parceiros comerciais.

Com relação ao impacto potencial sobre as exportações chilenas para o MERCOSUL, o acordo permite obter dois tipos de benefícios. Em primeiro lugar, permite manter preferências tarifárias para um número importante de produtos exportados ao MERCOSUL, os quais experimentariam um aumento das tarifas sem o estabelecimento do ACL, com o conseqüente impacto negativo sobre os fluxos exportados a estes mercados. Considerando somente os efeitos sobre o setor agropecuário chileno, Muchnick et. al [1996] estimaram que os benefícios do acordo atingem aproximadamente US\$ 300 milhões. Destes, 67% corresponde a custos evitados por ter-se eliminado as preferências que os produtos agropecuários chilenos recebiam nestes países.

Um segundo benefício do acordo se origina na redução de tarifas estipulada no programa de desoneração, que permitirá aumentar as exportações chilenas a estes países. No entanto, o potencial aumento das exportações para o MERCOSUL seria de uma magnitude bastante reduzida, já que a tarifa média que enfrentavam os produtos chilenos nestes mercados, prévio ao acordo, era relativamente baixa (8,2%). Considerando a elasticidade da oferta das exportações nacionais, estimada por De Gregorio [1984] entre 1 e 1,6, e uma redução total das tarifas, é possível inferir um crescimento das exportações para o MERCOSUL entre 17% e 22%. Em termos das exportações totais do Chile, o aumento das exportações seria entre 1,8% e 2,4%. Um aumento dessa magnitude tenderia a gerar um impacto menor sobre a produção e o emprego nacional.

Mesmo sendo relativamente menor o impacto potencial agregado do aumento nas exportações, a existência de uma tarifa diferenciada no MERCOSUL determina que alguns setores exportadores, especialmente aqueles correspondentes a bens manufaturados, poderiam ser favorecidos significativamente pela redução e posterior eliminação das tarifas. Por exemplo, as exportações para a Argentina do setor vestuário enfrentam uma tarifa média de 19,6%, os móveis de 15% e os produtos metálicos de 14,4%. Nestes setores, o potencial de crescimento das exportações é bastante elevado. Alvarez e Benavente [1996] estimam que uma redução total de tarifas aos produtos chilenos exportados para Argentina, geraria um aumento de 74,5% nas exportações de vestuário, 55,4% nas exportações de móveis e 52,9% nas exportações de produtos metálicos.

Além destes efeitos comerciais, um acordo deste tipo gera outros tipos de benefícios aos exportadores chilenos, que são mais difíceis de quantificar. De fato, ao se estabelecer normas para solucionar controvérsias e preservar a estabilidade nas regras que regem o intercâmbio comercial, o acordo reduz a vulnerabilidade a que se vêm expostas as exportações. A experiência acumulada no desenvolvimento histórico da política comercial nos países latino-americanos mostra que esta tem estado fortemente influenciada pelos problemas econômicos internos. Por exemplo, frente a problemas na conta corrente, tem-se recorrido ao estabelecimento de entraves temporais ao comércio, os quais têm prejudicado a competitividade dos fornecedores chilenos

nestes mercados. Apesar de que um acordo de associação não elimina totalmente esta possibilidade (como o demonstram as medidas tomadas recentemente pelo Brasil), pode reduzir a sua probabilidade e ajudar a manter regras claras e estáveis no intercâmbio mútuo.

4.2. Efeitos dinâmicos

A literatura sobre integração comercial indica que os efeitos dinâmicos parecem ser mais importantes que os estáticos para analisar o impacto de um ALC. Em geral, as estimativas de carácter estático mostram que os processos de integração gerariam um impacto bastante pouco significativo sobre uma economia. Por exemplo, para o caso chileno, Larraín e Coeymans [1994] estimam que um ALC com os Estados Unidos geraria um aumento de apenas 0,3% da produção nacional no curto prazo.

Os modelos estáticos dão informação relevante sobre o impacto de curto prazo de um ALC. Contudo, deve-se ter em conta que os resultados obtidos com este tipo de metodologia correspondem somente a estimativas de mudança, por uma única vez, sobre o nível de produto, desconhecendo implicitamente os potenciais efeitos da integração sobre a taxa de crescimento de uma economia. Por isso, as estimativas deste tipo poderiam subestimar o verdadeiro impacto da integração comercial.

Se um ALC pode gerar algum impacto positivo sobre o crescimento econômico, seu estabelecimento se traduziria em benefícios consideráveis para a economia que se integra, tendo em conta que qualquer política econômica que afete a taxa de crescimento de uma economia, embora moderadamente, pode ter um impacto de grande importância sobre a renda *per capita* através do tempo. Uma série de fatores como inovação tecnológica, investimento nacional e estrangeiro, processos de aprendizagem e economias de escala, que têm um impacto sobre o crescimento econômico, podem ser afetados pelo estabelecimento de um ALC.

Em geral, os efeitos dinâmicos mais importantes de um ALC têm a ver com o aproveitamento das economias de escala, aumentos na eficiência técnica e na produtividade como resultado do maior grau de concorrência que poderia resultar do Acordo, melhores possibilidades de absorção de tecnologias estrangeiras, ao brindar acesso a bens de capital mais baratos, e aumentos no investimento nacional e estrangeiro.

No caso da associação entre o Chile e o MERCOSUL, os maiores benefícios dinâmicos que poderia esperar a economia chilena seriam os seguintes:

- ◆ O aproveitamento das economias de escala no setor de produtos manufaturados, que permitiria acelerar o crescimento da produtividade ou desenvolver a competitividade em novas linhas de produção. Como se argumenta mais adiante, isto é particularmente válido no contexto do intercâmbio com o MERCOSUL, já que existe um maior grau de comércio intraindustrial de produtos manufaturados em comparação com o comércio com outras regiões.
- ◆ O incremento nos fluxos de investimento, tanto nacional como estrangeiro, motivados pelo acesso garantido a um mercado significativamente maior que o mercado chileno.

4.2.1 Economias de escala e comércio intraindustrial

Um processo de integração comercial pode permitir o aproveitamento de economias de escala internas ou externas, já que aumenta o tamanho do mercado relevante para as empresas e indústrias nacionais, incentivando uma maior divisão do trabalho e melhorando, desta forma, o grau de eficiência técnica na produção. Neste caso, os efeitos potenciais sobre o crescimento econômico têm seu fundamento na literatura de crescimento

endógeno, que enfatiza as economias de escala como uma fonte de crescimento permanente. Empiricamente, é mais factível encontrar estas economias externas a nível da indústria de produtos manufaturados do que a nível de setores primários. O comércio intraindustrial que se concentra em produtos de manufatura, permite um maior intercâmbio de produtos diferenciados sujeitos a economias de escala. Ademais, este tipo de comércio gera maiores possibilidades de intercambiar insumos especializados, o que afetaria positivamente o crescimento econômico de um país através de uma melhora na qualidade de insumos existentes ou de um aumento de sua variedade.

Desta perspectiva, um acordo comercial com o MERCOSUL possivelmente pode trazer para o Chile maiores benefícios do que outros esquemas de integração, devido a que, como pode-se esperar em países de um mesmo nível de desenvolvimento e com dotações relativas de fatores similares, existe um maior grau de comércio intraindustrial (que se encontra concentrado no setor de produtos manufaturados) com o MERCOSUL que com o resto dos parceiros comerciais do Chile.

Para determinar o grau de comércio intraindustrial, foi utilizado o índice de Grubel e Lloyd, que se estima como:

$$GL_k = \frac{\sum_i (X_{ik} + M_{ik} - |X_{ik} - M_{ik}|)}{X_k + M_k}$$

donde X_{ik} são as exportações da indústria i ao país k , M_{ik} são as importações da indústria i procedentes do país k , X_k são as exportações totais ao país k e M_k são as importações totais procedentes do país k .

Se o comércio é principalmente de carácter interindustrial, existirão só exportações ou importações em cada setor industrial, com o que o numerador e o índice tenderão a zero. Ao contrário, quanto maiores sejam os fluxos comerciais intraindustriais, o numerador tenderá a $(X_k + M_k)$, com o que o índice se aproximará a 1. Resultado, quanto mais próximo a 1 seja este índice, maior será o grau de comércio intraindustrial.

Utilizando o intercâmbio comercial nos setores industriais a três dígitos, segundo a Classificação Industrial Internacional Uniforme (CIU), se encontra que o índice de Grubel-Lloyd é superior no comércio com o MERCOSUL que no comércio com os outros parceiros do Chile. Como se observa no quadro 8, o índice assume um valor de 0,526 para o intercâmbio do Chile com o MERCOSUL, muito superior ao valor de 0,202 com a União Européia, 0,130 com o NAFTA e 0,046 com a Ásia Pacífico.

A importância do comércio intraindustrial como fonte de crescimento econômico, através do aproveitamento de economias de escala e intercâmbio de insumos especializados, foi documentada por Backus et. al. [1992]. Estes autores, utilizando dados de painel para o período 1970-1985, encontram que o grau de comércio intraindustrial, medido pelo índice de Grubel-Lloyd, exerce uma influência positiva e significativa sobre a taxa de crescimento do produto manufaturado por trabalhador. Esta evidência permite inferir que um maior grau de comércio intraindustrial, motivado por um processo de integração comercial, geraria um aumento na taxa de crescimento do setor de produtos manufaturados, além do efeito nível gerado pela realocação de recursos. Considerando a evidência apresentada no quadro 8, este efeito tenderia a ser bastante mais significativo no acordo comercial com o MERCOSUL do que em acordos com os demais parceiros comerciais principais do Chile.

QUADRO 8
ÍNDICE DE COMÉRCIO INTRAININDUSTRIAL CHILENO, 1995

Sócio Comercial	Índice de Grubel-Lloyd
MERCOSUL	0,526
União Européia	0,202
NAFTA	0,130
Ásia Pacífico	0,046

Fonte: Cálculos próprios com base em números do Banco Central do Chile.

4.2.2 Investimento nacional e estrangeiro

Existe copiosa literatura empírica mostrando que a taxa de investimento é um dos principais determinantes do crescimento econômico. Efetivamente, estudos relacionados com os determinantes da taxa de crescimento econômico dos países latino-americanos, levados a cabo por Corbo e Rojas [1992] e De Gregorio [1992], confirmam a existência de uma relação positiva entre taxa de investimento e crescimento a longo prazo.

Em relação ao Investimento Estrangeiro Direto (IED), De Gregorio [1992] encontra que a taxa de crescimento dos países latino-americanos tem sido afetada positivamente pela importância do IED no PBI. Ademais, suas estimativas permitem concluir que um ponto de crescimento na razão IED a PBI gera um impacto maior sobre a taxa de crescimento do que um aumento de um ponto na taxa de investimento nacional (Investimento/PBI). Esta constatação é consistente com o importante papel que tem o IED no processo de absorção tecnológica nos países menos desenvolvidos, ao incorporar novas técnicas de produção, administração e comercialização.

Ante tais evidências, é possível que se um ALC permite expandir o investimento nacional ou estrangeiro poderia modificar positivamente a taxa de crescimento econômico. No caso do investimento nacional, o impacto apurado de um ALC depende das propensões para investir nos setores que se expandem e se contraem com o acordo. *A priori*, é impossível determinar se um aumento do investimento nos setores exportadores superaria a redução esperada do investimento nos setores substituidores de importações. Efetivamente, a longo prazo se espera uma expansão do investimento nos setores de produtos manufaturados orientados à exportação e uma redução do investimento no setor de cultivos tradicionais. Em geral, os setores que se expandirão com o acordo acessarão mercados mais amplos e é provável que neles se localizem as economias de escala; por outro lado, os que se contrairão tendem a ser tradicionais e, também, abastecem o mercado nacional. Mesmo assim, o acordo favorecerá um maior grau de especialização intraindustrial. Por estas razões, é muito provável que o volume total do investimento nacional, assim como sua produtividade, aumentem.

Com relação aos efeitos sobre os fluxos de IED, é possível esperar que a integração comercial possa gerar incentivos positivos sobre o investimento procedente desde países não membros do acordo. A diferença do efeito prêmio por risco país, ao qual Larraín e Coeymans [1994] atribuem um papel preponderante nos benefícios que podem esperar-se de um ALC com os Estados Unidos, os efeitos positivos do ALC com o MERCOSUL estariam dados pelo fato de que o acordo permitiria aos bens produzidos no Chile terem acesso sem tarifas a um mercado substancialmente maior que o chileno. Com efeito, a população dos países do MERCOSUL é 14,5 vezes a do Chile; e seu PBI é múltiplo de 11,5 do PBI chileno (Ministério de Relações Exteriores do Chile [1996] p. 39). Tais efeitos não existiriam no mesmo grau como consequência do ingresso do Chile ao NAFTA, simplesmente porque os países de América do Norte estão geograficamente distantes e os altos custos de transporte anulam as vantagens de localização no Chile que outorgam as preferências tarifárias.

4.2.3 A integração pela via do IED

O IED recíproco é um dos aspectos mais novos da associação Chile-MERCOSUL. Até agora, o investimento de empresas chilenas nos países do MERCOSUL tem sido muito maior do que o das empresas destes últimos no Chile. No entanto, os investimentos chilenos destas últimas também vem aumentando. Ditos investimentos estão promovendo uma integração real das economias do MERCOSUL e do Chile que vai muito além dos laços comerciais.

Como se observa no quadro 9, uma proporção considerável do IED chileno no exterior - 69% - tem como destino os países do MERCOSUL. Nestes países, os principais destinos do investimento realizado pelas empresas chilenas são Argentina e Brasil, com uma participação de 57,5% e 10,8%, respectivamente.

QUADRO 9
INVESTIMENTO CHILENO NO EXTERIOR
Países de destino

País	1º Sem. 1997 (US\$ milhões)	%	1990-1997 (US\$ milhões)	%
MERCOSUL	1.858,7	68,5	12.180,2	69,0
Argentina	1.338,2	49,3	10.148,9	57,5
Brasil	508,4	18,7	1.900,7	10,8
Paraguai	12,0	0,4	92,5	0,5
Uruguai	0,1	0,0	38,1	0,2
Venezuela	423,1	15,6	670,5	3,8
Peru	260,1	9,6	2.616,2	14,8
Colômbia	33,0	1,2	1.085,7	6,2
China	30,0	1,1	30,0	0,2
Bolívia	29,1	1,1	338,1	1,9
Outros	77,9	2,9	732,4	4,1
TOTAL	2.711,9	100,0	17.653,1	100,0

Fonte: Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile.

A integração comercial pode incentivar maiores fluxos de IED de empresas chilenas aos países do MERCOSUL. Em primeiro lugar, o aumento do intercâmbio comercial levará a investir em alguns serviços, em particular os financeiros, já que existiria uma espécie de complementaridade entre fluxos comerciais e alguns serviços, como os financeiros, nos quais as empresas chilenas vêm desenvolvendo vantagens comparativas. Ademais, é necessário considerar que a nova lei chilena de mercados de capitais autoriza aos bancos chilenos a realizar investimentos no exterior e é muito provável que os primeiros países aos que ingressem as instituições financeiras chilenas sejam os do MERCOSUL.

Segundo, à medida que aumentam as exportações de produtos manufaturados para o MERCOSUL, as empresas chilenas se sentirão motivadas a investir nos mercados de destino. A atenção ao cliente e a adaptação dos produtos às demandas específicas dos consumidores serão os fatores que incentivarão esta nova onda de IED de empresas chilenas no MERCOSUL. Este é um fenômeno muito conhecido a nível mundial e é altamente provável que se repita nas relações econômicas do Chile com o MERCOSUL.

Terceiro, assim como o ALC com o MERCOSUL estimulará o comércio intraindustrial entre o Chile e o bloco, também é muito provável que aumente os investimentos intraindustriais. Isto é, a integração comercial geralmente cria um fluxo recíproco de investimentos em setores industriais similares. Por outro lado, os investimentos em produtos manufaturados geram novos fluxos de comércio intraindustrial, numa espécie de

círculo virtuoso. As empresas chilenas que investirão no MERCOSUL tenderão a abastecer-se de produtos produzidos no Chile e vice-versa.

Estas três forças sugerem que os setores destinatários de investimento chileno no MERCOSUL deverão ir trasladando aos serviços financeiros e aos produtos manufaturados. Entretanto, as empresas geradoras e distribuidoras de energia poderiam participar ativamente das privatizações que estão em carteira nestes setores no Brasil.

Como contrapartida, os fluxos de IED dos países do MERCOSUL representam apenas 2,8% do investimento estrangeiro direto recebido pelo Chile (ver quadro 10). As principais fontes de IED são os Estados Unidos e o Canadá, com uma participação de 39,3 e 17,6%, respectivamente. Novamente, é de esperar-se que as empresas dos países do MERCOSUL acompanharão a suas maiores exportações para o Chile com maiores fluxos de IED e que o maior comércio intraindustrial entre o MERCOSUL e Chile também gere novos e maiores fluxos de investimento de empresas dos primeiros países no Chile.

QUADRO 10
INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NO CHILE
Países de origem

País	1º Sem. 1997 (US\$ milhões)	%	1990-1997 (US\$ milhões)	%
MERCOSUL	42,1	2,0	482,4	2,8
Argentina	29,8	1,4	310,7	1,8
Brasil	8,9	0,4	92,9	0,5
Paraguai	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguai	3,4	0,2	78,8	0,5
Estados Unidos	449,8	21,7	6.780,7	39,3
Canadá	384,8	18,6	3.039,0	17,6
Espanha	252,2	12,2	1.004,1	5,8
Ilhas Caimán	197,2	9,5	473,3	2,7
Austrália	172,5	8,3	624,5	3,6
Reino Unido	125,8	6,1	873,9	5,1
Outros	446,0	21,5	3.959,3	23,0
TOTAL	2.070,3	100,0	17.237,1	100,0

Fonte: Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile.

5. IMPACTO DO ACORDO: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

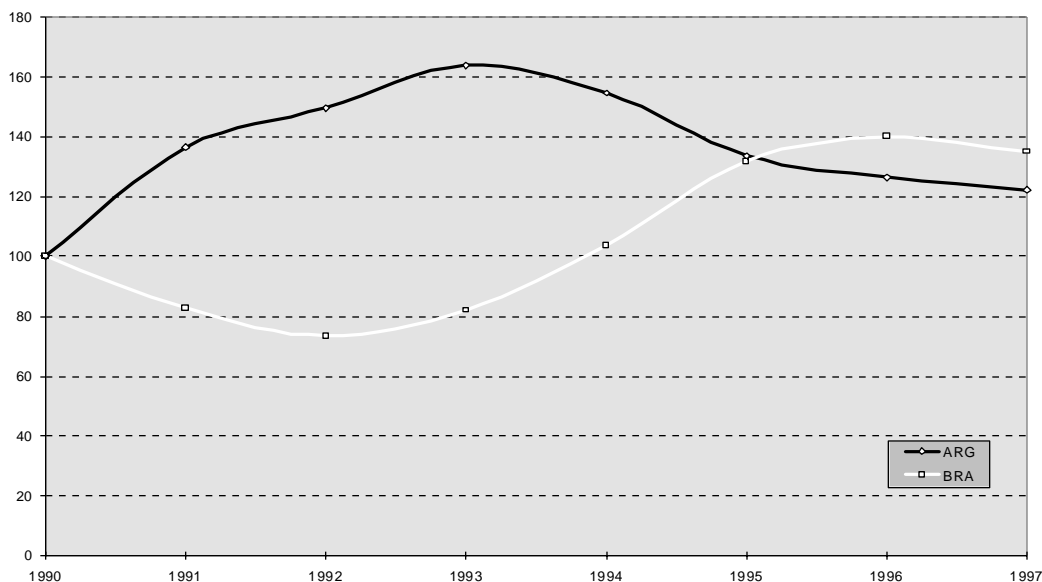
A pouco mais de um ano de ter entrado em vigor o acordo de associação, ainda é cedo para avaliar seus efeitos comerciais. Mesmo importantes, as reduções tarifárias iniciais foram modestas. Por outro lado, os impactos que podem esperar-se dependerão de investimentos, que levam tempo em amadurecer. Finalmente, as flutuações ocorridas no comércio bilateral MERCOSUL-Chile em 1997 foram influenciadas mais por variáveis macroeconômicas (crescimento relativo no Chile e nos países do MERCOSUL, e variações nos tipos de câmbio bilaterais) do que pelas pequenas alterações nos preços relativos que se produziram pelas reduções tarifárias mútuas.

Em 1997, a Argentina, que absorve uma elevada porcentagem das exportações de produtos manufaturados do Chile, foi um interessante mercado para os produtos de procedência chilena, calculando-se sua taxa de crescimento em 8%. Embora o Brasil tenha desacelerado o seu crescimento no fim do ano, para o ano em seu conjunto estima-se que a economia cresceu 3,5%. Por outro lado, a economia chilena continuou expandindo-se a uma taxa elevada (6,5%). Isto indica que as condições macroeconômicas foram favoráveis para uma expansão do comércio mútuo.

Os tipos de câmbio bilaterais favoreceram as importações do Chile e conspiraram contra suas exportações (ver gráfico 5). Estimativas preliminares indicam que o peso chileno sofreu uma valorização real em relação ao peso argentino e ao real brasileiro de 6%. No caso do tipo de câmbio com a Argentina, a valorização do peso chileno em 1997 continuou uma tendência que vinha observando-se desde 1993. Portanto, os produtos chilenos (dominados pelos produtos manufaturados e alguns hortifrutícolas) vêm perdendo competitividade na Argentina e os produtos argentinos vêm melhorando substancialmente a sua no mercado chileno. Isto se reflete numa perda do dinamismo que tinham experimentado as exportações chilenas para a Argentina no início dos anos noventa, como também numa aceleração do crescimento das importações chilenas desde a Argentina.

Com relação ao real brasileiro, a valorização do peso chileno é um fenômeno muito mais recente, que só começa em 1996. Portanto, seus efeitos sobre o comércio ainda não inverteram o dinamismo das exportações do Chile para o Brasil. De todos modos, o Brasil vem perdendo participação no mercado chileno nos últimos anos.

GRÁFICO 5
TIPO DE CÂMBIO REAL, CHILE-ARGENTINA E CHILE-BRASIL, 1990=100



5.1 Evolução das exportações do Chile para o MERCOSUL

Com base nestas considerações, se fará uma análise da evolução dos fluxos comerciais entre o Chile e o MERCOSUL no biênio 1996-1997.⁷ No caso das exportações, a taxa de crescimento nesse período foi de 9,2% (quadro 11). No entanto, ao analisar o comportamento das exportações por setores sobressaem algumas diferenças importantes. Efetivamente, o maior crescimento das exportações ocorre nos produtos industriais. Nos dois anos, o valor exportado cresceu em 14,3%. Este crescimento é maior que o experimentado pelas exportações de minérios, as quais se aumentaram em 8,6%. Por outro lado, as exportações agrícolas se reduziram em 17,3%.

Esta evidência é consistente com as diferenças observadas na porcentagem de produtos sujeitos a reduções tarifárias imediatas. Como se argumentava na seção 2, os produtos minerais já enfrentavam tarifas baixas no MERCOSUL e, portanto, o impacto esperado do acordo não era de magnitudes significativas. Ao contrário, as exportações industriais podiam ver-se particularmente favorecidas, já que, em geral, tiveram que enfrentar importantes graus de proteção e uma porcentagem superior a 85% das exportações receberam as preferências contempladas nos cronogramas de redução tarifária geral e de produtos sensíveis, cujas reduções iniciais de tarifas foram de 40% e 30%, respectivamente.

Ao desagregar os três setores anteriores, também é possível encontrar algumas diferenças importantes na evolução das exportações ao MERCOSUL. No caso dos produtos agrícolas, chama a atenção a grande redução observada nas exportações de fruta, que diminuíram em 28,4%. Dada sua alta importância relativa nas exportações deste setor, a sua evolução é a que tem determinado maioritariamente a queda de 17,3% nas exportações agrícolas.

No caso dos produtos minerais, cabe destacar que há uma diferença importante no crescimento das exportações de cobre e o resto dos produtos minerais. As primeiras, que praticamente não enfrentavam tarifas no MERCOSUL, acusam um aumento de apenas 6,9%. Em troca, para os produtos minerais exceto cobre, cujas tarifas iniciais eram maiores, a taxa de crescimento é bastante superior (19,9%).

No caso dos produtos industriais, pode-se inferir que alguns setores se encontram mais beneficiados que a média em suas vendas aos países do MERCOSUL. A rigor, treze dos subsetores industriais apresentados no quadro 11 têm experimentado um crescimento superior a 14,3% de todo o setor. Nesta situação existem alguns setores, como têxteis (321), material elétrico (383) e máquinas e equipamentos (382), que têm crescido a uma taxa superior a 40% e constituem uma porcentagem bastante significativa das exportações de bens industriais para o MERCOSUL.

Ademais, existe um número importante de setores com baixa importância relativa, mas que mantendo-se o dinamismo ocorrido entre 1996 e 1997, poderiam experimentar um aumento na sua participação nas exportações para o MERCOSUL. Este é o caso de setores como o de indústrias básicas de ferro e aço (371), que duplicou os valores exportados, e o de produtos de barro, louça e vidro (361-362-369), cujas exportações aumentaram em mais de 60%.

A nível agregado, o crescimento das exportações para o MERCOSUL se compara favoravelmente com o crescimento das exportações para outros sócios comerciais. Efetivamente, entre 1996 e 1997, as exportações para o MERCOSUL aumentaram em 9,2%, bem superior ao crescimento experimentado pelas exportações para outros parceiros comerciais como os países do NAFTA (5,8%) e Europa (6,2%). Embora seja certo que a moeda chilena se valorizou consideravelmente com respeito a todos seus parceiros comerciais durante 1997, no caso do comércio com o MERCOSUL, parte dessa valorização foi compensada com a redução tarifária negociada no acordo de associação.

⁷ Será feita uma comparação entre o valor das exportações entre janeiro e novembro de cada ano.

QUADRO 11
EXPORTAÇÕES DO CHILE PARA O MERCOSUL, 1995-1997

CIU	Descrição	1996 (US\$)	1997 (US\$)	1997 %	Crescimento	
					1997/1996	1996/1995
110-130	Agrícola	168.812	139.555	8,3	-17,3	20,5
111	Agricultura	22.792	29.465	1,8	29,3	-25,5
112	Fruticultura	138.381	99.031	5,9	-28,4	41,3
113	Gado	6.784	10.051	0,6	48,2	-42,6
120	Silvícola	804	731	0,0	-9,1	10,6
130	Pesca extrativa	51	277	0,0	443,1	93,3
210-240	Mineração	432.486	469.601	28,1	8,6	-19,1
	Cobre	377.240	403.345	24,1	6,9	-18,8
	Resto	55.246	66.256	4,0	19,9	-21,5
	Indústria	931.284	1.064.141	63,6	14,3	5,7
311	Alimentos	190.763	214.120	12,8	12,2	1,8
313	Bebidas e álcool	18.404	24.665	1,5	34,0	-12,9
314	Tabaco	946	939	0,1	-0,7	107,8
321	Têxteis	28.958	45.288	2,7	56,4	35,2
322	Vestuário	12.260	15.128	0,9	23,4	246,8
323-324	Couro e calçado	5.454	3.352	0,2	-38,5	3,1
331-332	For. e móveis de madeira	30.086	33.153	2,0	10,2	64,0
341	Celulose e papel	114.971	106.744	6,4	-7,2	-21,8
342	Editores e imprensa	97.335	104.040	6,2	6,9	-9,7
351-252	Produtos químicos	120.303	153.229	9,2	27,4	-6,8
353	Petróleo ref. e produtos	9.769	13.184	0,8	35,0	-38,2
355	Borracha	7.560	10.667	0,6	41,1	-34,5
356	Plásticos	20.554	26.733	1,6	30,1	7,0
361-362-369	Barro, louça e vidro	4.951	8.162	0,5	64,9	45,9
371	Ind. Básicas ferro e aço	3.466	7.403	0,4	113,6	12,4
372	Ind. Básica não ferrosos	66.791	46.067	2,8	-31,0	80,2
381	Produtos metálicos	45.343	55.336	3,3	22,0	5,6
382	Máquinas e equipamentos	47.840	67.705	4,0	41,5	170,8
383	Material elétrico	30.674	44.332	2,6	44,5	-6,7
384	Material de transporte	66.221	75.243	4,5	13,6	7,4
385	Equip. prof. e oftalmológico	3.173	3.874	0,2	22,1	233,0
390	Outras manufaturas	5.462	4.777	0,3	-12,5	22,7
Total		1.532.582	1.673.297	100,0	9,2	-1,1

Fonte: Elaboração própria com base a números do Banco Central do Chile.

Comparando as exportações chilenas de produtos industriais para o MERCOSUL e a outros sócios comerciais, os resultados também são favoráveis para o comércio com o MERCOSUL. Em 1997, as exportações industriais para os países do MERCOSUL cresceram 14,3%, o que é bem maior que o crescimento das exportações industriais para outras regiões do mundo (6,5%). Como já se observara, as reduções a favor do Chile foram mais profundas para os produtos industriais do que para outros produtos, o que pode ser um fator explicativo do relativo bom comportamento das exportações industriais para o MERCOSUL. No caso da mineração, o crescimento das exportações para o MERCOSUL (8,6%) foi inferior ao das exportações para o resto do mundo (17,3%). Para os produtos agrícolas, a contração de 17,3% nas exportações para o MERCOSUL foi superior à redução de 6,1% experimentada pelas exportações deste setor para o resto do mundo.

5.2 Evolução das importações

No que se refere às importações chilenas provenientes do MERCOSUL, elas também tiveram um comportamento muito dinâmico em 1997, crescendo a uma taxa de 12,5%, que se compara muito favoravelmente com a taxa de 5,1% no ano de 1996 (quadro 12). Inclusive, as importações de alguns produtos não incluídos na lista de redução geral (bens agrícolas, ferro e aço, material de transporte) experimentaram

um forte aumento. Isto corrobora uma afirmação anterior, no sentido de que as condições macroeconômicas foram favoráveis ao comércio entre o Chile e seus novos sócios, particularmente as importações desde o MERCOSUL. O fato de que as importações chilenas do MERCOSUL tenham aumentado mais que as exportações chilenas para este bloco é perfeitamente explicável pelo comportamento dos tipos de câmbio bilaterais.

Ao considerar os setores que estão sujeitos a cronogramas de redução mais acelerada, isto é, aqueles cuja redução inicial de tarifas é igual ou superior a 30% - como têxteis (321), vestuário (322), móveis (332), imprensa (342), plásticos (356), produtos metálicos (381), máquinas e equipamentos (382), material elétrico (383) e material de transporte (384)- pode-se observar que, salvo para os quatro primeiros setores, o crescimento das importações tem sido relativamente maior do que o das importações totais. Especialmente, as importações dos setores plásticos, maquinarias e equipamentos e material elétrico aumentaram a taxas superiores a 20%.

No caso de alguns setores como calçado (324) e produtos químicos (352), embora a redução inicial da tarifa chilena a favor do MERCOSUL tenha sido inferior a 30%, também é possível observar aumentos importantes das importações provenientes do MERCOSUL. As importações de couro e calçado se expandiram em 20,3% e as de produtos químicos em 12,4%. Isto permite afirmar, uma vez mais, que os movimentos nos tipos de câmbio bilaterais e a forte expansão da economia chilena durante 1997 tiveram uma importância tão grande como as reduções tarifárias.

QUADRO 12
IMPORTAÇÕES DO CHILE PROVENIENTES DO MERCOSUL, 1995-1997

CIU	Descrição	1996 (US\$)	1997 (US\$)	1997 (%)	Crescimento	
					1997/1996	1996/1995
	Agrícola	70.018	109.757	3,5	56,8	-6,3
111	Agricultura	68.604	107.911	3,4	57,3	-5,7
112	Fruticultura	95	205	0,0	115,8	-89,2
113	Gado	1.145	1.149	0,0	0,3	10,6
120	Silvícola	123	215	0,0	74,8	-49,7
130	Pesca extrativa	51	277	0,0	443,1	-51,1
	Mineração	567.826	629.302	19,8	10,8	30,3
	Indústria	2.189.530	2.442.064	76,8	11,5	0,0
311	Alimentos	425.554	430.516	13,5	1,2	19,3
313	Bebidas e álcool	8.507	13.203	0,4	55,2	2,8
314	Tabaco	4.996	2.960	0,1	-40,8	-3,5
321	Têxteis	113.863	111.685	3,5	-1,9	1,7
322	Vestuário	22.835	15.884	0,5	-30,4	75,0
323-324	Couro e calçado	35.155	42.283	1,3	20,3	-7,1
331-332	For. e móveis de madeira	277.862	273.492	8,6	-1,6	10,7
341	Celulose e papel	55.557	65.693	2,1	18,2	-41,1
342	Editoras e imprensa	9.957	9.953	0,3	0,0	18,0
351-252	Produtos químicos	263.895	296.615	9,3	12,4	1,3
353	Ref. petróleo e prod. Derivados	51.310	72.184	2,3	40,7	35,1
355	Borracha	31.479	40.794	1,3	29,6	-5,4
356	Plásticos	47.803	54.252	1,7	13,5	4,4
361-362-369	Barro, louça e vidro	58.532	57.704	1,8	-1,4	2,2
371	Ind. básicas ferro e aço	133.483	177.738	5,6	33,2	-18,5
372	Ind. básicas no ferrosos	32.262	40.749	1,3	26,3	-27,1
381	Produtos metálicos	92.393	105.811	3,3	14,5	-7,6
382	Máquinas e equipamentos	179.582	234.321	7,4	30,5	-5,3
383	Material elétrico	61.818	74.641	2,3	20,7	-14,8
384	Material de transporte	256.895	289.967	9,1	12,9	4,0
385	Equip. prof. e oftalmológico	15.657	17.370	0,5	10,9	25,4
390	Outras manufaturas	10.135	14.249	0,4	40,6	-3,9
Total		2.827.333	3.180.857	100,0	12,5	5,1

Fonte: Elaboração própria com base a números do Banco Central do Chile.

BIBLIOGRAFIA

AGOSIN, M. R. E FFRENCH-DAVIS, R. "Liberalización Comercial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 50. Agosto 1993.

ALVAREZ, R. "Beneficios y Costos de un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea", Documento de Trabajo, N° 143. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago, setembro 1996.

ALVAREZ, R. E BENAVENTE, J. M. "Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio: Una Revisión Metodológica", Documento de Trabajo, N° 145. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago, janeiro 1997.

ALVAREZ, R. E FUENTES, R. "Chile: Efectos del Acuerdo con el MERCOSUR en la Economía", *Comercio Exterior*, Vol. 47, N° 11. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, D.F., novembro, 1997.

BACKUS, D.; KEHOE, P. E KEHOE, T. "In Search of Scale Effects in Trade and Growth", *Journal of Economic Theory*, N° 58. 1992, pp. 1-79.

BHAGWATI, J. E PANAGARIYA, A. "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends, or Foes?", em: *Free Trade Areas or Free Trade? The Economics Trading Agreements*, Bhagwati, J. e Panagariya, A. (eds.). American Enterprise Institute Press. Washington D.C., 1996.

BUTELMANN, A. E CAMPERO, M. P. "Medición del Escalonamiento Arancelario de las Exportaciones Chilenas a Estados Unidos", em: *Estrategia Comercial Chilena para la Década de los 90*, Butelmann, A. e Meller, P. (eds.). CIEPLAN. Santiago, 1992.

CLARK, X. "Comercio de Chile con APEC: Barreras Arancelarias y No Arancelarias", Colección Estudios CIEPLAN, N° 42. Junho, 1996.

CORBO, V. E ROJAS, P. "Crecimiento Económico de América Latina", *Cuadernos de Economía*, N° 87. Agosto, 1992, pp. 265-294.

DE GREGORIO, J. "Comportamiento de las Exportaciones e Importaciones en Chile: Un Estudio Econométrico", Colección de Estudios CIEPLAN, N° 13. Junho, 1984, pp. 53-86.

_____. "Economic Growth in Latin America", *Journal of Development Economics*, Vol. 39, Julho, 1992, pp. 59-84.

FFRENCH-DAVIS, R.; LEIVA, P. E MADRID, R. "Trade Liberalization and Growth: The Chilean Experience", em: *Trade and Growth - New Dilemmas in Trade Policy*, Agosin M. R. e Tussie D. (eds.). The Macmillan Press, Houdsmill e Londres. 1993.

LARRAÍN, F. E COEYMANS, J. E. "Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un Enfoque de Equilibrio General", Cuadernos de Economía, N° 94. Dezembro, 1994, pp. 357-399.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO CHILE. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. Santiago, 1996.

MUCHNICK, E., ERRÁZURIZ, L. F. E DOMÍNGUEZ, J. I. "Impacto de la Asociación de Chile al MERCOSUR en el Sector Agrícola y Agroindustrial", Documento de Trabajo N° 253, Centro de Estudios Públicos. Julho, 1996.

WONNACOT, P. E LUTZ, M. "Is There a Case for Free Trade Areas", em: *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, J. Scott (ed.). International Economic Institute. Washington, D.C., 1988, pp. 59-84.