

Intat
Informe MERCOSUL
Ano 3 - Numero 4



JANEIRO - JUNHO 1998

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Departamento de Integração e Programas Regionais
Instituto para a Integração da 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 <http://www.iadb.org/intal>

As idéias e opiniões expostas nesta publicação são de responsabilidades dos autores, 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, 1998. 104 páginas.
Informe N° 4, Janeiro-Junho 1998.

I.S.B.N. 950-738-072-8

US\$ 15,00

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 o desafios que encerra essa ambiciosa iniciativa.

A intenção do INTAL, por meio da publicação dessa série semestral, é a de facilitar o acesso à informação a um universo potencial de leitores interessados no MERCOSUL, compreendendo os setores público e privado e a comunidade em geral da sub-região. 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 4 cobre o primeiro semestre de 1998 e se estende até o mês de Julho para poder incorporar a informação proveniente da XIV Reunião do Conselho do Mercado Comum, a Reunião Presidencial e a XXX Reunião do Grupo Mercado Comum.

O Informe foi preparado pelo Dr. João Bosco M. Machado, professor da UFRJ e pesquisador da FUNCEX no Rio de Janeiro, Brasil, com a colaboração do Sr. Ricardo A. Markwald, pesquisador da FUNCEX. Ao corpo principal foi adicionado um apêndice sobre o Paraguai e o MERCOSUL, o qual constitui um artigo de opinião, cujo autor foi o Sr. Fernando Masi, pesquisador senior da CADEP em Assunção, Paraguai.

A coordenação, edição geral e técnica do Informe esteve a cargo dos senhores Juan José Taccone e Uziel Nogueira, Diretor e Economista em Integração do INTAL, respectivamente.

Seguindo com o objetivo de poder cubrir as expectativas suscitadas pelos números anteriores, convidamos os nossos leitores a enviar comentários e/ou sugestões a fim de melhorar, no futuro, o alcance e o enfoque do conteúdo destas publicações.

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO	
CAPÍTULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS	1
O desempenho macroeconômico no primeiro semestre de 1998	1
<i>Atividade econômica e emprego</i>	1
<i>Inflação</i>	3
<i>Finanças Públicas</i>	5
<i>Setor Externo</i>	6
Evolução da política macroeconômica	7
Coordenação macroeconômica, instituições e configuração produtiva	9
CAPÍTULO II. COMÉRCIO E INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO	11
O comércio exterior do primeiro semestre de 1998	12
<i>Fluxos extra-bloco</i>	12
<i>Fluxos intra-MERCOSUL</i>	13
O comércio de automóveis, veículos e auto-peças entre Brasil e Argentina	14
Os fluxos de investimento estrangeiro direto	16
CAPÍTULO III. ACESSO AOS MERCADOS E CONDIÇÕES DE CONCORRÊNCIA	19
Restrições ao comércio, medidas não tarifárias e disputas comerciais	19
<i>Restrições brasileiras à importação de leite, seus derivados e outros alimentos</i>	19
<i>O sistema brasileiro de licença prévia às importações</i>	20
<i>Mecanismos de defesa comercial do GATT-OMC</i>	21
<i>Regime de valoração aduaneira</i>	22
<i>Subsídios à carne de porco</i>	22
<i>Taxação de Cigarros Estrangeiros no Uruguai</i>	23
<i>Consultas à Comissão de Comércio do MERCOSUL</i>	23
Setores especiais	24
<i>Regime automotivo</i>	24
<i>Setor açucareiro</i>	26
Protocolo de defesa da concorrência	27
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS COMUNS, HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E OUTRAS MEDIDAS DE APROFUNDAMENTO	28
Liberalização do setor serviços	28
Assuntos jurídicos	29
<i>Normativa MERCOSUL</i>	29
<i>Protocolo Comum de Defesa do Consumidor</i>	30
<i>Centro Privado de Solução de Controvérsias</i>	30
<i>Cooperação na área de segurança</i>	31
Assuntos culturais e educativos	32
Assuntos financeiros	33
Assuntos militares	33

Assuntos trabalhistas e sociais	33
<i>Foro de Mulheres do MERCOSUL e Reunião Especializada da Mulher</i>	33
<i>Legislação trabalhista</i>	34
Aspectos institucionais	34
<i>O Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL</i>	35
Compras governamentais	35
Meio ambiente	35
Listas de abastecimento e tarifa externa comum	36
Código aduaneiro do MERCOSUL	36
CAPÍTULO V. INFRA-ESTRUTURA	37
Infra-estrutura de energia	38
<i>Gás natural</i>	38
<i>Redes de distribuição de energia elétrica</i>	39
<i>Distribuição de petróleo e derivados</i>	40
Infra-estrutura de transporte e comunicação	40
CAPÍTULO VI. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS	45
A Zona de Livre Comércio MERCOSUL-Comunidade Andina	45
A ALCA e a integração hemisférica	46
As negociações MERCOSUL-México	47
O Acordo Marco MERCOSUL-MCCA sobre Comércio e Investimentos	48
As negociações MERCOSUL-União Européia	48
O acordo MERCOSUL-Chile	48
O acordo Canadá-MERCOSUL	49
BIBLIOGRAFIA	

APÊNDICE

PARAGUAI E O MERCOSUL

1. O INGRESSO DO PARAGUAI NO MERCOSUL	1
2. EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA	4
3. O COMPORTAMENTO DO COMÉRCIO E O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO	9
O comércio real	9
Criação e desvio de comércio	11
O destino dos investimentos	14
4. RUMO A UM NOVO MODELO ECONÔMICO	18
Competitividade e custos	19
Tendências futuras	22
ANEXO	
ESTUDO DO PLANO DIRETOR DO TRANSPORTE NACIONAL (ETNA)	25
BIBLIOGRAFIA	

RESUMO EXECUTIVO

I. Tendências macroeconômicas

O impacto da crise asiática sobre o nível de atividade das quatro economias do MERCOSUL foi, nesse primeiro semestre de 1998, além de razoavelmente diferenciado, bem menos grave que o antecipado nas previsões elaboradas em fins do ano passado. Ainda assim, o produto interno bruto sub-regional, após assinalar um crescimento de 3,2% em 1996 e 4,7% em 1997, deverá registrar uma expansão bem mais modesta em 1998, provavelmente inferior a 3%.

Em fins de 1997, vislumbrava-se um cenário de graves dificuldades para os países do MERCOSUL, em decorrência dos previsíveis desdobramentos da crise asiática na sub-região. A adoção, no Brasil, de severas medidas de ajuste fiscal e monetário, visando estancar a perda das reservas cambiais e fortalecer a confiança dos investidores externos, projetava, para 1998, uma abrupta queda no nível de atividade econômica do principal membro do bloco. A esperada contração das importações brasileiras não poderia deixar de impactar a demanda agregada dos demais sócios, promovendo uma rápida reversão do ciclo de crescimento econômico iniciado em fins de 1995.

A desaceleração da economia brasileira resultou, contudo, mais branda que o esperado, e o impacto sobre os demais membros do bloco mostrou-se bastante mais diluído. A partir de maio, porém, os sinais de arrefecimento da atividade econômica na Argentina já eram claros. Pouco depois, a fragilidade da situação econômica no Japão e na Rússia tornava-se evidente, antecipando a probabilidade de novas turbulências. É cedo, portanto, para se formular qualquer prognóstico mais otimista em relação às perspectivas de médio prazo para a economia dos Países Membros do MERCOSUL.

A taxa média de inflação da sub-região, medida pela evolução dos índices de preços ao consumidor dos quatro sócios, caiu de 6,9% em 1996 para 3,4% em 1997. A redução em mais de 50% da taxa de inflação no MERCOSUL, no ano passado, merece destaque, pois ocorreu numa fase de expansão da atividade econômica sub-regional, além de resultar de uma menor dispersão dos índices nacionais. Em 1998, os resultados serão, certamente, menos auspiciosos, sem que isso implique em ameaças ao cenário de crescente estabilização da inflação no MERCOSUL.

No que respeita às finanças públicas, os recentes esforços para promover uma reversão dos desequilíbrios fiscais no MERCOSUL não deverão resultar em avanços muito significativos no ano de 1998. A evolução das contas fiscais do primeiro semestre aponta, de fato, para um agravamento dos desequilíbrios no Brasil e no Paraguai, enquanto no Uruguai e na Argentina observa-se uma ligeira melhoria.

Até o presente, os países do MERCOSUL não têm conseguido compatibilizar níveis satisfatórios de crescimento econômico com déficits moderados em conta corrente. Os desequilíbrios nas contas externas tornam-se recorrentes, promovendo um crescimento do tipo *stop and go*, baseado em ciclos de curta duração cuja amplitude tende a ser maior em alguns países (Argentina e Uruguai) que em outros (Brasil e Paraguai). O resultado, contudo, é um crescimento apenas moderado para a sub-região em seu conjunto, acompanhado de um desequilíbrio externo elevado e crescente. O ano de 1998 não será exceção, pois agravam-se os desequilíbrios externos nas duas economias ainda em fase de expansão (Argentina e Uruguai), enquanto encolhe, em menor medida, o déficit em conta corrente nas duas economias em fase de desaceleração.

A política macroeconômica no MERCOSUL mostra ampla convergência nas linhas gerais de atuação das autoridades econômicas nacionais. A estabilização, baseada no uso da taxa de câmbio nominal para ancorar

o sistema de preços, as políticas de reforma e ajuste dos regimes fiscais, a reforma do estado e, particularmente, os programas de privatização, constituem, de fato, ingredientes comuns das políticas macroeconômicas das duas principais economias da sub-região, Brasil e Argentina. A política macroeconômica no Uruguai, partilha, também, muitas dessas características, mostrando, inclusive, no último ano, maior convergência com os sócios maiores no que tange aos resultados. A situação do Paraguai é, sem dúvida, diferente, mas é provável que o novo governo promova maior aproximação da política macroeconômica doméstica à orientação geral prevalecente nos demais países do MERCOSUL.

II. Comércio e Investimento Estrangeiro Direto

Nos primeiros sete anos após a constituição do MERCOSUL, o comércio global da sub-região evoluiu a taxas muito elevadas, superiores a 15% ao ano. A expansão do comércio entre os membros do bloco foi, contudo, bastante superior à registrada no comércio com os não-membros. De fato, entre 1991 e 1997 os fluxos extrazona duplicaram, enquanto o comércio entre os sócios quadruplicou. Em consequência, os fluxos intrazona respondem atualmente por cerca de ¼ das exportações e por mais de 20% das importações totais da sub-região, estabelecendo as bases para uma efetiva interdependência entre as economias do MERCOSUL.

Em 1997, verificou-se uma convergência no ritmo de crescimento dos fluxos intra e extrazona, tanto na exportação como na importação. O estreitamento dos diferenciais explica-se, principalmente, em virtude de um crescimento menos vigoroso do comércio intrabloco, cuja taxa de expansão declinou de 27,3%, em média, no período 1991-96, para 19,9% no último ano. Essa desaceleração não surpreende, pois constitui uma decorrência natural da maior participação dos fluxos intrazona no comércio global da sub-região. É possível, no entanto, que a diminuição do ritmo de expansão das trocas comerciais entre os sócios esteja a sinalizar o esgotamento da fase inicial de rápido e fácil incremento do comércio intrazona.

O desequilíbrio comercial do MERCOSUL, que passou de US\$ 8,2 bilhões em 1996 para US\$ 16,7 bilhões em 1997, também merece registro. O déficit comercial dobrou, a despeito da evolução mais favorável das exportações dos quatro países, que cresceram acima da média do período 1991-96.

O comércio de automóveis, autopeças, veículos de carga e de transporte, desenvolvido ao abrigo de regimes setoriais especiais, constitui, desde a instituição do MERCOSUL, um dos principais eixos a sustentar o comércio bilateral Brasil-Argentina.

Em 1997, os fluxos setoriais somaram US\$ 4,6 bilhões, respondendo por mais de 31% do comércio bilateral. Mantido o ritmo de expansão dos primeiros sete meses do ano, o comércio automotivo entre Brasil e Argentina poderá alcançar US\$ 5,0 bilhões em 1998, ampliando sua participação para 33-34% do comércio bilateral.

Nos três últimos anos, o intercâmbio setorial tem redundado em saldos comerciais em favor da Argentina, fato que deverá se repetir em 1998. A desagregação do comércio automotivo em sub-setores sugere, ainda, a existência de especialização industrial entre os parceiros: o Brasil prevalece no comércio de motores e autopeças, enquanto a Argentina é superavitária nos segmentos de automóveis e veículos de carga.

A evolução dos fluxos de IED, em 1997, confirma a importância do MERCOSUL como pólo de atração mundial do capital estrangeiro. Note-se, nesse sentido, que entre 1994 e 1997 o crescimento do IED, no MERCOSUL, foi superior a 62% ao ano.

No que tange à distribuição dos fluxos de IED entre os quatro sócios do bloco, a participação conjunta da Argentina e do Brasil foi sempre superior a 95% dos recursos destinados à sub-região. Entre 1990 e 1994, a Argentina superou largamente o Brasil na disputa pelos fluxos de IED destinados ao MERCOSUL, fato que contribui para destacar a importância da estabilidade econômica como fator de atração desse tipo de capital. Em 1995, no ano seguinte à implantação do Plano Real, a distribuição dos fluxos entre os dois principais sócios sub-regionais equilibrou-se. Contudo, no último biênio, a participação do Brasil cresceu rapidamente, passando a responder, em 1997, por mais de 70% do total de recursos ingressados na sub-região.

III. Acesso aos Mercados e Condições de Concorrência

Apesar de já decorridos mais de três anos desde a implementação da União Aduaneira no MERCOSUL não são poucas as políticas nacionais cujas gestões mantiveram ou criaram novos obstáculos à consolidação do regime de livre de comércio na sub-região. Práticas como o uso de medidas de defesa comercial para coibir importações intrazona ou a adoção de outras restrições não tarifárias às importações, como o estabelecimento de limites para o financiamento às compras externas e o uso do mecanismo de licença prévia às importações têm gerado reclamações e disputas da parte de diversos países.

No caso de setores como o açucareiro e o automobilístico, para os quais não existem ainda políticas comuns para gestão do comércio e do investimento, os avanços alcançados no processo de negociação ainda não permitem delinear qual será o formato das regras que deverão regular seu funcionamento na próxima década.

IV. Políticas Comuns, Harmonização de Políticas e outras Medidas de Aprofundamento

Tudo indica que, durante os últimos seis meses, o principal avanço do processo de integração do MERCOSUL -no âmbito de medidas visando seu aprofundamento- foi a aprovação do Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL. O acordo define um marco de negociação intra-subregional que permitirá aos países apresentarem ofertas específicas de forma a que venha completar, no prazo máximo de dez anos, o programa de liberalização do comércio de serviços entre os países.

As obrigações e disciplinas gerais do acordo estão fundamentadas nos princípios de: (i) “tratamento da nação mais favorecida”, pelo qual cada Estado Parte fica obrigado a outorgar imediata e incondicionalmente aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro Estado Parte um tratamento não menos favorável do que aquele concedido a um parceiro específico, seja no âmbito do MERCOSUL ou de qualquer outro acordo internacional; (ii) “tratamento nacional” pelo qual cada Estado Parte fica obrigado a outorgar aos serviços ou prestadores de serviços de qualquer outro sócio um tratamento não menos favorável do que aquele que confere aos seus próprios serviços ou prestadores de serviço similares; (iii) não adoção de medidas que fixem limites quantitativos referentes ao número de prestadores de serviços, ao número total de operações, ao valor total dos ativos ou transações dos serviços em forma de contingentes numéricos ou que estabeleçam restrições aos tipos específicos pessoa física e jurídica e à participação de empresas estrangeiras; e (iv) transparência quanto a todas as medidas domésticas que possam afetar o comércio intra-subregional de serviços. A contratação de serviços governamentais não se submete aos princípios e regras do Protocolo de Serviços.

A definição de compromissos específicos de liberalização será realizada a partir de rodadas sucessivas de negociação com vistas a completar, no prazo máximo de dez anos, o Programa de Liberalização do comércio de serviços entre os países. As rodadas de negociação serão realizadas anualmente e terão como objetivo principal a incorporação progressiva de setores, atividades e modos de prestação de serviços no Programa de Liberalização, bem como o aumento do nível de compromissos específicos assumidos pelos Estados Parte.

V. Infra-Estrutura

Um dos desafios do processo de integração do MERCOSUL está relacionado com a adequação da infraestrutura, especialmente nas áreas de transporte, energia e comunicações, aos requisitos e às perspectivas do desenvolvimento econômico sub-regional, de forma a que se alcance um duplo objetivo: (i) a remoção dos obstáculos físicos ao fluxo intra-sub-regional de mercadorias que atualmente resultam da existência de um limitado número de conexões viárias entre os países em quase todos os modais de transporte; e (ii) o uso compartilhado de recursos escassos na área de energia, de tal forma a promover uma melhor adaptação da matriz de consumo dos países ao perfil da oferta de recursos do bloco.

A realização de novos investimentos em infra-estrutura deverá depender da capacidade dos governos nacionais de conceber aparatos regulatórios capazes de compatibilizar a qualidade e o preço na prestação dos serviços com taxas de retorno dos empreendimentos suficientes para mobilizar o capital privado. Ademais, quando analisados os distintos países da sub-região, o processo de desregulamentação e abertura do setor de infra-estrutura ao capital privado apresenta graus diferenciados de avanço. Na Argentina, na Bolívia e no Chile, a mudança operada nos marcos regulatórios já viabilizou a execução de um número maior de projetos, tanto na área de energia, como na área de transporte, se comparado com a quadro do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

É necessário também lograr avanços técnicos com relação aos diagnósticos sobre a funcionalidade da atual infra-estrutura física aos objetivos da integração sub-regional, por intermédio da criação de um sistema de planificação integrada e do intercâmbio de informações, especificamente no caso de projetos cuja execução tenha impacto sobre o conjunto das economias. Na avaliação desses projetos dever-se-ia levar em consideração as necessidades do mercado comunitário e a oferta de recursos. Esta abordagem configuraria um rompimento em relação às práticas do passado, quando, em razão do baixo grau de integração econômica, os projetos de infra-estrutura eram concebidos e implementados de forma independente pelos países, desconsiderando-se a existência de sinérgias que poderiam resultar do uso compartilhado de recursos e da integração dos sistemas de transporte e energia.

Neste contexto, ganha crescente importância o papel das agências internacionais de financiamento, especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja participação nos projetos de integração física e energética pode ajudar a consolidar um novo padrão de regulação e financiamento da atividade no MERCOSUL. Isto pode significar uma mudança no perfil de atuação das agências multilaterais de crédito no sentido de conferir apoio preferencial: (i) à formação e consolidação das agências reguladoras, orientadas para criar as bases para a entrada e permanência do capital privado nas atividades infra-estrutura; (ii) à realização de operações de garantia do risco da inversão privada, principalmente para o caso de projetos binacionais; e (iii) ao desenvolvimento de novas formas de financiamento do investimento, especialmente as do tipo *project finance* que reduzem o montante de garantias exigidas e induzem a participação concertada de governos, investidores, fornecedores e agentes financeiros.

VI. Relações econômicas externas

A agenda de negociações internacionais do MERCOSUL encontra-se sobrecarregada em razão da sobreposição de processos negociais longos e abrangentes. Durante o primeiro semestre de 1998, o bloco esteve comprometido com a definição dos acordos preliminares para a negociação da Zona de Livre Comércio MERCOSUL-Comunidade Andina, pelas atividades preparatórias da IV Reunião Ministerial sobre Comércio realizada em San José da Costa Rica e da Reunião de Cúpula Hemisférica de Santiago, que lançou as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ademais, foi assinado o Acordo Marco de Comércio e Investimento entre o Mercado Comum Centro-Americano e os países do MERCOSUL e o Acordo Canadá-MERCOSUL.

A IV Reunião Ministerial sobre Comércio realizada em San José da Costa Rica em 19 de março examinou os resultados dos trabalhos preparatórios para as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A Declaração de San José, referendada pelos 34 Ministros de Estado responsáveis pelo comércio e ratificada pelos Chefes de Estado na Reunião de Cúpula Hemisférica realizada em Santiago em 18 e 19 de abril, sugeriu o início das negociações para até 30 de setembro, quando deverão estar elaborados os programas de trabalho para os grupos de negociação.

A proposta de estabelecimento da ALCA envolve a criação de uma área de livre comércio nas Américas por intermédio de negociações que deverão estar concluídas, no mais tardar, em dezembro de 2004. O Acordo deverá propiciar a eliminação progressiva das barreiras ao comércio de bens e serviços e também aos investimentos. Os seus termos devem ser compatíveis com as disciplinas da Organização Mundial de Comércio, em especial, o Artigo XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e o Artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços.

Os princípios substantivos defendidos pelo MERCOSUL foram incorporados à Declaração de São José, a saber: (i) a ALCA e seus acordos deverão ser objeto de consenso entre todos os países do hemisfério e o resultado das negociações -de caráter gradual e progressivo- deve ser compatível com a consolidação e o aperfeiçoamento das várias iniciativas de integração em curso no Continente Americano (*building blocks approach*), podendo tais iniciativas coexistir à ALCA, na medida em que os direitos e obrigações desses acordos não estejam cobertos ou excedam os direitos e obrigações da ALCA; (ii) a ALCA deve ser construída com base em compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para cada uma das partes e que deverão ser assumidos completa e simultaneamente pelos 34 países; (iii) os diferentes setores da negociação deverão avançar ao mesmo tempo e nenhum acordo entrará em vigor isoladamente, devendo aguardar que todo o pacote de acordos esteja negociado e aprovado (*single undertaking*); e (iv) os acordos comerciais passarão a vigorar a partir de 2005; contudo, os países firmaram o compromisso de realizar avanços concretos nas negociações até o ano 2000, em especial no que se refere a medidas de facilitação de negócios.

PARAGUAI E O MERCOSUL

Desde a assinatura do Tratado de Assunção, o Paraguai tem desempenhado um papel menos ativo que seus parceiros no contexto do MERCOSUL. O aumento do comércio na sub-região, igual que o aumento dos investimentos -especialmente do investimento extra-zona- tem sido aproveitado marginalmente pelo país. Ante a redução das barreiras tarifárias, o Paraguai concentrou as suas exportações na sub-região, sem aumentar o total das mesmas de forma significativa e aumentando substancialmente suas importações, mostrando sinais de desvios de comércio. O resultado confirma o modelo econômico do país: de uma economia aberta com forte tendência importadora, que tem construído suas vantagens comparativas como intermediária comercial e como exportadora de matérias primas agrícolas.

Enquanto que para os demais países sócios do MERCOSUL, a abertura sub-regional era coincidente com a mudança de seus modelos econômicos (do crescimento para dentro ao crescimento para fora), tal coincidência não se apresentava tão evidente no caso paraguaio, já que as economias dos países sócios se erigiam sobre o setor produtivo e a economia paraguaia se mantinha sobre suas bases comerciais. Daí as carências em matéria de competitividade da sua indústria e da sua agricultura frente aos demais países. Ainda que, paradoxalmente, a economia paraguaia se apresentava como a mais aberta e equilibrada do MERCOSUL, esta resultou ser a menos preparada para o processo de integração sub-regional.

Este trabalho examina os efeitos do MERCOSUL sobre Paraguai nos primeiros sete anos de sua entrada em funcionamento e se esboçam as principais causas da situação paraguaia na sub-região. Na primeira parte se analisam os fatores que levaram à decisão do ingresso ao MERCOSUL; a segunda parte do trabalho faz referência às principais variáveis que explicam a falta de crescimento da economia paraguaia. As características e evolução do comércio exterior e os investimentos estrangeiros, durante o período mencionado, são abordadas na terceira parte. Finalmente se analisam os principais obstáculos à competitividade que, por seu lado, explicam a natureza do custo-país para o Paraguai.

CAPÍTULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS

Em fins de 1997, vislumbrava-se um cenário de graves dificuldades para os países do MERCOSUL, em decorrência dos previsíveis desdobramentos da crise asiática na sub-região. A adoção, no Brasil, de severas medidas de ajuste fiscal e monetário, visando estancar a perda das reservas cambiais e fortalecer a confiança dos investidores externos, projetava, para 1998, uma abrupta queda no nível de atividade econômica do principal membro do bloco. A esperada contração das importações brasileiras não poderia deixar de impactar a demanda agregada dos demais sócios, promovendo uma rápida reversão do ciclo de crescimento econômico iniciado em fins de 1995.

A desaceleração da economia brasileira resultou, contudo, mais branda que o esperado, e o impacto sobre os demais membros do bloco mostrou-se bastante mais diluído. A partir de maio, porém, os sinais de arrefecimento da atividade econômica na Argentina já eram claros. Pouco depois, a fragilidade da situação econômica no Japão e na Rússia tornava-se evidente, antecipando a probabilidade de novas turbulências. É cedo, portanto, para se formular qualquer prognóstico mais otimista em relação às perspectivas de médio prazo para a economia dos Países Membros do MERCOSUL.

A. O desempenho macroeconômico no primeiro semestre de 1998

Atividade econômica e emprego

O impacto da crise asiática sobre o nível de atividade das quatro economias do MERCOSUL foi, nesse primeiro semestre de 1998, além de razoavelmente diferenciado, bem menos grave que o antecipado nas previsões elaboradas em fins do ano passado. Ainda assim, o produto bruto interno do bloco, após assinalar um crescimento de 3,2% em 1996 e 4,7% em 1997, deverá registrar uma expansão bem mais modesta em 1998, provavelmente inferior a 3%.¹

A desaceleração da **economia brasileira**, cuja contribuição para o PBI do MERCOSUL aproxima-se de 70%, resultou, de fato, menos dramática que a projetada em fins de 1997, logo após a duplicação das taxas de juros domésticas e o anúncio de um conjunto de medidas fiscais e tributárias de cunho francamente contracionista. O PBI do primeiro trimestre de 1998 registrou uma discreta queda de 1,1%, na comparação com o último trimestre do ano anterior, e um crescimento de análoga magnitude quando comparado com o mesmo período de 1997. Esse desempenho, relativamente fraco, contribuiu, sem dúvida, para amortecer o impacto da crise asiática na sub-região como um todo.

A expectativa, no Brasil, de um início de ano com atividade deprimida ou até mesmo em forte retração não se cumpriu, em virtude de pelo menos três fatores: (i) a ampliação da demanda do setor público, explicitada no aumento do déficit primário, revelando, implicitamente, uma implementação parcial e pouco rigorosa das medidas de contenção do gasto adotadas em novembro de 1997; (ii) a continuidade do programa de privatização, que manteve aquecida a demanda por bens de capital e insumos básicos nos segmentos industriais fornecedores de serviços privatizados; e (iii) o significativo crescimento das exportações de produtos industrializados (CNI [1998]). Confirmando esse diagnóstico, o índice da produção industrial acumulado até o mês de maio registra uma ligeira queda (-0,35%), mas a tendência para o restante do ano é de suave

¹ As taxas médias sub-regionais de produto e inflação mencionadas foram derivadas a partir das seguintes ponderações: Argentina (0,2744); Brasil (0,6990); Paraguai (0,0089); e Uruguai (0,0177).

recuperação. A rigor, muito mais preocupante é a evolução do mercado de trabalho, pois a taxa média de desemprego aberto de janeiro-maio atingiu 8%, registrando um incremento de 2,3 pontos percentuais em relação ao mesmo período do ano anterior. Para algumas áreas metropolitanas, como é o caso de São Paulo, a taxa de desemprego é, porém, bem mais elevada, atingindo o dobro da média nacional. O aumento do desemprego não se restringe à indústria de transformação ou mesmo à construção civil, mas atinge também o setor terciário, sugerindo a presença de outros fatores causais, como a modernização tecnológica -notadamente nos serviços financeiros e no comércio varejista-, além da retração da atividade industrial.

A **economia argentina**, que tinha encerrado o ano de 1997 com um crescimento verdadeiramente notável de 8,4% do PBI, continuou apresentando um desempenho bastante favorável durante o primeiro semestre do corrente ano. No primeiro trimestre do ano o PBI cresceu 6,9%, na comparação com o mesmo período do ano anterior, e 1,2% quando comparado ao último trimestre de 1997. Adicionalmente, até o mês de maio, a produção manufatureira tinha aumentado 6,5% em relação ao mesmo período de 1997, somando 26 meses consecutivos de crescimento ininterrupto da atividade industrial. A evolução dos últimos dois meses, contudo, já aponta para uma clara desaceleração da indústria manufatureira no restante do ano.

O fôlego do atual ciclo de crescimento da economia argentina, baseado na expansão do investimento interno e das exportações industriais, surpreende. Em fins de 1997, acreditava-se que a desaceleração da economia brasileira seria suficiente para promover um rápido declínio do nível de atividade doméstico em virtude da previsível retração das importações do principal sócio comercial. As compras externas do Brasil caíram, de fato, 2% no primeiro semestre de 1998, mas as importações oriundas da Argentina tiveram evolução bem mais favorável, aumentando 5,5% no mesmo período. Essa assimetria é inteiramente explicada pelo excelente desempenho das vendas argentinas de automóveis e veículos de carga, que cresceram 52,5% e 78,5%, respectivamente, na primeira metade do ano, alcançando um valor superior a US\$ 1,1 bilhão. Paradoxalmente, no Brasil, as vendas das concessionárias de veículos sofreram forte retração no mesmo período, prejudicadas pelas elevadas taxas de juros domésticos, cujo impacto sobre a produção e venda de bens de consumo duráveis foi extremamente adverso. O aumento das importações de veículos da Argentina, coincidindo com uma fase de retração do mercado brasileiro, só se explica pela vigência do Regime Automotivo. O comércio administrado no setor automobilístico atuou, portanto, como importante fator estabilizador das relações comerciais entre os sócios, amortecendo o impacto da desaceleração da economia brasileira na demanda de exportação da Argentina.

A continuidade do vigoroso crescimento da economia argentina deve ser atribuída também à expansão do crédito, que mantém elevada a demanda de investimento e vem alimentando, em menor medida, o consumo privado. As repercussões no mercado de trabalho têm sido positivas, promovendo um declínio na taxa de desemprego de 16,1% em maio de 1997 para 13,7% em maio deste ano.

A **economia uruguaia** continua evoluindo, também, de forma satisfatória, a despeito da crise asiática e do arrefecimento do nível de atividade no Brasil. No primeiro trimestre de 1998, o PBI cresceu 6,8% em relação ao mesmo período do ano anterior, mas é preciso destacar que essa taxa superestima o efetivo crescimento ocorrido no trimestre, em virtude de distorções que deprimem a base de comparação, principalmente a paralização da refinaria de petróleo em fevereiro-março de 1997. Ainda assim, a taxa de desemprego mostra uma evolução francamente favorável, caindo de 11,5%, em média, no ano de 1997, para 10% no trimestre móvel de fevereiro-abril de 1998.

A demanda de importação dos sócios do MERCOSUL continuou estimulando o bom desempenho da economia uruguaia, nesse primeiro semestre do ano. De fato, os registros de importação brasileiros do

período janeiro a junho apontam um crescimento de 14,9% das compras provenientes do Uruguai, em contraste, também neste caso, com a retração das importações brasileiras totais. Além disso, as exportações uruguayas para o mercado argentino cresceram 62,5% no primeiro trimestre do ano, consoante os registros de importação do país de destino.

A recuperação da **economia paraguaia**, em 1997, após a contração do nível de atividade registrada no ano anterior, foi apenas moderada. De fato, o produto bruto interno aumentou 2,6%, frustrando a expectativa governamental de um crescimento próximo a 4%. Contribuíram para esse fraco desempenho fatores de âmbito doméstico, como a crise financeira, que redundou em aperto de liquidez, as indefinições políticas vinculadas às eleições presidenciais e as dificuldades fiscais. Os mesmos fatores vem influenciando o desempenho da economia paraguaia nesse primeiro semestre, somando-se a eles a instabilidade no mercado cambial. Inexistem informações relativas à evolução do nível de atividade nos primeiros meses do ano, mas a expectativa para 1998 é de um desempenho ainda inferior ao do ano passado.

Inflação

A taxa média de inflação da sub-região, medida pela evolução dos índices de preços ao consumidor dos quatro sócios, caiu de 6,9% em 1996 para 3,4% em 1997. A redução em mais de 50% da taxa de inflação no MERCOSUL, no ano passado, merece destaque, pois ocorreu numa fase de expansão da atividade econômica sub-regional, além de resultar de uma menor dispersão dos índices nacionais.

Em 1998, os resultados serão, certamente, menos auspiciosos, sem que isso implique em ameaças ao cenário de crescente estabilização da inflação no MERCOSUL. Na **Argentina**, a taxa de inflação acumulada do primeiro semestre já aponta um crescimento de 1,1%. Em dezembro de 1997, o governo eliminou diversos subsídios aos serviços públicos e autorizou, simultaneamente, a majoração das tarifas, visando compensar as empresas prestadoras desses serviços pela redução das margens. O impacto nos índices inflacionários do bimestre janeiro-fevereiro foi significativo e a taxa de inflação acumulada até o final do ano será certamente superior à registrada em 1997.

No **Brasil**, a maioria dos índices mostra algum recuo na taxa de inflação do primeiro semestre, exceto o índice oficial (INPC-IBGE), que aponta um crescimento de 3,2%, ligeiramente superior ao verificado na primeira metade de 1997. Ainda assim, a expectativa é de que a tendência declinante da inflação observada nos últimos quatro anos persista, consolidando o processo de estabilização da economia brasileira.

No **Uruguai**, a trajetória de desaceleração dos índices inflacionários revela-se também persistente, devendo fechar o ano de 1998 com uma taxa de inflação de apenas um dígito. De fato, após encerrar o ano de 1997 com uma taxa de aumento dos preços de 15,2%, a inflação acumulada em 12 meses reduziu-se, em maio do corrente ano, para 10,6%. O aumento do índice de preços ao consumidor nos primeiros cinco meses de 1998 foi de apenas 3,8%, sugerindo que a meta governamental de uma inflação entre 8,5% e 9,0% para 1998 poderá ser alcançada.

O **Paraguai**, no entanto, que vinha registrando taxas de inflação declinantes nos últimos anos, deverá sofrer, em 1998, um retrocesso significativo no objetivo de debelar a inflação. Com efeito, no primeiro semestre do ano, a economia paraguaia registrou uma inflação de 10,7%, superando em cerca de quatro pontos percentuais a meta governamental para o ano todo. O repique inflacionário observado na primeira metade do ano, após ter encerrado o ano de 1997 com a menor taxa de variação dos preços (6,2%) dos últimos 20 anos, explica-se em virtude de três fatores: a concessão de reajustes de 12% para as tarifas públicas; a sanção de um aumento de igual magnitude para o salário mínimo; e a desvalorização nominal registrada pela taxa de câmbio (em torno de 18,5% até o mês de maio). Em junho, o Banco Central considerava que o impacto desses reajustes já tinha sido absorvido e a nova meta governamental para 1998 foi redefinida para 12%. Contudo, será preciso aguardar o anúncio das medidas de política econômica do novo governo, para proceder a uma avaliação mais precisa das perspectivas da inflação no restante do ano.

Finanças Públicas

Os esforços para promover uma reversão dos desequilíbrios fiscais no MERCOSUL não deverão resultar em avanços muito significativos no ano de 1998. A evolução das contas fiscais do primeiro semestre aponta, de fato, para um agravamento dos desequilíbrios no Brasil e no Paraguai, enquanto no Uruguai e na Argentina observa-se uma ligeira melhoria.

No **Brasil**, o pacote fiscal sancionado em fins de 1997 resultou em expressivo aumento da arrecadação tributária federal, que cresceu 18,8% no primeiro semestre, a despeito do moderado ritmo de expansão da economia. Contudo, o impacto da elevação dos juros domésticos sobre os encargos da dívida pública mais do que contrabalançou o aumento da arrecadação, agravando o déficit fiscal. As necessidades de financiamento do setor público passaram de 6,1% do PBI em fins de 1997 para 6,7% do PBI no período de 12 meses encerrado em abril. As despesas com juros somaram 5,9% do PBI, mas o resultado primário também foi deficitário, adicionando mais 0,8 pontos percentuais do produto ao desequilíbrio das contas públicas. É esse último resultado que enseja preocupação, pois revela insucesso no esforço de contenção do gasto.

A **Argentina**, por sua vez, deverá cumprir as metas fiscais acordadas com o FMI para o primeiro semestre do ano, que estabeleciam um desequilíbrio não superior a US\$ 1,8 bilhão. A arrecadação tributária ficou aquém da prevista pelo FMI, a despeito da significativa expansão da atividade econômica. Contudo, a antecipação de medidas redutoras do gasto e o adiamento de algumas despesas parecem ter sido suficientes para alcançar a meta fiscal.

No **Uruguai**, a situação fiscal apresenta também evolução positiva. A arrecadação tributária tem se elevado, alimentada pelo bom desempenho da atividade econômica, e o déficit consolidado aponta tendência declinante. Nos 12 meses findos em março, o desequilíbrio fiscal foi inferior a 1,3% do PBI, mas é preciso destacar que as contas públicas mostram equilíbrio quando é descontado o custo da reforma do Estado.

No **Paraguai**, as contas da administração central revelam acelerada deterioração nos últimos anos. O déficit, que era de 0,3% do PBI em 1995, subiu para 0,8% em 1996 e alcançou 1,5% em 1997. O orçamento fiscal de

1998 não incluiu nenhuma medida capaz de reverter essa tendência, de tal maneira que o ajuste fiscal ficou, de fato, como tarefa a ser executada pelo próximo governo. O resultado de 1998 será, provavelmente, mais desfavorável que o do ano passado, mesmo na hipótese de adoção de medidas drásticas durante o último quadrimestre do ano.

Setor Externo

Até o presente, os países do MERCOSUL não têm conseguido compatibilizar níveis satisfatórios de crescimento econômico com déficits moderados em conta corrente. Os desequilíbrios nas contas externas tornam-se recorrentes, promovendo um crescimento do tipo *stop and go*, baseado em ciclos de curta duração cuja amplitude tende a ser maior em alguns países (Argentina e Uruguai) que em outros (Brasil e Paraguai). O resultado, contudo, é um crescimento apenas moderado para bloco em seu conjunto, acompanhado de um desequilíbrio externo elevado e crescente. O ano de 1998 não será exceção, pois agravam-se os desequilíbrios externos nas duas economias ainda em fase de expansão (Argentina e Uruguai), enquanto encolhe, em menor medida, o déficit em conta corrente nas duas economias em fase de desaceleração.

A redução dos preços das *commodities* nos mercados internacionais tem afetado de maneira diversa, ainda que razoavelmente generalizada, as exportações do MERCOSUL. Os preços dos produtos agrícolas e dos metais caíram 25% em relação ao pico registrado em 1995, enquanto a cotação internacional dos produtos energéticos declinou 33% em relação ao valor máximo alcançado em 1996. Em consequência, a receita de exportação regional decorrente das vendas externas de produtos básicos, primários ou tradicionais, conforme a designação própria de cada país, mostra evolução negativa nesse primeiro semestre do ano.

De fato, no Brasil as exportações de produtos básicos declinaram 10,9%, no período janeiro-junho, enquanto as exportações argentinas de combustíveis e de manufaturas de origem agropecuário reduziram-se 37,1% e 18,2%, respectivamente, no primeiro trimestre do ano. O mesmo fenômeno é observado nas duas economias menores: as vendas externas de produtos tradicionais declinaram 5,6% no Uruguai, enquanto as exportações totais (registradas) do Paraguai, fortemente concentradas em produtos primários, encolheram 5,2%, ambas na comparação de janeiro-maio de 1998 com igual período do ano anterior. Em todos os casos, o fraco desempenho é explicado pela queda nos preços internacionais de produtos com elevada participação na pauta de exportação, como a soja, a carne de frango, a lã, o petróleo e o algodão, para mencionar apenas os mais importantes.

Situação oposta verifica-se no caso das exportações de produtos industrializados, manufaturas de origem industrial ou produtos não-tradicionais, conforme designados no Brasil, na Argentina e no Uruguai, respectivamente, cuja taxa de expansão, no primeiro semestre, deverá oscilar entre 12% e 18%. Trata-se, sem dúvida, de uma evolução muito positiva, pois, à diferença de anos anteriores, o aumento das exportações industriais não tem se restringido aos fluxos intrazona. De fato, taxas de crescimento de dois dígitos começam a ser observadas, também, nas exportações de produtos manufaturados da sub-região com destino ao NAFTA e à União Européia.

A composição desse crescimento diferenciado resulta, no entanto, em taxas de crescimento das vendas externas totais extremamente modestas. Com efeito, as exportações têm crescido 4,8% no Brasil (janeiro-junho) e 1,0% na Argentina (janeiro-maio), enquanto as exportações totais do Paraguai declinaram 5,2% (janeiro-maio), conforme já apontado. No Uruguai, as vendas externas aumentaram 8,5% em janeiro-maio, relativamente ao mesmo período do ano anterior, mas as exportações efetivas tinham crescido apenas 5,4% no primeiro bimestre, conforme as últimas cifras divulgadas. Em síntese, o desempenho exportador é pouco animador e, em 1998 os quatro países deverão registrar incrementos nas suas vendas externas, muito inferiores aos verificadas no ano anterior.

As importações sub-regionais deverão apresentar, também, taxas de crescimento declinantes em comparação com 1997. A rigor, as compras externas tem se reduzido em termos absolutos, nesse primeiro semestre, tanto no Brasil (-2,0%) como no Paraguai (-27,0%), em virtude do baixo crescimento dessas economias. Incidiu, ainda, no caso do Paraguai, o efeito da acentuada desvalorização nominal de sua moeda (18,5% entre fins de 1997 e maio do corrente ano). No período janeiro-maio, Argentina e Uruguai registraram taxas de crescimento positivas de suas importações (12,0% e 6,2%, respectivamente), mas, ainda assim, o ritmo de evolução das compras externas deverá ser, neste ano, inferior ao do ano passado.

A expectativa, para o ano em curso, é que tanto a balança comercial como o saldo em transações correntes da sub-região registrem ligeira deterioração em relação a 1997. A principal mudança, contudo, não será na magnitude desses desequilíbrios, mas na sua distribuição entre os membros do bloco. De fato, Brasil e Paraguai deverão registrar alguma redução nos seus déficits externos, enquanto Uruguai e, particularmente, Argentina deverão ampliá-los.

TABELA 1.2
MERCOSUL: PROJEÇÕES PARA O ANO DE 1998

INDICADOR	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAI		URUGUAI		
	Efetivo	Projetado	Efetivo	Projetado	Efetivo	Projetado	Efetivo	Projetado	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	
PBI - Total	(% anual)	8,4	5,6	3,2	1,5	2,6	1,9	5,1	3,8
Produto industrial	(% anual)	10,4	5,9	4,1	1,2	1,0	1,0	5,6	3,0
IPC	(% dez/dez)	0,3	1,0	4,3	3,1	6,2	13,6	15,2	8,5
Déficit do setor público	(% do PBI)	- 1,4	-1,1	- 6,1	- 7,0	- 1,5	- 2,0	- 1,4	-1,6
Exportação FOB	(% anual)	10,1	2,0	11,0	6,0	4,4	- 5,0	13,9	4,0
Importação FOB	(% anual)	27,7	14,4	15,1	1,2	3,7	- 20,0	11,8	5,0
Balança comercial	(US\$ 10 ⁶ FOB)	- 2.120	- 5.700	- 8.372	- 5.900	- 1.868	- 1.300	- 723,0	- 800,0
Transações correntes	(% do PBI)	- 3,1	- 4,1	- 4,2	- 3,9	- 6,9	- 3,6	- 1,6	- 2,0

Fonte: *Latin American Consensus Forecasts* (Junho, 1998) e projeções dos autores.

B. Evolução da política macroeconômica

A política macroeconômica no MERCOSUL mostra, conforme destacado em informes anteriores, ampla convergência nas linhas gerais de atuação das autoridades econômicas nacionais. A estabilização, baseada no uso da taxa de câmbio nominal para ancorar o sistema de preços, as políticas de reforma e ajuste dos regimes fiscais, a reforma do estado e, particularmente, os programas de privatização, constituem, de fato, ingredientes comuns das políticas macroeconômicas das duas principais economias, Brasil e Argentina. A política macroeconômica no Uruguai, partilha, também, muitas dessas características, mostrando, inclusive, no último ano, maior convergência com os sócios maiores no que tange aos resultados. A situação do Paraguai é, sem dúvida, diferente, mas, conforme destacado mais adiante, é provável que o novo governo promova maior aproximação da política macroeconômica doméstica à orientação geral prevalecente nos demais países do MERCOSUL.

No **Brasil**, o foco da política econômica, no primeiro semestre de 1998, esteve centrado na administração das medidas monetárias e fiscais adotadas em outubro e novembro de 1997, imediatamente após a significativa perda de reservas internacionais promovida pela crise na Ásia. Entre novembro de 1997 e junho de 1998, o Banco Central administrou cautelosamente uma queda de quase 25 pontos percentuais -de 46,0% para 21,6% ao ano- na taxa de juros básicos da economia. Em junho, o patamar da taxa de juros era ainda ligeiramente superior ao nível pré-crise, mas as reservas internacionais já ultrapassavam largamente o patamar alcançado

em fins de setembro. Houve, no entanto, alguma deterioração nos indicadores de inadimplência do setor financeiro, ainda que acompanhado de um aumento das provisões. Do lado fiscal, os resultados foram bem menos satisfatórios: o aumento dos encargos da dívida pública era, obviamente, um resultado esperado, mas não assim o sofrível desempenho das contas primárias, que continuaram deficitárias, a despeito do excepcional da arrecadação tributária.

No que tange às reformas constitucionais, merece registro a aprovação da Reforma Administrativa, cujos resultados, em termos fiscais, só ocorrerão a partir do ano 2000. A Reforma Previdenciária, por sua vez, está prestes a ser aprovada em definitivo, mas a proposta governamental sofreu importantes alterações no Legislativo. Por último, no que diz respeito ao setor externo, o governo anunciou, em abril, uma mudança na administração da política cambial, consistente com o alargamento gradual da faixa de flutuação do câmbio através da desvalorização mais rápida do seu limite superior. O objetivo explícito dessa mudança é o de abrir espaço para uma política de desvalorizações nominais em ritmo inferior ao praticado até o presente, caso o influxo de capitais externo continue intenso.

Na **Argentina**, as principais ações da política econômica, no período, foram dirigidas à promoção do ajuste fiscal e à continuidade do programa de reformas estruturais, medidas que constam da carta de intenções assinada com o FMI. As metas fiscais do primeiro semestre foram cumpridas, conforme assinalado na seção precedente. No que diz respeito às reformas, merece registro a licitação, ocorrida em janeiro, visando a concessão para exploração dos aeroportos e a continuidade da venda de ações em mãos do setor público de empresas já privatizadas, como é o caso do YPF.

O combate à inflação, desenvolvido a partir de uma política pré-anunciada de desvalorizações cambiais e de medidas de redução do déficit fiscal, continuou a orientar a política econômica implementada no **Uruguai**, na primeira metade do ano. Para 1998, as metas anunciadas pelo governo incluem: (i) uma taxa de inflação acumulada no ano entre 7% e 9%; (ii) uma desvalorização nominal da mesma magnitude; (iii) um déficit fiscal de 1,1% do PBI, já computados, inclusive, os custos da reforma do estado; e (iv) um déficit em conta corrente da ordem de 1,3% do PBI. O programa, que tem a aprovação do FMI, foi elaborado com base na hipótese de um crescimento do PBI da ordem de 3%.

Em abril, consistente com os objetivos do programa, o governo reduziu de 0,8% para 0,6% o ritmo da desvalorização nominal mensal, promovendo, simultaneamente, um estreitamento na banda de flutuação do câmbio de 7 para 3 pontos percentuais. Merece destaque, ainda, a regulamentação da nova lei de promoção de investimentos e o caráter relativamente expansionista da política creditícia do primeiro semestre, com foco na construção civil.

A crise no setor financeiro e a instabilidade cambial representaram os principais desafios enfrentados pela política econômica, no **Paraguai**, na primeira metade do ano. As dificuldades no setor financeiro têm assumido a forma de crises recorrentes, culminando com sucessivas intervenções da autoridade monetária nas entidades bancárias e financeiras. A primeira onda de intervenções ocorreu em maio de 1995, a segunda em agosto de 1997, enquanto a mais recente encerrou-se em julho deste ano. Desde o início da crise, em 1995, o Banco Central do Paraguai interveio em dez bancos, vinte financeiras e mais oito entidades de crédito hipotecário ou de poupança. A fragilidade do setor financeiro paraguaio decorre de fatores diversos, destacando-se: (i) a má administração bancária, caracterizada, inclusive, pela concessão de empréstimos a empresas do próprio grupo; (ii) o número excessivo de entidades em relação ao tamanho do mercado; (iii) a prática de subregistro de operações financeiras; (iv) a elevada inadimplência das carteiras; e (v) o elevado nível das taxas de captação, como resultado da disputa pelos depósitos dos poupadores. Problemas de liquidez, ou mesmo patrimoniais, poderão ainda vir à tona, em virtude da precária situação financeira de alguns bancos. O saneamento do sistema financeiro afigura-se, portanto, uma tarefa ainda inconclusa.

A instabilidade cambial resultou, por sua vez, da decisão da autoridade monetária, adotada ainda em dezembro de 1997, de reduzir sua participação no mercado de divisas, visando estancar o ritmo de redução das reservas cambiais. A taxa de câmbio sofreu, portanto, rápida desvalorização, em torno de 20%, mas em fins de maio o nervosismo no mercado de divisas era já bastante reduzido.

A rigor, a principal expectativa em termos de mudança da política econômica é suscitada pelo programa econômico que deverá ser implementado pelas novas autoridades a partir de meados de agosto. A agenda do novo governo contemplará, provavelmente, a redução do déficit público -através do corte de gastos, o aumento da taxação, o combate à evasão tributária e a redução dos subsídios-, a privatização de empresas prestadoras de serviços públicos e o saneamento do sistema financeiro.

C. Coordenação macroeconômica, instituições e configuração produtiva

A instituição de mecanismos formais de **coordenação macroeconômica** entre os sócios do MERCOSUL tem se constituído em assunto recorrente desde a criação do bloco sub-regional. O debate, contudo, ficou quase sempre restrito ao âmbito exclusivamente acadêmico, sendo incorporado apenas ocasionalmente, ainda que nunca de forma explícita, à agenda de negociações políticas do MERCOSUL.

A opção por mecanismos informais de coordenação, baseados na consulta e na troca de informações ou, ainda, na definição de critérios *ad hoc* para a superação de conflitos pontuais, parecia justificar-se, de início, em função da escassa interdependência entre os parceiros, principalmente entre Brasil e Argentina, as duas economias de maior tamanho relativo. Adicionalmente, a estabilização econômica era, até muito recentemente, um processo ainda incipiente no MERCOSUL, exigindo das autoridades econômicas nacionais amplo grau de liberdade no uso dos instrumentos de política econômica, com o objetivo de garantir a sua consolidação. Por uma razão ou por outra, *o trade-off* entre regras formais de coordenação e mecanismos flexíveis de busca de consensos foi sempre resolvido em favor da segunda opção e, inegavelmente, com razoável grau de sucesso.

Decorridos sete anos desde a constituição do MERCOSUL, a densidade do comércio entre os sócios experimentou saltos verdadeiramente impressionantes. Atualmente, $\frac{1}{4}$ das exportações e mais de 20% das importações dos quatro países dizem respeito a fluxos intrazona. De outro lado, três dos quatro membros do bloco deverão registrar, em 1998, taxas de inflação de apenas um dígito, enquanto a taxa média de inflação sub-regional tende a se aproximar dos padrões internacionais. Os processos de reforma estrutural mostram, também, avanços significativos. Mais importante ainda, as reformas resultam de consensos construídos e negociados em sociedades abertas e democráticas. Nesse contexto, a continuidade e previsibilidade da política macroeconômica começa a adquirir o caráter de “bem público”, reduzindo-se o escopo e minimizando-se as vantagens de um uso flexível ou discricionário dos instrumentos de política econômica. Dados esses antecedentes, nada mais natural que volte à tona o debate sobre a conveniência, ou não, de se instituir mecanismos formais de coordenação macroeconômica no âmbito do MERCOSUL.

Há, contudo, dois aspectos novos e surpreendentes na mais recente tentativa de abordar a questão: primeiro, o grau de exigência implícito no esquema proposto, um mecanismo de coordenação “forte” e intensivo em pré-requisitos e redistribuição de papéis institucionais, baseado na adoção de uma moeda única para a região; segundo, a clara vontade política expressa pela Argentina, defensora da proposta, traduzida no desejo de inscrever o debate formalmente na agenda de discussões do MERCOSUL. Ainda que a proposta tenha sido rapidamente encaminhada para uma instância mais técnica, alguns dos argumentos esgrimidos nessa nova rodada de debates merecem reflexão, mesmo porque o assunto está formalmente inscrito no Artigo 1º do Tratado de Assunção, que instituiu o MERCOSUL.

Entre os argumentos a favor do estabelecimento de mecanismos formais de coordenação, dois parecem particularmente relevantes para o MERCOSUL. O primeiro diz respeito à relação entre o grau de abertura das economias que participam do acordo preferencial e o nível de coordenação das políticas. De acordo com este argumento, acordos preferenciais entre economias com baixo grau de abertura ao exterior requerem, baixos níveis de coordenação, uma vez que a simples remoção de barreiras garantem a expansão do comércio entre os integrantes do bloco. No entanto, à medida que aumenta o grau de abertura ao exterior, reduz-se as barreiras frente a terceiros países, e a expansão do comércio intrabloco passa a depender, de níveis cada vez mais exigentes de coordenação de políticas. Na ausência de coordenação, ocorreria diluição das preferências regionais (Lavagna e Giambiagi [1998]).

O segundo argumento relevante destaca o fato de que os países do MERCOSUL são percebidos como uma entidade econômica razoavelmente indiferenciada, tanto por investidores externos como por aplicadores de recursos financeiros internacionais. Nesse sentido, efeitos de contágio podem ocorrer, mesmo na ausência de efetiva interdependência econômica entre os membros do bloco. A demanda de coordenação decorreria, portanto, menos dos “*spill-overs*” e mais dos efeitos de contágio.

O debate em torno da definição de mecanismos formais de coordenação está diretamente associado à **institucionalidade** do MERCOSUL. Inclusive, no recente debate sobre a adoção de uma moeda única para a sub-região, objetivo fixado para o longo prazo, pouco destaque foi dado à sugestão, embutida numa das propostas, de se criar, em prazo curto, novas instâncias institucionais de caráter extremamente “brando” (Lavagna e Giambiagi [1998]).

O debate em torno a uma eventual redefinição institucional no seio do MERCOSUL encontra-se, a rigor, em estágio ainda mais embrionário do que a discussão sobre a adoção de esquemas alternativos de coordenação. O *impasse* pode ser atribuído, em boa medida, à polarização gerada por propostas que advogam a criação de órgãos supranacionais, em substituição às instâncias inter-governamentais atualmente em vigor. A discussão, colocada nesses termos, é paralisante, pois torna inevitável a abordagem do delicado e espinhoso problema da distribuição do *voting power* entre os sócios do MERCOSUL.

A despeito das considerações acima, a redefinição do arcabouço institucional do MERCOSUL afigura-se como uma questão inquestionável. É difícil imaginar que possam ocorrer avanços substantivos em diversas disciplinas econômicas e políticas mantida a atual sobrecarga de tarefas do Grupo Mercado Comum ou, alternativamente, recorrendo-se ao expediente da criação de grupos *ad hoc*.

Não menos urgente, é a necessidade de os quatro países fixarem prazos para a internalização das normas já aprovadas pelo Grupo Mercado Comum. A rigor, o baixo grau de coordenação, somado a um *modus operandi* pouco ágil e à demora na internalização das normas comuns contribuem para tornar menos sólidas as garantias, requeridas pelos investidores, relativas a um acesso irrestrito ao mercado ampliado e a um “nivelamento do campo de jogo”. Nessas condições, a localização dos investimentos, para mencionar apenas um exemplo, tende a privilegiar o tamanho relativo dos mercados nacionais, exacerbando uma assimetria que, sem dúvida, caberia amenizar.

As economias menores podem, nesse caso, estar sendo prejudicadas. Mais grave ainda, na hipótese -não descartável- de que um dos sócios venha a enfrentar dificuldades para viabilizar uma inserção produtiva satisfatória, no seio do bloco, são extremamente limitados os instrumentos sub-regionais que poderiam ser mobilizados para reverter essa situação.

Alcançar uma configuração produtiva sustentável para todos os integrantes do bloco sub-regional constitui, inquestionavelmente, um objetivo primordial dos assinantes do Tratado de Assunção, razão pela qual os problemas de coordenação de políticas e de reformulação de instituições e instrumentos sub-regionais, assim como a agilização do processo de internalização de normas comuns, deverão continuar presentes na agenda de discussões do MERCOSUL.

telecomunicações e das empresas de energia elétrica. A importância das privatizações como fator de atração do IED não deve, porém, ser exagerada. Prova disso é o contínuo aumento do IED na Argentina, mesmo após o processo de privatização ter sido praticamente concluído.

TABELA II.6
MERCOSUL: FLUXOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO LÍQUIDO - 1990-1997
(US\$ milhões)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Acumulado 1990-97	
									Fluxos	Estrutura (%)
Fluxos de IED para:										
Argentina	1.836	2.439	4.044	2.557	3.067	4.783	5.090	6.327	30.143	42,3
Part. no fluxo de IED para o MERCOSUL (%)	63,3	66,7	64,2	62,7	55,2	50,7	32,9	26,6		
Participação do IED na FBKF (%) *	9,3	8,9	10,9	5,8	5,5	9,9	8,9	nd		
Participação do IED no PBI (%) *	1,3	1,5	2,2	1,3	1,3	2,1	2,1	nd		
Brasil	989	1.103	2.059	1.301	2.150	4.313	9.976	17.085	38.976	54,8
Part. no fluxo de IED para o MERCOSUL (%)	34,1	30,1	32,7	31,9	38,7	45,7	64,5	71,8		
Participação do IED na FBKF (%) *	1,1	1,2	2,5	1,4	2,8	3,5	7,8	nd		
Participação do IED no PBI (%) *	0,2	0,3	0,5	0,3	0,6	0,8	1,8	nd		
Paraguai	76	84	137	119	180	184	225	230	1.235	1,7
Part no fluxo de IED para o MERCOSUL (%)	2,6	2,3	2,2	2,9	3,3	1,9	1,5	1,0		
Participação do IED na FBKF (%) *	6,6	6,5	11,2	9,3	12,8	11,8	14,2	nd		
Participação do IED no PBI (%) *	1,4	1,5	2,3	1,9	2,7	2,6	3,0	nd		
Uruguai	---	32	58	102	155	157	169	159	832	1,2
Part. no fluxo de IED para o MERCOSUL (%)		0,9	0,9	2,5	2,8	1,7	1,1	0,7		
Participação do IED na FBKF (%) *		2,5	3,8	5,6	7,9	8,4	8,0	nd		
Participação do IED no PBI (%) *		0,3	0,5	0,9	1,2	1,2	1,2	nd		
MERCOSUL	2.901	3.658	6.298	4.079	5.552	9.437	15.460	23.801	71.186	100,0
Fluxos de IED para o MERCOSUL como proporção (%) dos fluxos de IED para:										
América Latina e o Caribe	34,7	23,7	35,6	23,6	18,4	31,3	35,7	nd		
Países em desenvolvimento	9,4	8,8	12,3	5,6	5,9	9,3	11,6	nd		
Mundo	1,4	2,3	3,6	1,9	2,3	2,9	4,4	nd		

Fontes: CEPAL (1998). Os dados para 1995 e 1996, no caso de Argentina e Brasil, diferem dos dados da CEPAL, pois incorporam correções recentes. Os dados de 1997 são preliminares.

Notas: (*) Calculadas a partir de séries em dólares constantes de 1990, conforme estimadas pela CEPAL (1998), com correção dos autores para Argentina (1995 e 1996) e Brasil (1995 e 1996). FBKF: Formação Bruta Capital.

A crise asiática, a despeito dos temores suscitados logo após a sua eclosão, não parece ter afetado a intensidade dos fluxos de IED destinados ao MERCOSUL. Esse parece ser o caso da Argentina, conforme levantamentos realizados (CEP [1998]) com base em metodologia diversa daquela aqui apresentada, o que dificulta a comparação. No que tange ao Brasil, os fluxos de IED do período janeiro-maio alcançaram US\$ 5,5 bilhões, valor 15% inferior ao registrado no mesmo período de 1997. Note, contudo, que a base de comparação inclui a participação do capital estrangeiro na privatização da Cia. Vale do Rio Doce, concretizada em maio de 1997, o que contribui para magnificar a queda. Uma medida da importância dos fluxos do IED, no caso brasileiro, é dada pela sua contribuição ao financiamento dos desequilíbrios em conta corrente. Em 1997, essa contribuição alcançou 51,1%, enquanto no período janeiro-maio deste ano ela permanece em 49,1%.

CAPÍTULO III. ACESSO AOS MERCADOS E CONDIÇÕES DE CONCORRÊNCIA

Apesar de já decorridos mais de três anos desde a implementação da União Aduaneira no MERCOSUL são várias as políticas nacionais cujas gestões mantiveram ou criaram novos obstáculos à consolidação do regime de livre comércio na sub-região. Práticas como o uso de medidas de defesa comercial para coibir importações intrazona ou a adoção de outras restrições não tarifárias às importações, como o estabelecimento de limites para o financiamento às compras externas e o uso do mecanismo de licença prévia às importações têm gerado reclamações e disputas da parte de diversos países.

No caso de setores como o açucareiro e o automobilístico, para os quais não existem ainda políticas comuns para gestão do comércio e do investimento, os avanços alcançados no processo de negociação ainda não permitem delinear qual será o formato das regras que deverão regular seu funcionamento na próxima década.

A. Restrições ao comércio, medidas não tarifárias e disputas comerciais

Em dezembro de 1997, a Decisão Nº 17/97 do Conselho Mercado Comum (CMC) estabeleceu que os países deveriam apresentar à Presidência *Pro-Tempore* do MERCOSUL um cronograma para a eliminação total ou parcial das barreiras não tarifárias incidentes sobre o comércio intra-bloco identificadas pela Resolução Nº 32/95. Essa resolução contém um inventário das medidas e restrições não tarifárias relacionadas pelos Subgrupos de Trabalho, Comitês Técnicos, Reuniões Especializadas e Grupos *Ad-Hoc* do MERCOSUL.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) levará para exame do Grupo Mercado Comum (GMC) uma relação de 26 medidas indicadas pelo Comitê Técnico Nº 08 (Comitê sobre Medidas e Restrições Não Tarifárias) a serem retiradas da Resolução Nº 32/95 por não contarem com base legal ou por estarem duplicadas. Além disso, foi elaborada uma nova lista contendo medidas e restrições não tarifárias relacionados com compras governamentais, valoração aduaneira, serviços e setor automobilístico, com base na qual serão solicitadas ao GMC instruções sobre o tratamento que deverá ser conferido pelos países de maneira a possibilitar a redução ou eliminação daquelas restrições.

A seguir, examina-se o conteúdo das principais disputas comerciais ocorridas no âmbito do MERCOSUL durante o primeiro semestre de 1998.

Restrições brasileiras à importação de leite, seus derivados e outros alimentos

Os governos da Argentina, do Paraguai e do Uruguai manifestaram preocupação com relação a diversas medidas aplicadas pelo governo brasileiro e que deverão afetar o comércio de leite e derivados na sub-região. Em particular se fez referência ao Decreto 2503/98 que elevou de 27% para 33% da alíquota do imposto de importação incidente sobre determinadas posições tarifárias do setor que já se encontravam incluídas na lista brasileira de exceção à TEC. Também foi mencionado o Comunicado DECEX/SECEX Nº 7/98 por intermédio do qual foram modificados os mecanismos do sistema de licenciamento prévio não automático vigente para os produtos do setor, bem como a redução para 30 dias do prazo máximo de financiamento das importações.

Os produtos lácteos estão entre os principais itens da pauta de exportação argentina para o Brasil. No ano de 1997, as vendas da Argentina para o mercado brasileiro alcançaram US\$ 467 milhões, o que representa cerca de 70% do total das exportações argentinas de produtos do setor.

A Confederação Nacional da Agricultura (CNA) entregou ao governo brasileiro um documento onde denuncia que tanto a Argentina quanto o Uruguai compravam leite em pó da Nova Zelândia e reexportavam o produto

para o Brasil como se fosse produzido no MERCOSUL. Os produtores brasileiros alegam que o leite em pó exportado para o Brasil a um preço que varia entre US\$ 0,61/l e US\$ 0,66/l é comercializado na Argentina e no Uruguai por US\$ 1,16/l e US\$ 0,88/l, respectivamente. Não parece existirem evidências de que os produtores argentinos ou uruguaios se beneficiam com a concessão de subsídios governamentais à produção de leite. O diferencial de preços entre os países deve refletir a maior competitividade relativa da produção argentina e uruguia *vis-à-vis* a brasileira e de ganhos de arbitragem nas taxas de juros auferidos pelos importadores, dada a possibilidade de comparar laticínios no MERCOSUL com prazos de pagamento que superam um ano e vender os produtos no mercado brasileiro à vista.

O governo da Argentina teme também que o Brasil estenda a regra que limita a 30 dias o prazo de financiamento das importações para todos os produtos agrícolas o que poderia afetar parte significativa da pauta de exportações argentinas para o Brasil.⁴ Do total de US\$ 5,5 bilhões importados no ano de 1997 pelo Brasil de alimentos frescos e processados, 41% foram provenientes da Argentina. No caso específico do trigo, outro foco de conflito pode surgir caso o governo brasileiro seja sensível ao pedido da Associação Brasileira das Indústria de Trigo (Abitrigo) que pleiteia a redução para zero da tarifa externa comum incidente sobre o trigo, que é hoje de 13%. O argumento dos representantes da indústria de moagem é de que a importação de trigo de terceiros mercados é necessária para que se possa produzir uma farinha com um *mix* adequado. Na opinião dos produtores argentinos, a rebaixa tarifária implicaria uma redução significativa das “margens de preferência” conferidas pela tarifa externa comum ao trigo produzido na região em relação a outros competidores importantes com o Canadá e os EUA. O Brasil importa anualmente 5,3 milhões de toneladas do produto, dos quais 3,9 milhões de toneladas são fornecidos pela Argentina.

O sistema brasileiro de licença prévia às importações

Durante encontro bilateral entre os governos do Chile e do Brasil, realizado no Rio de Janeiro no mês de março, os representantes chilenos fizeram uma consulta ao Brasil solicitando a revisão das restrições às exportações chilenas. A exigência de licença prévia às importações, regulamentada pelo Comunicado SECEX Nº 37/97, operaria, segundo o governo do Chile, como obstáculo às vendas de produtos chilenos para o Brasil, especialmente têxteis e alimentos. Os representantes chilenos também alegam que as autoridades aduaneiras brasileiras estariam empregando uma lista de preços mínimos na importação de tecidos, procedimento que estaria em desacordo com as regras do Código de Valoração Aduaneira do GATT-OMC.

Representantes da indústria chilena alegam que o emprego de tais instrumentos pelo Brasil contraria os termos do Acordo MERCOSUL-Chile, que veda a aplicação entre os países de novas barreiras ou de restrições de natureza não tarifária uma vez referendado o acordo. Uma das vias de solução encaminhada pelo governo do Chile foi a criação de uma comissão binacional para debater o tema. Caso não se alcance um acordo entre os governos sobre a questão, o setor empresarial chileno sustenta a idéia de que o Chile dever encaminhar o caso para exame no GATT-OMC.

Durante a XXVI Reunião da Comissão de Comércio do MERCOSUL, realizada entre os dias 16 e 17 de fevereiro, as delegações da Argentina, do Paraguai e do Uruguai também manifestaram preocupação quanto aos procedimentos adotados pelas autoridades de comércio do Brasil que introduziram uma medida de caráter

⁴ Em 1997, o Banco Central do Brasil havia estabelecido o prazo mínimo de um ano para o financiamento de importações com valores superiores a US\$ 10.000. Desde então, os países do MERCOSUL estão sendo enquadrados num regime de exceção pelo qual ficam autorizados financiamentos até 89 dias para importações menores do que US\$ 40.000. Em fevereiro de 1998, os produtos lácteos deixaram de ser beneficiados com o enquadramento no referido regime. Atualmente, do total anual das exportações argentinas para o Brasil, cerca de US\$ 1,5 bilhão são feitas ao amparo do regime de exceção. Através da Circular Nº 2863 de 18 de junho de 1998, o Banco Central do Brasil prorrogou pela quinta vez, até 31 de outubro desse ano, o tratamento preferencial para pagamento de todas as importações financiadas provenientes dos países do MERCOSUL, respeitados os critérios apresentados anteriormente.

administrativo, contrariando o princípio consagrado no Artigo 1º do Tratado de Assunção. Com base neste argumento, os três países solicitaram que o Governo brasileiro exclua os sócios do MERCOSUL dos alcances do Comunicado.

De sua parte, o Governo brasileiro alegou que, ao reunir em um único Comunicado as disposições já vigentes relativas ao licenciamento de importações, compatíveis com o Acordo sobre Licenças de Importação do GATT-OMC, o Brasil contribui para aumentar o grau de transparência da política comercial. Não haveria, portanto, incompatibilidade entre o instrumento e a normativa MERCOSUL. Mesmo assim, os representantes brasileiros se dispuseram a examinar problemas pontuais e concretos que sejam identificados pelos sócios referentes à aplicação do Comunicado.

Mecanismos de defesa comercial do GATT-OMC

A abertura de investigações anti-*dumping* e anti-subsídios, bem como a imposição de direitos contra práticas desleais de comércio, é incompatível com o funcionamento de uma União Aduaneira. A ausência de barreiras internas à circulação de produtos significa que práticas comerciais abusivas devam ser examinadas com base em mecanismos da política da concorrência. O MERCOSUL ainda não aprovou regras comunitárias para aplicação da política de defesa da concorrência o que implicaria na eliminação do uso dos mecanismos de defesa contra práticas desleais de comércio no âmbito do mercado integrado.

Relatório do Comitê de Práticas Anti-*dumping* do GATT-OMC revela que a legislação anti-*dumping* da Argentina tem sido amplamente empregada contra produtos exportados pelo Brasil. Das 25 medidas em vigor na Argentina, dez ações são contra a China, oito contra o Brasil,⁵ duas contra a Coreia, e uma contra Hong Kong, Hungria, Índia, Taiwan e Venezuela. Há ainda 29 processos de investigação em andamento, sete dos quais referem-se a produtos exportados pelo Brasil. Entre os produtos brasileiros submetidas a cobrança de direitos anti-*dumping* na Argentina encontram-se: os cabos de alumínio, as células fotoelétricas, os discos e as lâminas para serras, os fusíveis para voltagem menores do que 100 volts.⁶ Os produtos brasileiros sob investigação na Argentina são os seguintes: pneumáticos para bicicletas, compressores para refrigeração doméstica, diafragmas e cabos de alumínio. Somente no ano de 1997, as autoridades argentinas iniciaram 14 novas investigações, das quais três, ainda em curso, correspondem a mercadorias provenientes do Brasil.

Já no caso do Brasil, do total de 24 medidas anti-*dumping* em vigor não há investigações que tenham resultado na imposição de direitos contra importações provenientes da Argentina. Os principais países afetados pela cobrança de direitos anti-*dumping* pelo Brasil são a China e os Estados Unidos, cada qual com cinco ações.

Regime de valoração aduaneira

Desde o dia 2 de março de 1998, as aduanas brasileiras estão operando o sistema de valoração aduaneira que permite à fiscalização efetuar a cobrança do imposto de importação tomando como base um valor de importação das mercadorias distinto daquele declarado pelo importador. Caso haja, por exemplo, suspeita de que o preço do produto importado está subfaturado, os fiscais usam uma tabela com uma amostra de preços de importação e cobram o imposto de importação considerando a diferença entre o preço médio do produto constante da tabela e o preço registrado na guia de importação. O sistema de valoração aduaneira possui regras para aplicação definidas no âmbito do GATT-OMC e é utilizado por mais de 130 países.

⁵ Entre as oito medidas em vigor, encontram-se três cujos processos de investigação tiveram início antes da constituição do MERCOSUL.

⁶ As compras destes produtos representam cerca de 1% do total das importações argentinas provenientes do Brasil.

Desde então, o sistema de valoração aduaneira tem sido aplicado pelo Brasil especialmente nas importações de produtos eletrônicos, têxteis e alimentos. No caso destes dois últimos produtos, as importações provenientes dos países do MERCOSUL são fiscalizadas segundo as regras do sistema de valoração aduaneira, o que tem causado protesto da parte de alguns importadores que alegam desconhecer os parâmetros que a Receita Federal utiliza para construir as tabelas de preços. Ademais, as tabelas de preços não são divulgadas pelo sistema de fiscalização aduaneira que veda a divulgação de informações comerciais como, por exemplo, o valor das operações de importação, por considerar os dados relativos a transações privadas sigilosos. De sua parte, os importadores reclamam maior transparência em torno do processo de aplicação do sistema de valoração aduaneira. Para eles, não ter acesso às informações relativas aos preços utilizados significa adquirir no exterior uma mercadoria sem saber qual será o imposto de importação pago na internação do produto.

A Argentina utiliza métodos bastante diferentes na aplicação do sistema de valoração aduaneira. A fiscalização aduaneira publica os preços mínimos de importação e as guias de importação, divulgando inclusive o nome do vendedor, do importador, os preços e as quantidades da operação. Segundo o governo argentino, a veiculação dos preços de importação tem como objetivo evitar práticas de *dumping* ou a ocorrência de qualquer outro tipo de irregularidade nas importações.

Subsídios à carne de porco

Na reunião de maio do Grupo Mercado Comum, os negociadores argentinos solicitaram uma solução arbitrada para a disputa sobre o comércio de carne de porco entre a Argentina e o Brasil, segundo as regras estabelecidas pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias do MERCOSUL. Segundo afirmam os negociadores argentinos, o Brasil estaria exportando carne de porco subsidiada para a Argentina. O subsídio viria de duas fontes: (i) a assistência que governo brasileiro confere à produção agrícola, em especial ao milho; e (ii) os benefícios do Programa de Estímulo à Exportação (Proex) que destina recursos do Tesouro para a equalização das taxas de juros doméstica e internacional.

A utilização destes mecanismos justificariam os aumentos significativos da importação de carne de porco proveniente do Brasil. Entre 1991 e 1997, as exportações brasileiras de carne de porco saltaram de 2.000 toneladas/ano para 57.000 toneladas/ano.

Os negociadores brasileiros tentaram protelar a decisão sobre o tema, não obstante os argentinos terem alegado que o prazo para a obtenção de um acordo de consenso havia se esgotado. Com a solicitação argentina de que a questão fosse examinada segundo os procedimentos do sistema de solução de controvérsia do MERCOSUL, será criado um comitê de especialistas dos quatro países que integram a União Aduaneira, que deverá determinar a existência ou não de subsídios e os procedimentos que serão aplicados na exportação de carne de porco brasileira para a Argentina.

Taxação de Cigarros Estrangeiros no Uruguai

A Argentina deverá recorrer ao Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL, com vistas a reivindicar uma solução para problema relacionado com a incidência do Imposto Específico Interno (IMESI) do Uruguai sobre cigarros. Os argentinos questionam o tratamento tributário diferenciado conferido ao cigarro importado em relação ao produto fabricado no mercado doméstico. A alíquota do IMESI corresponde a 66,5% sobre o preço de venda dos cigarros produzidos no Uruguai. Entretanto, quando importados dos demais países do MERCOSUL, os cigarros sofrem uma taxa adicional de 30% do IMESI, além da cobrança de imposto específico. Tal procedimento, além de desrespeitar o princípio de tratamento nacional do GATT-OMC, funciona como barreira não tarifária à importação de cigarros.

Uma vez constituído, o tribunal arbitral terá 60 dias para se pronunciar sobre o assunto, podendo este prazo ser prorrogado por mais 30 dias. O tribunal será formado por três membros, sendo um da Argentina e um do Uruguai e um terceiro de outro sócio da União Aduaneira. Segundo a normativa do Protocolo de Brasília sobre Soluções de Controvérsias, as partes envolvidas são obrigados a aceitar a sentença proferida pelo tribunal.

Consultas à Comissão de Comércio do MERCOSUL

A utilização do mecanismo de consultas junto à Comissão de Comércio do MERCOSUL tem como objetivo propiciar soluções relacionados com os instrumentos da política comercial e com a implementação de normativas do MERCOSUL na área de comércio. Os procedimentos gerais para o encaminhamento, discussão e solução de reclamações das partes constam do Anexo do Protocolo de Ouro Preto e foram regulamentados por intermédio da Diretiva CCM Nº 6/96. As consultas são apresentadas em formulário específico definido por essa diretiva e em cada reunião do CCM é incluída na agenda um programa de “Consulta dos Estados Parte”, no qual são apresentadas as “novas consultas”, as “respostas das consultas” e o “seguimento das consultas”.

As novas consultas apresentadas nas reuniões da CCM do primeiro semestre de 1998 foram as seguintes:

- Consulta Nº 01/98: resposta da Argentina ao Brasil sobre a investigação anti-*dumping* aberta contra as exportações brasileiras de “cabos de transmissão de energia elétrica de baixa e média tensão”.
- Consulta Nº 02/98: o Brasil solicita à Argentina informações sobre a investigação anti-*dumping* aberta contra as exportações de “correntes de elos soldados”.
- Consulta Nº 03/98: resposta da Argentina ao Brasil sobre a divergência em torno da classificação do produto “conexão de PVC”.
- Consulta Nº 04/98: o Brasil solicita à Argentina que a Resolução 630/94 relativa à importação de carne de frango tenha sua redação final informada aos demais países do MERCOSUL, antes de sua internalização.
- Consulta Nº 05/98: o Brasil solicita à Argentina esclarecimentos sobre a cobrança da taxa de fiscalização de produtos de origem animal e vegetal em trânsito internacional.
- Consulta Nº 06/98: o Brasil solicita ao Uruguai que a Direção Nacional de Aduanas se empenhe em resolver o problema do embargo de equipamentos para uso na indústria da construção civil.
- Consulta Nº 07/98: resposta da Argentina ao questionamento brasileiro sobre a necessidade de cumprimento das regras de origem estabelecidas no MERCOSUL para o produto equipamento de refrigeração ou para ar-condicionado com capacidade inferior a 30.000 frigorias/hora.
- Consulta Nº 08/98: resposta do Brasil à Argentina em torno da divergência na classificação tarifária do produto “selante de silicone”.
- Consulta Nº 10/98: o Brasil manifesta preocupação quanto aos critérios utilizadas pela Argentina para a certificação de equipamentos elétricos de baixa tensão.
- Consulta Nº 11/98: o Brasil solicita à Argentina esclarecimentos sobre a cobrança de tarifas sobre as exportações temporárias do produto “motores de locomotivas” para reparação em outro Estado Parte do MERCOSUL.
- Consulta Nº 12/98: o Brasil solicita à Argentina a exclusão do produto “polietileno de alta densidade” da lista de produtos constantes do regime de adequação argentino.
- Consulta Nº 13/98: o Brasil solicita ao Uruguai a exclusão do produto “combinação de refrigerador e congelador” da lista de produtos constantes do regime de adequação uruguaio, em razão do produto não ser produzido naquele país.

- Consulta Nº 14/98: o Paraguai solicita à Argentina a eliminação da taxa de fiscalização de produtos de origem animal e vegetal em trânsito internacional.
- Consulta Nº 16/98: a Argentina solicita ao Brasil que permaneçam sem validade, para os produtos originários dos países do MERCOSUL, os efeitos decorrentes da aplicação de Portaria baixada pelo Estado de São Paulo que estabelece procedimentos de autorização para comercialização de produtos importados.
- Consulta Nº 17/98: a Argentina solicita ao Uruguai a eliminação de toda a discriminação na aplicação do IMESI incidente sobre bebidas não alcoólicas à base de sucos concentrados, estabelecendo tratamento nacional para os produtos originários do MERCOSUL.
- Consulta Nº 18/98: o Paraguai solicita à Argentina informações relativas às regras para rotulagem de cerveja, em função de supostas dificuldades encontradas pelo Paraguai para exportar este produto para o mercado argentino.
- Consulta Nº 19/98: o Paraguai solicita ao Uruguai informações sobre a origem do produto “toalhas de banho”, exportado como produto uruguaio, quando, na verdade, parece se tratar de produto fabricado no Chile.

B. Setores especiais

Regime automotivo

Durante o primeiro semestre de 1998, os governos dos países do MERCOSUL deram prosseguimento às discussões relativas ao regime automotivo que deverá vigorar no bloco a partir do ano 2000. Todavia, não foi possível superar os impasses de tal forma que um acordo definitivo pudesse ser aprovado pelos Países membros durante a reunião de Cúpula dos chefes de estado do MERCOSUL, realizada em julho na cidade de Ushuaia (Argentina). O estabelecimento de regras comuns para o setor automobilístico é de fundamental importância dado que ele representa atualmente cerca de 30% do total dos fluxos de comércio entre os países do MERCOSUL.

Os debates sobre as características do futuro regime concentram-se em três aspectos: (i) os níveis de proteção para os produtos finais e suas partes; (ii) o índice de conteúdo sub-regional; e (iii) o momento a partir do qual novos subsídios não poderão ser concedidos, bem como a situação futuro dos subsídios já concedidos. No caso dos automóveis, encontra-se em discussão a proposta de fixação do imposto de importação em 35% *ad valorem*, alíquota máxima da TEC e que corresponde aos níveis tarifários consolidados pelos países do MERCOSUL junto ao GATT-OMC. No caso de tratores, caminhões e ônibus, persistem divergências sobre os níveis da TEC. Para as importações de autopeças, a proposta é de que as alíquotas do imposto de importação fiquem entre 14% e 18%. Não foi possível ainda acordar o nível mínimo de conteúdo sub-regional. O mais provável é que o índice seja de 60%, o que significa que os automóveis produzidos, para serem considerados bens de origem local, deverão conter no mínimo 60% de insumos, partes e peças originários dos países integrantes da União Aduaneira. No entanto, não há consenso em torno da distribuição do conteúdo de partes e peças entre os países. A Argentina manifestou o desejo de que, destes 60% de conteúdo sub-regional, a metade seja fornecida por fabricantes argentinos e a outra metade por fabricantes brasileiros. Os negociadores brasileiros alegam que tal proposta é inaceitável, pois contraria as regras do GATT-OMC que não admite a “discriminação” sub-regional na aplicação das regras de origem.

A dificuldade para se chegar a um acordo também está relacionada com a posição do Paraguai e do Uruguai que resistem à proposta brasileira, apoiada pela Argentina, de fixar em 35% a alíquota do imposto de importação para os bens finais a partir do ano 2000. O Paraguai não tem interesse em manter níveis de proteção dessa magnitude porque não há produção local e também porque o governo acabou de sancionar uma lei mediante a qual concede ao setor automobilístico vantagens fiscais por um período de 10 anos para as empresas que se

estabelecerem no país. O programa prevê a isenção de impostos na importação de bens de capital, matérias-primas, componentes, partes e peças *kits* para montagem. Outra vantagem que pode ser auferida pela indústria é a importação de veículos acabados com um desconto de 50% da tarifa aduaneira para valores correspondentes às exportações das montadoras.

No caso do Uruguai, que tem fábricas da Citroën, Peugeot e Renault, o setor automobilístico conta com uma política tarifária estabelecida desde 1990: os produtos finais importados de terceiros mercados pagam um imposto de importação de 20%. Com vistas a incentivar a implantação de montadoras no país, o governo uruguaio cobra uma tarifa de 2% sobre a importação de automóveis desmontados (*CKD*). Segundo a posição defendida por seus negociadores, a assinatura do acordo automotivo pelo Uruguai ficaria condicionado à concessão de um *waiver* para manutenção do atual sistema e das preferências negociadas bilateralmente no âmbito dos acordos PEC (Brasil-Uruguai) e CAUCE (Argentina-Uruguai) até o ano de 2005. Isto significaria que a indústria uruguaia pode se habilitar a utilizar maior percentagem de partes e peças extrazona -em torno de 60%. Como contrapartida, dentro de certos prazos, a indústria uruguaia passaria a operar com um “índice de conteúdo preferencial sub-regional”, segundo o qual ela se comprometeria a utilizar na montagem de veículos pelo menos 50% de peças produzidas na sub-região.

Outro item do novo acordo envolve a concessão de incentivos governamentais e a participação de governos estaduais em novos investimentos realizados por empresas montadoras. Tais eventos, segundo avaliação de determinados países, em particular da Argentina, têm introduzido distorções na alocação espacial dos investimentos das montadoras no MERCOSUL. Neste caso, os negociadores argentinos apresentaram uma proposta segundo a qual, a partir do ano 2000, as montadoras da sub-região beneficiadas com qualquer tipo de subsídio (conferido pelo Brasil ou pela Argentina) tenham seus produtos taxados com se fossem originários de fora da região, o que significaria que no comércio intra-regional esses automóveis pagariam alíquota de 35%. De sua parte, os representantes da indústria brasileira -através de manifestação da ANFAVEA- consideram inaceitável a proposta da Argentina.

Pelas normas do GATT-OMC consolidadas no TRIMs (*Trade Related Investment Measures*), o regime automotivo também não poderá fazer uso de mecanismos de estímulo ao investimento que exijam, como contrapartida à concessão de benefícios, o cumprimento de metas de exportação, o equilíbrio dos fluxos de importação e exportação do setor ou a fixação de conteúdo local mínimo para a produção de bens. De fato, estas medidas, consolidadas nas políticas industriais para o setor automobilístico em vigor na Argentina, no Brasil e no Uruguai devem ser eliminadas até 31 de dezembro de 1999, quando termina o período de transição de cinco anos fixado pelo TRIMs para os países em desenvolvimento.

Pelo menos, já existe consenso entre os negociadores em torno de três pontos do futuro acordo: (i) a data de implantação do regime automotivo -1º de janeiro do ano 2000- está mantida; (ii) haverá livre comércio intrazona; e (iii) serão eliminados os subsídios que geram distorções na competitividade relativa dos países.

As associações de fabricantes de veículos automotores da Argentina e do Brasil -ANFAVEA e Adefa, respectivamente-, defendem junto aos seus governos a inclusão no regime automotivo de uma cláusula que permita o abatimento de 50% das alíquotas do imposto de importação dos produtos finais e das autopeças, quanto esses fossem compradas por produtores estabelecidos no MERCOSUL. Para os importadores de marcas não instaladas em um dos quatro países deveria ser cobrada a alíquota integral. Segundo entendimento dos representantes da indústria automobilística, a cobrança de tarifas diferenciadas vigoraria entre os anos 2000 e 2005, período necessário para que a indústria pudesse implementar os ajustes necessários de forma a competir sem desvantagens com as importações. Na prática, se forem aceitas as propostas dos fabricantes,

isso significaria estender até 2005 as regras do atual regime automotivo que vigora na Argentina e no Brasil. Porém, o regime só beneficiaria as empresas já instaladas no mercado argentino e brasileiro, excluindo as montadoras que viessem a se instalar na sub-região após a aprovação do novo sistema.

Por sua vez, os importadores independentes estabelecidos no Brasil demandam a manutenção do sistema atual de cotas tarifárias. Pelo regime vigente no Brasil, as importações para uma cota anual de 50.000 veículos, distribuídas entre países, pagam 50% da tarifa cheia, o que equivale durante o ano de 1998 a um imposto de importação de 24,5%.

Setor açucareiro

As negociações envolvendo o comércio do setor açucareiro no MERCOSUL não têm apresentado avanços significativos desde a criação da União Aduaneira. O açúcar representa hoje um dos poucos casos em que não foi possível chegar a qualquer tipo de acordo para liberalização do comércio intra-bloco. A última vez em que o assunto foi tratado pelos negociadores ocorreu durante a reunião do Grupo Mercado Comum de julho de 1997. O tema voltou a ser incluído na agenda de negociação por solicitação dos negociadores brasileiros.

O Brasil vem demandando a liberação do comércio intra-regional. A tarifa de importação incidente sobre o açúcar importado pela Argentina varia entre 20%, nas compras intra-regionais e 39%, para as importações procedentes de mercados extrazona. O procedimento neste caso seria a inclusão do açúcar no regime de adequação e a fixação de tarifas decrescentes até que se atingisse a completa liberação do comércio intra-MERCOSUL. A classificação do açúcar no regime de adequação como produto sensível deveria implicar a redução a zero das alíquotas incidentes sobre o comércio intra-bloco até 1º de janeiro de 2001.

Segundo avaliação do setor produtor argentino, as políticas governamentais que afetam a produção de açúcar/álcool no Brasil -especialmente o Proalcool- implicariam a concessão de subsídios “implícitos” ao setor, disponibilizando matéria-prima (cana-de-açúcar) para a produção de açúcar a preços extremamente baixos. Quando o governo brasileiro fixa, por exemplo, em 22% a percentagem de álcool de cana-de-açúcar que deve ser misturado à gasolina, cria-se um mercado cativo que acaba por reduzir os custos de produção do açúcar. Caso o setor alcooleiro do Brasil reduza a produção, os argentinos temem que possa ocorrer um aumento da produção de açúcar e conseqüente perda de mercado da produção local.

A Argentina produziu, na última safra 1996-97, 1,65 milhão de toneladas de açúcar e 102 milhões de litros de álcool. A produção brasileira é significativamente maior: 14,8 milhões de toneladas de açúcar e 14 bilhões de litros de álcool. A produtividade média na plantação de cana-de-açúcar é 59,1 toneladas por hectare na Argentina contra 47,1 a 75,5 toneladas por hectare no Brasil.

Tendo em vista as dificuldades para incorporar o setor açucareiro no regime da União Aduaneira, o Grupo Mercado Comum (GMC) em sua XXX Reunião decidiu encaminhar aos presidentes (reunidos no Conselho Mercado Comum) uma proposta de decisão que permita a liberalização do comércio intrazona do setor açucareiro como resultado da aplicação da Política Açucareira Comum do MERCOSUL. Os principais compromissos a serem fixados pelos países seriam: (i) a definição, até 1º de janeiro de 1999, de todas as tarifas aplicáveis aos produtos do setor tanto para o comércio intra-MERCOSUL quanto para o comércio com terceiros países; estas tarifas deverão “incorporar” restrições não tarifárias, substituindo o regime de proteção vigente nos países; nos casos em que o nível tarifário resultar superior aos níveis consolidados no

GATT-OMC, será mantido o atual nível de proteção; (ii) para as importações intra-MERCOSUL ocorrerá, a partir de 1º de janeiro do ano 2000, desgravação progressiva das alíquotas do imposto de importação fixada pelos países para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1999 até atingirem 0% em 1º de janeiro de 2002; e (iii) o nível da tarifa externa comum será de 16% e incidirá sobre as importações provenientes de terceiros mercados a partir de 1º de janeiro de 2002, excetuando-se os acordos comerciais firmados ou sob negociação entre o MERCOSUL e terceiros países.

C. Protocolo de Defesa da Concorrência

Continuam as atividades do Comitê Técnico N° 5 voltadas para a preparação do projeto do Regulamento do Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL. O GMC examinou o projeto de cooperação técnica no marco do Programa BID-MERCOSUL. Os objetivos de projeto a ser executado conjuntamente pelos órgãos nacionais de defesa da concorrência são: (i) viabilizar a implementação do Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, através da análise da experiência da Comissão Européia na matéria e da realização de seminários anuais para a discussão de estudos de caso; (ii) realizar atividades e acionar os meios necessários para a difusão de uma cultura da concorrência no MERCOSUL; (iii) desenvolver programas para a capacitação de funcionários e técnicos dos órgãos nacionais de defesa da concorrência; e (iv) fortalecer a capacidade administrativa dos órgãos nacionais de defesa da concorrência.

J. Listas de abastecimento e tarifa externa comum

A lista de abastecimento é um instrumento criado que visa a adoção de ações pontuais no campo tarifário, em caráter excepcional e por tempo limitado, com o intuito de garantir um normal e fluido abastecimento de produtos nos Países Membros. Em virtude desse instrumento, os sócios estavam, até recentemente, autorizados a incluir semestralmente até vinte itens tarifários para os quais podiam vigorar tarifas inferiores à Tarifa Externa Comum (TEC).

Em reuniões anteriores realizadas no âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), alguns dos sócios haviam apontado a necessidade de restringir o uso desse instrumento, seja no que tange ao número de itens, seja no seu *modus operandi*. Na XXX Reunião da CCM, realizada em julho de 1998, a vigência do instrumento foi prorrogada até dezembro do ano 2000 (Resolução GMC N° 69/96), mas com algumas modificações. O número de itens tarifários que podem ser incorporados à referida lista por cada Estado Parte foi reduzido de vinte para quinze. A cada semestre a lista pode ser atualizada, admitindo-se tanto a substituição de itens como sua renovação por um única vez. Caso os problemas de abastecimento persistirem, o país interessado deverá informar esta situação ao Comitê Técnico N° 1 “Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias” para que, como ação prioritária, seja avaliada a possibilidade de se promover uma redução definitiva da TEC.

L. Código aduaneiro do MERCOSUL

Os negociadores brasileiros apresentaram uma reformulação ao Projeto de Protocolo Adicional ao Código Aduaneiro do MERCOSUL baseada em sugestões apresentadas em reuniões anteriores pelos representantes dos demais sócios e enriquecida com novas contribuições. A proposta brasileira foi aceita como texto base para a continuidade dos trabalhos, ficando, no entanto, ressalvado que tal decisão não implicava em aprovação tácita de parte ou de todo o seu conteúdo.

ainda da construção de uma ponte sobre o Rio da Prata, com cerca de 50 quilômetros, unindo a cidade de Colônia del Sacramento no Uruguai à capital argentina, o que encurtaria em 345 quilômetros a distância rodoviária entre as duas capitais.

Como resultado da sua décima reunião realizada em Buenos Aires, o Subgrupo de Trabalho Nº 5 do MERCOSUL sobre Transporte e Infra-estrutura recomendou ao Grupo Mercado Comum a aprovação de uma resolução que estabelece o controle unificado para o trânsito rodoviário de mercadorias perigosas. A existência de critérios diferenciados entre os países para o transporte desse tipo de carga estava criando problemas no processo de controle e fiscalização, especificamente quando realizados pelos fiscais do país de destino das cargas. O projeto de resolução prevê: (i) a obrigatoriedade para os motoristas de caminhão de obter certificado de participação em curso de capacitação para transporte de cargas perigosas a partir de 1º de janeiro de 1999; e (ii) o estabelecimento de disposições que devem regular o uso de embalagens para esse tipo de carga a partir de 1º de janeiro do ano 2000.

Segundo a recomendação do próprio Subgrupo Nº 5, o acordo de facilitação de transporte de cargas perigosas deveria ter entrado em vigor em 1º de março de 1998. Porém, os negociadores reconheceram que os transportadores e as autoridades responsáveis pela fiscalização dispunham de pouco tempo para se adaptar às novas regras, o que poderia causar atrasos e transtornos no despacho das mercadorias nos postos de fronteira.

Em reunião realizada nos dias 22 e 23 de julho, os membros do SGT Nº 5 discutiram problemas relacionados com a operação do transporte marítimo no bloco. Naquela oportunidade, os negociadores da Argentina e do Brasil decidiram fixar um cronograma para a abertura da reserva de carga no tráfego Argentina-Brasil. A delegação de representantes do setor privado reiterou sua posição contrária a qualquer tipo de reserva de carga no mercado de fretes. Houve acordo entre os usuários argentinos e brasileiros quanto ao estabelecimento de um cronograma de seis anos para liberação total do mercado de fretes que não exclua o transporte de trigo.

A intensificação do uso da Hidrovia Paraguai-Paraná poderá alterar significativamente a atual matriz de transporte que serve aos países do MERCOSUL, na qual o transporte rodoviário ocupa lugar de destaque. A hidrovia constitui um canal natural de ligação entre as regiões Centro-Oeste e Sul do Brasil, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai, permitindo o transporte de carga desde o Estado de Mato Grosso do Sul até Buenos Aires e Montevidéu. Atualmente, a hidrovia é utilizada na exportação de minério de ferro e de manganês, extraídos do Maciço do Urucum, nas proximidades de Corumbá, e transportados em chatas até a Argentina. Os produtores de soja também utilizam a hidrovia como rota alternativa para a exportação do produto o que permite uma redução de cerca de 50% no frete em comparação com o custo do transporte rodoviário até o porto de Paranaguá que é hoje de US\$ 36/t. O principal problema da hidrovia é que, durante os períodos de seca, barcas de maior capacidade ficam impedidas de navegar entre os portos de Ladário (Brasil) e Concepción (Paraguai), resultando como alternativa o transporte da carga por via terrestre até o porto paraguaio. Embora não seja elevado o montante de recursos necessário para colocá-la em plena operação, o impacto ambiental resultante do aprofundamento do canal do Rio Paraguai sobre o regime de águas da região do Pantanal constitui o principal impedimento à realização desses investimentos. Mesmo que a operação plena da hidrovia fique restrita aos períodos de cheia do Rio Paraguai, sua articulação com outros modais de transporte disponíveis (rodovia e ferroviária) significa a criação de uma extensa malha multimodal capaz de conectar os principais mercados da região Centro-Sul da América do Sul.¹⁶ Ademais,

¹⁶ A empresa norte-americana ACBL Hidrovias S.A. investiu cerca de US\$ 80 milhões no desenvolvimento e operação de infra-estrutura de transporte na hidrovia Paraguai-Paraná.

CAPÍTULO VI. RELAÇÕES ECONÔMICAS EXTERNAS

Durante o primeiro semestre de 1998, o bloco esteve comprometido com a definição dos acordos preliminares para a negociação da Zona de Livre Comércio MERCOSUL-Comunidade Andina, pelas atividades preparatórias da IV Reunião Ministerial sobre Comércio realizada em San José da Costa Rica e da Reunião de Cúpula Hemisférica de Santiago, que lançou as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ademais, foi assinado o Acordo Marco de Comércio e Investimento entre o Mercado Comum Centro-Americano e os países do MERCOSUL e o Acordo Canadá-MERCOSUL. Uma avaliação dos principais resultados das frentes de negociação externa do MERCOSUL são apresentados a seguir.

A. A Zona de Livre Comércio MERCOSUL-Comunidade Andina

O MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN) firmaram em 16 de abril em Buenos Aires o Acordo-Quadro que prevê a criação de uma Zona de Livre Comércio entre os blocos.²⁰ As negociações se darão em duas etapas. A primeira deverá estar concluída até 30 de setembro desse ano e prevê o estabelecimento de um acordo provisório que entrará em vigor entre 1º de outubro de 1998 e 31 de dezembro de 1999. O acordo transitório substituirá as preferências negociadas bilateralmente pelos países no âmbito da ALADI e tem como objetivo preservar e dinamizar os fluxos de comércio existentes. A segunda etapa das negociações terá início em 1º de outubro de 1998, estando seu encerramento previsto para 31 de dezembro de 1999, prazo que corresponde ao período de validade do acordo transitório. Nessa segunda etapa será de fato negociado o Acordo para a formação de uma Zona de Livre Comércio, que incluirá não só os produtos contemplados no acordo provisório, mas também os demais produtos do universo tarifário.

O Acordo-Quadro também estabelece compromissos para a promoção conjunta do desenvolvimento e a utilização da infra-estrutura física existente, com ênfase na criação de corredores de integração que reduzam custos e propiciem a geração de vantagens competitivas no comércio regional e com países de fora da zona.

Está prevista a criação de um marco legal que promova investimentos recíprocos entre os países da região capazes de incrementar a complementação e a cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. Os países firmaram ainda compromissos no sentido de alcançar posições coordenadas no processo de integração hemisférica e nos foros multilaterais de negociação.

O fluxo de comércio entre o MERCOSUL e os países da CAN alcançou US\$ 5,8 bilhões em 1997 contra US\$ 4,7 bilhões no ano anterior, o que representa um crescimento de 21,4%. O intercâmbio comercial entre os países da CAN foi praticamente da mesma magnitude: US\$ 4,6 bilhões em 1996 e US\$ 5,5 em 1997, o que significou um crescimento de 19,7% entre os dois anos.

A lista de solicitações consolidada pelo MERCOSUL abrange 1.472 produtos com preferências tarifárias variando entre 50% e 100%.²¹ Dois critérios foram empregados na elaboração das listas de pedidos do MERCOSUL: (i) produtos que constavam das listas negociadas no âmbito dos antigos acordos bilaterais mantidos pelos países do MERCOSUL e da CAN sob o amparo da ALADI, o que convencionou-se chamar de “patrimônio histórico”; e (ii) produtos que têm relevância em termos do fluxo comercial entre os dois blocos.

²⁰ A Bolívia, que já firmou um acordo de livre comércio com o MERCOSUL, não se beneficiará dos resultados previstos nos acordos provisórios.

²¹ Os pedidos de concessão de preferências tarifárias são apresentados na forma de “margens de preferência” que indicam o percentual de desconto sobre a tarifa aduaneira MFN solicitado pelo bloco. Assim, se a tarifa incidente sobre o produtos for, por exemplo, de 15% e o bloco solicitar uma margem de preferência de 20%, a alíquota residual cobrada nos mercados importadores será de 12%.

A CAN, por sua vez, apresentou duas listas de produtos. A primeira com 2.732 itens na qual estão fixados os níveis para as margens de preferência solicitados ao MERCOSUL. Uma segunda lista, composta por 42 produtos com margem de preferência de 100%, refere-se aos pedidos específicos apresentados pelo Equador que já recebia dos países do MERCOSUL tratamento diferenciado, concedido, por intermédio da “preferência tarifária regional” (PTR) da ALADI, a economias de menor desenvolvimento relativo da região.

B. A ALCA e a integração hemisférica

A IV Reunião Ministerial sobre Comércio realizada em San José da Costa Rica em 19 de março examinou os resultados dos trabalhos preparatórios para as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A Declaração de San José, referendada pelos 34 Ministros de Estado responsáveis pelo comércio e ratificada pelos Chefes de Estado na Reunião de Cúpula Hemisférica realizada em Santiago em 18 e 19 de abril, sugeriu o início das negociações para até 30 de setembro, quando deverão estar elaborados os programas de trabalho para os grupos de negociação.

A proposta de estabelecimento da ALCA envolve a criação de uma área de livre comércio nas Américas por intermédio de negociações que deverão estar concluídas em dezembro de 2004. O Acordo deverá propiciar a eliminação progressiva das barreiras ao comércio de bens e serviços e também aos investimentos. Os seus termos devem ser compatíveis com as disciplinas da Organização Mundial de Comércio, em especial, o Artigo XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e o Artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços.

Os princípios substantivos defendidos pelo MERCOSUL foram incorporados à Declaração de São José, a saber:

- a ALCA e seus acordos deverão ser objeto de consenso entre todos os países do hemisfério e o resultado das negociações -de caráter gradual e progressivo- deve ser compatível com a consolidação e o aperfeiçoamento das várias iniciativas de integração em curso no Continente Americano (*building blocks approach*), podendo tais iniciativas coexistir à ALCA, na medida em que os direitos e obrigações desses acordos não estejam cobertos ou excedam os direitos e obrigações da ALCA;
- a ALCA deve ser construída com base em compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para cada uma das partes e que deverão ser assumidos completa e simultaneamente pelos 34 países;
- os diferentes setores da negociação deverão avançar ao mesmo tempo e nenhum acordo entrará em vigor isoladamente, devendo aguardar que todo o pacote de acordos esteja negociado e aprovado (*single undertaking*);²²
- os acordos comerciais passarão a vigorar a partir de 2005; contudo, os países firmaram o compromisso de realizar avanços concretos nas negociações até o ano 2000, em especial no que se refere a medidas de facilitação de negócios.

Outros princípios gerais estabelecidos asseguram: (i) o compromisso de que o acordo da ALCA será compatível com as regras e disciplinas acordadas na OMC e que os países deverão, como resultado das negociações, aperfeiçoar domesticamente as políticas que tratam da regulamentação das regras e disciplinas da mesma OMC, bem como daquelas a serem acordadas no âmbito da ALCA; (ii) a avaliação das necessidades, condições econômicas e oportunidades das economias menores do continente; e (iii) a plena participação de todos os países no processo de negociação, independentemente do tamanho e do nível de desenvolvimento das economias.

²² Na Reunião Ministerial de San José, os EUA abandonaram a idéia de implementação de acordos antecipados (colheita precoce/early harvest), mas abriu-se uma janela para a aprovação de acordos preliminares para o caso de medidas que envolvam facilitação de negócios.

No que respeita à estrutura organizacional foi criado o Comitê de Negociações Comerciais. Ao país que sediar as reuniões ministeriais caberá também a presidência do Comitê, em conformidade com o seguinte cronograma: Canadá (de maio de 1998 a outubro de 1999); Argentina (de novembro de 1999 a abril de 2001); Equador (de maio de 2001 a outubro de 2002); o Brasil e os EUA compartilham a presidência do Comitê de novembro de 2002 a dezembro de 2004, ou até que se encerrem as negociações. Foram criados ainda 9 Grupos de Negociação que abordarão os seguintes temas e serão presididos pelos seguintes países: (i) Acesso a Mercados (Colômbia); (ii) Agricultura (Argentina); (iii) Anti-*dumping* e Direitos Compensatórios (Brasil); (iv) Compras Governamentais (Estados Unidos); (v) Direitos de Propriedade Intelectual (Venezuela); (vi) Investimentos (Costa Rica); (vii) Política de Concorrência (Peru); (viii) Serviços (Nicarágua); e (ix) Solução de Controvérsias (Chile). Os mandatos dos presidentes serão de 18 meses; em casos excepcionais poderão ser reconduzidos a seus cargos.

Outras três instâncias institucionais foram estabelecidas: (i) o Comitê de Representantes Governamentais, destinados a receber sugestões da sociedade civil; (ii) o Grupo Consultivo sobre Economias Menores examinará o interesse específico das economias de menor tamanho relativo do continente; e (iii) o Comitê Conjunto sobre Comércio Eletrônico, formado por representantes dos governos e do setor privado, apresentará sugestões sobre a matéria na próxima reunião ministerial.

AALCA também contará com uma Secretaria Administrativa Temporária - formada por três a seis funcionários - que funcionará como sede das negociações e do próprio secretariado. Três cidades abrigarão, em sistema de rodízio, a Secretaria: Miami (de 1998 a 2001); Cidade do Panamá (de 2001 a 2003) e Cidade do México (de 2003 a 2004 ou até o final do processo de negociação).

C. As negociações MERCOSUL-México

A vigência dos acordos bilaterais entre os países do MERCOSUL e o México, firmados no âmbito da ALADI, expirou em 31 de dezembro de 1997. Os acordos vinham sendo renovados provisoriamente desde 1995, ano em que começou a operar a União Aduaneira. O MERCOSUL tem defendido a proposta de “plurilateralização” dos acordos, enquanto o México apresentou uma proposta de negociação de uma área de livre comércio entre os cinco países. Dos quatro países do MERCOSUL, três decidiram pela prorrogação dos acordos bilaterais: a Argentina e o Paraguai, por mais 120 dias e o Uruguai por 180 dias. A decisão do Governo Brasileiro, contrária à prorrogação do acordo (Acordo de Alcance Parcial Nº 9), foi respaldada em manifesto dos empresários brasileiros, divulgado por intermédio da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sob a alegação de ausência de reciprocidade. Segundo, os representantes da indústria, as concessões negociadas no âmbito do AAP Nº 9 eram bastante favoráveis às exportações provenientes do México, enquanto as margens de preferência oferecidas por aquele país eram pouco significativas. Duas entidades de classe - a Associação Brasileira da Indústria Químico-Farmacêutica e Associação Brasileira das Indústrias Médico-Hospitalar - que se beneficiavam de amplas preferências no comércio bilateral com o México, não assinaram o manifesto. As principais resistências do setor empresarial brasileiro à assinatura de um novo acordo com o México estão relacionadas com uma possível liberalização do comércio de automóveis e produtos eletro-eletrônicos, setores que o Brasil pretende excluir das negociações.

D. O Acordo Marco MERCOSUL-MCCA sobre Comércio e Investimentos

Paralelamente às negociações da ALCA, os países do MERCOSUL firmaram um Acordo Marco de Comércio e Investimentos com países da América Central que formam o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) - Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. A principal iniciativa prevista pelo Acordo será o estabelecimento de um programa de cooperação para realização de estudos que deverão identificar a existência de capacidade ociosa e de oferta exportável de forma a propiciar a ampliação dos fluxos de comércio

entre os países. Não está prevista, entretanto, a negociação de concessões mútuas de margens de preferência. Os principais objetivos perseguidos pelo Acordo são: (i) o estreitamento das relações econômicas no campo do comércio, de investimentos e de transferência de tecnologia; (ii) a criação de mecanismos de promoção e proteção conjunta dos investimentos que incentivem o fluxo de inversões nos países; e (iii) a identificação de forma conjunta e ativa, de passos e ações específicas que venham a conduzir ao aprofundamento dos vínculos comerciais entre os países signatários.

A iniciativa surgiu, em grande medida, do interesse dos países centro-americanos que identificaram o MERCOSUL como parceiro com potencial para prover investimentos e tecnologias àquele mercado.

Uma iniciativa complementar ao acordo entre os governos foi implementada pelo setor privado argentino. Com vistas a incentivar o comércio entre a Argentina e os países do MCCA, criou-se a Câmara de Comércio Argentino Centro-Americana (CACE), uma entidade que deverá facilitar o intercâmbio e os contatos empresariais entre aqueles países e a Argentina.

E. As negociações MERCOSUL-União Européia

Foi anunciado pelas autoridades comunitárias, o início no ano de 1999 de uma nova fase de negociações entre o MERCOSUL e a União Européia (UE). As negociações deverão ser lançadas durante o Encontro de Cúpula de 15 chefes de Governo e de Estado da UE e de 32 da América Latina, cuja realização está prevista para maio do ano que vem no Rio de Janeiro.

Representantes da Comissão Européia reafirmaram o interesse europeu em negociar a formação de um acordo de livre comércio com o MERCOSUL. As negociações entre os dois blocos tiveram início em 1995, com a assinatura de um acordo-quadro. No âmbito das atividades preparatórias para a negociação do acordo, deverá estar concluído, até o final do primeiro semestre de 1998, a elaboração de um documento que avalia todos os aspectos do intercâmbio comercial entre os dois blocos. Encerrada essa atividade, o próximo passo a ser dado pela Comissão será a obtenção de um mandato negociador junto ao Conselho Europeu (formado pelos ministros de comércio dos quinze países-membros) a fim de que as negociações possam ter prosseguimento.

A proposta defendida pela Comissão é que com a obtenção do mandato negociador será possível promover, ainda no segundo semestre de 1998, a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre as exportações dos países do MERCOSUL para a Europa, iniciativa que poderá contemplar inclusive alguns produtos agrícolas de interesse dos países do MERCOSUL.

F. O acordo MERCOSUL-Chile

Com base nos termos do Acordo de Complementação Econômica (ACE) 35 -subscrito em 1996 entre os países do MERCOSUL e o Chile e regulado pelos mecanismos de negociação comercial da ALADI-, o MERCOSUL solicitou ao Chile a concessão de compensações como resultado das negociações do Acordo de Comércio firmado entre o Chile e o Canadá. O Chile concordou com o pleito e apresentou uma lista contendo 165 produtos para os quais as margens de preferência em relação à tarifa de importação chilena chegariam a até 100%. Todavia, a chancelaria Argentina contestou a lista, sob a alegação de que ela não contemplaria na medida desejada interesses dos exportadores argentinos, especialmente do setor agro-industrial, preocupados com os prováveis prejuízos às suas exportações em razão das preferências tarifárias outorgadas no âmbito do setor agroindustrial pelo Chile ao parceiro da América do Norte. O Chile acabou conferindo margens de

preferência adicionais para 105 produtos importados do MERCOSUL, que respondem a exportações anuais de cerca de US\$ 135 milhões para o mercado chileno. Mesmo assim, o governo da Argentina solicitou ao Chile examinar a possibilidade de ampliação das compensações de tal forma a abranger alguns produtos de seu interesse como o trigo e óleos vegetais.

Em abril, a Comissão Administradora do Acordo de Livre Comércio Chile-MERCOSUL reuniu-se em caráter extraordinário para discutir a elevação em três pontos percentuais da TEC do MERCOSUL, tratar da liberalização do setor automobilístico e avaliar o mecanismo de licença prévia à importação estabelecida pelo Governo brasileiro. No referido encontro, o Chile propôs antecipar, em um ano, o programa de desgravação tarifária dos produtos constantes do “patrimônio histórico”, qual seja, dos produtos que constavam dos acordos bilaterais prévios à assinatura do acordo 4+1.

G. O acordo Canadá-MERCOSUL

Foi firmado em 16 de junho de 1998 o acordo de cooperação nas áreas de comércio e investimentos entre o Canadá e os quatro países do MERCOSUL. Por intermédio do documento denominado “Entendimento de Cooperação sobre o Comércio de Bens e Serviços e Investimentos”, o Canadá ganhou um novo *status* jurídico junto aos países do MERCOSUL, tendo sido alçado à condição de “sócio estratégico” nas futuras negociações no âmbito da ALCA e do GATT-OMC. Além de um Plano de Ação, foi criado o “Grupo Consultivo sobre Cooperação em Comércio e Investimento” que se reunirá ordinariamente a cada doze meses, ou quando necessário, para examinar e avaliar o andamento da pauta de negociação.

O Plano de Ação estabeleceu áreas prioritárias para a expansão do comércio e do investimento e para o fortalecimento das relações econômicas como um todo. Ademais, foi definida uma estrutura de negociação envolvendo a implementação de: (i) medidas que permitam eliminar obstáculos ao comércio e investimentos, prevendo-se inclusive a formação de um Conselho Assessor formado por líderes empresariais dos países, cujo papel é identificar e discutir a possibilidade de remoção de barreiras que criem obstáculos aos negócios entre os países; (ii) acordos bilaterais de proteção ao investimento estrangeiro; (iii) medidas de cooperação em assuntos relativos aos interesses dos consumidores; (iv) mecanismos de incentivo para a formação de sociedades mistas na área de tecnologia ambiental; e (v) políticas que permitam crescente participação das pequenas e médias empresas no intercâmbio econômico entre os países.

O acordo não prevê a implementação de programas de desgravação tarifária para o comércio entre o Canadá e o MERCOSUL, cuja discussão deverá ocorrer no âmbito das negociações da ALCA. Todavia, os países do MERCOSUL esperam que, como resultado da assinatura do acordo, o Canadá venha a reconhecer a necessidade de conduzir negociações efetivas para redução dos subsídios e das barreiras agrícolas no âmbito da ALCA.

O acordo já deveria ter sido assinado em janeiro deste ano, quando da visita oficial do primeiro-ministro do Canadá ao Brasil. Naquela oportunidade, entretanto, a disputa comercial entre as empresas fabricantes de jatos comerciais do Brasil e do Canadá, respectivamente Embraer e Bombardier, levaram o governo brasileiro a suspender a implementação do acordo.

Em 1997, o fluxo de comércio entre o Canadá e o MERCOSUL foi US\$ 2,7 bilhões, dos quais US\$ 1,9 bilhão corresponderam a exportações do Canadá e os restantes US\$ 800 milhões a exportações da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

BIBLIOGRAFIA

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

CEP-CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN. *Síntesis de la Economía Real*, N° 16. Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires. Julho 1998.

CEPAL. *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe-Informe 1997*. Nações Unidas, Santiago de Chile, 1988.

CNI-CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Panorama da Economia Brasileira - 1º Semestre de 1998*. Rio de Janeiro. Julho 1998.

CONSENSUS ECONOMICS. *Latin American Consensus Forecasts*. Londres. Junho 1998.

HEYMANN, D. E NAVAJAS, F. “Coordinación de políticas macroeconómicas en MERCOSUR: algunas reflexiones”, (mimeo). Buenos Aires. Junho 1998.

INSTITUTO DE ECONOMIA. *Breve Informe de Coyuntura*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Montevideo. Junho 1998.

KOSACOFF, B. E PORTA, F. “La Inversión Extranjera Directa en la Industria Manufacturera Argentina”. *Estudios de la Economía Real* N° 3, CEPAL-CEP. Buenos Aires. Dezembro 1997.

LAVAGANA, R. E GIAMBIAGI, F. “Hacia la creación de una moneda común. Una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR”, (mimeo). Março 1998.

SOBEET-SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA. *Carta da Sobeet*, Ano II, N° 7. São Paulo, março-abril. 1998.

APÊNDICE

PARAGUAI E O MERCOSUL

1. O INGRESSO DO PARAGUAI NO MERCOSUL

A crise da dívida externa a princípios dos anos oitenta significou o fim dos modelos econômicos protecionistas na América Latina. A mesma crise coincidiu com o retorno dos regimes políticos civis e democráticos. A esses dois fatos se somavam a perda de competitividade da sub-região no mercado internacional, refletida numa escassa participação dos principais países da sub-região no comércio mundial e num pronunciado atraso tecnológico-produtivo.

Nesse contexto, e mais especificamente na América do Sul, seguir mantendo a antiga rivalidade geopolítica entre dois grandes como Argentina e Brasil, só se prestava a objetivos isolacionistas e pouco efetivos do ponto de vista do desenvolvimento econômico. A aproximação argentino-brasileira que dera origem, em 1986, a um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) rompia com um tipo de relacionamento político e comercial de hegemonias, para substituí-lo pela complementação econômica e a integração tendente a um novo posicionamento no mercado internacional. O objetivo fundamental do PICE foi a recuperação dos fluxos comerciais existentes com anterioridade à crise da dívida. Um segundo objetivo consistiu em reduzir os desequilíbrios comerciais bilaterais. A tal efeito, foram utilizados mecanismos graduais de promoção do comércio intraindustrial entre ambos os países e de expansão do intercâmbio comercial.

Em 1988, o PICE se convertia em Tratado de Integração Argentino-Brasileiro, com o objetivo de criar um mercado comum em dez anos. No entanto, em julho de 1990, uma ata assinada entre os presidentes de ambos os países resolve reduzir o prazo de formação deste mercado comum a cinco anos. O tratado de integração entre os dois países propunha não só a harmonização das políticas comerciais e tarifárias, mas também das políticas macroeconômicas e setoriais (agrícola, industrial, etc.). O saldo dos primeiros quatro anos de integração argentino-brasileira foi mais que favorável para ambos os países, razão pela qual, a Ata de Julho de 1990 resolve antecipar o cronograma de formação do mercado comum. Foi justamente a assinatura dessa ata o que provocou a mobilização dos países pequenos da sub-região, especialmente do Uruguai, de não permanecer fora dos benefícios de um processo que se declarava sério e permanente, através da vontade política expressada pelos governos da Argentina e Brasil.

De fato, desde os inícios da integração argentino-brasileira, o seguimento desse processo pelo Uruguai tinha sido constante. Não podia ser de outra maneira, posto que o Uruguai já havia precautelado seus interesses com muita antecedência, quando na década de setenta, e ante o enfraquecimento da ALALC, tinha assinado com a Argentina e com o Brasil dois acordos bilaterais (CAUCE e PEC) que outorgavam preferências tarifárias a determinados tipos de produtos de exportação, de maneira a reduzir o déficit comercial com os dois grandes da sub-região ou converter este déficit em superávit.

Em meados da década de oitenta, o Uruguai conseguiu negociar com a Argentina uma reforma e ampliação do CAUCE que beneficiava a um número maior de exportações industriais, incorporando um regime específico de intercâmbio e complementação do setor automobilístico, como um compromisso de privilegiar o comércio recíproco ante situações de desequilíbrios sazonais. E já em pleno processo de integração argentino-brasileira, o Uruguai negociou com o Brasil uma reformulação do PEC, duplicando o número de setores de exportações sujeitos a concessões, ampliando o comércio de produtos agropecuários e promovendo o intercâmbio de serviços e produtos da indústria automobilística.

A relação comercial especial desenvolvida pelo Uruguai com os seus dois grandes vizinhos, lhe outorgava certos direitos e canais para propor a ampliação do acordo argentino-brasileiro de integração aos países de menor desenvolvimento da sub-região, a partir da Ata de Julho de 1990. O Tratado de Assunção foi gestado a partir dessa ata e da reação uruguaia de empurrar a participação dos pequenos, frente à decisão de reduzir os prazos para a formação de um mercado comum entre Argentina e Brasil.

O Paraguai, por sua parte, não tinha negociado com os seus dois vizinhos acordos especiais como no caso uruguaio, pelo qual foi perdendo paulatinamente as preferências comerciais obtidas com o Tratado de Montevidéu de 1960. A isso se somava o fato de contar ainda com um regime político autoritário na década passada, o que se tornava um obstáculo importante na hora de converter o país num interlocutor válido para Argentina e o Brasil. Apesar dos sinais emitidos pelo Paraguai, após a deposição do regime autoritário em 1989, de participar do processo de integração sub-regional, os fatos acima explicam porque, na primeira reunião constitutiva do que mais tarde se denominaria MERCOSUL (agosto de 1990), o Paraguai não fora convidado, mas sim o foram o Chile e o Uruguai.

De todo modo, a decisão posterior do Paraguai de se unir ao MERCOSUL respondia mais a interesses imediatos de política internacional do país do que o convencimento das vantagens econômicas que eventualmente este processo de integração regional pudesse brindar ao país; ou a considerações sérias sobre as desvantagens econômicas que o mesmo MERCOSUL poderia provocar.¹ O Paraguai, isolado politicamente por um regime autoritário, tinha iniciado a transição rumo à democracia em 1989, e a projeção e o apoio internacional se apresentavam propícios para aceitar o convite de formar parte do MERCOSUL.

Apesar do isolamento político do Paraguai nos últimos anos da ditadura não ter significado necessariamente seu isolamento comercial-financeiro do resto do mundo, as autoridades nacionais poderiam ter utilizado argumentações geo-econômicas para basear suas decisões de participação do Paraguai no MERCOSUL. Uma negativa a esta participação teria colocado o Paraguai num lugar pouco cômodo entre dois blocos integracionistas da América do Sul: o MERCOSUL que se iniciava com muita força, e o Pacto Andino que começava a reativar-se ante as vantagens de ordem interna e externa que oferecia a sub-região para processos de integração. Mesmo para uma economia muito aberta como a paraguaia, se tornava difícil pensar num modelo “à chilena” de integração com o mundo, por duas razões fundamentais: (i) os principais parceiros comerciais do Paraguai se encontram na sub-região; e (ii) a pouca capacidade produtiva e institucional do país para adquirir níveis de competitividade internacional no curto prazo.

Deste modo, e mesmo quando o MERCOSUL ainda não contemplava o *status* favorável de países de menor desenvolvimento relativo para os pequenos, a decisão uruguaia de integrar-se respondia à necessidade de não perder os benefícios obtidos com os convênios do CAUCE e do PEC e, portanto, de enfrentar uma perda dos mercados brasileiro e argentino com os quais o Uruguai tinha desenvolvido um relacionamento crescente desde a década de setenta. No caso paraguaio, a dependência comercial dos mercados brasileiro e argentino era mais que evidente. A entrada do Paraguai no MERCOSUL era inevitável, a partir do momento em que a abertura e a integração do país com as economias sub-regionais tinha se produzido muito antes da assinatura do Tratado de Assunção.

Aqui se deveria deter na comparação da evolução econômica do Paraguai frente a seus sócios no MERCOSUL para entender o porquê da demora ou da reticência inicial do Paraguai para se associar com o empreendimento

¹ Nas reuniões que a Chancelaria Nacional manteve com representantes do setor empresarial durante o último trimestre de 1990, para a inserção paraguaia no MERCOSUL, as consultas se limitavam a eventuais objeções que o setor produtivo pudesse interpor, e a comparação da sua magnitude frente às argumentações das autoridades nacionais sobre a impossibilidade paraguaia de se separar do processo de integração sub-regional ou da prioridade fundamental de participação do país nesse mesmo processo (entrevistas com empresários e funcionários governamentais).

sub-regional; como também entender porque existiriam só benefícios marginais, para o Paraguai, depois de sete anos da assinatura do Tratado de Assunção.

Argentina, Brasil e Uruguai chegam ao processo de integração sub-regional com economias altamente protegidas e sujeitas a ciclos de fortes desequilíbrios macroeconômicos. Os planos de estabilização e ajuste implementados por estes países respondiam à mudança do modelo econômico vigente na sub-região até a década de oitenta: a transição de economias fechadas (crescimento para dentro) a economias abertas (crescimento para fora). O Paraguai, contudo, chegava ao MERCOSUL com a economia mais aberta da sub-região, a mais equilibrada em termos macroeconômicos e, portanto, a de menor peso estatal. O Paraguai, diferentemente de seus vizinhos, nunca teve uma política de substituição de importações e seu modelo econômico esteve baseado na exportação de soja e algodão e no comércio fronteiriço de reexportação ou contrabando. Este último explica o grau de abertura da economia paraguaia frente a seus vizinhos. A rigor, uma das principais vantagens comparativas desenvolvidas pelo Paraguai, ante o protecionismo exercido pelos seus vizinhos, tem sido aquela de comprar “barato” bens da extra-zona e revendê-los “barato” na zona. Deste modo, as políticas de estabilização iniciadas no país nos anos noventa não foram ocasionadas por uma mudança do modelo econômico, mas por um saneamento das contas parcialmente desequilibradas nos últimos anos do regime autoritário. Mesmo gozando da abertura comercial muito antes da assinatura do Tratado de Assunção, a sustentação do modelo econômico paraguaio não resultaria totalmente afim com o processo de integração sub-regional.

2. EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA

Nos anos oitenta, o Paraguai se convertia na economia mais aberta da sub-região pelos efeitos do contrabando e a sua industrialização era incipiente. Se bem que no fim dessa década, o Paraguai ingressava num período de instabilidade macroeconômica e de crise nas suas contas externas, esse processo não era parte da crise do modelo de “crescimento para dentro”, como o das demais economias da sub-região, já mencionado. A recuperação da estabilidade macroeconômica no início dos anos noventa não significava necessariamente a recuperação dos níveis reais de crescimento da economia; e sem a aplicação de reformas profundas, estes níveis ainda não alcançavam as cifras desejadas.

Para entender esta primeira característica, deve-se destacar que o Paraguai se inscreve dentro dos países de reforma tardia na América Latina. Se começa a falar de reformas econômicas e do Estado em 1989, as quais, porém, se concentravam majoritariamente na estabilização e liberalização econômicas, com medidas tais como a livre flutuação da taxa de câmbio, a desregulação de certos preços internos e das taxas de juros; políticas fiscais e monetárias orientadas a terminar com níveis inflacionários historicamente altos para o Paraguai e com o déficit fiscal; e uma reforma tributária e tarifária, esta última simplesmente para acercar a realidade normativa aos fatos de uma economia aberta.

No entanto, não se avançou o suficiente na privatização dos serviços públicos e na previdência social, na reforma financeira e dos bancos públicos. O insuficiente da reforma do Estado se observa no constante predomínio dos gastos correntes sobre os gastos de investimento no Orçamento da Nação, carências na administração financeira do estado, a falta de uma reforma da função pública e de um tratamento modernizador e eficiente dos recursos humanos do setor público.

O produto interno bruto paraguaio manteve-se, em média, com um crescimento quase igual ao crescimento demográfico, nos últimos quinze anos, sinal inequívoco de uma estagnação da economia nacional. A isso se soma, no final da década de oitenta, problemas inflacionários, de déficit fiscal, reservas monetárias deprimidas e mora da dívida externa. O primeiro governo da transição (Rodríguez) conseguiu resolver o problema da inflação e do déficit fiscal, aumentar as reservas, pagar a dívida em mora e estabilizar a economia. O segundo governo (Wasmosy) permitiu maior estabilidade de preços e uma redução ainda maior da inflação. Assim, a inflação que tinha chegado a 44% anual em 1990, cai para 20% em 1993, e para apenas 7% em 1997. Ao mesmo tempo, os saldos das reservas internacionais que alcançavam apenas US\$ 180 milhões no final de 1988, ascendem a US\$ 1,1 bilhões em finais de 1996.² Mas nenhum dos dois governos teve o sucesso necessário no relançamento do crescimento da economia nacional.

Logo depois de um crescimento anual médio do PBI, da ordem de 9,4% na década de setenta, este se reduz a uma média de 1,9% na década seguinte, com um ligeiro aumento de 3,2% média anual, na década de noventa. Tudo isso acompanhado de um crescimento demográfico médio anual de 2,7% a 3,0%, nos últimos quinze anos. Por sua vez, o PBI per capita real em 1982 era de US\$ 1.582 anuais, aumentando para US\$ 1.623 anuais em 1997.³

Dessa forma, e em relação aos outros países do MERCOSUL, a economia paraguaia no seu conjunto (Quadro 1) apresenta uma dupla desvantagem. Por um lado, se observa um menor nível do PBI per capita (US\$ 1.471 em 1996); e por outro, se evidencia uma menor taxa de crescimento econômico (0,1% em 1990-96) na sub-região.

² Ver cifras dos principais indicadores econômicos do país no Banco Central do Paraguai [1997].

³ Fonte: Banco Central do Paraguai. *Contas Nacionais* 1985-96. Média Aritmética.

QUADRO 1

MERCOSUL	PBI per capita (US\$)	Taxas de Crescimento	%
	1996	1980-90	1990-96
Paraguai	1.471	- 0,2	0,1
Argentina	6.191	- 2,5	4,6
Brasil	3.007	- 0,6	1,3
Uruguai	3.258	- 0,3	3,2

Fonte: Elaborado com dados do BID. *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1997.

Um dos indicadores da estagnação econômica do país está relacionado com os níveis de investimento privado e público no Paraguai, que sofreram um descenso durante os últimos quinze a vinte anos. Enquanto que o investimento privado com relação ao PBI atingia 21% no período 1974-88, diminuía a 18,6% no período 1989-96. Quanto ao investimento público, a diminuição foi de 6 para 4,9% entre a década passada e a atual. Ademais, 58% dos investimentos privados se concentraram em construções e os investimentos estrangeiros constituíram só 2% do PBI.⁴

Existem ainda, outros custos que o investimento privado deve enfrentar no país. O financiamento do investimento se realiza principalmente com poupança externa, já que a poupança interna como porcentagem do PBI decresceu de 20% nos anos oitenta, para 15% nos anos noventa. Além disso, os altos custos de intermediação financeira refletidos nas taxas ativas de juros muito altas (32,7% anual média em 1990-97), a escassez de créditos de médio e longo prazo e as crises financeiras de 1995-97, têm atuado em detrimento dos investimentos privados. Decorrente disso, o investimento público em infra-estrutura e serviços básicos têm os coeficientes mais baixos na América Latina.⁵

Em termos do mercado de trabalho, deve-se destacar em primeiro lugar que 45% da População Economicamente Ativa (PEA) é menor de 29 anos e é a mais afetada pelo desemprego e o subemprego. De acordo com as últimas cifras oficiais, o desemprego aberto ascende a 8% e o subemprego a 20,7% da PEA. Ao mesmo tempo, o crescimento do subemprego e, portanto, da informalidade, tem coincidido com mudanças na composição da PEA por áreas de atividades. Assim, a PEA agrícola diminuiu de 43 a 35%, enquanto que a de serviços aumentou de 17 a 21%, e a de comércio de 8 a 14% (Direção Geral de Estatísticas e Censos [1995, 1996 e 1997]).

Outro dos fatores explicativos da longa letargia da economia paraguaia se constitui da estagnação do sistema produtivo. Isso se reflete tanto na evolução da agricultura e da indústria nos anos noventa, quanto no comportamento dos preços relativos.

Em relação ao produto agrícola, o crescimento experimentado durante toda a década de noventa foi de 3% em média anual, enquanto que esta cifra é de 1,7% no caso do setor industrial. Se bem é certo que na década o setor comércio e finanças cresceu apenas 2,6% em média anual, também é certo que estes dois setores mais o setor serviços básicos têm concentrado mais de 50% do PBI nacional; explicando dessa forma a pouca dinâmica do setor produtivo (ver Quadro 2).

⁴ Ibid.

⁵ Por exemplo, 32 quilômetros de estrada por cada 1.000 habitantes, comparados com 100 e 80 do Uruguai e Argentina; e 19 telefones por cada 1.000 habitantes, em comparação com cifras muito maiores de outros países da sub-região.

QUADRO 2
VARIAÇÃO DO PBI A PREÇOS DE MERCADO
(porcentagens)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Part. *
Setor Agropecuário	2,2	-0,6	0,1	5,6	-0,6	8,1	1,3	4,1	26,4
Setor Industrial	-0,9	1,1	0,4	2,0	1,5	3,0	-2,2	1,0	15,3
Construção	1,7	3,0	5,0	2,7	3,6	4,0	3,0	3,0	5,3
Serviços **	3,6	4,5	2,8	4,3	5,4	3,7	2,1	2,3	52,3
PBI (US\$ milhões)	5.285	6.254	6.447	6.841	7.857	8.970	9.686	10.029	

Fonte: Banco Central do Paraguai. Informe Econômico, 1997.

Notas: * Média anual. ** Se incluem serviços básicos (água, eletricidade, transporte e comunicações), comércio, finanças, governo e outros serviços.

O crescimento da agricultura se baseia na produção de quatro atividades principais: algodão, soja, trigo e milho. No entanto, é a agricultura algodoeira a que concentra a maior quantidade de famílias produtoras. E é na produção deste último onde se têm experimentado rendimentos cada vez mais decrescentes (de 750.000 toneladas em 1990-91 para apenas 140.000 toneladas em 1996-97).⁶

O que também tem conspirado contra o crescimento do setor produtivo é o predomínio da agricultura de parcelamento (20 has.), pouco eficiente e um setor industrial predominantemente artesanal ou pequeno. Em ambos os tipos de unidades produtivas, se observa a escassez de mão-de-obra qualificada, a falta de tecnologia adequada, a ausência de gerenciamento empresarial moderno e a pouca competitividade, somando-se a todas estas características, a orientação exclusiva destas unidades ao mercado interno.

No entanto, a estabilidade macroeconômica, conquista dos governos da transição, tem implicado em custos para o setor produtor e para os consumidores. A depreciação do guarani abaixo do nível da inflação, ou o atraso cambial, tem castigado o setor agro-exportador e, portanto, o produtor primário, ao diminuir os preços dos cultivos rentáveis. As altas taxas de juros mantidas, apesar da redução do encaixe legal bancário e de uma diminuição significativa dos níveis inflacionários, têm inibido os investimentos no setor produtivo e provocado um alto endividamento dos consumidores e produtores, fundamentalmente os industriais.

Ao mesmo tempo, o salário mínimo real esteve atrás da inflação até o ano 1993, com um ligeiro aumento no período 1994-96. Não obstante, o salário médio resulta baixo (US\$ 200 mensais) comparado com o salário médio argentino (US\$ 600 mensais) ou brasileiro (US\$ 400).⁷

Os preços deprimidos para o produtor agrícola e salários baixos para o setor não agrícola são fatores que têm contribuído para diminuir a capacidade de compra da população paraguaia, ao qual se devem agregar os escassos fluxos de créditos ao setor produtivo, criador de emprego. Esta limitada capacidade de compra da população paraguaia ou debilidade da demanda agregada, também tem sido estimulada por uma desigual distribuição de recursos e rendas.

⁶ Cifras obtidas do Ministério de Agricultura e Ganadaria, e da Câmara Algodoeira Paraguaia.

⁷ O salário mínimo no Paraguai, antes que um piso, como nos demais países da sub-região, atua mais como teto. Se estima que entre 35 e 40% da PEA está assalariada com rendas menores que o salário mínimo.

QUADRO 3 COMPORTAMENTO DOS PREÇOS

INDICADORES	Média 1984-88	Média 1989-93	Média 1994-97	Média 1989-97
IPC (%) (1)	25,2	24,5	12,3	18,4
Varição do tipo de Câmbio Nominal (%) (2)	24,8	13,5	5,8	10,0
Varição do tipo de Câmbio Real (%) (3)	2,0	-6,7	-7,1	-7,1
Taxa Ativa em Moeda Nacional (4)	n.d.	33,2	33,8	33,1
Índice Real do Salário	93,6	104,6	109,7	107,1
ÍNDICE DE PREÇOS AGRÍCOLAS (5)				
Algodão	163,0	153,5	129,3	144,4
Soja	152,4	129,4	107,0	121,0

Fonte: Elaborado com dados do Banco Central do Paraguai. *Cuentas Nacionales, Informe Económico Mensual, Indicadores Financieros*.

Notas: (1) Índice de Preços ao Consumidor de Dez. a Dez. (2) Média Anual. (3) Ibid. (4) Média Ponderada, não inclui cartões de créditos nem sobregiros. (5) Deflacionado pelo IPC, Base 1982=100, Mercado Local, 100=1980.

No Paraguai, além do baixo nível da renda média, se verifica nos últimos três anos uma crescente desigualdade na distribuição do produto social. De acordo com a Direção de Estatísticas e Censos, em 1996, 55% da PEA possuía uma renda mensal inferior a US\$ 290, 22% da PEA, rendas entre US\$ 290 e US\$ 480 e somente 18% da PEA se encontrava com uma renda superior a US\$ 480.

A desigualdade social no Paraguai também se verifica em estudos e estimativas realizados por organismos internacionais. Por exemplo, um estudo do BID realizado em 1992, mostra que os 10% mais pobre da população paraguaia são donos de apenas 1% da renda nacional; enquanto que os 10% mais rico detêm 42% da renda nacional. Em 1994, um estudo do Banco Mundial demonstrava que 20% das famílias mais pobres no Paraguai controlava 6% da renda total; e que 20% das famílias mais ricas, controlava 46% desta renda (Sauma e outros [1992] e Banco Mundial [1994]).

Em termos de distribuição de recursos, a terra é um exemplo importante. Nas duas últimas décadas se produziu um aumento das pastagens para o gado, um aumento dos cultivos sazonais de tipo empresarial e uma diminuição dos cultivos permanentes, das áreas florestais e dos prados naturais. Da mesma forma, experimentou-se um aumento das parcelas menores que 5 hectares e parcelas entre 5 e 10 hectares, que hoje constituem 83% das explorações rurais; como também um aumento das propriedades maiores que 1.000 hectares.⁸ Desta forma, a concentração da terra é hoje maior do que a trinta ou quarenta anos atrás, quando já existia uma marcada desigualdade na distribuição deste recurso. Esta concentração permite uma menor absorção da mão-de-obra rural, menor emprego, e portanto menores ingressos.

Além dos investimentos privados, da criação de emprego e das oportunidades de maiores ingressos, a qualidade de vida da população também depende do direcionamento dos gastos do orçamento geral da nação. Desta qualidade de vida também depende o crescimento econômico de um país.

No entanto, os investimentos de capital (fundamentalmente em infra-estrutura) como os gastos sociais do estado paraguaio, ainda se mantêm em níveis pouco desejáveis. Os investimentos de capital do Orçamento

⁸ Ver Censos Agropecuários 1981 e 1991.

Geral da Nação (OGN), representam só 1,6% do PBI. Estes investimentos representam 18% do total de gastos do OGN, frente a 82% em gastos correntes (salários, combustíveis, viáticos, etc.).⁹ Com um nível baixo de investimento público e sem um avanço importante na privatização dos serviços básicos, o Paraguai mantém inferioridade de condições para seu desenvolvimento na sub-região.

Embora os gastos em saúde e educação tenham aumentado durante os dos governos da transição, estes gastos se mantêm, no entanto, em níveis reduzidos quando comparados com os da sub-região. Assim, os gastos em saúde constituem 1,27% do PBI, enquanto que os gastos em educação atingem 3,1% do PBI. Este último coeficiente (educação) se encontra abaixo do recomendado pela própria UNESCO (7% do PBI) e abaixo da média da região latino-americana.

À estagnação econômica vigente desde a década de oitenta se somou, nos últimos anos, uma retração econômica como resultado de duas crises financeiras pronunciadas, uma redução importante do cultivo do algodão e também do comércio de triangulação fronteiriça.

As crises financeiras de 1995 e 1997 provocaram maciças intervenções do Banco Central que deram lugar a políticas monetárias restritivas, restringindo recursos para o financiamento da produção. O problema financeiro foi acompanhado pela perda do equilíbrio fiscal, pela primeira vez, depois de vários anos de superávit nas contas do estado. Este déficit que representava apenas 1% do PBI em 1996, em finais de 1997 atingia cerca de 2,5% e se projetava acima de 3% do PBI para 1998.

A redução do comércio fronteiriço de contrabando já tinha se manifestado com um pequeno déficit da balança de pagamentos, em 1996. Este déficit das contas externas foi significativamente mais pronunciado em finais de 1997, provocando uma queda importante das reservas internacionais: de US\$ 1,062 bilhões no fim de 1996, para US\$ 768,8 milhões, no fim de 1997, e com uma tendência decrescente durante o primeiro trimestre de 1998. Consequentemente, tanto o tipo de câmbio nominal como o de câmbio real, sofrem uma depreciação importante a partir de dezembro de 1997 (19 e 10% respectivamente), influenciando em boa medida para um ressurgimento da inflação da ordem de 10,5% anual acumulados para meados de 1998 (Banco Central do Paraguai [1998]). Finalmente, as medidas adotadas pelo governo para impedir uma maior depreciação do tipo de câmbio resultaram num incremento das taxas de juros ativas, afetando a atividade econômica, que vinha apresentando sinais de retração crescente desde 1995.

Desta maneira, a estabilidade macroeconômica, recuperada na década atual, não pôde se converter em plataforma para um deslanchamento da economia paraguaia, voltando a se debilitar nos últimos anos para dar lugar ao desequilíbrio fiscal e a um aumento da inflação.

⁹ Cifras extraídas da execução orçamentárias do Governo Central. Ver Banco Central do Paraguai [1997].

3. O COMPORTAMENTO DO COMÉRCIO E O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO

Um dos principais resultados, em sete anos da entrada de funcionamento do Tratado de Assunção, foi o aumento sem precedentes dos fluxos comerciais entre os países do MERCOSUL e também a chegada de montantes significativos de investimento estrangeiro, especialmente a partir da criação da União Aduaneira imperfeita. Assim, as exportações intra-MERCOSUL passaram de US\$ 5,0 bilhões em 1991 para US\$ 20,0 bilhões a fins de 1997; enquanto que os fluxos de investimento estrangeiro para a sub-região aumentaram de US\$ 6,0 bilhões para US\$ 20,0 bilhões entre 1995 e 1997 (BID-INTAL [1997] pp. 12-15).

O Paraguai tem sido um dos países com menor aproveitamento destes fluxos, não exclusivamente por tratar-se de uma das duas menores economias da sub-região, mas por ser um país especializado nas importações; e nos últimos dez a quinze anos, nas exportações de produtos estrangeiros. Em função disso, os resultados comerciais principais derivados da participação do Paraguai no MERCOSUL foram: uma concentração antes que um aumento das exportações de produtos nacionais para a sub-região, e claros indícios de um desvio de comércio, ao analisar o comportamento das importações.

O comércio real

Nenhuma análise do comércio exterior paraguaio pode ser válida sem considerar-se os níveis de comércio não registrado (contrabando). A tradição deste comércio data das décadas de cinquenta e sessenta, quando a economia paraguaia se mostrava mais dependente da Argentina e, portanto, de seus produtos. Com a irrupção comercial do Brasil na década de setenta (abertura viária e construção da hidroelétrica de Itapu), o comércio não registrado alcançou níveis significativos, manifestando-se primeiramente como um aumento sem precedentes de compras de bens do país vizinho. O comércio de importação ilegal desde o Brasil continuou na década de oitenta e se somaram duas novas modalidades: a exportação não registrada de soja e algodão paraguaios como consequência da implantação de um sistema de câmbio múltiplo no país¹⁰ e a triangulação de produtos brasileiros através do Paraguai com destino à Argentina ou à extra-zona. Nessa mesma década, foi implantada outra modalidade do comércio não registrado, consistente na triangulação de produtos da extra-zona. Isto é, a importação majoritariamente ilegal dos denominados “bens de turismo”,¹¹ e sua reexportação (também majoritariamente ilegal) à zona.

A partir de 1989, o governo nacional começou a adotar uma série de medidas para desestimular o comércio ilegal de importação e favorecer a arrecadação de impostos. A primeira delas foi uma redução drástica das tarifas de importação para os chamados “bens de turismo”. Uma segunda determinação foi a redução do pagamento do IVA (Imposto sobre Valor Agregado), para a comercialização destes produtos, acompanhada de uma reforma que diminuía as médias tarifárias para todos os bens até no máximo 10%. O cronograma de desoneração tarifária do MERCOSUL, ademais, complementava as medidas adotadas pelas autoridades nacionais. No entanto, como se observa no Quadro 4, estas medidas não lograram diminuir o nível das importações não registradas e das reexportações, pelo menos até 1996. A redução do comércio ilegal fronteiriço dos últimos anos responde fundamentalmente a medidas adotadas pelas autoridades dos países vizinhos que têm sido afetados fiscal e comercialmente por este tráfico que, ademais, começava a perfurar a tarifa externa comum.

¹⁰ Este sistema de câmbio impunha uma taxa de câmbio para as exportações muito menor que a vigente no mercado, castigando-as via preços.

¹¹ Se denominam “bens de turismo” aqueles adquiridos pelo país mas com destino principal ao mercado brasileiro: eletrônicos, eletrodomésticos, perfumes, brinquedos, câmaras fotográficas, computadores, sapatos e roupa esportiva, relógios, etc.

Observando somente o tráfico registrado, o Quadro 4 confirma a tendência histórica deficitária da balança comercial paraguaia. Surpreendentemente esta tendência se mantém quando se agregam as estimativas oficiais sobre importações não registradas e reexportações que formam parte da triangulação fronteiriça. No entanto, e em qualquer um dos casos (sem comércio não registrado ou com estimativas desse comércio), o déficit da balança comercial paraguaia é tão significativo que alcança cerca de 15% do PBI, com fortes repercussões sobre a balança de pagamentos e sobre a taxa de câmbio e portanto, sobre a estabilidade macroeconômica do país.

QUADRO 4
PARAGUAI: EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL
(US\$ milhões)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportações Registradas	1.009,4	958,7	737,1	656,6	725,2	816,9	958,7	1.043,0	1.088,6
Exportações Não Registradas (1)	14,5	81,4	107,9	83,7	79,4	125,7	--	--	--
Reexportações (2)	124,7	300,3	321,3	304,0	694,0	926,0	1883,1	1723,7	1554,8
TOTAL (3)	1.165,2	1.366,2	1.188,8	1.054,2	1.500,0	1.871,3	2.841,8	2.766,7	2.643,4
Importaciones Registradas	660,8	1.193,4	1.275,4	1.237,1	1.477,5	2.140,4	2.871,0	2.850,4	2.957,5
Importações No Registradas	355,1	390,6	553,6	688,1	1.233,2	1.357,4	1.646,3	1.345,2	1.079,6
TOTAL (3)	1.015,9	1.635,8	1.867,6	1.925,2	2.710,7	3.497,8	4.517,3	4.195,6	4.037,1
Déficit/Superávit	149,3	-269,6	-678,8	-871,0	-1.210,7	-1.717,9	-1.675,5	-1.428,9	-1.393,7

Fonte: Elaborado com base nos dados oficiais e estimados pelo Banco Central do Paraguai.

Notas: (1) de produtos nacionais; (2) de produtos estrangeiros; (3) inclui ajustes por valorização.

Com reservas internacionais em aumento durante toda a década de noventa e um descenso moderado no último ano, acompanhado de baixos níveis inflacionários e de depreciações pequenas da moeda nacional (inclusive com atraso cambial), se torna difícil compreender o volume do déficit comercial paraguaio. Uma explicação alternativa poderia ser dada pela inclusão de montantes significativos na categoria de “erros e omissões” da balança de pagamentos (ver anexo).¹² Mas estas cifras tampouco reduzem substancialmente o déficit comercial paraguaio em relação ao PBI. É factível concluir que existe um maior fluxo comercial não registrado e, portanto, não estimado que deve explicar um déficit muito menor da balança comercial, ou até mesmo a sua ausência.

Mas todas estas considerações não afetam as principais conclusões a serem extraídas do comportamento comercial do Paraguai, que são três: (i) a tendência histórica para as importações, fundamentalmente de bens de consumo,¹³ (ii) a construção da vantagem comparativa do país através do seu papel de intermediário comercial na sub-região (via triangulação); e (iii) a estagnação das exportações genuínas do país, que refletem o baixo crescimento produtivo. É neste contexto onde se deve entender a repercussão do MERCOSUL sobre o comércio e o investimento no Paraguai.

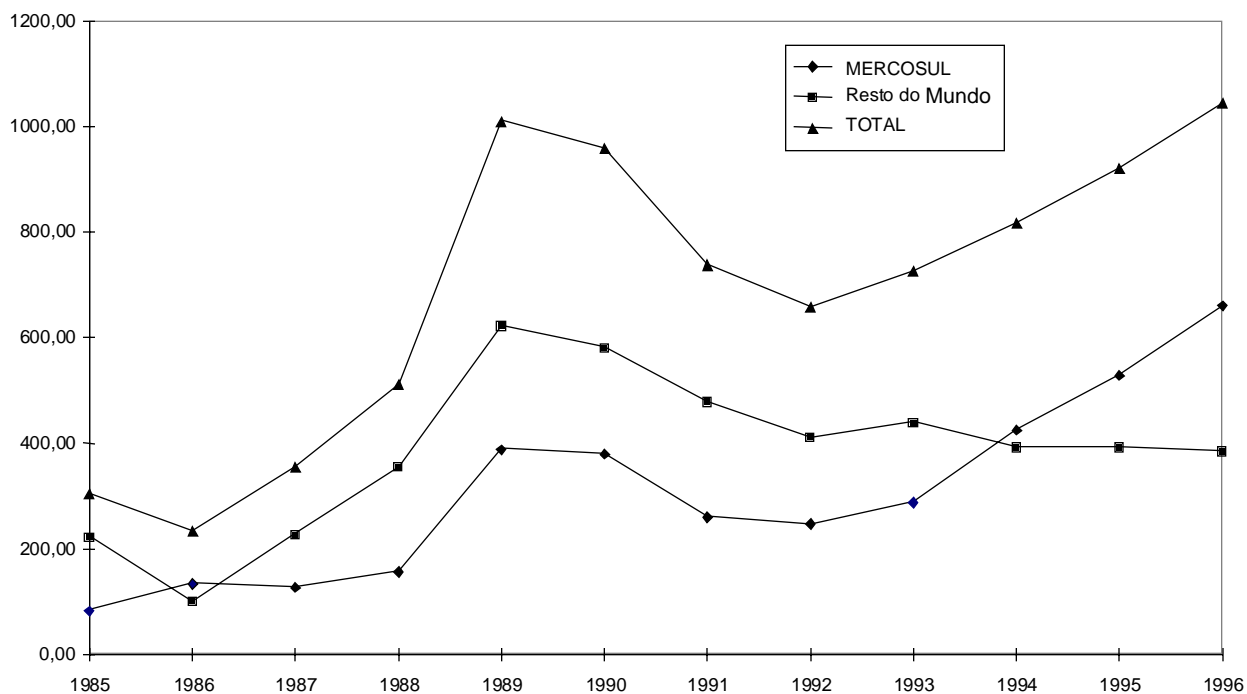
¹² De acordo com as explicações brindadas pelos técnicos do Banco Central, nesta categoria não só se incluem os fluxos comerciais não registrados, mas também os fluxos de capital não registrados.

¹³ Nos últimos anos, os bens de consumo participavam em 70% do total da composição das importações do Paraguai. Ver Borda e Masi [1998] p.145.

Criação e desvio de comércio

Como se pode observar no Quadro 4, logo depois de atingir um nível histórico máximo em 1989, as exportações totais do Paraguai sofrem um descenso importante até 1994, para logo recuperar-se e voltar a alcançar esse mesmo nível máximo no final de 1997. Isso quer dizer que durante a década de noventa se observou, de fato, uma evolução lenta das vendas externas do país. A recuperação das exportações totais se deveram fundamentalmente ao aumento das exportações ao MERCOSUL, como se pode verificar no Gráfico 1. Mas enquanto as exportações totais do Brasil e da Argentina cresciam anualmente em 15 e 10% entre 1991 e 1996, e as exportações uruguaias o faziam em 8,4%, o aumento anual das exportações paraguaias, no mesmo período, foi de 6%. A isso se soma o fato de que Paraguai era o único país do MERCOSUL que demonstrava um descenso nas suas exportações ao resto do mundo (-19,8%) no período mencionado (BID-INTAL [1996,1997]).

GRÁFICO 1
PARAGUAI: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES POR REGIÕES
(US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Paraguai.

Nota: Se incluem somente as exportações registradas de produtos nacionais. Não se incluem reexportações.

O aumento das exportações a partir de 1994 se encontra, então, determinado pelo aumento das vendas ao MERCOSUL. Em 1991, o MERCOSUL participava com 35% das exportações totais do Paraguai, aumentando esta participação para 63% em 1996, para logo decrescer a 50% em 1997.¹⁴ Mas, é este um aumento real das exportações e portanto de criação de comércio dentro da sub-região, ou se trata simplesmente de uma maior concentração de comércio, ou de seu desvio para o MERCOSUL em função da queda das barreiras tarifárias? Ao observar-se a composição das exportações paraguaias para o MERCOSUL, no Quadro 5, surge que as exportações não tradicionais se duplicam a partir de 1994, reduzindo-se em 1996, mas em níveis

¹⁴ Dados de vários relatórios econômicos do Banco Central do Paraguai.

mais altos que a média histórica para este tipo de exportações. Em valores absolutos, este tipo de exportações aumenta de forma considerável de US\$ 57 milhões em 1993 para US\$ 176 milhões, em 1996, e é coincidente com um aumento geral deste tipo de produtos nas exportações totais do país: de uma participação de 15%, em 1985, para uma participação de 33%, em 1996 (Borda e Masi [1998] p.117).

QUADRO 5
MERCOSUL: COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES PARAGUAIAS
(US\$ milhões)

Setores	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
Tradicionalis	76,6	93,2	80,1	60,0	92,7	73,0	118,6	76,5	310,0	79,9	321,7	84,8
Não Tradicionalis	5,6	6,8	53,3	40,0	34,3	27,0	36,5	23,5	78,1	20,1	57,6	15,2
TOTAL	82,2	100,0	133,4	100,0	127,1	100,0	155,1	100,0	388,1	100,0	379,3	100,0

Setores	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Tradicionalis	248,7	76,1	189,1	76,7	230,7	80,3	248,7	58,6	332,2	62,9	435,5	66,0
Não Tradicionalis	62,1	23,9	57,3	23,3	56,6	19,7	176,1	41,4	195,8	37,1	224,6	34,0
TOTAL	259,4	100,0	246,4	100,0	287,3	100,0	424,8	100,0	528,0	100,0	660,1	100,0

Fonte: Banco Central do Paraguai.

No entanto, e mesmo quando se nota um comportamento interessante das exportações não tradicionais, são as tradicionais as que majoritariamente se dirigem à sub-região. No contexto de uma estagnação das exportações se torna difícil concluir que o MERCOSUL tenha provocado uma criação real de comércio para o Paraguai. É mais exato falar de uma maior concentração dos produtos paraguaios na sub-região.

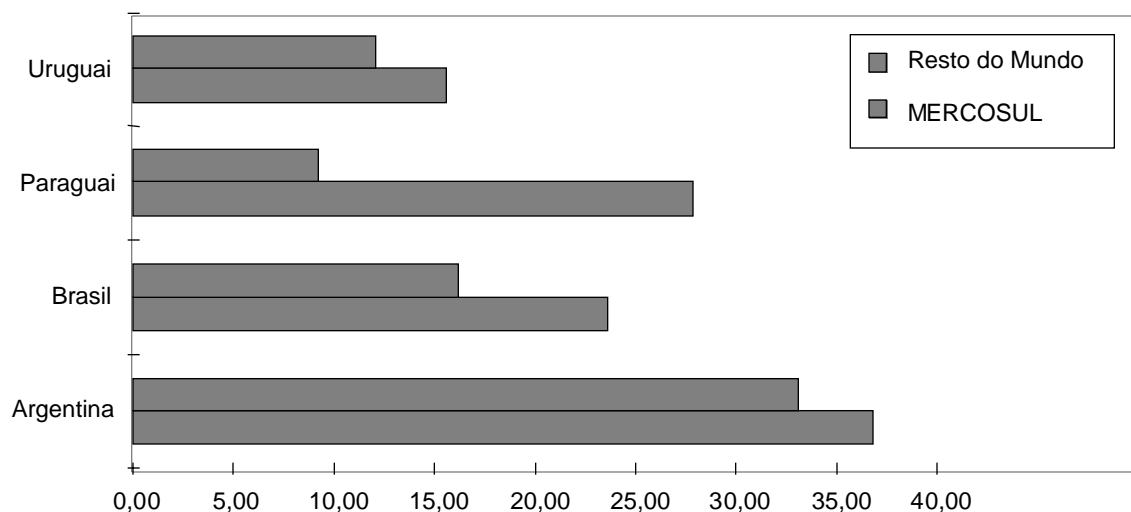
No caso das importações, o Paraguai é o país no MERCOSUL que mostra um aumento significativo das compras da sub-região em relação ao resto do mundo, quando esta relação é comparada com a dos demais países (Gráfico 2). Assim, enquanto que as importações paraguaias do MERCOSUL cresciam a uma razão anual de 28%, as importações do resto do mundo só se incrementavam em 9% anual, no período 1990-96 (BID-INTAL [1996]). Esta tendência do comportamento das importações paraguaias frente a dos países parceiros do MERCOSUL pode estar indicando possibilidades de um forte desvio de comércio pelos efeitos da União Aduaneira.

De qualquer forma, os indícios mais claros que permitem concluir que o MERCOSUL trouxe consigo um desvio de comércio para o Paraguai somente podem ser obtidos a partir de um estudo mais pormenorizado sobre o comportamento das atividades de importação do país. Um estudo realizado recentemente revela que os produtos que conformam 54% das importações registradas do Paraguai (e portanto com peso dentro do total) e que tradicionalmente eram adquiridos do resto do mundo, são agora adquiridos no MERCOSUL (Borda e Masi [1998] pp. 122-126). Ao incluir as importações não registradas, pareceria que este indicador de desvio poderia estar minimizado, levando em consideração que a maior parte deste tipo de importações provém da extra-zona. Efetivamente, estimativas realizadas pelo CADEP concluem que as importações não registradas do Paraguai se distribuem quase paritariamente entre ambas as zonas ou mercados de origem, no período 1991-96,¹⁵ pelo que é possível sustentar que os sinais de desvio de comércio no Paraguai por efeitos do MERCOSUL se mantêm e são mais claros que nos demais países da sub-região.¹⁶

¹⁵ De acordo com o Centro de Análise e Difusão de Economia Paraguuaia (CADEP), em 1991, 48% do total de importações não registradas do Paraguai provinham do MERCOSUL e 52% do resto do mundo. Em 1994, a relação era de 46 e 54% respectivamente; e para 1996, de 56 e 44%.

¹⁶ Estudos realizados por Robert Devlin (1997) e Machado e Markwald (1997) negam as possibilidades de desvio de comércio entre Brasil e Argentina desde a assinatura do Tratado de Assunção.

GRÁFICO 2
MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES SEGUNDO ORIGEM
 Crescimento anual 1990-1996 (%)



Fontes: BID-INTAL, Banco Central do Paraguai.

Notas: (*) Não se incluem as importações não registradas.

Além disso, e diferente do comportamento das exportações, os maiores fluxos de importações provenientes do MERCOSUL se produzem no contexto de uma tendência crescente das importações totais do Paraguai na década presente (Quadro 1), com o que é possível confirmar a provável presença de desvio de comércio. Isso também confirma a tendência importadora do país, da qual não se afasta a balança comercial do país com o MERCOSUL. Assim, no Quadro 6, se observa também que a tendência de crescimento das importações do MERCOSUL é maior que o “crescimento” (concentração) das exportações ao MERCOSUL. Enquanto que as exportações têm experimentado um incremento de 26% anual no período 1991-96, o aumento das importações (registradas) tem sido na ordem de 48% anual nesse mesmo período. Dessa forma, o déficit comercial com o MERCOSUL aumenta também significativamente (236%) entre 1991 e 1996. Mas se, além disso, se agregam as estimativas das importações não registradas do MERCOSUL,¹⁷ este déficit é ainda maior em volume.

QUADRO 6
PARAGUAI: BALANÇA COMERCIAL COM O MERCOSUL
 (US\$ milhões)

	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportações	82,2	259,4	246,4	287,3	424,8	528,0	660,1
Importações	240,5	396,9	475,0	570,7	891,7	1.170,0	1.548,1
DÉFICIT	-158,3	-137,5	-228,6	-283,4	-466,9	-642,0	-888,0
Importações Não Registradas	-	286,7	348,0	590,7	655,7	747,7	535,3
Total Importações	240,5	683,6	823,0	1.161,4	1.547,4	1917,7	2.083,4
DÉFICIT TOTAL	-158,3	-424,2	-576,6	-874,1	-1.122,6	-1.389,7	-1.423,3

Fonte: Banco Central do Paraguai e dados elaborados pelo CADEP através de estimativas de fontes oficiais argentinas e brasileiras.

¹⁷ A entrada de mercadorias em forma ilícita do Brasil e da Argentina não se reduziu substancialmente pelos efeitos da entrada em vigor de uma zona de livre comércio (tarifa zero); possivelmente por razões de evasão de impostos internos (IVA e imposto de renda das empresas).

Mas aqui novamente se apresentam dúvidas sobre o déficit comercial real do Paraguai com o MERCOSUL. Este déficit só existe se a análise se limita às exportações e importações registradas. O déficit é ainda maior quando se agregam as estimativas das importações não registradas. Mas quando se agregam as estimativas das reexportações do Paraguai para a Argentina e Brasil (de produtos importados da extra-zona), este déficit comercial desaparece para converter-se em superávit.¹⁸ Com isso confirma-se a especialização do Paraguai como intermediário comercial de produtos da extra-zona no MERCOSUL e a necessidade de um maior esforço real para construir vantagens comparativas e competitivas alternativas ante a abertura comercial da sub-região. Esta necessidade se torna ainda mais delicada, quando os países vizinhos decidem limitar, nos últimos anos, o papel do Paraguai como intermediário comercial na zona. Um desaparecimento abrupto deste comércio de triangulação, sem um aumento sustentável das exportações de produtos nacionais à sub-região e ao resto do mundo, poderia significar para a economia paraguaia conseqüências mais graves do que a da estagnação com retração, podendo aumentar os níveis atuais de desequilíbrios fiscais e monetários.

O destino dos investimentos

Ainda quando da entrada em vigor do MERCOSUL não tenha variado fundamentalmente os lineamentos do comércio exterior paraguaio, se iniciou um processo de diversificação produtiva no país, empurrado principalmente pelas oportunidades abertas pela integração sub-regional e pelo mercado internacional. Esta diversificação se traduz, em boa parte, no aumento das exportações de produtos não tradicionais do setor agrícola e industrial do país. Isto é, além de seguir insistindo na modalidade de intermediário comercial na sub-região, no Paraguai, uma parte do setor privado também tem começado a construir vantagens comparativas e competitivas a partir da produção e comercialização dos não tradicionais.

Entre estas atividades se encontra a produção de laticínios de notável crescimento e qualidade no país e com penetração no mercado brasileiro; também a exportação de milho, trigo, frutas e hortaliças aos mercados da Argentina e Brasil; partes e peças de móveis aos mercados argentino e uruguaio; e confecções e tecidos para a Argentina e Brasil. Outros produtos cuja exportação para o MERCOSUL começou na década presente são os chamados domi-sanitários (inseticidas, desodorantes, etc.), produtos gráficos, plásticos, da indústria farmacêutica, metalmecânicos e cimento. Vários destes produtos também começam a exportar-se para extra-zona, agregando-se outros como a cana paraguaia (rum), produtos derivados de couro e até produtos de toalete e alta perfumaria.

Várias medidas foram criadas e incentivadas pelo governo paraguaio para apoiar a diversificação agrícola e industrial: a Lei 60/90 de Promoção de Investimentos (com isenções fiscais), a 90/90 de Promoção de Exportações, o Fundo de Desenvolvimento Campestre (para associações e cooperativas agrícolas), o Fundo de Desenvolvimento Industrial, o Fundo para as Microempresas e outros. Desde 1990, os benefícios da Lei de Promoção de Investimentos exibiram um saldo acumulado de US\$ 2,53 bilhões em projetos aprovados de investimento nacional, e de US\$ 974,0 milhões de projetos de investimento estrangeiro, como se observa no Quadro 7. Não obstante, não existem dados precisos sobre a porcentagem de execução ou de desembolsos de investimento destes projetos. Um estudo realizado pelo Banco Central mostra que entre 1994 e 1996, do total de desembolsos de investimento estrangeiro direto (IED) no Paraguai, uma média de 38% deles corresponderam àqueles beneficiados pela lei 60/90 (Banco Central do Paraguai [1998] p. 46).

¹⁸ De acordo com estimativas, este superávit se apresenta a partir de 1993 com uma cifra de US\$ 227 milhões, US\$ 282 milhões em 1994, US\$ 652 milhões em 1995, e US\$ 214 milhões em 1996 (Ver Borda e Masi [1998] p. 132). Levando em consideração que estas estimativas não são suficientes para entender o tráfico não registrado do Paraguai -como já se viu- o superávit comercial com o MERCOSUL é ainda mais alto.

Assim, e incluindo o realmente executado em conceito de IED sob a lei 60/90 no total de desembolsos deste tipo de investimento, atinge-se uma soma agregada de US\$ 1,09 bilhões entre 1990 e 1997, a uma razão média de US\$ 136,3 milhões por ano, como se pode observar na última coluna do Quadro 7. Também é interessante notar neste quadro a desaceleração tanto do investimento privado nacional como do IED em 1997, depois de experimentar um salto a partir de 1994.

QUADRO 7
PARAGUAI: COMPORTAMENTO DO INVESTIMENTO PRIVADO
(US\$ milhões)

ANO	Investimento Nacional Lei 60/90 (*)	Investimento Estrangeiro Lei 60/90 (*)	Total Investimento Estrangeiro Executado (**)
1990	212,1	66,7	70,4
1991	193,0	31,6	81,0
1992	278,3	139,4	117,1
1993	261,7	77,3	69,6
1994	492,7	130,8	122,6
1995	429,3	151,7	183,7
1996	577,6	211,0	252,9
1997 (1)	346,6	165,4	196,7
TOTAL ACUMULADO	2.529,6	974,0	1.090,4

Fontes: Banco Central do Paraguai, Ministério de Indústria e Comércio.

Notas: (*) Projetos Aprovados. (**) Investimento Estrangeiro desembolsado, incluindo os acolhidos na Lei 60/90. Os fluxos de IED se dividem em: Novos investimentos e ampliação de investimentos (onde se incluem os beneficiados pela 60/90), utilidades reinvestidas, aumentos de capital, e empréstimos de investidores estrangeiros diretos. (1) Cifras estimativas.

A evolução do IED no Paraguai, desde 1991, mostra que tanto o MERCOSUL quanto os países da União Européia têm sido os mais ativos, abarcando entre 70 e 80% do total de investimentos diretos anuais até 1996 (Quadro 8). No entanto, embora a participação dos Estados Unidos tenha se mantido entre 11 e 13% do total no período mencionado, os montantes investidos por este país se duplicam a partir de 1995. Do mesmo modo, os investimentos provenientes de outros países experimentam um aumento considerável a partir destes anos, destacando-se a participação do Chile como investidor principal.¹⁹ Por seu lado, o Brasil é o principal investidor, entre os países do MERCOSUL, com uma participação média de 90% até 1994. Nos anos seguintes cresce a participação argentina nos investimentos diretos, como também as uruguaias, ainda que o Brasil continua sendo o principal investidor (ver anexo).

Quanto aos setores de destino da IED, existe uma concentração nos setores primário (agropecuário) e secundário (industrial e construção) da economia nacional até 1994. De particular importância tem sido a participação do setor secundário neste período, desde o momento em que os investimentos diretos no setor primário começam um processo descendente a partir de 1992 (Quadro 9). No entanto, a partir de 1994, a maior parte dos investimentos diretos se localizam no setor terciário ou de serviços, atingindo uma participação de 56% em 1996. Comparativamente com o setor secundário, os investimentos diretos no setor de serviços se mantiveram constantes e em aumento a partir de 1994, quando o montante total chegava a US\$ 66 milhões, duplicando-se em dois anos. Entretanto, os investimentos no setor secundário, que tinham atingido US\$ 82 milhões em 1992, experimentaram um efeito descendente para recuperar-se recém em 1995 (US\$ 91 milhões) e manter-se no mesmo nível no ano seguinte.

¹⁹ Em 1994, o investimento no valor de US\$ 36,4 milhões corresponde à compra da maior parte acionária da linha aérea nacional (estatal) por uma companhia equatoriana. As cifras de IED que aparecem na categoria de outros países a partir de 1995, correspondem a 90% ou mais a investimentos de empresas chilenas.

QUADRO 8
PARAGUAI: ORIGEM DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO
(US\$ milhões)

	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
MERCOSUL	36,1	44,5	50,2	42,9	35,5	51,0	39,2	32,0	72,9	39,6	78,3	31,1
Estados Unidos	11,1	13,7	13,2	11,3	9,2	13,2	11,0	9,8	24,5	13,3	30,5	12,1
União Européia	31,3	38,6	49,7	42,4	22,5	32,3	35,1	28,6	74,5	40,5	108,6	43,1
Países Asiáticos	0,3	0,5	0,8	0,7	1,2	1,7	0,9	0,0	0,1	0,2	6,7	2,7
Outros	2,2	2,7	3,2	2,7	1,2	1,7	36,4	29,6	11,7	6,4	27,8	11,0
TOTAL	81,0	100,0	117,1	100,0	69,6	100,0	122,6	100,0	183,7	100,0	251,9	100,0

Fonte: Banco Central do Paraguai. *Estadísticas y Marco Legal de Inversión Extranjera Directa*. Março, 1998.

QUADRO 9
PARAGUAI: SETORES DE DESTINO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO
(US\$ milhões)

	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Setor Primário	32,9	40,6	23,0	19,6	10,8	15,5	6,0	4,9	12,3	6,7	13,4	5,3
Setor Secundário	39,5	48,8	82,3	70,3	41,2	59,2	58,5	47,7	90,8	49,4	96,8	38,4
Setor Terciário	8,6	10,6	11,8	10,1	17,6	25,3	66,1	53,9	80,6	43,9	141,7	56,3
TOTAL	81,0	100,0	117,1	100,0	69,6	100,0	122,6	100,0	183,7	100,0	251,9	100,0

Fonte: Banco Central do Paraguai. *Estadísticas y Marco Legal de Inversión Extranjera Directa*. Março, 1998.

As principais conclusões que podem ser extraídas do comportamento da IED no Paraguai na década presente são duas. Em primeiro lugar, ainda que este tipo de investimento tenha aumentado, principalmente a partir de 1994, os montantes têm resultado insuficientes para acompanhar um rápido processo de diversificação da produção e da exportação ante as oportunidades oferecidas pela desoneração tarifária sub-regional. Isto é, um investimento médio anual de US\$ 136 milhões resulta insuficiente, representando menos de 2% do PBI nacional. Em segundo lugar, é possível que o aumento do IED dos últimos anos tenha sido provocado pela presença paraguaia no MERCOSUL. No entanto, não é possível afirmar de forma categórica que este investimento tenha sido atraído por considerar o Paraguai uma plataforma conveniente para as vendas ao MERCOSUL. De fato, e nos últimos anos, tem-se experimentado uma concentração do IED nos setores não transáveis da economia paraguaia.

Não obstante contar com a mão-de-obra mais barata do MERCOSUL, menores preços de energia elétrica e menor carga tributária, o IED se mostra esquivo ao Paraguai e para as possibilidades de desenvolver vantagens comparativas diferentes à simples intermediação comercial, frente à abertura brindada pelo MERCOSUL. É evidente que dentro do custo-país, no Paraguai existem outros elementos que explicam este comportamento do IED, que praticamente não apresenta diferenças com o comportamento do investimento privado nacional.

4. RUMO A UM NOVO MODELO ECONÔMICO

Um estudo recente realizado pelos técnicos da ALADI sobre os lineamentos estratégicos do Paraguai no MERCOSUL para o ano 2000 (ALADI [1997]), reúne opiniões tanto do setor público quanto do setor privado sobre as principais preocupações existentes no país ante a agenda de aprofundamento da União Aduaneira. As opiniões do setor público se concentram nas dificuldades interpostas pelos vizinhos para a entrada de bens paraguaios, chamem-se barreiras não-tarifárias ou regimes especiais que significam distorções à competitividade. As opiniões do setor privado são coincidentes com as do setor público nos aspectos mencionados, ainda que dois temas adicionais se somam às preocupações empresariais: (i) a tarifa externa comum média que resulta mais alta que a vigente no país com anterioridade à União Aduaneira e que eliminou tarifas preferenciais para a importação de maquinarias e insumos; e (ii) a necessidade de contar com instituições jurisdicionais antes que arbitrais para a solução de controvérsias.

As demandas de ambos os setores se enquadram dentro de uma demanda maior ou demanda guia, que é a necessidade de considerar um tratamento diferencial para o Paraguai que possa favorecer o setor produtivo ou superar o atraso deste setor em comparação com os demais países do MERCOSUL, de maneira a garantir uma maior competitividade. Este tratamento diferencial já foi objeto de propostas concretas por parte do governo paraguaio a seus pares no MERCOSUL, especificamente no referente à criação de fundos de compensação ou fundos de coesão “à européia” e tem sido igualmente incentivado desde o setor privado. O tratamento diferencial esteve praticamente ausente no tratado constitutivo do MERCOSUL e nas negociações da União Aduaneira, limitando-se a oferecer certas vantagens aos países pequenos no processo de desoneração ou convergência tarifária.

O tratamento diferencial, traduzido numa série de mecanismos para produzir uma partilha mais eqüitativa dos benefícios do processo de integração, entre países e regiões, deve ser parte no menor prazo possível da agenda do MERCOSUL. Com isso se evitariam assimetrias muito pronunciadas e se trataria de garantir condições mais igualitárias para a concorrência dentro da sub-região. Não há dúvida de que para o caso paraguaio, os benefícios de um tratamento diferencial contribuiriam definitivamente para impulsar a troca do modelo econômico atual por um de maior competitividade do seu setor produtivo, de maneira a permitir um aproveitamento real das vantagens que oferece o desmantalamento tarifário sub-regional. Não obstante, existem outros fatores relacionados com o entorno da competitividade no Paraguai e que na atualidade se transformam em obstáculos muito importantes a vencer para permitir o salto produtivo do país.

Estes fatores, no caso paraguaio, se concentram principalmente nos chamados custos exógenos ou de transação, muito mais que naqueles denominados endógenos ou custos de combinação. Isto é, a construção da competitividade no Paraguai depende mais da redução dos custos exógenos do que daqueles mais diretamente relacionados com a produtividade das empresas. De fato, o fenômeno de um aumento sem precedentes das exportações não tradicionais no Paraguai fala às claras de um processo de modernização produtiva através da incorporação de tecnologia-qualidade, mão-de-obra qualificada e mais eficiência na organização empresarial em setores que já estão mostrando a potencialidade competitiva do país.²⁰

²⁰ O CADEP, através da sua publicação *Mês Econômico*, realizou 16 entrevistas a empresários inovadores do setor industrial, com sucesso no mercado interno e externo. As empresas entrevistadas pertencem ao setor de manufaturas de couro, alimentício, têxteis e confecções, gráfico, metalmeccânico e eletromecânico, de autopeças, plástico, perfumaria e artigos de toalete, embalagem e cartões. Ademais, os empresários inovadores são premiados anualmente por organizações empresariais e pelo Ministério de Agricultura e Ganadaria.

Competitividade e custos

Os custos de transação ou fatores exógenos são responsabilidade primária dos governos. No entanto, estes custos de transação traduzidos em políticas econômicas têm incidência não só na competitividade ou na construção ou não de vantagens competitivas do país, mas também, e de forma indireta, sobre a produtividade das empresas.

O maior logro dos governos que se sucederam depois 1989, foi a recuperação da **estabilidade macroeconômica** do país, através de uma inflação controlada e déficits fiscais ausentes ou reduzidos. Não obstante, esta estabilidade não foi suficiente para construir as bases da competitividade. A liberalização da taxa de câmbio e das taxas de juros não conseguiram reverter o fenômeno de menores preços internos para o setor produtivo e o encarecimento dos custos financeiros para este mesmo setor. O atraso cambial tem afetado fundamentalmente a produção agrícola e a exportação agro-industrial. De seu lado, as altas taxas de juros mantidas pelo sistema financeiro, ainda logo no começo das crises do próprio sistema, a partir de 1995, não têm permitido um financiamento adequado da produção, sobretudo do setor industrial e agrícola, sendo estes setores os mais atingidos pela recessão econômica do país que sucedeu à crise financeira e que se mantém até a atualidade. O alto preço do dinheiro, assim como o limitado acesso aos créditos, como resultado dos sucessivos problemas financeiros, constituem um custo oneroso para o setor produtivo do Paraguai e não o faz competitivo frente a outros da sub-região, mesmo naquelas categorias onde o Paraguai goza de vantagens comparativas. Os esforços governamentais para a criação de fundos alternativos de financiamento, como o FDC, o FDI e de Microempresas, não têm provocado um impacto importante e durável no sistema de financiamento à produção.

O sistema tributário e o peso dos impostos sobre o produto global de uma economia se convertem em outro fator exógeno dentro das políticas macroeconômicas para avaliar a competitividade do setor produtivo. A reforma tributária implantada em 1992 no Paraguai, e que consiste na redução do número e taxas de impostos, está orientada à criação de um sistema mais moderno e ágil que beneficia a atividade privada no Paraguai. A carga tributária sobre o produto nacional (PBI) de apenas 10 a 11%, é baixa comparada com a dos países vizinhos, refletindo, no entanto, não somente menores níveis tributários que os demais países, como também um grau relativamente alto de evasão fiscal.²¹ Além disso, a Lei 60/90 de Promoção de Investimentos possui isenções fiscais importantes para os investimentos industriais e agrícolas.

A reforma tributária veio acompanhada de uma reforma tarifária que tem como objetivo tanto adaptar as taxas à realidade de uma economia aberta como a paraguaia, como também beneficiar a indústria com tarifas baixas para a importação de insumos, maquinarias e matérias primas. No entanto, com a vigência da tarifa externa comum do MERCOSUL, se perderam estas vantagens fiscais para a indústria, porque a maior parte dos insumos e bens de capital não foram incluídos numa lista de exceção temporária.

Contrariamente, o Governo Nacional se preocupou em incluir nesta lista de exceções produtos terminados da extra-zona e que o país utiliza principalmente para a reexportação para os países vizinhos. De fato, e com o propósito de reduzir o comércio não registrado fronteiriço e incentivar a sua legalização, o governo outorgou taxas preferenciais de tarifas e impostos internos. Desde 1992, a ilegalidade do tráfico fronteiriço não diminuiu a níveis desejáveis e os investidores industriais pagam impostos mais altos que aqueles investidores dedicados ao comércio de triangulação fronteiriça, na maioria das vezes, perfurando a tarifa externa comum do MERCOSUL.

²¹ O IVA participa com 28% do total das receitas por arrecadação de impostos, mas só representa 4% sobre o PIB, menos da metade da alíquota estipulada por lei (10%). Por sua vez, o Imposto de Renda das Empresas, estipulado em 30%, só participa com 12% no total das arrecadações, como resultado de um número alto de exceções (ver Borda e Masi [1998] pp. 63-64).

Ultimamente (1997), e decorrente da decisão do MERCOSUL de aumentar temporariamente (3%) a tarifa externa comum, o governo paraguaio voltou a incluir na sua lista de exceções a esta medida, uma lista importante de “bens de turismo” (triangulação), o que afeta o setor industrial e produtivo do país. Este tratamento tributário diferenciado continua preferenciando os setores comerciais do país e com potencialidades de exportação ao novo mercado sub-regional e internacional.²²

A informalidade de um vasto setor da economia paraguaia sempre foi um obstáculo importante para o desenvolvimento do setor produtivo no país. Esta informalidade que se manifesta fundamentalmente nas operações de importação de produtos terminados e que consiste precisamente na evasão de tarifas e impostos internos, afeta de forma direta as empresas industriais e agrícolas do país, sejam elas pequenas ou grandes. Provavelmente, enquanto não se implemente um efetivo controle da informalidade e que, portanto, diminuam os custos da formalidade, um fluxo importante de investimentos nacionais e estrangeiros para a indústria e agricultura tardará em chegar.

As políticas setoriais têm mantido um baixo perfil de desenvolvimento no país, tanto desde o início do novo período político (1989), quando da assinatura do Tratado de Assunção. Estas políticas setoriais se impõem desde o momento em que os setores produtivos do país padecem de déficits importantes na qualificação do recurso humano e na incorporação ou criação de tecnologias. O governo tem feito esforços para potencializar os setores industrial e agrícola com empreendimentos tais como a lei de Promoção de Investimentos, de Promoção de Exportações, a criação de oficinas regionais do Ministério de Indústria, a criação do CEPAE para apoiar a pequena e média empresa, a criação de PROPARAGUAI (agência de promoção de exportações), e o começo de esforços para a diversificação agrícola e de promoção do cooperativismo.

No entanto, estes esforços não foram realizados dentro de um marco de políticas industriais ou agrícolas definidas, ou de políticas para potencializar setores produtivos específicos orientados ao mercado sub-regional ou internacional. Daí que o processo de diversificação e exportação de produtos não tradicionais tem sido iniciativa quase que exclusiva de empreendedores do setor privado. Além disso, a iniciativa de capacitação da mão-de-obra e da incorporação de tecnologia e qualidade nos processos produtivos, também tem correspondido, na maioria das vezes, ao setor privado. Estas iniciativas foram realizadas de forma isolada e em compartimentos fechados dentro do mesmo setor privado e sem conexão com nenhuma política oficial específica. O esforço governamental, representado pelo Serviço Nacional de Promoção Profissional (SNPP), ficou desatualizado como sistema e ainda não se adotou uma decisão de aliança estratégica com o setor empresarial para sua sobrevivência e maior eficiência.

Quanto à tecnologia e qualidade, o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), também está relacionado com os esforços do setor empresarial de forma separada e individualizada por empresas ou setores empresariais. Algo similar tem acontecido com a introdução de normas técnicas de qualidade (ISO), ante a debilidade do Instituto Nacional de Tecnologia e Normalização.

Outro déficit importante, e portanto um custo exógeno que se soma aos obstáculos a serem superados para o aumento da competitividade no país, está relacionado com o **sistema de infra-estrutura física e serviços básicos**. O país tem a menor cobertura viária da sub-região. Dispõe de 32 quilômetros de estrada para cada 1.000 habitantes, comparados com 50 do Brasil, 82 da Argentina e 100 do Uruguai (Borda [1997] p. 68). Este déficit de estradas constitui uma séria restrição para seu desenvolvimento, tendo em conta a localização geográfica mediterrânea do país. As rodovias nacionais representam só 11% da rede viária, as estradas

²² Tanto no momento de negociar internamente as exceções à tarifa externa comum (1994-95), quanto as exceções paraguayas ao aumento temporário desta tarifa (1997-98), a disputa entre industriais e importadores de bens de consumo suntuosos tem sido longas e conflituosas.

departamentais, 27% e as estradas vicinais, 62%. A construção de rodovias não ultrapassou a taxa de 6% anual nos últimos cinco anos e nos últimos quinze anos não chegou a duplicar-se, o que indica o nível insuficiente de investimentos que recebeu o setor de infra-estrutura viária (CADEP [1997]).

O crescimento do transporte terrestre sofre a limitação de infra-estrutura viária, o que implica num desequilíbrio entre a expansão do parque automotor e o sistema rodoviário; o transporte fluvial não recebeu investimento público nem privado significativo para permitir o seu fortalecimento e, nas condições atuais, não pode competir com as companhias brasileiras e argentinas; o transporte ferroviário está obsoleto e em declínio operativo; o transporte aéreo tem escassa incidência nos fretes internacionais, não obstante isso, sua demanda é crescente. O comércio paraguaio de exportação utiliza em maior medida o transporte terrestre, 76% do volume total. Para as importações, se recorre principalmente ao transporte fluvial, 52% do volume total (CADEP [1997]).

A situação se agrava quando se considera o setor de telecomunicações; a média paraguaia é de 19 linhas telefônicas para cada 1.000 habitantes, comparado com 47 do Brasil, 72 da Argentina e 100 do Uruguai. Além disso, o Paraguai tem a cobertura mais baixa na sub-região em serviços elétricos, água e serviços sanitários. Só 39% da população tem acesso a água potável; a rede de esgotos sanitários chega a 35% da população urbana e unicamente a 5% da população rural. A energia elétrica chega a 74% da população, com o custo mais barato da sub-região (Borda [1997] p. 68).

As **debilidades institucionais do setor público**, constituem, desta foram, custos ou limitações sobre a competitividade do país e portanto, sobre a produtividade das empresas. Estas debilidades institucionais se manifestam na falta de atualização normativa na organização do Estado; nas carências na capacidade de planificação e nas estratégias para a realização da reforma da administração pública; a fraca capacidade regulatória e de controle do Estado paraguaios, baseada na escassa profissionalização do funcionário público, que requer de uma maior ênfase nas áreas de capacitação e promoção. Todas estas limitações têm estado acompanhadas por uma alta mobilidade nos cargos ministeriais e de entes públicos e uma baixa execução dos empréstimos externos, especialmente em obras de infra-estrutura física devido à insuficiente capacidade de gestão e o predomínio dos gastos correntes sobre os gastos de capital no orçamento nacional, principal estratégia para manter o equilíbrio fiscal.

Estas debilidades institucionais geram, ao mesmo tempo, outras limitações ou custos para a competitividade, traduzidas em insuficientes **sistemas de informação** para as gestões do setor público e privado. Tendo em conta que as decisões de políticas econômicas, tais como de investimento e produção, devem ser realizadas sobre informações firmes e claras, uma carência dessa informação ou mal funcionamento deste sistema de comunicações se converte em um obstáculo importante a ser superado. Em geral, no Paraguai, a informação pública e de caráter privado é escassa, de baixa qualidade e não se encontra disponível em forma oportuna. Esta limitação encontra sua explicação em sistemas não atualizados de gestão da administração pública, como também no manejo parcelado da informação dentro do setor privado. Uma exceção a esta limitação do setor público constitui a instalação de um sistema de informação e gestão das finanças públicas no Ministério da Fazenda para o manejo simplificado e transparente dos fundos públicos, o controle e informação sobre eles. Outros sistemas similares foram instalados na Presidência da República (Secretaria Técnica de Planificação) e no Ministério de Relações Exteriores, mas sem funcionamento até o presente.

A todos estes fatores se somam outros dois que embora não tenham um caráter estritamente econômico, são determinantes no momento dos investimentos: **a segurança jurídica e a estabilidade política**. Quanto ao primeiro deles, o sistema legal no Paraguai começou a se estruturar com a nomeação de uma nova Corte Suprema, em 1995, a designação de juizes via concurso por parte do Conselho da Magistratura e a criação de outras instituições como o Júri Processual. No entanto, ainda não se avançou o suficiente na agilização e

tratamento adequado dos processos. Em relação à estabilidade política, ela começou a manifestar-se a partir da crise institucional de 1996 e que deu lugar à criação de uma cláusula democrática no seio do MERCOSUL, hoje incorporada pelo máximo organismo de integração como parte constitutiva do Tratado de Assunção. Apesar de ter superado o recente processo das eleições gerais, os empresários nacionais consideram os campos da estabilidade política e o funcionamento adequado do Poder Judicial como dois dos quatro fatores mais importantes para o desenvolvimento do setor privado no Paraguai.²³

Tendências futuras

Como se observa, não basta contar com recursos naturais e mão-de-obra abundante e barata, nem com energia elétrica de menor custo e menor peso fiscal. Estas vantagens comparativas do Paraguai no MERCOSUL não são suficientes em si mesmas para construir a competitividade. Existe um custo-país que explica o baixo nível de financiamento e investimento no setor produtivo e o atraso na produtividade, comparados com os demais países da sub-região. Este custo-país resulta, finalmente, mais alto para um país pequeno e com escasso desenvolvimento do seu setor produtivo que as cargas tributárias, salariais e aquelas derivadas das políticas macroeconômicas que formam parte do custo-país dos dois grandes vizinhos do Paraguai. Mas isso resulta, ao mesmo tempo, numa oportunidade a ser aproveitada e num desafio a vencer, enfrentando a tarefa da eliminação ou redução dos obstáculos do entorno que atualmente dificultam a construção do modelo de desenvolvimento no Paraguai.

A primeira tarefa a ser enfrentada é a institucionalização da política econômica do país, para o logro da **previsibilidade macroeconômica**. O sistema bancário central deu lugar a uma política monetária restritiva que tem provocado um aumento das taxas de juros e, em conseqüência, uma retração do setor produtivo. Ante o ressurgimento da inflação no primeiro semestre de 1998, esse efeito se intensificou no setor privado. Se a isso se soma o déficit fiscal em aumento que absorve mais recursos através da colocação de bônus, se completa um círculo de racionamento do financiamento aos setores produtivos.

Embora é certo que a adoção de medidas drásticas são necessárias para frear a deterioração fiscal e sanear o setor financeiro, a política econômica do país deve dar lugar ao planejamento de políticas de médio e longo prazo para garantir a previsibilidade macroeconômica e emitir sinais claros aos investidores.

Além disso, a política de estabilidade macroeconômica deve ter como base recursos genuínos e duradouros gerados no país e não aqueles de caráter temporário e que implicam num aproveitamento muito parcial e reduzido dos mesmos. Uma forte dependência da economia paraguaia dos fluxos de capital gerados pelo comércio de triangulação, poderia provocar desequilíbrios contínuos e com efeitos expansivos sobre as variáveis econômicas chaves, como no caso do primeiro semestre do ano em curso. Além disso, esta dependência dificulta a criação de mais emprego, ao respaldar a permanência das atividades informais. Portanto, o modelo de triangulação deve ser minimizado gradualmente para dar lugar a outro modelo que outorgue maior respaldo às políticas de estabilidade macroeconômica.

Para a construção deste novo modelo, se deveria desenhar e implementar **políticas setoriais ou de competitividade** que orientem os investimentos para o setor produtivo. Estas políticas setoriais devem abranger naturalmente o campo agrícola e industrial e dentro deles aquelas atividades ou áreas que potencialmente têm maior projeção no mercado sub-regional e internacional. Isto é, toda política de competitividade deve estar orientada à exportação. Nesta tarefa, o setor público deveria trabalhar na aliança direta com o setor

²³ Conclusões de uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial a 250 empresas do país, de todos os setores da atividade econômica e de todos os tamanhos (ver Banco Mundial [1996]).

privado, através de empreendimentos orientados à adoção de políticas de incentivos (tributários, cambiais, creditícios, etc.) para investimento nos setores produtivos, como a qualificação da mão-de-obra e o desenvolvimento tecnológico. O papel das agremiações empresariais na implementação das políticas de competitividade é chave e praticamente substitui a função do Estado dentro da tradicional política de industrialização de décadas passadas. Assim, as associações do setor privado no Paraguai, em conjunto com os fazedores de políticas setoriais ou de competitividade no setor público, deverão desenvolver instâncias integradas para o desenvolvimento empresarial (especialmente das Pequenas e Médias Empresas), o fomento à exportação, a capacitação dos comandos gerenciais, comandos médios e de mão-de-obra, a criação de sistemas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e sua difusão, aproveitando as iniciativas já existentes a nível público e privado, coordenando-as e ideando novas iniciativas que, uma vez implementadas, outorguem potencialidade às políticas setoriais.

No entanto, toda política de competitividade orientada à exportação e dirigida à adaptação do modelo de desenvolvimento do país ficaria sem suporte sem uma rápida **política de melhoramento da infra-estrutura física e dos serviços públicos básicos**. Não poderia existir um aumento significativo dos investimentos nacional e estrangeiro sem um melhoramento substancial destes fatores. Desde 1993, o Governo vem contraindo empréstimos internacionais importantes para aumentar o número de estradas pavimentadas do país, sobretudo as que unem as vias norte, sul e centro da região oriental do país e que servem de conexão à principal rodovia da região ocidental (ainda não concluída). No entanto, se apresenta um atraso na construção de rodovias que conectarão ao país internamente e com os corredores bioceânicos. Se deverá analisar medidas com maior participação do setor privado para completar, no menor prazo possível, estas vias de comunicação vitais para o país e para sua projeção exportadora.

Quanto ao transporte fluvial, o projeto em andamento da Hidrovia Paraguai-Paraná significará para o Paraguai, em primeiro lugar, a revitalização dos seus portos.²⁴ Em segundo lugar, permitirá uma maior navegabilidade nos seus rios interiores e entroncamentos fluvi-ferro-rodoviários para o transporte de carga multimodal.²⁵ Tanto a participação da Bolívia quanto dos estados vizinhos do Brasil no transporte pela Hidrovia, dinamizarão significativamente este setor infra-estrutural incentivando, como já está ocorrendo, a indústria naval nacional e serviços conexos.

O transporte ferroviário se encontra em plena obsolescência no Paraguai e necessita uma urgente reconversão. A empresa ferroviária estatal tem uma capacidade limitada de cargas e frequência e se encontra em processo de privatização. A reconversão do setor ferroviário deveria ser parte do plano de conexão com a Hidrovia e os corredores bioceânicos. Quanto ao transporte aéreo, existem dois aeroportos internacionais no país e vários aeroportos regionais ou locais. Tanto o transporte de passageiros quanto o de carga é pouco significativo e também nesta área se impõe uma planificação dentro da nova orientação exportadora a ser aplicada.

Um dos avanços mais importantes para o Paraguai, nos últimos anos, em matéria de desenho de políticas e planificação do sistema do transporte com uma visão integral e de longo prazo para o país, é o Plano Diretor do Transporte Nacional ou Plano ETNA 2010; com apoio do Governo do Japão, através de sua Agência de Cooperação Internacional (Ver anexo). Este plano diretor tem por função servir como guia de projetos a curto prazo e a formulação de políticas nos setores rodoviário, fluvial-portuário, ferroviário e aéreo-aeroportuário. Suas projeções têm um prazo de 20 anos, de 1990 a 2010.

²⁴ Já foram criados vários portos privados sobre o rio Paraguai, para o aproveitamento da Hidrovia.

²⁵ A carga paraguaia pelo rio nas condições atuais está em torno de 500.000 toneladas e para o ano 2000, com a Hidrovia, se projeta um aumento a 6.000.000 de toneladas. A soja de produção nacional e brasileira, é um dos principais produtos na carga de exportação via fluvial.

Dos serviços públicos estatais, o da energia elétrica é o que tem logrado um maior alcance e cobertura, aumentando sua participação no PBI nacional. No entanto, esta companhia estatal já tem manifestado inconvenientes financeiros para a continuação das conexões e redes elétricas no país. A capacidade de cobertura é mais baixa no caso das águas sanitárias. A companhia telefônica se encontra tecnicamente em dificuldades e tem recorrido à empresa privada para a extensão de linhas. Por sua vez, a telefonia celular (duas companhias privadas) veio paliar o déficit em matéria de telecomunicações no país. Melhorar a eficiência destes serviços públicos deverá significar a introdução de esquemas para a sua privatização total ou parcial. No caso das telecomunicações já existe um processo de desmonopolização.

Mais eficiência nos serviços públicos, com a introdução de critérios de mercado, implica em parte, a melhora da gestão pública. A superação das debilidades institucionais da administração pública implica, de seu lado, a **reforma do Estado** que não esteja orientada somente a tornar mais eficiente a gestão pública, mas também prover o Estado de maior capacidade de regulação e controle. Mais que a falta de previsibilidade macroeconômica ou a ausência de políticas de competitividade, a limitação mais importante do funcionamento do mercado paraguaio é a instabilidade das regras de jogo e, portanto, de regulação e controle estatal. A privatização dos serviços públicos visando outorgar aos mesmos maior eficiência, a descentralização administrativa, o estabelecimento de regras claras para os investimentos, a segurança jurídica para as transações econômicas, aumenta a capacidade de gestão do Estado e desestimula a informalidade. A reforma do Estado, especialmente do seu manejo institucional, significaria a reforma do mercado no Paraguai. Todas as propostas de superação dos altos custos do entorno para a competitividade no Paraguai, estão finalmente orientadas à superação do esquema econômico atual: triangulação comercial e exportação de matérias primas agrícolas. Este esquema não só é pouco compatível com o MERCOSUL, mas, ao mesmo tempo, não se mostra capaz de criar maiores fontes de emprego e de renda no país. O êxodo crescente da população rural para as zonas urbanas, a escassa capacidade para absorver esta mão-de-obra a partir das atividades comerciais e de serviços, as carências na qualificação desta mão-de-obra e os crescentes níveis de pobreza, são fatores de vital importância a serem atendidos pelas políticas públicas.

A aposta é pela produção e exportação crescentes de bens elaborados no país. Uma continuação das atividades de intermediação comercial do Paraguai não é necessariamente incompatível com este novo modelo, sempre que esta intermediação se realize através de zonas francas ou da aquisição de um status de zona especial, acordado no MERCOSUL. Por outro lado, uma aposta pela produção e exportação pode incluir, entre outros, o desenvolvimento da indústria da “maquila” no Paraguai, indústria que pode se converter numa alternativa ao comércio de triangulação.

Com uma vontade firme de potencializar e tornar competitivos os recursos naturais e humanos existentes no país, é possível a criação de uma nova estratégia econômica no Paraguai. No caminho rumo a esta nova estratégia, será possível estruturar uma política de integração clara e com metas bem definidas, que sirva de contexto e respaldo às demandas nacionais de tratamento diferenciado.

ANEXO

ESTUDO DO PANO DIRETOR DO TRANSPORTE NACIONAL (ETNA)

Antecedentes e Período de Planificação

Na década de 1980 houve um avanço da motorização no Paraguai e o parque automotor se quadruplicou nesse período. Do mesmo modo, o crescimento comercial registrado nesse decênio foi significativo, especialmente em relação à soja, cuja produção passou de 650.000 toneladas para 1.610.000 toneladas, produto que juntamente com o algodão se transformou num dos principais produtos de exportação. Desse modo, tanto a demanda de transporte tanto nacional quanto internacional registrou aumentos superiores ao triplo em termos de tonelagem.

Em contrapartida, o equipamento de infra-estrutura do transporte, como rodovias, portos e ferrovias, não acompanhou o crescimento mencionado, com a exceção da construção da Rodovia Nacional N.º 6 (Encarnación-Ciudad del Este) e do Aeroporto de Ciudad del Este. Como resultado, a insuficiência da infra-estrutura de transporte começou a se manifestar como um fator de restrição do desenvolvimento nacional, da expansão da produção e do comércio exterior. Considerando a localização geográfica mediterrânea do Paraguai, é indiscutível a importância do tema da redução dos custos de transporte para que seus produtos tenham preços competitivos nos mercados internacionais.

Nas circunstâncias expostas, o novo governo que assumiu em 1989, determinou a necessidade de um estudo para a planificação integral do transporte nacional que estabeleceria as políticas do transporte e do desenvolvimento de infra-estruturas para o setor no médio e longo prazo e, a tal efeito, solicitou uma cooperação técnica ao Governo de Japão. A Agência de Cooperação Técnica do Japão (JICA) se dedicou ao Estudo do Plano Diretor de Transporte Nacional durante um período de 22 meses (Março 1990-Dezembro 1991).

Objetivos do Estudo

O principal objetivo do estudo foi a formulação de um Plano Diretor de Transporte Nacional com os seguintes objetivos específicos:

- A elaboração de um plano de transporte visando o desenvolvimento regional e nacional e o fomento da produção;
- O fortalecimento do corredor comercial para a promoção de exportações;
- A redução do custo do transporte e do gasto energético;
- A formulação de políticas de transporte para o médio e longo prazo e do plano de investimentos em infra-estrutura; e
- O fortalecimento da organização e das regulações do setor administrativo do transporte.

Métodos de Estudo

Os estudos foram desenvolvidos na seguinte ordem: (i) análise da situação atual; (ii) projeção da demanda futura; (iii) formulação de planos e políticas, e (iv) avaliação e elaboração do plano de investimentos. Com os resultados obtidos de um estudo do trânsito nas suas diferentes modalidades e

com as estatísticas existentes, se elaborou uma base de dados que constitui a fonte de informação básica para reconhecer a estrutura atual da demanda.

Para a definição da estrutura futura foram elaboradas as projeções correspondentes à população, PBI, produção agropecuária, volume do consumo nacional e da comercialização a nível internacional e seus resultados foram extrapolados à demanda de transporte atual. As tarefas de planificação foram realizadas sobre a rede de transporte a nível nacional e os corredores de comércio exterior.

Os projetos formulados foram avaliados de diversas formas do ponto de vista econômico, social e da demanda e a partir deles se determinou a ordem de prioridades e se elaborou um plano de investimentos no qual se considera os montantes de investimento viáveis.

Projetos do Plano Diretor

Os projetos compreendidos pelo Plano Diretor se dividem em quatro grupos de transporte (terrestre, portuário, ferroviário e aeroportuário) e atingem um custo total de US\$ 2,253 bilhões a preços constantes do ano de 1991. Dentro desse plano se contemplam também projetos de caráter regional ou internacional (Hidrovia Paraguai-Paraná, pontes sobre rios fronteiriços, etc.), cujos custos não serão assumidos pelo Paraguai, de modo que o custo total do Plano ascende a US\$ 1,965 bilhões distribuídos da seguinte maneira: 68% dos investimentos ou custos dos projetos serão localizados no setor rodoviário, 20% no setor de portos fluviais, 5% em investimentos para o melhoramento ferroviário e 7% no setor de aeroportos nacionais e internacionais.

O plano rodoviário ou de transporte terrestre compreende o asfalto e/ou empedrado de 5.684,7 quilômetros de estradas nacionais, abrangendo 1.917,2 quilômetros de estradas principais, 2.303 quilômetros de estradas secundárias e 1.464,5 quilômetros de outras estradas nacionais. O custo total destes projetos ascende a US\$ 981,4 milhões, representando 66% do custo total dos projetos rodoviários. O resto dos projetos se concentra no melhoramento de caminhos vicinais no equivalente a US\$ 390 milhões, abarcando 12.256 quilômetros.

Até o momento, foram asfaltados cerca de 124 quilômetros de rodovias nacionais; 578 quilômetros de asfalto se encontram em processo de conclusão e se projeta asfaltar cerca de 375 quilômetros nos próximos anos.

Os projetos do setor portuário compreendem: 7 portos para a exportação de grãos, 2 portos de grãos em ultramar, 6 atracadouros no Porto Internacional Integrado de Villeta (perto de Assunção), portos internacionais nas zonas principais, portos distribuidores para produtos petrolíferos e seus derivados, melhoramentos da navegação dos rios Paraguai e Paraná (Hidrovia) e um plano de fortalecimento naval. O custo total dos projetos compreendidos no setor portuário ascende a US\$ 480 milhões. Quanto às realizações, foram efetuadas melhoras no Porto de Villeta, foram abertos vários portos privados sobre os rios Paraguai e Paraná e foram realizadas obras de dragagem na Hidrovia Paraguai-Paraná.

No setor ferroviário, os projetos somam US\$ 162 milhões e compreendem as seguintes obras: (i) melhoramento da rede ferroviária suburbana de Assunção; (ii) melhoramento dos ramais de vias do trajeto Assunção-Encarnación (centro-sudeste); (iii) melhoramento do material rodante; e (iv) obras relativas ao Porto de Nueva Palmira (Uruguai) e ao trajeto Encarnación (Paraguai) - Santo Tomé (Argentina-Brasil). Dentro do território nacional, praticamente não tem havido progressos na concreção das obras citadas.

Finalmente, os custos dos projetos relativos à obras no setor de aeroportos ascendem a US\$ 129 milhões. As principais obras projetadas estão relacionadas com o melhoramento do Aeroporto Internacional de Assunção, a criação de vários aeroportos locais, o desenvolvimento da rede de rotas aéreas e o fortalecimento do equipamento de apoio em terra. Neste setor, os avanços tampouco têm sido significativos, destacando-se a construção de vários aeroportos nas cabeceiras ou capitais ou departamentos da República.

PRODUTO BRUTO INTERNO DO PARAGUAI

ANO	PRODUTO BRUTO INTERNO A PREÇOS DE MERCADO (US\$ milhões)		PRODUTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE (US\$)	
	US\$ Correntes	US\$ de 1982	US\$ Correntes	US\$ de 1982
1980	4.448	5.034	1.429	1.617
1981	5.625	5.473	1.754	1.707
1982	5.419 1/	5.419	1.641 1/	1.641
1983	5.604 2/	5.257	1.647 2/	1.545
1984	4.387 3/	5.418	1.252 3/	1.546
1985	3.161 4/	5.634	876 4/	1.561
1986	3.547 5/	5.634	953 5/	1.513
1987	3.733 5/	5.878	972 6/	1.530
1988	3.951 6/	6.252	997 7/	1.577
Média	4.431	5.555	1.280	1.582
1989	4.115 8/	6.614	1.006 8/	1.618
1990	5.285 9/	6.818	1.253 9/	1.616
1991	6.254 10/	6.987	1.443 10/	1.612
1992	6.447 11/	7.113	1.448 11/	1.597
1993	6.841 12/	7.407	1.495 12/	1.619
1994	7.857 13/	7.636	1.672 13/	1.625
1995	8.970 14/	7.996	1.858 14/	1.656
1996 (*)	9.686 15/	8.097	1.955 15/	1.634
1997(**)	10.029 16/	8.311	1.971 16/	1.634
Média	7.276	7.442	1.567	1.623

Fonte: Banco Central do Paraguai. *Cuentas Nacionales*. 1985-1996.

Notas: 1/: 1US\$ = 136 Guaranis; 2/: 1US\$ = 146 Guaranis; 3/: 1US\$ = 244 Guaranis; 4/: 1US\$ = 441 Guaranis; 5/: 1US\$ = 517 Guaranis; 6/: 1US\$ = 668 Guaranis; 7/: 1US\$ = 840 Guaranis; 8/: 1US\$ = 1.120 Guaranis; 9/: 1US\$ = 1.225 Guaranis; 10/: 1US\$ = 1.324 Guaranis; 11/: 1US\$ = 1.500 Guaranis; 12/: 1US\$ = 1.753 Guaranis; 13/: 1US\$ = 1.904 Guaranis; 14/: 1US\$ = 1.973 Guaranis. 15/: 1US\$ = 2.055 Guaranis. 16/: 1US\$ = 2.178 Guaranis. (*) Cifras Provisórias. (**) Cifras estimadas.

TAXAS DE JUROS (médias, em % nominal anual)

Ano	Guaranis						Dólares					Call	
	Ativas Média Pond.	Passivas			Margem de Interm.	Ativas Média Pond.	Passivas			Margem de Interm.	Inter- bancario	BCP	
		Á Vista	A Prazo	CDA			Média Pond.	Á Vista	A Prazo				Média Pond.
1990	30,00%	12,00%	17,00%	26,00%	15,85%	14,15%	14,05%	5,00%	9,00%	7,00%	7,05%	s/m	s/m
1991	32,44%	14,08%	11,36%	21,04%	14,80%	17,64%	14,77%	5,23%	7,73%	6,13%	8,64%	s/m	s/m
1992	34,96%	11,30%	16,64%	22,45%	15,36%	19,60%	14,05%	5,02%	6,57%	5,24%	8,81%	30,10%	24,00%
1993	35,40%	11,20%	17,87%	24,73%	17,06%	18,34%	12,39%	3,91%	5,08%	4,27%	8,12%	34,20%	27,17%
1994	35,47%	12,00%	16,80%	24,17%	17,38%	18,09%	12,68%	4,27%	5,87%	4,73%	7,95%	18,64%	20,39%
1995	33,97%	11,53%	15,21%	23,09%	15,74%	18,23%	14,03%	4,68%	6,46%	5,22%	8,81%	20,26%	21,29%
1996	31,88%	9,92%	14,42%	18,53%	12,78%	19,10%	14,35%	4,08%	5,66%	4,46%	9,89%	16,57%	19,50%
1997	27,91%	7,03%	11,48%	14,28%	8,89%	19,03%	13,62%	6,11%	5,62%	4,01%	9,60%	12,21%	s/m
1990-97	32,75%	11,13%	15,10%	21,79%	14,73%	18,02%	13,74%	4,79%	6,50%	5,13%	8,61%	22,00%	21,23%

Fonte: Banco Central do Paraguai. *Informe Económico Mensual*.

COMPOSIÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
Produtos Alimentícios Exceto Bebidas	27,0	25,4	28,6	32,9	30,8	32,6	32,22	33,71	30,4
Indústria de Bebidas	8,6	8,0	8,1	8,0	8,9	9,7	10,33	10,55	9,0
Fabricação de Têxteis	8,5	8,0	6,5	6,7	6,6	5,9	6,32	5,15	6,7
Couros e peles, Prod. Simil. Exceto Calçados	2,0	1,8	1,9	3,1	3,8	3,6	3,79	4,61	3,1
Fabricação de Calçados exceto de Borracha	2,5	2,3	2,5	2,1	1,6	1,2	1,23	1,39	1,9
Indústria da Madeira e da Cortiça Exceto Móveis	11,1	11,8	11,7	13,1	13,6	14,8	15,21	14,93	13,3
Fabric. de Móveis de Madeira e Acessórios	1,3	1,2	1,3	1,2	0,9	0,9	0,88	0,87	1,1
Imprensas, Editoriais e Indústrias Conexas	3,2	3,0	3,1	3,6	4,3	4,6	4,85	5,16	4,0
Produtos Derivados do Petróleo	9,7	9,1	8,3	7,0	5,6	5,6	3,94	3,18	6,6
Fabricação de produtos plásticos nep.	1,8	1,6	1,7	2,1	4,2	3,2	2,74	2,81	2,5
Fabricação de produtos minerais não metálicos	4,1	3,9	4,0	3,4	4,2	3,8	4,28	4,4	4,0
Fabricação de produtos metálicos exceto maquinarias e equipamento	1,8	1,7	1,7	1,4	1,1	0,6	0,63	0,64	1,2
Construção de Material de Transporte	1,7	1,5	1,7	1,4	1,1	0,7	0,7	0,72	1,2
Artesanato	7,5	11,9	10,0	7,2	7,2	6,9	7,12	6,44	8,0
VALOR AGREGADO BRUTO A PREÇOS DE MERCADO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PARAGUAI: EVOLUÇÃO DO USO DA TERRA (em hectares)

CONCEITO	1981	1991	var (%)
Total explorações com terra	21.940.531	23.817.737	9
Cultivos temporais	1.208.570	1.576.835	30
Plantas Forrageiras cultivadas	917.769	2.315.739	152
Cultivos permanentes	116.142	85.171	-27
Em primeira lavra e em descanso	532.860	573.328	8
Pastagem natural ou permanente	10.419.680	10.256.156	-2
Plantações florestais cultivadas e montes naturais	8.437.374	7.818.230	-7
Outras terras	308.060	1.192.085	287

ESTRUTURA DO PBI POR SETORES ECONÔMICOS (%) (1)

Setores (*)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (2)	1997 (3)	1989-97 (4)
Agricultura	17,5	17,2	16,0	15,5	16,0	15,1	16,1	16,0	16,4	16,2
Gado	7,4	7,5	7,8	7,8	7,7	7,6	7,5	7,6	7,6	7,6
Exploração Florestal	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,8
Subtotal agropecuários	27,8	27,5	26,7	26,3	26,6	25,7	26,5	26,5	26,9	26,7
Indústria	16,2	16,1	15,9	15,6	15,3	15,1	14,8	14,3	14,1	15,3
Construção	5,4	5,2	5,2	5,4	5,3	5,4	5,3	5,4	5,4	5,3
Subtotal produção bens	22,1	21,8	21,6	21,6	21,1	20,9	20,6	20,2	20,0	21,1
Eletricidade	2,5	2,8	3,0	3,3	3,7	4,3	4,7	4,9	4,9	3,8
Água e serviços sanitários	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Transporte y comunicações	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8	4,7
Subtotal serviços básicos	7,5	7,8	8,1	8,5	8,8	9,5	9,9	10,3	10,2	9,0
Comércio e finanças	26,3	26,4	26,9	26,6	26,5	26,8	26,0	25,4	25,1	26,2
Governo geral	4,5	4,5	4,5	4,8	4,8	5,0	5,1	5,5	5,6	4,9
Vivendas	2,6	2,6	2,6	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Outros serviços	9,3	9,4	9,5	9,6	9,4	9,4	9,2	9,4	9,4	9,4
Subtotal serviços	42,7	42,9	43,6	43,7	43,4	43,9	42,9	43,0	42,9	43,2
PBI (a preços de mercado)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PBI (US\$ milhões)	4.115	5.285	6.254	6.447	6.841	7.857	8.970	9.686	10.029	7.276
PBI per capita	1.618	1.616	1.612	1.597	1.619	1.625	1.656	1.634	1.634	1.623

Fonte: Elaborado com base nos dados do Banco Central do Paraguai.

Notas: (1) 1982 = 100; (2) Cifras Preliminares; (3) Cifras projetadas; (4) Média aritmética. (*) Excluídos: Caça e Pesca e Mineração.

CRESCIMENTO DO PBI POR SETORES ECONÔMICOS (%) (1)

Sectores (*)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (2)	1997(3)	1989-97 (4)
Agricultura	9,8	0,9	-4,4	-1,3	7,6	-3,0	11,5	1,1	5,0	3,0
Gado	4,3	4,8	6,1	1,3	2,7	3,0	3,1	1,7	3,0	3,3
Exploração Florestal	4,1	3,5	4,4	4,7	2,5	3,4	3,1	1,0	2,0	3,2
Subtotal agropecuários	7,7	2,2	-0,6	0,1	5,6	-0,6	8,1	1,3	4,1	3,1
Indústria	5,9	2,5	1,1	0,4	2,0	1,5	3,0	-2,2	1,0	1,7
Construção	2,5	-0,9	3,0	5,0	2,7	3,6	4,0	3,0	3,0	2,9
Subtotal produção bens	5,0	1,7	1,6	1,6	2,1	2,1	3,3	-0,8	1,6	2,0
Eletricidade	6,4	14,2	10,5	12,8	14,0	21,0	15,0	6,0	2,0	11,3
Água e serviços sanitários	3,7	10,9	1,3	-3,3	15,2	17,0	12,0	7,0	-3,0	6,8
Transporte e comunicações	4,8	3,7	5,0	2,5	3,4	3,9	3,5	2,5	3,0	3,6
Subtotal serviços básicos	5,3	7,6	6,8	6,0	8,1	11,7	9,1	4,4	2,2	6,8
Comércio e finanças	4,7	3,6	4,4	0,6	3,8	4,3	1,6	-1,0	1,5	2,6
Governo geral	13,2	3,6	4,4	0,6	3,8	4,3	1,6	10,0	5,0	5,2
Vivendas	2,4	2,9	3,0	7,8	4,3	6,5	7,0	3,0	3,0	4,4
Outros serviços	3,4	2,4	3,5	7,0	2,5	3,5	3,0	3,5	3,0	3,5
Subtotal serviços	5,1	3,6	4,1	2,2	3,5	4,1	2,5	1,5	2,4	3,2
Total produção serviços	5,1	4,2	4,5	2,8	4,3	5,4	3,7	2,1	2,3	3,8
PRODUTO BRUTO INTERNO A PREÇOS DE MERCADO	5,8	3,1	2,5	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	3,2

Fonte : Elaborado com dados do Banco Central do Paraguai.

Notas: (1) 1982 = 100; (2) Cifras Preliminares; (3) Cifras estimadas; (4) Média Aritmética. (*) Excluídos: Caça e Pesca e Mineração.

PARAGUAI: TRANSFORMAÇÃO DA POSSE DA TERRA

ESTRATO (HAS.)	Número de Explorações		Variação (%)	Superfície (has.)		Variação (%)
	1981	1991		1981	1991	
0 < 5	89.658	122.750	36,9	169.100	231.304	36,8
5 < 10	48.881	66.605	36,3	322.000	430.658	33,7
10 < 20	57.106	66.223	16,0	694.200	806.802	16,2
20 < 100	43.015	39.096	-9,1	1.407.800	1.360.557	-3,4
100 < 500	6.932	7.782	12,3	1.396.900	1.619.203	15,9
500 < 1000	1.053	1.525	44,8	987.575	1.010.952	2,4
> 1000	2.285	3.240	41,8	9.696.246	18.358.260	89,3
TOTAL	250.911	309.212	23,2	14.675.802	23.819.727	62,3

Fonte: Censos Agropecuários 1981 y 1991. MAG.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO CENTRAL (em milhões de guaranis e como % do PBI)

Conceito	1989-93	1994-97	1989-97
A) RECEITAS TOTAIS	1.020.110	2.654.123	1.746.338
Receitas Correntes	12,23	14,35	13,17
Receitas de Capital	0,06	0,17	0,11
Doações	0,02	0,09	0,05
B) GASTOS TOTAIS	985.975	2.673.847	1.736.141
Gastos Correntes	9,57	11,55	10,45
Gastos de Capital	1,91	3,10	2,44
Investimento Físico	1,19	2,13	1,61
C) SUPERÁVIT/DÉFICIT	0,83	-0,01	0,46
PBI (em milhões de Gastos Correntes)	8.205.233	18.241.719	12.665.893
D) ESTRUTURA DE GASTOS (%)			
Gastos Correntes/Total de Gastos	83,54	79,17	81,60
Gastos de Capital/Total de Gastos	16,46	20,83	18,40
Investimento Físico/Total de Gastos	10,46	14,34	12,18
E) EMPRESAS PÚBLICAS			
Gastos de Capital	1,49	1,00	1,33
F) SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO CONSOLIDADO			
Gastos de Capital	3,53	4,36	3,74

Fonte: Elaborado com Base no *Boletín de Estadísticas Económicas* do Banco Central do Paraguai. pp. 34, 39 y 41.

PARAGUAI: BALANÇA DE PAGAMENTOS
(US\$ milhões)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Conta Corrente	256,0	-170,2	-332,4	-625,6	-834,0	-1.241,6	-1.060,3	-637,4	-669,4
Balança Comercial	164,1	-269,6	-758,1	-871,1	-1.210,7	-1.717,9	-1.675,5	-1428,9	-1.393,7
Exportação (1)	1.180,0	1.366,2	1.109,5	1.054,2	1.500,0	1.779,9	2.841,8	2.766,7	2.643,4
Importação (2)	1.015,9	1.635,8	1.867,6	1.935,3	2.710,7	3.497,8	4.517,3	4.195,6	4.037,1
Conta de Capital	-20,2	62,3	151,0	-212,3	219,9	362,6	360,0	285,6	321,0
Cta. Cte. + Cta. Cap.	235,8	-107,9	-181,4	-837,9	-614,1	-879,0	-700,2	-351,8	-348,4
Erros e Omissões	-90,5	327,4	480,6	490,9	700,3	1.206,8	747,9	307,5	86,4
Balança Global	145,3	219,5	299,2	-347,1	86,2	327,8	47,7	-44,3	-262,0

Fonte: Banco Central do Paraguai.

Notas: 1997, cifras preliminares. (1) inclui reexportações. (2) Inclui importações não registradas.

PARAGUAI: EXPORTAÇÕES POR PRODUTOS PRINCIPAIS
(porcentagens)

Setores	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 *
Tradicionalis	82,4	75,6	76,4	65,6	64,9	66,0	61,8
Não Tradicionalis	17,6	24,4	23,6	34,4	35,1	34,0	38,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco Central do Paraguai. Se incluem só as exportações registradas (produtos nacionais).

Nota: * Cifras Preliminares.

PARAGUAI: EXPORTAÇÕES POR ZONAS ECONÔMICAS
(porcentagens)

Zonas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MERCOSUL	35,2	37,5	39,6	46,2	56,8	63,2	49,5
Resto do Mundo	64,8	62,5	60,4	53,8	43,2	36,8	50,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco Central do Paraguai. Se incluem só as exportações registradas (produtos nacionais).

BIBLIOGRAFIA

ALADI. "Definición de los lineamientos estratégicos que permitan al Paraguay instrumentar el Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000". Departamento de Promoción Económica. Publicación N° 5/97. Montevideo, 1997.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. *Informe Económico*. Asunción. Junho 1998.

_____. *Estadística y Marco Legal de la Inversión Extranjera Directa 1994-1996*. Gerencia de Estudios Económicos. Asunción. Março 1998.

_____. *Informe Económico Preliminar. Año 1997*. Asunción, 1997.

_____. *Estadísticas Económicas*. Asunción. Junho 1997.

_____. *Cuentas Nacionales*. Informe Económico Mensual. Vários anos. Asunción.

BANCO MUNDIAL. "Paraguay: Labor Market and Other Principal Constraints to Private Sector Development". White Cover Draft. Washington, D.C. Setembro 1996.

_____. *Paraguay: Poverty and the Social Sectors: a poverty assessment*. Washington, D.C., 1994.

_____. *Paraguay: The role of the state*. Washington, D.C., 1996.

BID-INTAL. *Informe MERCOSUL*. Vários números. Buenos Aires, 1996-1997.

BORDA, DIONISIO. "Economía y Estado en la Transición". Em: *MERCOSUR, Integración e Identidades*. Asunción : AEP. 1997.

_____. Y MASI, FERNANDO. *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción : CIDSEP-Universidad Católica. 1998.

_____. "Repercusiones del MERCOSUR sobre la Economía Paraguaya". Em: Borda, D. y Masi, F. *Estabilización y Ajuste de las Economías del MERCOSUR*. Asunción : CADEP. 1998.

CADEP. *Situación Económica del Paraguay en el MERCOSUR*. Informe à Agência de Cooperação Japonêsa (JICA). Asunción, 1997.

CEPAL. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago de Chile, 1997.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DGEEC). *Encuesta de Hogares*. Presidencia de la República. Asunción. 1995, 1996 e 1997.

ESSER, KLAUS. *Paraguay, construyendo las ventajas competitivas*. Secretaría Técnica de Planificación. Instituto Alemán de Desarrollo (IAD). Asunción. 1997.

MASI, FERNANDO. “Paraguay y el MERCOSUR: posibilidades en un mercado ampliado”. *Propuestas Democráticas*. Asunción, julio-setembro. 1995.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Informe al Honorable Congreso Nacional*. Asunción, 1998.

SAUMA P. Y OTROS. *Producción, ingresos, empleo y estratificación social en el Paraguay*. Proyecto ATP/SF 2156 PR y UNA. Asunción, 1992.

UNIÓN INDUSTRIAL DEL PARAGUAY. “Diagnóstico de la Situación Económica del Paraguay”. Asunción, 1998.