

Intat

*Informe MERCOSUL
Ano 4 - Numero 5*



PERÍODO 1998-1999

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Departamento de Integração e Programas Regionais

Instituto para a Integração de América Latina e do Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130 Pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
tel 54 11 4 320-1871 fax 54 11 4 320-1872
E-mail: int/inl@iadb.org <http://www.iadb.org/intal>

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

Impresso na Argentina

BID - INTAL
Informe MERCOSUL
Buenos Aires, 1999. 92 páginas.
Informe N° 5. Período 1998-1999.

I.S.B.N. 950-738-088-4

US\$ 15.00

Desenho portada, diagramação-edição:
Alicia Pinotti
Assistência edição:
Mariela Marchisio

A série Informe MERCOSUL representa um esforço do INTAL destinado a fomentar o conhecimento e difusão de informação relacionada com o dinâmico processo de integração vigente na América Latina e no Caribe. Como parte dessa corrente integracionista, o Mercado Comum do Sul foi constituído a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, como um caso protótipo para avaliar os sucessos e os desafios que encerra essa ambiciosa iniciativa

A intenção do INTAL, por meio da publicação dessa série anual, 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 N° 5, abrangendo o segundo semestre de 1998 e o primeiro semestre de 1999 foi preparado pelo Dr. João Bosco M. Machado, professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX), com a colaboração do Sr. Ricardo A. Markwald, Diretor da FUNCEX, Rio de Janeiro, Brasil; do Sr. Per Mario Floden, do curso de mestrado da John Hopkins University - SAIS; e da Srta. Carolina Brandão, do curso de graduação do Instituto de Economia da UFRJ. Ao corpo principal da publicação, acrescentou-se um apêndice sobre o Uruguai e o MERCOSUL, composto de um artigo assinado, cujo autor é o Sr. Juan Ignacio García Pelufo, economista consultor em Montevideú, Uruguai.

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 cobrir 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 contexto geral	1
O desempenho macroeconômico no segundo semestre de 1998 e na primeira metade de 1999	3
<i>Atividade econômica e emprego</i>	3
<i>Inflação</i>	6
<i>Setor externo</i>	7
<i>Perspectivas</i>	9
CAPÍTULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO	11
Os fluxos de comércio: evolução no período recente	11
Os fluxos de investimento no MERCOSUL: evolução e tendências	14
CAPÍTULO III. CONSOLIDAÇÃO E APROFUNDAMENTO DA UNIÃO ADUANEIRA: DISPUTAS COMERCIAIS, HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E ACORDOS COMERCIAIS	19
Introdução	19
Uma tipologia das assimetrias em matéria de política comercial	19
Obstáculos ao intercâmbio comercial	22
<i>Restrições comerciais geradas pela aplicação de instrumentos de política econômica</i>	22
<i>Restrições ao intercâmbio comercial setorial</i>	25
Iniciativas para a harmonização e convergência de políticas	29
<i>Regime automotivo</i>	29
<i>Direitos sociais e trabalhistas</i>	31
<i>Regime de origem</i>	31
<i>Regime de adequação</i>	31
<i>Controles sanitários e fitossanitários</i>	32
<i>Código de defesa do consumidor</i>	32
<i>Subsídios às exportações</i>	32
<i>Convênio de crédito recíproco</i>	32
<i>Negociações e acordos setoriais privados</i>	33
Acordos comerciais e iniciativas comuns na área externa	33
<i>Acordo comercial Argentina - México</i>	34
<i>Negociações MERCOSUL - Comunidade Andina</i>	34
<i>Negociações MERCOSUL - União Européia</i>	35
<i>Declaração de Montevideú</i>	36
CAPÍTULO IV. UMA AVALIAÇÃO DA CRISE E DAS PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL	37

BIBLIOGRAFIA

APÊNDICE

URUGUAI E O MERCOSUL

1. INTRODUÇÃO	1
2. A EVOLUÇÃO ECONÔMICA NO URUGUAI	3
Aspectos destacados da economia uruguaia	3
A evolução da economia uruguaia	7
<i>Tendência do nível de atividade</i>	7
<i>Incidência do comércio exterior no crescimento da economia</i>	8
<i>O aumento do investimento e do crescimento da economia</i>	12
<i>O fator trabalho e o crescimento econômico</i>	13
A política econômica uruguaia	14
<i>Evolução das finanças públicas</i>	14
<i>Redução gradual da inflação e a política da dívida externa</i>	15
<i>Resumo a partir da balança de pagamentos</i>	17
3. O MERCOSUL NA PERSPECTIVA DO URUGUAI	20
A modalidade da integração nos anos noventa	20
A integração do Uruguai ao acordo argentino-brasileiro	21
A interconexão física e as vantagens associadas à localização geográfica	22
<i>A aposta transandina</i>	23
<i>As províncias argentinas na corrida</i>	23
<i>Um poderoso estado brasileiro não quer ser só lugar de passagem</i>	24
<i>As ambições uruguaias</i>	24
<i>A resposta da política doméstica</i>	25
Os efeitos do MERCOSUL sobre as atividades produtoras de bens	25
<i>Efeitos da tarifa comum</i>	26
<i>Efeito da eliminação das tarifas para o comércio sub-regional</i>	27
<i>Efeito sobre os exportadores extra sub-regionais</i>	27
<i>Efeito sobre as atividades sub-regionais</i>	28
O dilema entre aprofundamento e ampliação	28
O aprofundamento da União Aduaneira	29
<i>Os requisitos para o aprofundamento da União Aduaneira</i>	29
<i>O aperfeiçoamento da livre circulação de bens</i>	30
As dificuldades para implementar a política comercial comum	31
As perspectivas da coordenação macroeconômica	32

BIBLIOGRAFIA

RESUMO EXECUTIVO

O segundo semestre de 1998 assinala um ponto de inflexão no desempenho econômico dos países do MERCOSUL e deverá marcar, muito provavelmente, o início de uma nova fase no relacionamento entre seus sócios. A etapa inicial, que se estende desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, até a decretação de moratória russa, em agosto de 1998, deverá ser considerada, a despeito de eventuais dificuldades e tropeços, uma fase plenamente exitosa de um projeto original de criação e consolidação de um bloco comercial constituído por economias não plenamente desenvolvidas.

A escolha da moratória russa como divisor de águas, inaugurando uma fase de incertezas e de graves dificuldades para o processo de integração no MERCOSUL, pode parecer deslocada. De fato, a crise asiática e a sua inegável contribuição para o arrefecimento do comércio mundial, o declínio no preço das *commodities* e a maior suscetibilidade dos mercados financeiros internacionais em relação às economias emergentes, foi, sem dúvida, fator preponderante para a sensível deterioração do cenário internacional. A crise brasileira, por sua vez, ao deprimir o principal mercado da região e promover uma drástica mudança nas relações de competitividade entre as economias do bloco, constitui, obviamente, uma referência muito mais precisa e imediata para assinalar a inauguração de uma nova fase, menos favorável, do processo de integração no Cone Sul. Há, contudo, uma singular convergência de sinais negativos que são explicitados ou detonados pela crise na Rússia.

Em primeiro lugar, merecem destaque a aceleração na tendência de queda dos preços das *commodities* e o brusco declínio no ritmo de expansão de comércio mundial. A rigor, a redução nos preços internacionais das *commodities* inicia-se em 1997, antes mesmo de eclosão da crise nos países asiáticos. As desvalorizações cambiais promovidas pelos países asiáticos afetados pela crise contribuiu, também, para acelerar a queda dos preços de algumas *commodities* tropicais das quais são importantes produtores. Para os países do MERCOSUL, no entanto, o choque desfavorável de preços só se torna explícito em 1998, principalmente a partir do segundo trimestre desse ano, conforme atesta a evolução dos índices de preços de exportação da Argentina e do Brasil.

A perda de fôlego das exportações intra e extra-bloco, afetando também os produtos industrializados, concentra-se no segundo semestre de 1998, coincidindo com a crise na Rússia. Nesse mesmo período, o volume comércio mundial, cujo crescimento tinha sido de 9,9% em 1997, desacelera rapidamente, encerrando o ano de 1998 com uma expansão modesta de 3,3%. Adicionalmente, o valor do comércio mundial declina em relação a 1997, fenômeno que não acontecia desde 1983. No MERCOSUL, o comércio intrazona registra seu primeiro retrocesso desde a constituição do bloco, após apresentar uma taxa de expansão anual superior a 26% no período 1991-1997. Mais grave ainda, os fluxos intra-bloco de comércio começam a registrar quedas iguais ou superiores às que ocorrem em relação a terceiros mercados, situação que se generaliza no primeiro trimestre de 1999.

As restrições ao financiamento internacional privado, a queda dos preços das *commodities* e a lenta expansão do comércio mundial promoveram uma inversão de sinal nas principais variáveis macroeconômicas dos quatro países do bloco, mesmo antes do estouro da crise no Brasil. De fato, além da deterioração do quadro no *front* externo, o nível de atividade declina bruscamente em meados de 1998, de tal maneira que, em fins desse ano, o registro de taxas de crescimento negativas (Argentina, Brasil, Paraguai) ou declinantes (Uruguai) torna-se generalizado. Trata-se de fato inédito na evolução econômica do MERCOSUL, pois até então seus membros nunca tinham experimentado uma fase de contração simultânea no nível da atividade de suas economias.

A crise cambial brasileira contribuiu, sem dúvida, para o agravamento do cenário econômico intra-bloco. No entanto, cabe enfatizar o fato de que a redução do comércio intrazona e a queda generalizada da atividade econômica precederam a fase mais aguda da crise, que culminou, no início de 1999, com a mudança do regime cambial no Brasil.

A fase de bonança para as economias do MERCOSUL encerra-se, portanto, em face dos desdobramentos das crises asiática e russa. A perda de dinamismo do comércio intra e extra-bloco, bem como a retração do nível de atividade e de emprego resultaram de mudanças promovidas por esses eventos. A etapa atual inicia-se com a adoção de um novo regime cambial no Brasil, cujo principal efeito, até o momento, tem sido a desvalorização da moeda brasileira em magnitude superior a 30% em termos reais. Esse é um fato econômico novo, de inegável importância para o futuro do projeto de integração, pois seus impactos sobre os fluxos de comércio intrazona não deixarão de acontecer. Outro fato, ainda que de cunho político, mas também com forte potencial para afetar o cenário econômico intra-bloco, decorrerá do comportamento da economia argentina na atual fase pré-eleitoral, bem como dos próprios resultados do processo eleitoral a serem colhidos em outubro. A agenda do MERCOSUL será moldada, no futuro imediato, por ambos os eventos.

A crise atual do MERCOSUL deflagrada pela mudança do regime cambial no Brasil acabou por revelar as imperfeições e fragilidades do processo. Não obstante os avanços na pauta de negociação e na integração dos mercados, em seu estágio atual, o MERCOSUL demonstra que ainda subsiste um conjunto de iniciativas das quais depende a implementação de uma união aduaneira plena. Obstáculos ao fluxo de comércio intra-bloco, imperfeições da tarifa externa comum, baixo grau de harmonização dos instrumentos da política comercial e fragilidade institucional constituem características do processo de integração tal como hoje se apresenta. Não bastasse estes problemas, o contencioso comercial entre os países começou a apresentar sinais de acirramento a partir do ano retrasado, quando uma série de medidas unilaterais criaram novos obstáculos ao intercâmbio intra-bloco.

Esses problemas combinados com a paralisia da agenda de consolidação da união aduaneira e com os poucos resultados alcançados no âmbito das negociações externas para a ampliação do MERCOSUL só não conduziram a um diagnóstico de crise do processo de integração porque o comércio bilateral entre os dois maiores parceiros continuou crescendo a taxas superiores a 20% ao ano até 1997.

O ano de 1998 revela os primeiros sinais de uma crise que se anunciava muito antes. O recuo nos fluxos de comércio entre a Argentina e o Brasil só não foi tomado como prenúncio maior do esgotamento do processo de integração porque o intercâmbio com terceiros países caiu ainda mais, o que aumentou a participação relativa do MERCOSUL como mercado de destino das exportações dos dois países. A contrapartida deste fato, do lado argentino, foram as manifestações que apontavam para o risco da chamada "Brasil-dependência".

A crise do mercado financeiro internacional e a retração da oferta de crédito que se seguiram à moratória russa adicionaram gravidade a um cenário já então consensualmente descrito como "preocupante". Não bastasse a conturbada mudança do regime cambial, a alteração de curso na política econômica brasileira afetou diretamente a competitividade relativa dos países o que colocou em xeque a funcionalidade do processo de integração no longo prazo.

Transcorridos alguns meses desde a mudança do regime cambial brasileiro, tornou-se consenso a idéia de que as relações econômicas sub-regionais viveram sua mais grave crise desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Porém não há dúvida de que prevaleceu o bom senso e a disposição por parte dos

governos no sentido de não se tomarem decisões açodadas que pudessem conduzir à imposição de barreiras indiscriminadas ao comércio intra-bloco, o que, sem dúvida, poderia representar o fim do MERCOSUL.

A evolução do processo negociador após a crise cambial brasileira parece sugerir que a solução das questões de natureza comercial, principal item da agenda de negociação do MERCOSUL até o presente, passará a dividir espaço com a discussão sobre a harmonização de políticas macroeconômicas entre os países.

Apesar de todas as iniciativas no sentido de incluir na agenda de negociação do MERCOSUL o tema da coordenação de políticas macroeconômicas não se pode afirmar que os impactos da mudança do regime cambial brasileiro sobre os parceiros tenham sido superados. Uma desvalorização efetiva do real, até o final do ano, da ordem de 30%, combinada com a redução da absorção doméstica da economia brasileira, deverá produzir uma reviravolta no intercâmbio comercial do Brasil com os países do MERCOSUL. Mais importantes serão os impactos sobre as economias menores -o Paraguai e o Uruguai- que concentram no bloco parcela significativa das suas vendas externas. Isto porque o Brasil exportará sua recessão para os demais países do bloco e o impacto será inversamente proporcional ao tamanho das economias.

Que lições extrair da crise atual? O risco de diluição do MERCOSUL é o fantasma cuja aparição manifesta-se com freqüência nos tempos de dificuldade.

Em que pontos as negociações podem avançar? No curto prazo, é imprescindível que os países ratifiquem o compromisso firmado no Tratado de Assunção de que não serão criadas, sob qualquer hipótese, barreiras ao comércio intra-bloco que possam comprometer os resultados alcançados pelo processo de integração até o momento. No entanto, regras mais precisas devem ser negociadas, especificamente no que se refere ao uso de salvaguardas comerciais, de acordos setoriais que envolvam restrição voluntária às exportações e de programas de reestruturação setorial. O objetivo seria garantir seletividade, transparência e temporalidade limitada no uso destes instrumentos, evitando que, mesmo em momentos de crise, ocorra a disseminação de barreiras não-tarifárias em âmbito intra-bloco.

No longo prazo, é preciso avançar nas tarefas relativas à consolidação da união aduaneira. O MERCOSUL opera, de fato, como um programa de integração que combina características de uma zona de livre comércio imperfeita com uma tarifa externa comum cuja aplicação não se estende a todo o universo tarifário. Este quadro é resultado de um processo premido pelo tempo e comprometido pela escassez de recursos. A existência de tais dificuldades -intrínsecas a qualquer processo de integração-, não pode, contudo, refrear iniciativas voltadas à superação dos problemas presentes. É fundamental que os negociadores reavaliem e reafirmem, como vêm fazendo, o papel estratégico do MERCOSUL e não se furem a negociar políticas e implementar as medidas necessárias, a fim de criar as condições para que as relações entre os agentes privados conduzam ao aprofundamento da integração econômica entre os países. Neste particular, a gestão coordenada das políticas microeconômicas no bloco pode prover os meios adequados para que os obstáculos remanescentes ao comércio intra-bloco possam ser eliminados e sejam criadas vantagens comparativas que resultem no aproveitamento das oportunidades geradas pelo funcionamento do mercado ampliado de forma a permitir um *upgrade* do padrão de inserção internacional das quatro economias em direção a setores que apresentem maior conteúdo tecnológico e maior dinamismo no comércio internacional.

A crise atual do MERCOSUL e seus desdobramentos devem conduzir a uma reflexão mais cuidadosa em torno da relação entre a coordenação de políticas macroeconômicas em espaços econômicos integrados e os impactos da gestão das demais políticas, de natureza microeconômica. Mesmo que, futuramente, depois de superada a atual crise, os países venham a considerar, conforme já proposto pelos presidentes dos mesmos, a implementação de mecanismos que assegurem maior coordenação de

políticas na área cambial, será imprescindível que o MERCOSUL alcance um grau mais elevado de convergência entre as políticas microeconômicas de forma a evitar que instrumentos geridos em âmbito nacional distorçam a competitividade relativa das indústrias estabelecidas nos distintos países do bloco e, conseqüentemente, inviabilizem a manutenção das paridades cambiais negociadas. De fato, nem mesmo a convergência entre desempenhos macroeconômicos pode ser suficiente para que se alcance a estabilidade das condições de concorrência se os modelos de desenvolvimento e as políticas aplicadas pelos distintos países diferirem entre si.

Por tudo isso, no momento atual em que se combina uma crise aguda com problemas de natureza estrutural há muito não resolvidos, o aprofundamento do processo de integração pode ser sinônimo de "sobrevivência". Esta parece ser, portanto, a tarefa de consolidação do MERCOSUL: apostar no seu êxito futuro implica reassumir compromissos e implementar iniciativas eficazes no presente de forma a preservar seu papel como iniciativa estratégica para o desenvolvimento econômico e social dos seus parceiros.

CAPÍTULO I. TENDÊNCIAS MACROECONÔMICAS

A. O contexto geral

O segundo semestre de 1998 assinala um ponto de inflexão na evolução macroeconômica dos países do MERCOSUL e deverá marcar, muito provavelmente, o início de uma nova fase no relacionamento entre seus sócios. A etapa inicial, que se estende desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, até a decretação de moratória russa, em agosto de 1998, deverá ser considerada, a despeito de eventuais dificuldades e tropeços, uma fase plenamente exitosa de um projeto original de criação e consolidação de um bloco comercial constituído por economias não plenamente desenvolvidas.

Houve circunstâncias, no âmbito intra-bloco e no cenário internacional, particularmente propícias para o avanço do processo de integração nessa primeira etapa. O sucesso dos planos de estabilização na Argentina, no Brasil e no Uruguai, a convergência de iniciativas de liberalização e de abertura comercial nas duas principais economias do MERCOSUL e a instituição, com *timing* e velocidades diferenciadas, de programas de reforma estrutural razoavelmente semelhantes, foram fundamentais para o estreitamento dos vínculos comerciais entre os países do bloco, mesmo na ausência de qualquer mecanismo formal de coordenação das políticas macroeconômicas.

A contribuição do contexto internacional também não pode ser menosprezada. A despeito da crise do México, em 1995, que impactou severamente a economia argentina, ou da crise asiática, detonada em meados de 1997, que repercutiu de forma mais aguda no Brasil, o cenário internacional reuniu elementos que condicionaram favoravelmente o processo de integração: a ampla disponibilidade de linhas de financiamento, taxas de juros baixas, a rápida expansão do comércio mundial e a retomada, verdadeiramente impressionante, dos fluxos de investimento direto. Os países do MERCOSUL beneficiaram-se amplamente desse contexto, tanto na fase de estabilização de suas economias como no período de implementação das mudanças de cunho mais estrutural.

A escolha da moratória russa como divisor de águas, inaugurando uma fase de incertezas e de graves dificuldades para o processo de integração no MERCOSUL, pode parecer deslocada. De fato, a crise asiática e a sua inegável contribuição para o arrefecimento do comércio mundial, o declínio no preço das *commodities* e a maior suscetibilidade dos mercados financeiros internacionais em relação às economias emergentes, foram, sem dúvida, fatores preponderantes para a sensível deterioração do cenário internacional. A crise brasileira, por sua vez, ao deprimir o principal mercado do MERCOSUL e promover uma drástica mudança nas relações de competitividade entre as economias do bloco, constituiu, obviamente, uma referência muito mais precisa e imediata para assinalar a inauguração de uma nova fase, menos favorável, do processo de integração no Cone Sul. Há, contudo, uma singular convergência de sinais negativos que são explicitados ou detonados pela crise na Rússia.

Em primeiro lugar, merecem destaque a aceleração na tendência de queda dos preços das *commodities* e o brusco declínio no ritmo de expansão de comércio mundial. A rigor, a redução nos preços internacionais das *commodities* inicia-se em 1997, antes mesmo de eclosão da crise nos países asiáticos. Com efeito, o preço da maioria das *commodities* já tinha atingido um pico no biênio 1995-96, iniciando-se em 1997 o que parecia ser mais um ciclo de preços declinantes. A brusca queda das importações promovida pelos países envolvidos na crise asiática somou-se à estagnação da economia japonesa, eventos esses que contribuíram para o enfraquecimento da demanda nos mercados de *commodities*, num período em que a oferta havia se expandido sob o estímulo dos elevados preços da fase precedente, bem como em decorrência da introdução de mudanças tecnológicas recentes. As desvalorizações cambiais promovidas pelos países asiáticos afetados pela crise contribuiu, também, para acelerar a queda dos preços de algumas *commodities* tropicais das quais são importantes produtores. Para os países do MERCOSUL, no entanto, o choque desfavorável de preços só se torna explícito em 1998, principalmente a partir do segundo trimestre desse ano, conforme atesta a evolução dos índices de preços de exportação da Argentina e do Brasil.

A perda de fôlego das exportações intra e extra-bloco, que também afetou os produtos industrializados, concentra-se no segundo semestre de 1998, coincidindo com a crise na Rússia. Nesse mesmo período, o volume comércio mundial, cujo crescimento tinha sido de 9,9% em 1997, desacelera rapidamente, encerrando o ano de 1998 com uma expansão modesta de 3,3%. Adicionalmente, o valor do comércio mundial declina em relação a 1997, fenômeno que não acontecia desde 1983. No MERCOSUL, o comércio intrazona registra seu primeiro retrocesso desde a constituição do bloco, após apresentar uma taxa de expansão anual superior a 26% no período 1991-1997. Mais grave ainda, os fluxos intra-bloco de comércio começam a registrar quedas iguais ou superiores às que ocorrem em relação a terceiros mercados, situação que se generaliza no primeiro trimestre de 1999.

Um terceiro fator, diretamente associado ao pânico que tomou conta dos mercados financeiros internacionais, surpreendidos pela moratória russa, diz respeito à contração dos fluxos de capital privado destinado aos países em desenvolvimento. As economias asiáticas em crise já vinham sendo afetadas por uma dramática redução desses fluxos desde 1997, sofrendo em 1998 uma saída líquida de capitais. No caso dos países da América Latina, o fenômeno é detonado pela crise russa, de tal maneira que no segundo semestre de 1998 a entrada bruta de capitais cai à metade de seu volume precedente, quadro que se mantém nos primeiros três meses de 1999. Os fluxos de investimento direto foram, no entanto, pouco afetados, e as previsões para a América Latina apontam para uma queda da ordem de 15% a 20% em 1999, em relação ao biênio anterior.

As restrições ao financiamento internacional privado, a queda dos preços das *commodities* e a lenta expansão do comércio mundial promoveram uma inversão de sinal nas principais variáveis macroeconômicas dos quatro países do MERCOSUL, mesmo antes do aprofundamento da crise no Brasil. De fato, além da deterioração do quadro no setor externo, o nível de atividade declina bruscamente em meados de 1998, de tal maneira que, em fins desse ano, o registro de taxas de crescimento negativas (Argentina, Brasil, Paraguai) ou declinantes (Uruguai) torna-se generalizado. Trata-se de fato inédito na evolução econômica do MERCOSUL, pois até então seus membros nunca tinham experimentado uma fase de contração simultânea no nível da atividade de suas economias.

A crise cambial brasileira contribuiu, sem dúvida, para o agravamento do cenário econômico intra-bloco. No entanto, cabe enfatizar o fato de que a redução do comércio intrazona e a queda generalizada da atividade econômica precederam a fase mais aguda da crise, que culminou, no início de 1999, com a mudança do regime cambial no Brasil.

À luz da evolução da economia brasileira no primeiro semestre de 1999 surpreende constatar, inclusive, que muitas das previsões elaboradas sob o pressuposto de que o programa acertado com o FMI em fins de 1998 seria capaz de esvaziar a crise, poderão se mostrar, apesar de tudo, bastante acertadas. É o caso do resultado das contas públicas, da evolução da atividade econômica e do saldo da balança comercial, variáveis para as quais as projeções dos analistas, em meados de 1999, pouco diferem das que vigoravam seis meses atrás.¹ Sob essa ótica é possível afirmar que a principal consequência da crise cambial brasileira ainda não aconteceu, uma vez que os efeitos da significativa mudança nas paridades cambiais do Brasil com os demais sócios do MERCOSUL mostram-se, por enquanto, muito tênues.

¹ Em dezembro de 1998, um mês antes da mudança do regime cambial, a Confederação Nacional da Indústria trabalhava com o seguinte cenário referencial: redução do PIB de -1,5%, declínio da produção industrial de -3,0%, saldo comercial negativo de US\$ -1,0 bilhão e superávit público primário de 2% do PIB. Seis meses depois, o cenário era o seguinte: queda de -0,5% do PIB, redução de -1,2% da produção industrial, saldo comercial positivo de US\$ 1,0 bilhão e superávit público primário 3,0% do PIB (CNI [1998 e 1999]).

A fase de bonança para as economias do MERCOSUL encerra-se, portanto, em face dos desdobramentos das crises asiática e russa. A perda de dinamismo do comércio intra e extra-bloco, bem como a retração do nível de atividade e de emprego resultaram de mudanças promovidas por esses eventos. A etapa atual inicia-se com a adoção de um novo regime cambial no Brasil, cujo principal efeito, até o momento, tem sido a desvalorização da moeda brasileira em uma magnitude superior a 30% em termos reais. Esse é um fato econômico novo, de inegável importância para o futuro do projeto de integração, pois seus impactos sobre os fluxos de comércio intrazona não deixarão de acontecer. Outro fato, ainda que de cunho político, mas também com forte potencial para afetar o cenário econômico regional, decorrerá do comportamento da economia argentina na atual fase eleitoral, bem como dos próprios resultados do processo eleitoral. A agenda do MERCOSUL será moldada, no futuro imediato, por ambos os eventos.

B. O desempenho macroeconômico no segundo semestre de 1998 e na primeira metade de 1999

Atividade econômica e emprego

Em 1998, o produto bruto intra-bloco registrou um crescimento modesto de apenas 1,2%, o que representa uma queda de mais de 3,5 pontos percentuais em relação ao comportamento observado em 1997 (4,9%).² A estagnação da economia brasileira (0,1%) foi fundamental para esse desempenho, pois tanto a Argentina (3,9%) como o Uruguai (4,5%) tiveram uma evolução bastante mais satisfatória. Note-se, contudo, que mesmo as duas economias de melhor desempenho em 1998 registraram, ainda assim, taxas de crescimento inferiores às alcançadas no ano anterior (Tabela I.1). A redução do ritmo de crescimento em 1998 foi, portanto, generalizada.

² As taxas médias intra-bloco de produto e inflação, mencionadas foram derivadas a partir das seguintes ponderações: Argentina (0,2610); Brasil (0,7126); Paraguai (0,0078) e Uruguai (0,0186).

TABELA I.1
INDICADORES MACROECONÔMICOS

INDICADORES	ARGENTINA				BRASIL				PARAGUAI				URUGUAI				
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	
NÍVEL DE ATIVIDADE																	
PIB - Total	(% anual)	-2,8	5,5	8,1	-3,9	4,2	2,8	3,7	0,1	4,7	1,3	2,6	-0,5	-1,8	5,3	5,1	4,5
Produção industrial	(% anual)	-6,7	5,2	10,2	0,8	1,8	1,8	3,9	-2,3	3,0	-2,2	-0,2	0,0	-3,1	4,8	5,6	s.d
Investimento interno bruto fixo	(% do PIB)	18,3	18,9	20,6	21,1	20,6	20,5	21,5	20,8	13,6	13,7	13,9	s.d	16,1	15,0	15,3	s.d
Taxa de desemprego	(%)	16,6	17,3	13,7	12,4	4,6	5,4	5,7	7,6	5,3	8,2	7,1	14,3	10,3	11,9	11,5	10,2
PREÇOS E TAXA DE CÂMBIO																	
IPC	(% dez./dez.)	1,6	0,1	0,3	0,7	22,0	9,1	4,3	2,5	13,4	9,8	6,2	14,6	35,4	24,3	15,2	8,6
Taxa de câmbio nominal	(% dez./dez.)	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	7,1	7,4	8,3	2,8	6,7	8,7	24,2	26,5	22,7	15,2	8,1
SETOR PÚBLICO E TAXA DE JUROS																	
Déficit (-) do setor público	(% do PIB)	-0,6	-2,2	-1,6	-1,4	-7,2	-5,9	-6,1	-8,0	-0,3	-0,8	-0,3	-1,5	-1,2	-1,1	-1,0	-0,8
Taxa de juros passiva	(% ao ano)	9,5	6,2	6,6	6,8	53,1	27,1	24,7	28,6	15,8	12,8	8,8	6,7	38,2	28,1	19,6	15,1
SETOR EXTERNO																	
Exportações	(% anual)	32,1	13,6	9,9	-0,8	6,8	2,7	11,0	-3,5	23,6	-5,4	-9,9	-6,2	12,2	14,0	13,6	-0,0
Importações	(% anual)	-6,7	18,5	28,1	3,1	50,0	7,3	15,1	-6,2	23,6	-2,5	-3,8	-13,2	4,3	15,7	11,7	2,6
Transações correntes	(% do PIB)	-2,0	-2,5	-4,3	-5,1	-2,5	-3,1	-4,2	-4,5	-4,1	-3,3	-6,7	-2,8	-1,2	-1,2	-1,6	-2,1
BALANÇO DE PAGAMENTOS																	
Exportações	(US\$ bilhões FOB)	21,2	24,0	26,4	26,2	46,5	47,7	53,0	51,1	4,2	4,0	3,6	3,4	2,1	2,4	2,8	2,8
Importações	(US\$ bilhões FOB)	18,8	22,3	28,6	29,4	49,7	53,3	61,3	57,5	4,5	4,4	4,2	3,6	2,7	3,1	3,5	3,6
Balança comercial	(US\$ bilhões)	2,4	1,8	-2,1	-3,2	-3,1	-5,5	-8,4	-6,4	-0,3	-0,4	-0,6	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,8
Transações correntes	(US\$ bilhões)	-4,9	-6,5	-12,0	-14,7	-17,8	-24,3	-33,3	-35,1	-0,4	-0,3	-0,6	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4
Investimento externo direto	(US\$ bilhões)	5,3	6,5	8,1	5,7	4,3	9,9	17,1	26,1	0,16	0,25	0,22	0,24	0,16	0,14	0,16	0,16
Dívida externa total bruta	(US\$ bilhões)	98,5	109,8	124,3	139,3	159,3	179,9	192,9	235,1	1,3	1,3	1,4	1,6	10,4	11,6	12,6	s.d
Reservas Internacionais	(US\$ bilhões)	18,5	21,5	24,3	26,5	51,8	60,1	51,4	44,6	1,1	1,1	0,8	0,9	1,8	1,9	2,1	2,4
MEMORANDUM																	
PIB	(US\$ bilhões)	243,2	256,6	277,4	288,2	705,4	775,4	804,1	786,6	9,0	9,7	9,6	8,6	18,0	19,1	19,8	20,5

Nota: As contas externas e de balanço de pagamentos do Paraguai incluem as importações registradas e as reexportações, conforme informado pelo BCP.

Fontes: Argentina: MOSP, *Informe Económico*, abril de 1999 e CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julho de 1999.

Brasil: FGV, *Conjuntura Econômica*, junho de 1999 e IPEA, *Boletim Conjuntural*, abril de 1999.

Paraguai: Banco Central del Paraguay; Sain/MF, *Nota sobre la economía paraguaya*, diciembre de 1998; e CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julho de 1999.

Uruguai: Instituto de Economía, Universidad de la República; Sain/MF, *Nota sobre la economía uruguaya*, octubre 1998 e BID, *Country assessment*, 1999.

A rigor, o mesmo padrão pode ser observado no resto da América Latina. De fato, dez dos onze países que constituem a ALADI apresentaram, em 1998, taxas de crescimento econômico inferiores às registradas em 1997. Para o conjunto desses países, o declínio foi também superior a 3 pontos percentuais, valor que não se altera mesmo excluindo-se o Brasil.

Argentina. Até meados de 1998, a economia argentina manteve as elevadas taxas de crescimento que vinham caracterizando a sua evolução após a recessão promovida pela crise mexicana. Em fins do primeiro semestre de 1998, os sinais que apontavam para uma suave desaceleração da produção industrial eram, contudo, evidentes. Dois fatores aceleraram a queda: a elevação da taxa de juros, em decorrência da moratória na Rússia, e a perda de fôlego das exportações industriais. O declínio da produção industrial foi muito significativo: após crescer a uma taxa de 6,5% no primeiro semestre, a indústria expandiu-se a uma taxa de 0,2% no período julho-setembro e registrou uma queda de -5,1% no último trimestre do ano. Os segmentos industriais mais sensíveis à variação da taxa de juros e ao aumento do custo de financiamento -como os bens de consumo duráveis, os materiais de construção e os automóveis- foram os mais afetados. No quarto trimestre de 1998, o PIB trimestral já acusava uma variação negativa em relação a 1997 e, no primeiro trimestre de 1999, a gravidade do quadro recessivo tornou-se evidente, pois o PIB caiu 3,0% em relação ao mesmo período do ano anterior (Tabela I.2).

TABELA I.2
ARGENTINA: PIB TRIMESTRAL

Varição (%) sobre mesmo período do ano anterior

Setores	Ano 1997	I/98	II/98	III/98	IV/98	Ano 1998	I/99
PIB-Total	8,1	6,4	6,7	3,3	-0,6	3,9	-3,0

Fonte: CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julho de 1999.

A progressiva deterioração do ambiente econômico em 1999 é registrada pela evolução mensal da produção industrial, que, no acumulado até maio, apontava para uma queda de 9,5% em relação ao mesmo período do ano anterior (Tabela I.3). Segmentos industriais de expressão, como a indústria automobilística, a metal-mecânica ou a de papel e celulose acumulavam, porém, quedas muito mais significativas, que oscilavam entre 20% e 50% em relação ao ano 1998.

TABELA I.3
ARGENTINA: ESTIMADOR MENSAL INDUSTRIAL (EMI)

Variações mensais no período maio/98 a maio/99

Varição %	05/98	06/98	07/98	08/98	09/98	10/98	11/98	12/98	01/99	02/99	03/99	04/99	05/99
S/igual mês do ano anterior	2,5	7,3	0,9	0,5	-1,5	-6,4	-2,4	-6,8	-6,1	-8,1	-10,9	-11,4	-10,2
Acumulada no ano	6,7	6,8	5,9	5,1	4,3	3,1	2,6	1,8	-6,1	-7,1	-8,5	-9,3	-9,5

Fonte: INDEC, junho de 1999.

No que tange ao desemprego, a expectativa era de reversão da suave curva descendente observada nos dois últimos anos (Tabela I.1).

Brasil. No segundo semestre de 1998, a economia brasileira mostrou uma evolução bastante semelhante à da economia argentina, ainda que partindo de um nível de atividade econômica significativamente inferior. O mergulho recessivo adquiriu, portanto, tons mais graves, e em fins de 1998 a economia já acumulava dois trimestres sucessivos com taxa de crescimento negativa (Tabela I.4). No primeiro trimestre de 1999, o PIB acusou, mais uma vez, variação negativa (-1,0%) em relação ao mesmo período de 1998, mas surpreendentemente registrou também um crescimento de 1,0%, em termos dessazonalizados, em relação ao trimestre precedente. Essa constatação é que alimenta as expectativas moderadamente otimistas em relação ao desempenho da economia brasileira na segunda metade de 1999 (Tabela I.4).

TABELA I.4
BRASIL: PIB TRIMESTRAL
Variação (%) sobre o mesmo período do ano anterior

SETORES	Ano 1997	I/98	II/98	III/98	IV/98	Ano 1998	I/99
Agropecuária	2,7	-1,6	8,1	-0,3	-6,9	0,3	9,2
Indústria	5,5	1,6	1,0	-1,8	-4,2	-0,9	-4,6
Serviços	1,2	0,9	1,0	1,0	-0,0	0,7	-0,2
PIB-Total	3,7	1,0	1,6	-0,1	-2,0	0,1	-1,0

Fonte: IBGE.

Os dados mais recentes, relativos à evolução da atividade industrial até o mês de maio sugerem, contudo, maior cautela. De fato, nos primeiros cinco meses do ano a indústria brasileira acumula uma queda da ordem de 3,5% em relação ao mesmo período de 1998, e as séries dessazonalizadas ainda não acusam nenhuma tendência firme de recuperação. Vale ainda destacar que, até o mês de junho, as exportações não tinham ainda respondido ao forte estímulo proporcionado pela desvalorização cambial. Em matéria de registros estatísticos, portanto, os sinais mais otimistas se restringem ao espetacular crescimento da agricultura no primeiro trimestre do ano (9,2%) e à ligeira queda observada nos serviços (-0,2%), muito inferior que a esperada.

Uruguai e Paraguai. As economias dos sócios menores do MERCOSUL são significativamente mais abertas que as da Argentina e do Brasil. Não surpreende, portanto, que a deterioração dos cenários intra-bloco e internacional, a partir de meados de 1998, tenha imposto severas restrições ao seu crescimento. À queda do preço das *commodities* (algodão, soja, lã) somou-se, no segundo semestre do ano, o enfraquecimento da demanda brasileira, principal mercado de exportação para as duas economias. No caso da economia uruguaia, o crescimento registrado em 1998 foi, ainda, bastante satisfatório (4,5%), mas no início de 1999 o nível de atividade caiu bruscamente, de tal maneira que os dados preliminares do primeiro trimestre de 1999 já apontam para uma queda do PIB de 1,0% em relação ao mesmo período do ano anterior, e para um declínio ainda mais acentuado (-6,1%) da produção industrial. A economia paraguaia, por sua vez, mantém-se relativamente estagnada desde 1996 (Tabela I.1). Em 1998, a queda de 0,5% do PIB explica-se não apenas pelo desfavorável cenário externo, mas também pela instabilidade política e pelos problemas remanescentes no sistema financeiro.

Inflação

Em 1998, a taxa média de inflação no MERCOSUL, medida pelos índices de preços ao consumidor, registrou mais uma redução, caindo de 3,5% para 2,2%. O Paraguai foi o único país a registrar um retrocesso verdadeiramente significativo, pois o índice de inflação mais que dobrou, passando de 6,2% em

1997 para 14,6% em 1998. A desvalorização da taxa de câmbio (24,2%), os reajustes nas tarifas públicas e no salário mínimo, além do incremento nos preços dos alimentos em virtude de fenômenos climáticos ("El Niño") explicam esse desempenho desfavorável da inflação paraguaia. É preciso destacar, no entanto, que o ritmo de variação dos preços foi decrescente ao longo do ano, de tal maneira que no primeiro trimestre de 1999 o quadro já era de deflação (variação de -3,5% em relação ao primeiro trimestre de 1998).

No primeiro semestre de 1999, a Argentina registrava deflação, enquanto no Uruguai a variação acumulada dos preços alcançava apenas 2,2%, antecipando mais uma redução da inflação para o ano em curso. O fato verdadeiramente surpreendente é, contudo, o comportamento dos índices inflacionários no Brasil. Em fins de junho, a taxa de câmbio acumulava uma desvalorização nominal um pouco inferior a 50%, enquanto os índices inflacionários oscilavam entre 2,5% e 4,5%, no caso dos preços ao consumidor, e entre 9% e 12%, no caso dos preços atacadistas. A elevação dos índices de preços, em decorrência da desvalorização cambial promovida em início de janeiro, se concentrou nos meses de fevereiro e março. A partir de então, a maioria dos índices tem registrado aumentos mensais entre 0,5% e 0,6%, verificando-se, inclusive, em alguns casos, variações negativas (deflação).

TABELA I.5
BRASIL: EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DE PREÇOS AO CONSUMIDOR
Período janeiro-junho de 1999 - Variação (%) mensal

Índices de preços	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Variação acumulada até junho
IPC (FIPE)	0,50	1,41	0,56	0,47	-0,37	-0,08	2,51
IPCA (IBGE)	0,70	1,05	1,10	0,56	0,30	0,19	3,96
IPC-DI (FGV)	0,64	1,41	0,95	0,52	0,08	0,65	4,33

Nota: O IPCA (Índice de preços ao consumidor amplo), calculado pelo IBGE, é o índice escolhido pelo Banco Central do Brasil para balizar sua política de *inflation targeting*. A meta para 1999 é de uma variação de 8% desse índice.

Fonte: FIPE, IBGE e FGV.

No bimestre julho-agosto, a inflação deverá mostrar alguma tendência de alta devido aos aumentos de algumas tarifas e, principalmente, aos combustíveis. Contudo, a expectativa para 1999 continua sendo de índices inflacionários relativamente baixos, oscilando entre 6,5% e 8,5% para os preços ao consumidor.

O baixo coeficiente de repasse da desvalorização cambial aos preços tem muitas explicações, além, obviamente, do dismantelamento generalizado dos mecanismos formais de indexação ocorrido após a estabilização: (i) o clima recessivo; (ii) os baixos preços das *commodities* industriais e o excelente resultado da safra agrícola; (iii) a existência de um ambiente competitivo; e, (iv) a experiência adquirida pelos consumidores após cinco anos de estabilidade.

Setor externo

Há traços comuns no comportamento do setor externo das economias do MERCOSUL em 1998 e, também, no primeiro semestre de 1999. Em primeiro lugar, todos os sócios experimentaram taxas de crescimento negativas das exportações nesse período. Para a Argentina, o Brasil e o Uruguai, isso significou uma reversão particularmente intensa, dado que em 1997 as vendas externas dos três sócios tinham crescido a taxas positivas de dois dígitos, ou perto disso (Tabela I.1). No tocante às importações, verificou-se uma queda drástica no ritmo de crescimento das compras externas ou uma

contração no caso do Brasil. No caso do Paraguai, a tendência é a mesma, mas tanto suas exportações como suas importações já vinham apresentando taxas de crescimento negativas em 1997.

Note-se, ainda, que a contração simultânea das exportações e importações produz impactos diferenciados sobre a balança comercial dos quatro países, aumentando o déficit no caso da Argentina e do Uruguai e reduzindo o saldo negativo no caso do Brasil e do Paraguai (Tabela I.1). A despeito dessa assimetria, a balança comercial permanece deficitária nos quatro países e agrava-se o desequilíbrio do saldo em transações correntes em três deles: na Argentina, no Brasil e no Uruguai (Tabela I.1). A deterioração do saldo em transações correntes no Brasil é inteiramente explicada pelo aumento no déficit na conta de serviços, principalmente dos serviços de fatores (juros, lucros e dividendos), fenômeno que também se observa no balanço de pagamentos da Argentina.

O aspecto verdadeiramente singular na evolução do setor externo dos países do Cone Sul no último ano é, sem dúvida, a abrupta reversão na tendência de crescimento de suas exportações. Os fatores determinantes desse desempenho, conforme já mencionado, foram a redução no ritmo de expansão do comércio mundial -de 9,9% em 1997 para 3,3% em 1998- e a queda no preço das *commodities*. É importante, contudo, destacar a intensidade do choque negativo de preços experimentado pelas economias do MERCOSUL, conforme registrado pelos índices de preços de exportação dos dois principais sócios³ (Tabela I.6).

TABELA I.6
ARGENTINA E BRASIL: ÍNDICES DE PREÇO DE EXPORTAÇÃO E TERMOS DE TROCA

Período	ARGENTINA (Base 1993=100)				Termos de Troca	BRASIL (Base 1996=100)			
	Índices de preço de exportação					Índices de preço de exportação			
	Total	Primários	MOA	Comb.	Total	Total	Básicos	Semimanuf.	Total
1996	115,9	135,8	108,6	120,4	109,8	100,0	100,0	100,0	100,0
1997	111,7	121,1	109,5	112,4	108,3	100,7	108,0	98,5	94,7
1998	101,2	106,4	101,0	78,8	103,7	93,9	90,7	91,0	93,5
1/98	103,8	107,4	105,7	85,8	102,5	99,0	103,7	97,0	97,2
1/99	90,6	99,1	89,0	62,4	97,0	86,9	82,8	77,7	80,9

Fonte: INDEC e FUNCEX.

Note-se, nesse sentido, que a queda dos preços de exportação entre 1997 e 1998 é bastante semelhante para os dois países: a Argentina registra quedas de 12,1% e de 7,8% nos preços de suas exportações de produtos primários e de manufaturas de origem agropecuária, respectivamente, enquanto no Brasil as reduções são de 16,0% no preço dos produtos básicos e de 7,6% no preço dos semimanufaturados. Os termos de troca sofrem maior deterioração na Argentina (-4,2%) que no Brasil (-1,3%), em virtude de pelo menos três fatores: (i) a maior participação dos produtos industrializados na pauta brasileira; (ii) a maior

³ Além do índice de preços total (ou nível geral) de ambos os países, foram selecionados os índices preços dos produtos primários, das manufaturas de origem agropecuária (MOA) e dos combustíveis, no caso da Argentina, e dos produtos básicos e semimanufaturados, no caso do Brasil. Esses índices são os que melhor captam o efeito da queda nos preços das *commodities*. A relação de trocas é baseada no quociente entre os índices totais de exportação e importação, abrangendo toda a pauta, inclusive os produtos industrializados.

participação dos combustíveis na pauta Argentina, sendo que seus preços se reduzem em quase 30%, entre 1997 e 1998; e (iii) a diferente evolução dos preços de importação nos dois países.

É importante enfatizar que o declínio dos preços de exportação se intensifica no segundo semestre de 1998, agravando-se ainda mais em 1999. No caso do Brasil, os índices de preços de abril e maio são ainda inferiores aos do primeiro trimestre do ano.

Finalmente, é preciso destacar, mais uma vez, a importância da mudança do regime cambial brasileiro, que resultou numa desvalorização nominal da ordem de 45% em relação a dólar americano, conforme as últimas cotações (junho de 1999). Até o mês de maio, o impacto da desvalorização nas exportações brasileiras ainda não se fazia sentir: de fato, as exportações totais caem 14% nesse período, sendo que o declínio das vendas para os países do MERCOSUL é exatamente o dobro (28,6%). Do lado das importações, no entanto, o impacto da desvalorização é significativo e prejudica, particularmente, os sócios do bloco: no acumulado até o mês de maio, as importações totais reduziram-se em quase 20%, mas as compras oriundas do MERCOSUL registraram uma queda da ordem de 30%. É inegável que a mudança de preços relativos tem afetado o comércio de importação, haja vista que a redução do PIB foi de apenas 1% no primeiro trimestre do ano.

Perspectivas

Três fatores parecem condicionar de maneira significativa o cenário prospectivo para as economias do MERCOSUL no restante do ano: (i) a evolução do comércio mundial e dos preços das *commodities*; (ii) a recuperação da economia brasileira; e (iii) a reação dos mercados financeiros às vicissitudes da conjuntura eleitoral na Argentina (Tabela I.7).

No que tange à conjuntura internacional, as mais recentes previsões do FMI para o ano em curso apontam para uma modesta expansão do volume do comércio mundial (3,8%) e para uma redução nos preços das *commodities* (-4,0%, excluído o petróleo). O desempenho exportador do MERCOSUL, bem como a evolução dos preços das exportações, conforme acima comentado, vem confirmando essas previsões. Adicionalmente, alguns importantes parceiros comerciais latino-americanos (Chile e Venezuela) e extra-bloco (China) têm reduzido dramaticamente suas importações do MERCOSUL.

TABELA I.7
ARGENTINA E BRASIL: PROJEÇÕES PARA O ANO 1999

INDICADOR	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAI		URUGUAI	
	Efetivo 1998	Projetado 1999	Efetivo 1998	Projetado 1999	Efetivo 1998	Projetado 1999	Efetivo 1998	Projetado 1999
PIB - Total (% anual)	3,9	-2,5	0,1	-1,0	-0,5	-1,5	4,5	-0,9
Inflação (% dez./dez.)	0,7	-0,6	2,5	7,5	14,6	14,0	8,6	6,5
Déficit Público * (% do PIB)	-1,4	-1,5	0,0	3,0	-1,5	nd	-0,8	nd
Exportação (US\$ 10 ⁹)	26,2	23,6	51,1	50,6	3,4	nd	2,8	nd
Importação (US\$ 10 ⁹)	29,4	26,5	57,5	49,1	3,6	nd	3,6	nd
Saldo Comercial (US\$ 10 ⁹)	-3,2	-2,9	-6,4	1,5	-0,3	nd	-0,8	nd
Trans. Correntes (US\$ 10 ⁹)	-14,7	-13,5	-35,1	23,5	-0,2	nd	-0,4	nd

Nota: * O conceito de déficit público, no caso do Brasil, é o de déficit primário. O déficit nominal previsto para 1999 é de -9,5%.

Fonte: Argentina, Paraguai, Uruguai: *Latin American Consensus Forecasts* (junho, 1999).
Brasil: Projeção dos autores.

No que diz respeito à recuperação da economia brasileira, não é improvável que o último trimestre de 1999 registre taxas de crescimento positivas em relação a 1998. Essa é, de fato, a hipótese implícita na maioria das projeções elaboradas recentemente. Os indicadores industriais divulgados no final do primeiro semestre de 1999 não permitem descartar, porém, a eventualidade de uma retomada mais vagarosa.

Finalmente, a reação dos mercados financeiros às alternativas do processo eleitoral argentino é de difícil previsão. Em todo caso, convém considerar um quadro de certo nervosismo, conforme já verificado em fins do primeiro semestre do ano.

Em síntese, é quase certo que os quatro parceiros do MERCOSUL deverão registrar taxas de crescimento negativas e significativa contração do comércio intra e extra-bloco em 1999. Todavia, não se pode descartar de todo a possibilidade de uma recuperação da economia brasileira suficientemente rápida capaz de amenizar os efeitos da desvalorização cambial, quando eles de fato passem a acontecer. Esse é um cenário desejável, porém bastante incerto.

CAPÍTULO II. EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO E DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

A. Os fluxos de comércio: evolução no período recente

Entre 1991 e 1997, os fluxos de comércio intra-bloco crescem a um ritmo verdadeiramente impressionante de 26,2% ao ano (Tabela II.1). No mesmo período, contudo, as exportações extra-bloco registram uma expansão relativamente modesta de apenas 7,4% ao ano. Este crescimento, inclusive, é um pouco inferior ao verificado para as exportações mundiais. Em consequência, a participação do MERCOSUL no comércio mundial permanece inalterada, ou mesmo apresenta ligeiro decréscimo, enquanto que os fluxos intrazona mais do que dobram a sua participação nas exportações totais do bloco, passando de 11,1% em 1991 para 24,8% em 1997. Pelo lado das importações, por sua vez, três aspectos merecem destaque: o inquestionável avanço do processo de integração comercial entre os sócios, a crescente interdependência de suas economias e, de forma menos favorável, o relativo insucesso do MERCOSUL no sentido de melhorar a sua inserção exportadora na economia mundial.

TABELA II.1
COMÉRCIO INTRA E EXTRA-MERCOSUL
(anos selecionados - em US\$ milhões)

Discriminação		1991	1993	1995	1997*	1998**	Crescimento (% ao ano)	
							1991-1997	1997-1998
EXPORTAÇÕES								
Totais	(US\$ milhões)	45.911	54.162	70.401	83.210	81.208	10,4	-2,4
Intra-MERCOSUL	(%)	11,1	18,5	20,4	24,8	25,0	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUL	(%)	88,9	81,5	79,6	75,2	75,0	7,4	-2,6
IMPORTAÇÕES								
Totais	(US\$ milhões)	32.140	47.823	75.311	96.740	93.204	20,2	-3,7
Intra-MERCOSUL	(%)	15,9	19,6	18,7	20,7	20,7	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUL	(%)	84,1	80,4	81,3	79,3	79,3	18,8	-4,2
VOLUME DE COMÉRCIO								
Totais	(US\$ milhões)	78.051	101.985	145.712	179.950	174.412	14,9	-3,1
Intra-MERCOSUL	(%)	13,1	19,1	19,5	23,0	23,3	26,2	-1,8
Extra-MERCOSUL	(%)	86,9	80,9	80,5	77,0	76,7	12,6	-3,5
SALDO COMERCIAL								
Extra-MERCOSUL	(US\$ 10 ⁶)	13.771	6.340	-4.910	-13.530	-11.996		

Notas: * Preliminar e **Estimado. Excluem-se, no caso do Paraguai, as exportações e importações não registradas.

Fonte: BID (Dados 1990-1996). INDEC, SECEX, BCP e BCU (Dados 1997-1998).

Examinado o lado das importações, observa-se que o diferencial no ritmo de crescimento dos fluxos intra e extrazona é bastante mais reduzido, pois as importações extra-MERCOSUL evoluem a uma taxa, também notável, de 18,8% ao ano. A participação dos fluxos intrazona nas importações totais do bloco cresce, portanto, de forma bem menos espetacular, passando de 15,9% em 1991 para 20,7% em 1997.

Sob essa ótica, o balanço do processo de integração ainda é muito positivo, mas há outros aspectos a destacar. O principal deles é, sem dúvida, o impressionante aumento das importações nos quatro países membros do MERCOSUL ocorrido na primeira metade da década de 90, em decorrência dos processos de liberalização comercial promovidos, em curto espaço de tempo, pelos países do MERCOSUL. A abertura do mercado propiciou o espetacular crescimento das exportações com destino a MERCOSUL tanto para os membros do bloco como para os demais parceiros comerciais, possibilitando a ambos um desempenho exportador nessa região largamente superior ao registrado em outros mercados do planeta.

É óbvio, portanto, que uma eventual contração das importações intra-bloco, como a verificada a partir de meados de 1998, não poderia deixar de afetar, concomitantemente, as exportações dos membros do bloco e contribuir, para estreitar os diferenciais entre os fluxos de exportação intra e extrazona. De fato, foi isso que ocorreu, registrando-se em 1998 uma queda simultânea de exportações e importações e uma evolução pouco diferenciada entre os fluxos intra e extrazona (Tabela II.1).

Em 1999, o quadro agrava-se ainda mais, pois a redução dos fluxos comerciais, tanto de exportação como de importação, torna-se mais acentuada e, pela primeira vez, os fluxos intrazona são os mais prejudicados (Tabela II.2).

TABELA II. 2
COMÉRCIO INTRA E EXTRA-MERCOSUL
(Janeiro-Abril 1999)

Discriminação	Janeiro-Abril 1999-1998 (Variação %)	
EXPORTAÇÕES		
Totais		-15,8%
Intra-MERCOSUL		-28,1%
Extra-MERCOSUL		-11,8%
IMPORTAÇÕES		
Totais		-22,2%
Intra-MERCOSUL		-28,1%
Extra-MERCOSUL		-20,6%
SALDO COMERCIAL (EXTRA-MERCOSUL)		
Janeiro-Maio 1998	(US\$ 10 ⁶)	-4.656
Janeiro-Maio 1999	(US\$ 10 ⁶)	-1.956

Fonte: CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julho 1999.

O declínio das exportações intra-bloco em magnitude superior ao das exportações extrazona, suscita poucos questionamentos. A recessão no MERCOSUL é bastante severa, além de generalizada, induzindo os exportadores a procurar outros mercados, tradicionais ou não. Nesse sentido, os dois sócios maiores tem tido algum sucesso: de fato, no período janeiro-maio o Brasil expandiu suas exportações para os EUA (produtos básicos e industrializados) e para o Oriente Médio (produtos básicos e semimanufaturados), enquanto que a Argentina aumentou suas exportações principalmente para a UE (Tabela II.3).

TABELA II.3
ARGENTINA E BRASIL: EXPORTAÇÃO SEGUNDO REGIÕES E CATEGORIAS DE PRODUTOS
(Janeiro-Maio 1999)

Categorias e Mercados de Destino	ARGENTINA			BRASIL		
	Janeiro-Maio 1999 (US\$ 10 ⁶)	Part.(%)	Var % 1999-1998	Janeiro-Maio 1999 (US\$ 10 ⁶)	Part.(%)	Var % 1999-1998
Exportação Total	9.520	100,0	-13,0	18.133	100,0	-14,0
Primários/Básicos	2.758	100,0	-14,0	4.552	100,0	-13,7
MERCOSUL		22,7	-10,0		3,4	-36,1
UE		35,5	16,0		54,8	-9,8
EUA		8,0	23,0		8,5	10,6
Ásia		12,8	2,9		17,6	-29,0
Resto		21,0	-50,0		15,7	-9,5
MOA/Semimanufaturados	3.289	100,0	4,0	3.023	100,0	-9,5
MERCOSUL		14,0	-20,0		2,8	-29,5
UE		28,1	23,0		28,3	-15,0
EUA		10,4	-5,0		25,3	-9,4
Ásia		8,3	-15,0		23,2	0,9
Resto		39,2	11,6		20,4	-8,5
MOI/Industrializados	2.574	100,0	-26,0	10.215	100,0	-16,0
MERCOSUL		51,5	-37,0		23,0	-28,4
UE		10,2	40,0		21,6	-5,2
EUA		14,8	-7,0		27,9	4,8
Ásia		3,4	20,0		5,7	6,4
Resto		20,1	-28,0		21,8	-32,3
Combustíveis	829	100,0	-17,0			
MERCOSUL		35,2	-19,0			
Resto		64,8	-16,0			

Fonte: SECEX e INDEC.

A razão para a queda mais acentuada das importações intra-bloco relativamente às extra-bloco é, contudo, menos óbvia e mais preocupante, pois sugere uma discriminação negativa em prejuízo dos sócios do bloco. O diferencial, contudo, parece explicar-se, em boa medida, em virtude da elevada participação do comércio automotivo -setor fortemente afetado pela crise recessiva- nos fluxos intrazona.

TABELA II.4
VEÍCULOS E AUTOPEÇAS NO COMÉRCIO INTRAZONA
(evolução no período Janeiro-Abril de 1999)

	Variação (%) s/ ano anterior
Comércio do setor automotivo	-48,8
Demais setores	-22,0
Comércio intrazona total	-28,2

Fonte: CEI, *Panorama del MERCOSUR*, julho de 1999.

De fato, em 1998 o comércio automotivo respondia por cerca de $\frac{1}{4}$ do comércio intrazona, enquanto no primeiro quadrimestre de 1999 essa participação tinha se reduzido para $\frac{1}{6}$ do comércio intra-bloco. Excluindo-se o comércio automotivo, a redução dos fluxos intrazona mostra-se equivalente à dos fluxos extrazona, apresentando ambos uma contração da ordem de 21% a 22% (Tabelas II.2 e II.4).

Por último, cabe destacar que a recuperação dos fluxos de comércio intra-bloco no que resta do ano afigura-se improvável. No mês de maio, as exportações brasileiras para o MERCOSUL assinalavam uma queda de 26,5%, mais de cinco vezes superior à retração das exportações totais (-4,8%). No mesmo mês, as importações brasileiras oriundas do MERCOSUL registravam queda de 30%, enquanto as importações totais declinavam menos de 20%.

B. Os fluxos de investimento no MERCOSUL: evolução e tendências

A consolidação do MERCOSUL tem gerado um intenso processo de novos investimentos e de reestruturação patrimonial entre as empresas instaladas no MERCOSUL. A ampliação do mercado e o potencial de crescimento da demanda constituem os principais fatores explicativos da expansão dos investimentos voltados para o mercado intra-bloco. Em geral, as grandes empresas nacionais e as empresas transnacionais que operavam a partir de bases produtivas instaladas em dois ou mais países do bloco, adotaram ações voltadas para a racionalização da estrutura de produção e comercialização. O mercado integrado permitiu, especialmente a estas empresas, redefinir suas pautas de produção, a partir das possibilidades de aproveitamento de economias de escala, de especialização da produção e de racionalização da oferta. A contrapartida deste fenômeno em termos dos fluxos de comércio tem sido o crescimento e a consolidação de um padrão de intercâmbio do tipo intra-industrial, especialmente entre a Argentina e o Brasil.

O MERCOSUL permitiu a implementação de múltiplas estratégias de integração corporativas voltadas para: (i) o incremento da eficiência produtiva (*efficiency seeking*), cujo paradigma são as empresas do setor automobilístico; (ii) a aquisição e o controle de empresas existentes (*asset seeking*), movimento este que concentra investimentos das empresas na compra de serviços de utilidade pública, alvos dos programas nacionais de privatização; (iii) o controle sobre fontes de matéria-prima e recursos naturais abundantes no bloco (*resource seeking*), que explica os investimentos de grandes empresas nas áreas de mineração, petróleo, petroquímica e *commodities* agrícolas (Bonelli [1999]).

Não obstante, este amplo movimento de reestruturação e de incorporação de novos investimentos, os países do MERCOSUL ainda detêm uma pequena parcela do estoque de capital estrangeiro no mundo. Em 1997, este montante era de cerca de US\$ 1,6 bilhão, o que representava cerca de 2,4% do estoque total de investimento externo direto (IED) (CEPAL [1998]). Nos últimos anos, os novos fluxos de IED para o MERCOSUL têm se concentrado basicamente no setor serviços. A título de exemplo, em 1997, para um fluxo de novo IED de US\$ 15,3 bilhões, cerca de 84% foram alocados no setor serviços. Não há dúvida de que tal concentração está associada à entrada de capital estrangeiro para a compra de ativos de empresas privatizadas nas áreas de telecomunicações, produção e distribuição de energia elétrica, água e esgoto, entre outras.

Informações consolidadas pela Agência Reuters e publicadas na Gazeta Mercantil sobre os investimentos estrangeiros anunciados para o primeiro trimestre de 1999 revelam que apesar da retração do crescimento econômico previsto para este ano haverá um aumento significativo -73%- do IED em relação ao ano de 1998. O número de projetos previstos aumentará de 65 para 87. Uma característica importante revelada pela Tabela II.5 é a elevada concentração do IED: dos US\$ 14,2 bilhões de investimentos anunciados para o MERCOSUL, no primeiro trimestre de 1999, a Argentina e o Brasil respondem por 38% e 58%, respectivamente, dos montantes totais previstos.

TABELA II. 5
FLUXO DE IDE ANUNCIADOS PARA O MERCOSUL E PAÍSES ASSOCIADOS

Países	1 ^{er} trim. 1998				1 ^{er} trim. 1999			
	US\$ 10 ⁶	(%)	Projetos	(%)	US\$ 10 ⁶	(%)	Projetos	(%)
Argentina	1.605	19,6	16	24,6	5.400	38,1	37	42,5
Brasil	6.112	74,8	34	52,3	8.167	57,7	41	47,2
Paraguai	35	0,4	1	1,5	100	0,7	1	1,1
Uruguai	84	1,0	2	3,1	299	2,1	2	2,3
Bolívia	10	0,2	4	6,2	13	0,1	1	1,1
Chile	326	4,0	8	12,3	177	1,3	5	5,8
TOTAL	8.172	100,0	65	100,0	14.156	100,0	87	100,0

Fonte: Gazeta Mercantil.

Estimativas de longo prazo para investimentos de firmas estrangeiras no MERCOSUL realizadas pelo Centro de Estudios para la Producción (CEP) da Argentina projetam para o período 1998-2000 inversões de cerca de US\$ 152 bilhões na Argentina e no Brasil (Tabela II.6). Para estes países, a maior parte dos recursos serão aplicados na formação de capital, seja em novos investimentos (*greenfield*) seja em ampliações dos negócios - 87% no caso da Argentina e 75% no caso do Brasil. Conforme pode ser observado, o peso significativamente maior da categoria transferência de empresas, no caso do Brasil, reflete os investimentos futuros em privatizações neste país.

TABELA II. 6
INVESTIMENTOS DE FIRMAS ESTRANGEIRAS NO MERCOSUL (1998-2000)

Categoria	ARGENTINA		BRASIL		TOTAL	
	US\$ bilhão	%	US\$ bilhão	%	US\$ bilhão	%
Transferências de empresas:	6,8	12,8	24,7	24,8	31,5	20,7
Privatizações	0,4	0,7	17,5	17,6	17,9	11,7
Fusões e aquisições	6,4	12,1	7,2	7,3	13,6	9,0
Formação de capital:	46,3	87,2	74,7	75,2	121,0	79,3
<i>Greenfields</i>	22,3	42,9	28,7	28,9	51,0	33,4
Ampliações	24,0	45,2	46,0	46,3	70,0	45,9
TOTAL	53,1	100,0	99,4	100,0	152,5	100,0

Fonte: CEP (parte extraído de Bonelli [1999]).

O estudo do CEP também apresenta para o período 1998-2000 uma projeção das inversões segundo as distintas atividades econômicas. A maior parte dos investimentos de firmas estrangeiras no MERCOSUL deverá se concentrar, em ordem decrescente, nos setores de telecomunicações, energia elétrica, automotivo (inclusive autopeças), petróleo e gás, mineração e derivados de petróleo, construção, bancos e serviços financeiros, nesta ordem.

Apesar de menos importantes em termos quantitativos, os investimentos e a instalação de empresas do MERCOSUL nos países vizinhos são uma tendência que vem se acentuando nos últimos anos. Segundo

informações da Gazeta Mercantil Latino-americana já são mais de trezentas as empresas brasileiras que decidiram instalar-se na Argentina. Estas empresas foram responsáveis por investimentos da ordem de US\$ 2,5 bilhões, montante que permite situar o Brasil como o quarto maior investidor estrangeiro no mercado argentino.

Também com base nas estimativas do estudo do CEP, é possível avaliar os investimentos bilaterais recíprocos da Argentina e do Brasil. No período 1990-1997 o fluxo bilateral de investimentos atingiu US\$ 2,2 bilhões, dos quais 54% corresponderam a investimentos de empresas brasileiras na Argentina e 46% de empresas da Argentina no Brasil. Nas projeções para o período 1998-2000 estão previstos investimentos bilaterais de US\$ 6,9 bilhões, o que elevará para US\$ 9,1 bilhões o estoque conjunto de investimentos bilaterais da Argentina e do Brasil. A principal novidade apontada pelo estudo do CEP é o aumento significativo dos investimentos das empresas argentinas no Brasil, de US\$ 1,0 bilhão no período 1990-1997 para US\$ 5,4 bilhões no período 1998-2000. Isto significa que a Argentina deverá responder por cerca de 78% dos fluxos de investimentos bilaterais nos próximos dois anos.

A distribuição setorial dos investimentos bilaterais Argentina-Brasil para o período 1990-2000 mostra o seguinte quadro: (i) as inversões de empresas argentinas no Brasil concentrar-se-ão nos setores de petróleo e gás (26%), construção (22%), alimentos e bebidas (9%), energia elétrica (8%), comunicações (8%) e transporte (7%); e (ii) as inversões de empresas brasileiras na Argentina serão alocadas nos setores de energia elétrica (33%), construção (13%), bancos (12%), alimentos e bebidas (11%), automobilístico e autopeças (6%) e petroquímica (5%).

Bonelli [1999] construiu uma base de dados de fusões aquisições no MERCOSUL entre 1990 e 1998. A Tabela II.7 resume os principais resultados desse estudo e apresenta o número de empresas adquiridas por setor, país e propriedade do capital. Embora as informações disponibilizadas pelo estudo não forneçam valores referentes ao montante das operações, elas podem ser usadas como *proxy* para avaliar a participação relativa dos investimentos de empresas transnacionais (ETN) e dos investimentos do tipo *cross-border vis-à-vis* as fusões e aquisições que envolvem exclusivamente empresas nacionais em cada um dos respectivos mercados. Das 441 operações de fusão e aquisição registradas no período, 57% tiveram como adquirente uma empresa nacional, 25% uma subsidiária de ETN e 18% foram inversões do tipo *cross-border*, ou seja, a maior parte das operações é realizada entre firmas originárias do próprio país. O maior número de fusões e aquisições está concentrado nos setores financeiro (85 operações), químico (71 operações), alimentos (66 operações) e serviços (55 operações).

É importante salientar que a mudança do regime cambial no Brasil poderá alterar a localização dos investimentos no MERCOSUL, um vez que o valor patrimonial das empresas brasileiras avaliado em dólares sofreu uma redução de mais de 40% desde a desvalorização do real em meados de janeiro. Do ponto de vista dos fluxos bilaterais de investimentos entre a Argentina e o Brasil, a tendência capturada pelo estudo da CEP de elevação da participação relativa das inversões de empresas argentinas no Brasil no período 1988-2000 deverá se acentuar.

Por fim, é preciso considerar também a questão da alocação dos IED das empresas transnacionais no MERCOSUL. Já é possível observar em alguns setores, especialmente no caso da indústria automobilística e de autopeças, onde os investimentos baseiam-se em estratégias do tipo *efficiency seeking*, uma tendência à reversão da especialização produtiva por países. Como as exportações para o Brasil de automóveis fabricados na Argentina tornaram-se gravosas após a desvalorização do real, as montadoras decidiram transferir para o Brasil a produção de alguns modelos (os exemplos são o Corsa Station Wagon da Chevrolet e o Siena da Fiat) antes fabricados exclusivamente na Argentina. As montadoras brasileiras também já decidiram pelo aumento do índice de nacionalização dos veículos, o que, no curto prazo,

reduzirá as importações brasileiras de autopeças fabricadas na Argentina. No longo prazo, é provável que novos investimentos no setor de autopeças se concentrem nos pólos de produção automobilística localizados no Brasil.

TABELA II.7
NÚMERO DE FUSÕES E AQUISIÇÕES NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE

SETOR	PAÍS		ADQUIRENTE				
			Nacional		Subsidiária de ETN		Cross-border
Alimentos (66)	Argentina	(31)	20	(65%)	5		6
	Brasil	(32)	9		15	(47%)	8
	Chile	(3)	3		-		-
Automobilístico e autopeças (40)	Argentina	(11)	2		1		8 (73%)
	Brasil	(29)	13	(45%)	11		5
Bebidas (29)	Argentina	(20)	4		3		13 (65%)
	Brasil	(6)	3		-		3 (50%)
	Chile	(3)	3		-		-
Comunicação (35)	Argentina	(31)	25	(81%)	6		-
	Brasil	(4)	4		-		-
Financeiro (85)	Argentina	(23)	10	(43%)	6		7
	Brasil	(60)	43	(72%)	11		6
	Chile	(2)	2		-		-
Material elétrico e de Comunicações (26)	Argentina	(2)	-		1		1
	Brasil	(24)	11		13	(54%)	-
Metalurgia (34)	Argentina	(7)	3		-		4
	Brasil	(27)	19	(70%)	6		2
Químico (71)	Argentina	(26)	14	(54%)	5		7
	Brasil	(42)	25	(60%)	14		3
	Chile	(3)	3		-		-
Serviços (55)	Argentina	(22)	16	(73%)	1		5
	Brasil	(31)	18	(58%)	11		2
	Chile	(2)	2		-		-
TOTAL (441)	Argentina Brasil Chile	(173) (255) (13)	252	(57%)	109	(25%)	80 (18%)

Fonte: Extraído de Bonelli [1999].

CAPÍTULO III. CONSOLIDAÇÃO E APROFUNDAMENTO DA UNIÃO ADUANEIRA: DISPUTAS COMERCIAIS, HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS E ACORDOS COMERCIAIS

A. Introdução

O funcionamento de uma união aduaneira plena requer a ausência de obstáculos ao fluxo intra-bloco de mercadorias e elevado grau de harmonização dos instrumentos de política comercial. Destacar os elementos que configuram a operação da união aduaneira envolve a tentativa de recuperar a noção segundo a qual a harmonização dos instrumentos da política comercial constitui a principal tarefa necessária à consolidação do MERCOSUL.

O incontestável êxito do processo de integração nos últimos oito anos, que se manifestou sob a forma de elevadas taxas de crescimento do intercâmbio comercial entre os quatro países, contrasta com o surgimento de novos contenciosos comerciais a partir de 1996, quando uma série de medidas unilaterais criaram novos obstáculos ao intercâmbio intra-bloco. Disputas envolvendo o sistema de licenciamento prévio às importações, as restrições às importações com pagamento financiado e o uso de incentivos fiscais pelos estados no âmbito do regime automotivo, se relatarmos apenas as práticas brasileiras contestadas pelos demais países, dominaram o palco das negociações, não obstante estarem em desacordo com os termos do Tratado de Assunção (Artigo 5). Ademais, aspectos relacionados com a gestão da política comercial revelam o baixo grau de harmonização das políticas e instrumentos entre os países do MERCOSUL após a instituição da união aduaneira: (i) a ausência de legislação comum para aplicação de mecanismos contra práticas desleais de comércio (*dumping* e subsídios) no caso das importações provenientes de terceiros mercados, em conformidade com as regras multilaterais acordadas no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC); (ii) a ausência de uma política comum de defesa da concorrência, cujo resultado tem sido a aplicação de instrumentos contra práticas desleais de comércio para as importações intra-bloco; (iii) a dificuldade em estabelecer regras comuns para o comércio intra-bloco de setores específicos, como o automobilístico e o açucareiro; e (iv) o estabelecimento de acordos preferenciais de comércio entre um membro do MERCOSUL isoladamente e parceiros comerciais extrazona.

B. Uma tipologia das assimetrias em matéria de política comercial

Em sentido amplo, os problemas de assimetria na gestão da política comercial no MERCOSUL envolvem:

- a criação de barreiras ao intercâmbio comercial intra-bloco como reação às dificuldades imediatas relacionadas com a gestão das contas externas;
- a ausência de harmonização da política comercial, industrial e outros instrumentos de política econômica que distorcem as condições de competição e afetam as ações dos agentes econômicos privados;
- a proliferação de iniciativas isoladas de negociação de acordos comerciais com parceiros extrazona, o que significa duplamente, o abandono da abordagem negociadora conduzida no formato "4+1" e a possibilidade de perfuração da tarifa externa comum (TEC).

O aumento da fragilidade externa e a deterioração do balanço de pagamentos da Argentina e do Brasil foram os principais argumentos apresentados pelos gestores de política econômica para impor novas barreiras às importações. Como regra geral, é possível afirmar que a gestão "unilateral" das políticas microeconômicas, especialmente os instrumentos da política comercial, tinha como objetivo atuar sobre as restrições externas, compensando os graus de liberdade perdidos na gestão da política macroeconômica, com a aplicação pontual e discricionária de mecanismos de controle das importações. O que se deve

questionar, neste caso, é a ausência de seletividade na aplicação destes instrumentos, ou seja, como regra, o intercâmbio comercial intra-MERCOSUL não foi poupado o que acabou conduzindo ao acirramento do contencioso diplomático-comercial no bloco.

Práticas como o uso de medidas de defesa comercial para coibir importações ou a adoção de outras restrições não tarifárias, como o estabelecimento de limites para o financiamento às compras externas e o uso do mecanismo de licença prévia às importações geraram reclamações de parte a parte e disputas entre os países do MERCOSUL. Pela primeira vez, o mecanismo de solução de controvérsias foi acionado para examinar o uso do sistema de licenciamento prévio às importações pelo governo brasileiro. O comitê de solução de controvérsias decidiu pela inaplicabilidade da medida, o que obriga o governo brasileiro a suspender o uso do sistema de licenças prévias para as importações provenientes do MERCOSUL.

A mudança do regime cambial brasileiro aumentou os riscos de proliferação de medidas unilaterais de restrição ao comércio intra-bloco. Mesmo que as conversações entabuladas pelos governos tenham conduzido à assinatura da Declaração Presidencial de São José dos Campos -na qual a Argentina e o Brasil se comprometeram a não impor novas barreiras ao comércio intra-bloco- não é incomum a pressão política de segmentos do setor privado argentino junto ao governo, pedindo a imposição de barreiras às importações de produtos provenientes do Brasil. A difusão de acordos setoriais privados de restrição voluntária às exportações -tolerada e, em alguns casos, até mesmo incentivada pelos governos- representa outro risco à manutenção de um mercado aberto entre os países do MERCOSUL. O "comércio negociado" funciona, neste caso, como substituto de ações governamentais direcionadas para a criação de obstáculos ao intercâmbio intra-bloco.

O atual cenário não constitui novidade entre os países do MERCOSUL. A experiência histórica recente revelou os riscos de surgimento de contenciosos comerciais decorrentes da ausência de convergência no desempenho macroeconômico entre as duas maiores economias do bloco. A implementação do Plano de Conversibilidade na Argentina em 1991 provocou uma reversão do saldo comercial. Durante o período de três anos -entre 1992 e 1995- o déficit comercial acumulado da Argentina com o Brasil alcançou US\$ 2,7 bilhões. Este montante só não foi maior porque governo e setor privado argentinos ameaçaram criar obstáculos às exportações brasileiras. Ao mesmo tempo fizeram enorme pressão para que o Brasil aumentasse a compra de produtos argentinos. O programa de compra de petróleo argentino pelo Brasil serviu como paliativo para escamotear os problemas gerados pela assincronia de desempenho macroeconômico entre os dois países e reduzir os riscos decorrentes da imposição de barreiras ao comércio intra-bloco, num momento em que o programa de integração buscava exatamente a liberalização do intercâmbio comercial entre os países.

A segunda classe de assimetria na política comercial entre os países do MERCOSUL não está relacionada com a disseminação de barreiras comerciais associadas às dificuldades resultantes do aprofundamento das restrições externas, mas envolve problemas de competição regulatória, ou seja, decorre da ausência de políticas industriais e de comércio exterior harmonizadas. A idéia é que a harmonização das políticas microeconômicas é um objetivo desejável. Porém, no âmbito de uma união aduaneira, não é necessário que estas políticas estejam harmonizadas, basta que sua aplicação produza resultados convergentes.

O caso clássico de competição regulatória no MERCOSUL é a operação dos regimes nacionais de incentivo ao setor automotivo pela Argentina e pelo Brasil. As práticas de concessão de incentivos governamentais e a participação de governos estaduais em novos investimentos realizados por empresas montadoras no Brasil são alvos de crítica dos parceiros do bloco, em particular da Argentina. A alegação é que a utilização destes instrumentos introduzem distorções na alocação espacial dos investimentos das montadoras no MERCOSUL, desviando as inversões da Argentina para o Brasil.

A existência de diferenciais competitivos entre setores produtivos estabelecidos em distintos países pode também dar origem a assimetrias de caráter regulatório que impedem o estabelecimento de um regime de livre comércio entre os quatro países. Um caso ilustrativo desta situação envolve o uso de mecanismos anti-subsídios pela Argentina contra as importações brasileiras de produtos siderúrgicos. Embora não haja qualquer regra que impeça a utilização de instrumentos contra práticas desleais de comércio entre os países do MERCOSUL, há que se questionar a compatibilidade de sua aplicação com a operação de uma união aduaneira. A suspeita que recai sobre a Argentina é de que a aplicação de instrumentos contra práticas desleais de comércio represente estritamente a resposta do governo local a demandas protecionistas de setores industriais incapacitados para enfrentar a concorrência da oferta brasileira mais eficiente.

Outro exemplo são as dificuldades encontradas para a liberalização do comércio intra-bloco do açúcar. As negociações envolvendo o setor açucareiro no MERCOSUL não têm apresentado avanços significativos desde a criação da União Aduaneira, período em que o Brasil vem solicitando a liberação do comércio intra-bloco. A tarifa de importação incidente sobre o açúcar importado pela Argentina varia entre 23% nas compras intra-bloco e 39% nas importações procedentes de mercados extrazona, acrescidos da cobrança de um imposto específico. O procedimento usual neste caso, consistiria na inclusão do açúcar no regime de adequação e a fixação de tarifas decrescentes até que se atingisse a completa liberação do comércio intra-MERCOSUL. Entretanto, os diferenciais de competitividade entre a produção brasileira e argentina constituem razão suficiente para impedir a implementação de qualquer programa de liberalização comercial. A avaliação do setor produtor argentino é de que as políticas governamentais que afetam a produção de açúcar/álcool no Brasil -especialmente o Proálcool- implicam a concessão de subsídios "implícitos" ao setor, disponibilizando matéria-prima (cana-de-açúcar) para a produção de açúcar a preços extremamente baixos com os quais o setor argentino não teria condições de competir.

O terceiro tipo de assimetria na gestão da política comercial está relacionada com a negociação de acordos preferenciais de comércio que envolvem, especialmente, membros isolados do MERCOSUL e outros parceiros da ALADI. O acordo celebrado entre a Argentina e o México em 1998 e o recém concluído acordo entre o Brasil e os países da Comunidade Andina são duas iniciativas que configuravam uma quebra do princípio de negociação no formato "4+1". O que se rompe, neste caso, é mais do que o princípio negociador em si. A celebração de acordos isolados entre membros do MERCOSUL e terceiros países inviabiliza a universalidade na aplicação da Tarifa Externa Comum o que, no longo prazo, coloca em risco a própria operação da união aduaneira. Além disso, ações não coordenadas e a disseminação de estratégias do tipo *free-rider* na negociação de acordos comerciais com parceiros latino-americanos podem comprometer a consolidação do MERCOSUL como eixo de polarização de posições negociadoras nos futuros acordos no âmbito da ALCA e da União Européia (Veiga [1999]).

O texto que se segue apresenta uma descrição detalhada:

- dos principais obstáculos ao intercâmbio comercial no MERCOSUL, tanto do ponto de vista das restrições geradas pela aplicação discricionária de instrumentos de política econômica, quanto das restrições aplicadas no âmbito setorial;
- das iniciativas voltadas para a harmonização e convergência de políticas; e
- das negociações de acordos comerciais entre parceiros do MERCOSUL e terceiros países.

C. Obstáculos ao intercâmbio comercial

Restrições comerciais geradas pela aplicação de instrumentos de política econômica

- O sistema brasileiro de licença prévia às importação

A partir do primeiro semestre de 1998, os produtos argentinos passaram a enfrentar dificuldades para entrar no Brasil. Os trâmites que antes duravam entre 24 e 48 horas, passaram a ter prazo incerto, consequência da ampliação das exigências de controle às importações adotadas pelo governo brasileiro. Produtos agropecuários, farmacêuticos, químicos e alimentícios ficaram submetidos à apresentação de licença prévia de importação (LI) antes e depois da entrada da mercadoria no país. A Argentina já havia apresentado uma reclamação contra o uso desse mecanismo durante a 18ª Reunião do Conselho Mercado Comum realizado em abril de 1998.

A União Industrial Argentina (UIA) e a Câmara de Exportadores da República Argentina (CERA) pediram que o Brasil excluísse o MERCOSUL da norma que exige licença prévia nas vendas ao mercado. Ou, pelo menos, que se criasse um "canal verde" de forma que os membros do bloco pudessem dinamizar a passagem de produtos pelas fronteiras e evitar prejuízos às exportações argentinas. O Brasil, no entanto, respondeu que não tinha previsão para rever a norma.

Ainda em abril de 1998, o governo brasileiro ampliou para 170 itens a lista de produtos sujeitos a licenciamento prévio de importações. A medida não excluía os produtos importados do MERCOSUL. Além disso, o governo não descartava a possibilidade de novas ampliações na relação de produtos importados com exigência de certificados de padrões de qualidade com base no cumprimento de normas voluntárias.

A partir de novembro de 1998, o Brasil também adotou, através de regulamentação do Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), mecanismos de exigências de certificação de qualidade para as importações de cerca de 170 itens industrializados (entre eles aparelhos eletrônicos, vidros de segurança, equipamentos eletrodomésticos), que ficaram sujeitos a licenciamentos não automáticos de importação, previamente ao embarque no exterior.

Exportadores da Argentina, do Paraguai e do Uruguai passaram então a manifestar preocupação em relação aos novos procedimentos de controles e fiscalização de mercadorias imposto pelo Brasil por meio da licença de importação do Siscomex. Os exportadores alegavam que as medidas provocavam dificuldades operacionais nos principais pontos de fronteira do bloco.

Não obstante os protestos dos parceiros do MERCOSUL, o governo brasileiro estendeu a todos os produtos de origem animal a necessidade de LI. Até então a exigência valia apenas para parte dos produtos, como laticínios.

A utilização do sistema de licenciamento prévio pelo Brasil deu origem a uma disputa entre os parceiros do MERCOSUL. O referido instrumento foi julgado no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsia. Em abril de 1999 foi divulgado o laudo final sobre a questão. A decisão dos árbitros obriga o Brasil a suspender, até 31 de dezembro de 1999 -data em que se encerra definitivamente o regime de adequação do MERCOSUL- o uso do mecanismo por ser este incompatível com as regras que regem a operação da união aduaneira. Se um país não obedece ao laudo do Tribunal Arbitral, os demais Estados-parte podem adotar medidas compensatórias temporárias.

- Medidas de controle das importações argentinas

A Argentina adotou novos mecanismos de controle de suas importações a partir de março de 1999. O sistema de *solicitudes de destinación de importación para consumo* obrigará os importadores argentinos a preencherem um formulário informativo indicando quantidades e valores FOB que pretendem importar. O preenchimento é obrigatório e atinge importações acima de US\$ 80 mil. O mecanismo de monitoramento das importações argentinas acaba de ser regulamentado pela Resolução N° 150/99 e pela Resolução N° 11/99 da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração. A apresentação de um formulário informativo de importação, embora não seja condicionante para aprovar a importação (que é autorizada automaticamente), pode atrasar a tramitação de compra no exterior.

A partir de 1° de junho os importadores argentinos também terão de fazer uma declaração detalhada de todas as mercadorias importadas e internadas em depósitos fiscais no *Sistema Informático María*, similar ao Siscomex brasileiro. A exigência foi determinada pela Resolução N° 565/99, sancionada pela Administração Federal de Ingressos Públicos (AFIP) do Governo da Argentina. A determinação não exclui os países do MERCOSUL, nem as importações feitas via terrestre. A única exceção prevista é em relação às empresas que tenham realizado, no ano passado, pelo menos 2 mil operações de importação/exportação, definitivas ou temporárias, cujo valor CIF somado ao valor FOB não seja inferior a US\$ 200 milhões. Mesmo assim, elas estarão sujeitas ao pagamento de uma garantia à AFIP e devem ter um sistema informatizado de contabilidade.

Os importadores argentinos conseguiram aumentar de cinco para quinze dias o prazo para registrar as mercadorias sob o argumento de que a Resolução n.º 565/99 criará apenas um trâmite burocrático adicional no despacho de importação, sem nenhuma chance prática de aplicação. Isso porque exigirá que os depositários conheçam com exatidão o conteúdo das mercadorias transportadas nos contêineres, normalmente compartilhados por vários exportadores. A medida obrigará os importadores a fazer um despacho na entrada da mercadoria e outro na liberação.

O Governo Argentino argumenta, por sua vez, que a medida vai evitar a competição desleal, prejuízos à indústria local, redução considerável do tempo de espera dos importadores para o controle documentário e verificação física das mercadorias na aduana. Estão fora do alcance da Resolução grandes empresas de autopeças e eletrodomésticos, que já são obrigadas a detalhar as operações. A Resolução N° 565/99 seria muito parecida com o Sistema de Licenciamento Prévio das Importações (LI), cuja utilização pelo Brasil foi condenada pelo Tribunal Arbitral do MERCOSUL.

A preocupação com seus efeitos, fez com que a resolução se tornasse prioridade dos negociadores brasileiros no MERCOSUL. Eles alegam que esta é uma barreira não-tarifária. Neste sentido, solicitaram que as importações provenientes do MERCOSUL ficassem isentas de sua aplicação ou que, pelo menos, os documentos pudessem ser apresentados em prazo posterior à entrada da mercadoria.

No Uruguai, o regime de compras é automático, não importando o país de origem nem o item adquirido. Os exportadores e importadores devem, no entanto, registrar-se previamente nas agências governamentais correspondentes. No Paraguai, a importação é livre e os importadores devem apenas inscrever-se no Ministério de Fazenda e Alfândegas. A norma existe apenas como mecanismo de controle fiscal das importações.

Outra medida de controle das importações foi implementada pelo Governo argentino e atinge o comércio de alimentos. Desde o dia 1° de julho de 1999, uma portaria do Serviço Nacional de Segurança e

Qualidade Agroalimentar (SENASA) proibiu a entrada no país de produtos de origem animal e vegetal *in natura* sem certificação sanitária. A regulamentação afeta especialmente o comércio fronteiriço. Em fevereiro, o governo argentino já havia limitado a compra de produtos comestíveis no exterior a US\$ 100,00 por mês. Como consequência da decisão do Governo argentino, o movimento do comércio na cidade brasileira de Uruguaiana teria encolhido, segundo informações da associação comercial da cidade, em mais de 20% durante o primeiro semestre deste ano.

- O sistema brasileiro de contratação do câmbio

O governo brasileiro prorrogou, em outubro de 1998, por quatro meses o regime especial de contratação de câmbio de importações vigente para as mercadorias provenientes do MERCOSUL, do Chile e da Bolívia. Se não houvesse prorrogação, as compras inferiores a US\$ 40 mil provenientes daqueles mercados ficariam sujeitas à contratação antecipada do câmbio, exigência que na prática restringiria o financiamento das importações. A política determina que as importações com prazo inferior a 360 dias devem ter o câmbio contratado pelo menos 180 dias antes do vencimento da operação.

Em março, como parte do pacote de medidas anunciadas pelos governos da Argentina e do Brasil durante o Encontro Presidencial de São José dos Campos (ver Capítulo IV do Informe) para minimizar o impacto da desvalorização do real sobre os fluxos intra-bloco de comércio, o Brasil anunciou novas regras para o sistema de contratação de câmbio. Ficou decidido que só permaneceriam sujeitas à contratação antecipada do câmbio importações superiores a US\$ 80 mil com prazo de pagamento de até 90 dias. Além disso, deixaram de estar sujeitas à contratação antecipada qualquer importação do MERCOSUL com prazo de pagamento entre 91 e 360 dias. As importações originárias de terceiros países e financiadas até 360 dias cairiam na regra geral que obriga à antecipação da contratação do câmbio.

- Mecanismos de defesa comercial

O Brasil alega que a Argentina vem recorrendo à aplicação de medidas anti-*dumping* para proteger seu mercado interno da concorrência apresentada pelos produtos brasileiros; os argentinos desmentem e dizem que não há nenhuma medida discricionária nem uma política especial contra as importações provenientes do Brasil. De qualquer forma, oito ações anti-*dumping*, atualmente em vigor afetam a indústria brasileira e há uma investigação aberta contra a entrada de laminados planos de aço.

No caso da siderurgia, a Siderar, empresa argentina, moveu em meados de abril um processo anti-*dumping*, apenas pendente da assinatura do Ministério da Economia para que o governo sobretaxasse entre 9,44% e 51,05% a importação de laminados a quente e a frio brasileiros. Como o Ministério aceitou os argumentos apresentados pela Siderar, o governo estará impondo tarifas para compensar a diferença de preços comprovada entre o valor de exportações e o praticado nos mercados de origem. O Brasil pretende recorrer da decisão, mas primeiro tentará uma saída diplomática para o caso.

- O sistema de reintegros argentinos

Mesmo com o recente aumento dos *reintegros* (reembolsos de impostos), não houve sinalização da Argentina de retirar tais incentivos para produtos que circulam no MERCOSUL. Em junho de 1999, o *reintegro* subiu, de 4,1% para 10% nas carnes desossadas, de 5,4% para 10% para produtos lácteos e de 6,3% para 10% para cebola, alho e azeitona. A medida também beneficia as exportações de frutas, derivados de trigo (que subiram de 4,1% para 10%) e os pescados enlatados.

Restrições ao intercâmbio comercial setorial

- **Complexo sucroalcooleiro**

Entre as preocupações acerca da efetivação de uma zona de livre de comércio entre os países do MERCOSUL, a questão da indústria açucareira é uma das que mais preocupam os governos, principalmente o brasileiro e o argentino. No mês de julho de 1998, o governo brasileiro apresentou à Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) uma proposta para liberalizar o comércio do produto a nível intra-bloco. A idéia brasileira era a de eliminar os impostos paulatinamente em três anos (entre 1999 e 2001) para obter o livre comércio intrazona em 2002. O Brasil solicitou à Argentina que consolidasse as alíquotas do imposto de importação incidentes sobre o açúcar.

O setor que corresponde à produção do complexo açucareiro é um dos poucos isentos do livre comércio entre os países do bloco. Seu intercâmbio é efetuado sob um regime de adequação que deveria ser eliminado a partir de 1º de janeiro do ano de 2000. Para entrar no mercado argentino, o açúcar brasileiro paga uma tarifa de 23%. A fórmula final do regime deve levar em conta a neutralização de distorções que possam vir a causar as assimetrias entre as políticas nacionais para o setor açucareiro. Apesar da data inicialmente estabelecida, a Argentina e o Brasil deverão adiar o prazo para a entrada em vigor do regime açucareiro.

Os produtores argentinos hesitam em liberar o comércio. Argumentam que, como a produção brasileira é 15 vezes maior, a abertura do setor argentino às importações provenientes do Brasil conduziria à quebra dos produtores locais. Ademais, o setor argentino alega que os subsídios concedidos aos produtores brasileiros de álcool implicam redução do preço final pelo qual é vendido o açúcar no mercado interno. Existe, inclusive, uma lei argentina que proíbe a redução das alíquotas do imposto de importação para o açúcar brasileiro, o que claramente indica sua insatisfação contra os supostos subsídios concedidos pelo Brasil.

Segundo os produtores brasileiros, os níveis de proteção à produção de açúcar na Argentina são extremamente elevados. Além da cobrança do imposto de importação, o produto brasileiro também é taxado com a alíquota móvel de importação, calculada com base nos preços internacionais do açúcar. Esta alíquota gira, atualmente, ao redor de 30%, fazendo com que a alíquota total supere os 50%. Esta tarifa está muito acima do percentual de 35% consolidado pela Argentina na OMC. A União da Agroindústria Canavieira de São Paulo está pleiteando junto ao governo brasileiro a apresentação de queixas formais do Brasil contra a Argentina no âmbito desse organismo.

O Paraguai apóia a posição argentina e reclama que sua cadeia produtiva açúcar-álcool precisa manter a proteção hoje vigente até 31 de dezembro do ano 2000 a fim de dar tempo para que o setor se adeqüe ao regime de livre comércio intra-bloco. Em maio deste ano, o Centro Açucareiro do Paraguai pediu ao governo que sancionasse uma lei mantendo a proteção alfandegária que favorece o produtor local, como forma de proteger o setor e garantir investimentos para aumentar a competitividade dos engenhos. Os produtores de açúcar da Argentina apoiaram a iniciativa de seus colegas paraguaios.

No dia 10 de dezembro de 1998, a Argentina e o Brasil firmaram um acordo bilateral que possibilitará a redução da tarifa argentina de importação de açúcar atualmente fixada em 23%, além da tarifa móvel, que varia trimestralmente de acordo com a flutuação dos preços internacionais do produto. Além disso, estabeleceu-se o compromisso entre os sócios do MERCOSUL para que as políticas nacionais que distorcem os preços do açúcar sejam neutralizadas. O acordo definiu a aplicação de uma margem de preferência de 10% sobre a tarifa externa vigente, reduzindo a taxa sobre o açúcar brasileiro de 23% para 20,7%. A redução de 10% na tarifa de importação acordada em dezembro entrou em vigor em 25 de abril de 1999, através da publicação da Resolução 457/99, do Ministério da Economia da Argentina.

Uma medida na direção contrária à liberalização do comércio no setor foi tomada no 10 de maio de 1999, quando a Justiça argentina cassou a decisão do Governo, implementada poucos dias antes, de conceder uma preferência tarifária de 10% sobre o imposto de importação do açúcar quando procedente do Brasil, Paraguai e Uruguai. Com isso, a tarifa fixa da Argentina para a importação do produto voltou para 23%. A Justiça apelou para a considerada inconstitucionalidade do ato do Executivo argentino alegando a existência da lei, aprovada pelo Congresso, que proíbe rebaixamentos tarifários, enquanto o Brasil não eliminar subsídios do Proálcool à produção e exportação do açúcar.

No dia 19 de maio de 1999, as indústrias de doces dos dois países apresentaram um pedido conjunto a ambos os governos para que fosse liberado o comércio de açúcar dentro do MERCOSUL. O setor argentino propôs a redução do preço do açúcar no mercado interno ou o estabelecimento de um sistema de quotas para a importação de açúcar. Nesse caso, também houve oposição férrea dos produtores locais de açúcar.

As negociações voltadas para a introdução do regime comum do setor açucareiro continuam confusas e ainda não apontaram na direção de um entendimento entre as partes interessadas. Avanços efetivos para a liberalização do comércio de açúcar entre os países do MERCOSUL dependerão: (i) da avaliação dos impactos da concessão de subsídios governamentais aos produtos brasileiros de álcool sobre os preços do açúcar; e (ii) da capacidade competitiva do setor açucareiro da Argentina. Caso a concessão de subsídios aos produtores de álcool não tiver efeito significativo sobre os preços do açúcar produzido no Brasil e, ainda assim, os produtores argentinos apresentarem problemas de competitividade, a eliminação de barreiras ao comércio intra-regional pode significar, a exemplo do que ocorreu com a tricultura brasileira, uma redução da área plantada na Argentina.

- Produtos eletroeletrônicos

A partir de 18 de agosto de 1998, a Argentina passou a adotar uma nova lei para os produtos eletroeletrônicos que poderá afetar as exportações brasileiras. A Resolução N° 92/98 da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração da Argentina estabelece que todo produto de até 1.000 volts e que seja ligado na tomada deve estar de acordo com as normas de segurança, qualidade e meio ambiente. Esse controle será feito por uma entidade ou responsável registrado na Argentina, que avaliará a declaração do fabricante. A empresa exportadora fica obrigada a obter o "certificado de tipo" -provando que o produto foi testado na fábrica- e a "certificação compulsória", que exige o teste do produto na fábrica e periodicamente no mercado.

O órgão certificador brasileiro (Uciece) e o Instituto Argentino de Normalización (Iran) ainda não estão credenciados junto ao Organismo Argentino de Acreditación (OAA), responsável pelo cadastro de tais organismos e portanto, a resolução está sendo considerada uma barreira técnica ao comércio. Existe um prazo transitório para que as empresas façam a autocertificação dos produtos. Ela é válida tanto para produtores estrangeiros quanto para os argentinos. A autocertificação será possível até que se crie um Instituto de Certificação na Argentina.

O Brasil concorda com a certificação, mas acredita que ela não deva ser aplicada imediatamente e assim que a Resolução começou a vigorar, o Brasil e o Uruguai apresentaram pedido à Comissão de Comércio do MERCOSUL para que a implementação da medida fosse adiada por um ano. No entanto, a partir de setembro, só poderão entrar no mercado argentino produtos que tenham um certificado técnico emitido por entidades argentinas. Segundo, a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ABINEE) do Brasil, a exigência de realização de ensaios de conformidade em laboratórios argentinos, na prática, impedirá a exportação de eletroeletrônicos brasileiros: são cerca de 1.000 produtos elétricos de baixa tensão que terão de obter o selo de certificação argentino e o país carece de uma infra-estrutura de

laboratórios suficiente para atender à demanda pela realização de ensaios. O Brasil exporta anualmente para a Argentina cerca de US\$ 750 milhões em produtos eletroeletrônicos.

É também importante lembrar o fim recente do regime de exceção para mais de 200 itens do setor eletroeletrônico, dentro do MERCOSUL. O regime acabou em janeiro de 1999 para Argentina e Brasil (Paraguai e Uruguai têm até 2001) e durou 5 anos, sobretaxando entre 16% e 18% os artigos brasileiros na Argentina e vice-versa.

- Produtos de limpeza

A Resolução 730/98 da Secretaria de Comércio e Indústria da Argentina que entrou em vigor em novembro de 1998 está sendo vista como uma barreira não-tarifária por empresários brasileiros. Através dessa Resolução, todos os produtos de limpeza comercializados na Argentina deverão ter obrigatoriamente tampa de proteção resistente a abertura pelas crianças (as chamadas *child proof*) e um dispositivo de segurança que evita violações (a *tamper evident*).

- Calçados

Durante reunião realizada em São Paulo no dia 2 de julho de 1999, a Câmara da Indústria de Calçados de Buenos Aires solicitou à Associação Brasileira de Calçados (Abicalçados) a implementação de um programa de autolimitação das exportações. Os fabricantes brasileiros temem que, caso a indústria venha a rejeitar a proposta, a Argentina adote alguma medida restritiva à entrada de calçados fabricados no Brasil. No período correspondente ao cinco primeiros meses de 1999, o superávit brasileiro no intercâmbio de calçados com a Argentina atingiu US\$ 32 milhões, valor duas vezes maior do que o registrado no mesmo período do ano passado. Por enquanto os governos da Argentina e do Brasil não estão envolvidos nas negociações, pois trata-se de um acordo de restrição voluntária que envolve apenas representantes da indústria.

- Aço

O governo argentino decidiu impor obstáculos às importações de certos tipos de aço do Brasil. Com a Resolução, editada em abril de 1999, a Argentina decidiu pela aplicação de um preço mínimo de exportação FOB de US\$ 410,00 a tonelada para as operações originárias do Brasil de laminados a frio de ferro ou aço de largura superior ou igual a 600 mm e para laminados a quente sem chapa e sem revestimento, de largura inferior ou igual a 12,7 mm. Esta penalidade será aplicada durante 4 meses.

A medida foi tomada em decorrência de denúncias contra o setor brasileiro, cujo principal alvo foi a CSN, que realizou vendas a preços inferiores aos da Usiminas, quando sabe-se que os produtos das duas empresas são homogêneos.

- Carnes

Em setembro de 1998, a Frangosul e a marca Aurora foram, temporariamente, impedidas de exportar carne suína para a Argentina, sob a alegação de que dois lotes vendidos pelas empresas teriam apresentado vestígios de sulfato, medicamento antibiótico. Estas medidas foram consideradas barreiras técnicas pelas empresas e segundo elas estariam na contramão das resoluções do MERCOSUL.

As empresas argumentaram que a Argentina infringiu as normas da OMC, ao não comunicá-las das novas regras sanitárias com 60 dias de antecedência. Por intermédio dessas regras, os empresários argentinos,

alegando problemas fitossanitários no rebanho brasileiro, pressionam as autoridades brasileiras a impor controles de saúde mais rigorosos para o produto. Além da aftosa, eles apontam o uso de subsídios na produção do milho utilizado nas rações dos suínos. Por outro lado, os produtores brasileiros reclamam da Argentina por não ter aberto seu mercado para as exportações carne de porco com osso do Brasil.

Em abril de 1999, foi proibida a entrada de carne bovina brasileira na Argentina. A medida faz parte da estratégia do governo de obter da Organização Internacional de Epizootias (OIE) a certificação de país livre da febre aftosa. Ficou acertado que a medida só valeria para bovinos vivos.

Exportadores brasileiros de carne de frango reuniram-se com representantes de frigoríficos argentinos para negociar um acordo de cotas de fornecimento para 1999. O objetivo é tranquilizar os produtores locais, que temem uma eventual invasão de produtos brasileiros. Em contrapartida, o Brasil quer o arquivamento da investigação anti-*dumping* aberta pelos argentinos contra o produto brasileiro. Segundo avaliação dos frigoríficos argentinos, após a mudança do regime cambial no Brasil, eles estariam perdendo a concorrência no mercado interno para os produtos provenientes do mesmo. Por uma questão de preço, a Argentina está tendo dificuldades para exportar seus produtos para o Brasil, que passou a importar miúdos dos EUA, substituindo compras efetuadas no bloco.

- Taxação de cigarros estrangeiros no Uruguai

A Argentina considerou discriminatória a cobrança do Imposto Específico Interno (Imesi) com a qual o Uruguai tributa cigarros de fabricação estrangeira. As autoridades uruguaias estiveram analisando, durante agosto de 1998, a execução de alguns ajustes no Imesi, um tributo pago por importadores e fabricantes que provoca polêmica no comércio entre os países do MERCOSUL. A Argentina e o Brasil consideram o imposto "discriminatório" e já fizeram várias consultas àquele país junto à Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). A aplicação do Imesi sobre os cigarros importados dos países limítrofes poderá resultar no acionamento do Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias. Os fabricantes de cigarro no Uruguai pagam uma taxa de 66,5%, a título de Imesi, sobre o valor estimado de venda ao público. Os cigarros importados da Argentina têm que pagar uma sobretaxa de 30% de Imesi sobre um valor "fictício geral".

- Produtos têxteis

Em julho de 1999, o Governo argentino decidiu impor cotas de importação para cinco produtos têxteis brasileiros. A medida de salvaguarda aplicada também a outros países exportadores (China e Paquistão) valerá pelos próximos três anos, o que limitará as vendas brasileiras, segundo avaliação da indústria, à metade do valor exportado para a Argentina durante o ano de 1998.

Os empresários da indústria têxtil argentina vinham pleiteando a aplicação do código anti-subsídio da OMC e o estabelecimento de tarifas compensatórias contra as importações provenientes do Brasil. Segundo eles, as empresas brasileiras contam com créditos subsidiados do BNDES, devolução do PIS, créditos do FINAME e financiamento às exportações com juros preferenciais, entre outras medidas.

As autoridades argentinas buscaram amparo para aplicação da salvaguarda no artigo sexto do Acordo de Vestuário e Têxteis da Organização Mundial de Comércio, alegando que as exportações estariam causando dano à indústria argentina. De janeiro a maio de 1999, as exportações brasileiras de produtos têxteis para a Argentina apresentaram retração de aproximadamente 20%. O governo brasileiro argumenta que a Argentina só poderia fazer uso da medida caso tivesse comprovado a existência de dano à indústria local. Como as importações de têxteis provenientes do Brasil caíram durante os primeiros cinco meses de 1999 ficaria difícil sustentar a tese de dano. O governo brasileiro espera apenas a publicação da medida no

Boletín Oficial argentino para solicitar a revisão da medida. Segundo dados da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT), em 1998, a Argentina exportou US\$ 340 milhões de produtos têxteis para o Brasil e importou US\$ 350 milhões.

D. Iniciativas para a harmonização e convergência de políticas

Regime automotivo

Ainda não estão encerradas as negociações para a implementação do Regime Automotivo Comum do MERCOSUL que deverá vigorar a partir de 1º de janeiro do ano 2000. O regime automotivo comum envolverá três pilares básicos: (i) o livre comércio intrazona; (ii) o tratamento único para produtos de origem externa ao MERCOSUL; e (iii) a ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade.

Até o momento, estão acertadas as seguintes condições: os veículos importados pelo MERCOSUL de terceiros países deverão ser taxados com uma TEC de 35% (alíquota máxima consolidada na OMC); as importações extrazona de autopeças, partes e componentes -inclusive pneumáticos- terão tarifas de 14%, 16% e 18%; não serão concedidos subsídios fiscais para a implantação de novas fábricas; a partir de 2000, a concessão de novos incentivos estará condicionado à aprovação de todos os países do bloco.

Os pontos mais polêmicos do acordo estão relacionados com o uso de incentivos fiscais pelos países e com a definição do índice de nacionalização dos veículos.

Existe um certo consenso em torno dos requisitos a fim de que o produto seja considerado originário do bloco: veículos produzidos no MERCOSUL serão aqueles que apresentem índice de sub-regionalização de 60%, ou seja, aqueles em cujo fabricação haja pelo menos 60% de partes e peças produzidas no bloco.

A Argentina, no entanto, defende o princípio de que o conteúdo de autopeças nacionais, dentro da percentagem intra-bloco, chegue no mínimo à 50%. Os negociadores brasileiros continuam defendendo a proposta de que o conteúdo intra-bloco seja de 60%, independentemente da origem das partes e peças. Ratificando esta posição, o Governo brasileiro reeditou em maio de 1999 o Decreto 195/98, segundo o qual as peças provenientes do MERCOSUL são consideradas como locais para efeito do cálculo de conteúdo local.

O governo argentino também defende a proposta de estabelecimento de um "intercâmbio compensado" de modo que para cada carro brasileiro que entre no mercado local, 3,5 ou 4 unidades argentinas ingressem no Brasil.

As discussões também giram em torno do momento em que passará a vigorar a não-aplicação dos subsídios e a definição dos regimes de adequação para as indústrias do Paraguai e do Uruguai. Para o Brasil, o período de 4 anos de transição é necessário para permitir a adaptação progressiva às plenas condições do livre comércio, especialmente no caso do Paraguai e do Uruguai, as duas menores economias do MERCOSUL. Com a adoção do regime automotivo comum, o Paraguai e o Uruguai também terão que fazer elevações substanciais em suas tarifas. Em troca exigem compensações, como um prazo mais flexível para adoção do índice de 60% de conteúdo inta-bloco.

O Brasil apresentou uma proposta, em agosto de 1998, segundo a qual qualquer novo investimento incentivado por isenções tributárias ou algum outro mecanismo de atração de fábricas de automóveis, feito a partir de 2000, teria seu produto considerado como de terceiros. A proposta de prorrogação dos incentivos fiscais previstos pelo regime automotivo brasileiro a fim de que a Ford pudesse fazer uso deles para a implementação de uma nova fábrica no Estado da Bahia reacendeu, a partir de junho de 1999, a discussão entre os países sobre o uso de mecanismos de promoção industrial e incentivos regionais no

âmbito do MERCOSUL. O Congresso brasileiro aprovou em junho Medida Provisória que altera os termos da Lei N° 9440 de 1997. A Lei estabelecia o prazo limite de 31 de maio de 1997 para a concessão de benefícios fiscais para as empresas que quisessem se instalar na Região Nordeste do Brasil e contava com o aval dos negociadores argentinos. Esta mudança significa, em última instância, a prorrogação do prazo para a obtenção de incentivos fiscais o que contraria o acordo negociado no MERCOSUL. No princípio de julho, o governo argentino enviou uma nota oficial ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil criticando os subsídios e benefícios fiscais que o país poderá conceder à Ford para instalação de sua fábrica na Bahia. A Argentina alega que os quatro países do bloco já haviam assinado uma resolução que, embora de caráter apenas declarativo, firma o compromisso de que os parceiros evitariam a aplicação de incentivos ou subsídios que gerassem distorções sobre o investimento estrangeiro no setor. O governo brasileiro tem defendido a política com base no argumento de que se trata de incentivos concedidos a uma região menos favorecida, o que é aceito pelas regras da OMC.

O novo regime automotivo prevê um período de transição de 4 anos -entre os anos 2000 e 2004- dentro do qual seria eliminado o sistema de cotas com intercâmbio comercial compensado. O período também servirá para os países do bloco harmonizarem seus instrumentos de política industrial, a fim de atrair investimentos de forma equilibrada e geograficamente distribuída. A proposta visa a construir uma complementaridade da produção, com investimentos que permitam desenvolver um parque industrial automotivo competitivo em termos de preço, qualidade e produtividade, para viabilizar o surgimento de uma plataforma exportadora para os mercados extrazona.

As indústrias automobilísticas da Argentina e do Brasil propuseram para a política automotiva comum um sistema de compensação no comércio intra-bloco em dólares e não em unidades como funciona atualmente. Os dois países prometeram à OMC liberalizar o comércio de carros no ano 2000. No entanto, a Associação de Fabricantes Automotores do Brasil (ANFAVEA) apóia, juntamente com os produtores argentinos, a prorrogação do atual regime nos dois países até o ano 2003.

A TEC de 35% já está vigorando para as importações de automóveis comerciais leves e carrocerias provenientes de países de fora do bloco. Também incidirá uma TEC de 35% para os ônibus, caminhões, reboques e tratores rodoviários; 18% para tratores agrícolas e colheitadeiras e para máquinas rodoviárias. O documento que propõe uma nova política automotiva para o MERCOSUL até 2004, prevê ainda a eliminação de bônus e incentivos aos investimentos, a retirada de benefícios aplicados à alíquota de importação e a abertura da balança comercial para um livre monitoramento.

Desde o início das negociações para a implementação do regime automotivo comum, vêm ocorrendo pressões na Argentina para a prorrogação da política em vigor, prevista para expirar no final do ano. O maior argumento dos que defendem a continuidade do acordo é impedir a transferência para o Brasil de empresas já instaladas na Argentina. A continuidade do acordo reforçaria a tendência de complementaridade da indústria dos dois países com a fabricação de "séries curtas" na Argentina e de "séries longas" no Brasil e daria tempo para que se eliminassem os subsídios nacionais e estaduais brasileiros e se harmonizassem as políticas macroeconômicas.

Em abril de 1999, a Associação de Fábricas de Automotores da Argentina (ADEFA) solicitou ao governo uma mudança no sistema de "reintegro" (devolução de impostos) às exportações argentinas. Em vez de receberem esse benefício à vista, eles requisitaram uma compensação com bônus fiscais e pediram a aplicação de uma alíquota preferencial para as indústrias de automóveis instaladas na Argentina importarem veículos pagando apenas 17,5%, metade da TEC acordada pelos membros do MERCOSUL.

Ainda em abril de 1999, o Brasil, de acordo com solicitações argentinas, suspendeu os financiamentos às exportações no âmbito do PROEX para automóveis de passeio e caminhões com destino ao bloco comercial e aumentou o prazo para os importadores quitarem seus contratos de câmbio. Também foi

postergada a volta do ressarcimento de duas contribuições federais (PIS e COFINS) aos exportadores, procedimento que era visto como subsídio pelos argentinos. No mesmo período, as autoridades brasileiras manifestaram preocupação quanto à possibilidade de ampliação do sistema de *reintegros* pela Argentina.

A partir de maio de 1999, passou a vigorar na Argentina o Plano de Permuta (Plan Canje), com desconto de até US\$ 4,8 mil a quem se dispuser a trocar seu automóvel com mais de 10 anos de antiguidade por um veículo zero de fabricação nacional. Desde então as montadoras brasileiras vêm tentando negociar com a Argentina, para que suas frotas também sejam incluídas nos benefícios do plano, mas ainda não se chegou a um acordo. Elas alegam que quando o governo brasileiro reduziu o IPI para os veículos nacionais, as montadoras argentinas pediram e obtiveram o mesmo tratamento. Segundo dados das montadoras argentinas, durante o mês de junho, cerca de 70% dos veículos repassados às concessionárias foram fabricados localmente o que representou um aumento significativo da participação dos automóveis nacionais no total das vendas.

Durante reunião entre representantes do setor realizada em Buenos Aires em junho de 1999, a ADEFA e a Anfavea elaboraram novas propostas sobre os pontos pendentes do Regime Automotivo Comum. No documento que será apresentado oficialmente ao governo de cada país, consta a sugestão de implementação de um esquema de monitoramento comercial, que estará baseado em acordo entre as montadoras com controle governamental, tanto para os veículos acabados como para as autopeças. Ambas as associações, decidiram solicitar ao governo argentino que os benefícios do plano de renovação da frota de veículos (Plan Canje), vigente desde maio, também seja estendido aos produtos fabricados no Brasil.

Direitos sociais e trabalhistas

Entre os principais resultados da XV Reunião do Conselho Mercado Comum, realizada no Rio de Janeiro em dezembro de 1998, encontra-se a assinatura da "Declaração Sociolaboral do MERCOSUL". Por este documento, os países membros adotam princípios e direitos individuais e coletivos na área do trabalho, envolvendo entre outros aspectos, trabalho infantil, liberdade sindical e de associação, negociação coletiva, greve e formação profissional.

Regime de origem

Até 31 de dezembro do ano 2000 todo o comércio intra-MERCOSUL continuará submetido à certificação de origem. Ficou acordado durante a XV Reunião do Conselho Mercado Comum de dezembro de 1998, que a partir daquela data deverá ser aplicado o certificado de origem apenas para: (i) produtos que estejam incluídos em regime de convergência para a TEC; (ii) produtos que utilizem insumos também em processo de convergência; (iii) produtos sujeitos a políticas de importação diferenciadas, ou seja, produtos que estejam sendo taxados com direitos anti-*dumping*, anti-subsídios ou sob regime de salvaguarda; e (iv) aqueles constantes de acordos comerciais bilaterais não adaptados à normativa MERCOSUL. Os governos dos países também ficam obrigados a informar à Comissão de Comércio a lista de produtos que satisfaçam a estes critérios. O fim da exigência do regime de origem para as transações intra-bloco elimina uma das principais distorções do regime de comércio do MERCOSUL. É notória a incompatibilidade entre a operação de uma união aduaneira e a obrigatoriedade de emissão de certificado de origem para produtos que estejam circulando no mercado do bloco.

Regime de adequação

Encerrou-se em 31 de dezembro de 1998 o prazo de validade para aplicação do regime de adequação da Argentina e do Brasil. Este mecanismo permitia aos países manter um conjunto de produtos fora do regime de livre comércio intra-bloco. Portanto, a partir de janeiro de 1999, todas as importações da Argentina e do

Brasil provenientes dos parceiros do MERCOSUL estão isentas da cobrança do imposto de importação. O regime de adequação do Paraguai e do Uruguai estará vigorando até 31 de dezembro de 1999.

Controles sanitários e fitossanitários

O Conselho Mercado Comum, por intermédio da Resolução N° 77/98, decidiu negociar acordos de equivalência de sistemas de controle sanitário e fitossanitário, além de acordos de reconhecimento mútuo de procedimentos para a avaliação de conformidade. Os princípios, diretrizes, critérios e parâmetros para os acordos de equivalência deverão estar definidos até o final de 1999. Os acordos de reconhecimento mútuo serão firmados a partir da identificação de áreas ou setores onde a duplicação de atividades de certificação de produtos esteja ocorrendo.

Código de defesa do consumidor

Em dezembro de 1998, foram aprovadas normas referentes à "garantia contratual" oferecida por fornecedores de produtos ou prestadores de serviços. Segundo a Resolução N° 42/98, os países do MERCOSUL devem incorporar a presente normativa nos seus respectivos regulamentos jurídicos que regem os direitos do consumidor até 31 de dezembro de 1999.

Subsídios às exportações

Como forma de amenizar as tensões causadas pela desvalorização do real, o governo brasileiro acenou com duas concessões reclamadas há muito pelo governo argentino: a revisão de benefícios para produtos exportados para os países do MERCOSUL e a ampliação de financiamentos a importadores de produtos oriundos de Argentina, Uruguai e Paraguai. A medida foi anunciada durante o Encontro Presidencial de São José dos Campos (ver Capítulo IV). Aos exportadores, o governo brasileiro concede financiamentos pelo PROEX, programa que equaliza as taxas de juros as cobradas nos mercados de menor risco (operações essas que já vem diminuindo de volume) e reembolsa os ICMS, PIS e COFINS. Por causa dos efeitos causados pela desvalorização do real, o Brasil concordou em cancelar operações de financiamento à exportação com recursos do Proex para os países do MERCOSUL, exceto para os bens de capital.

Convênio de crédito recíproco

Em abril de 1999, os presidentes da Argentina e do Brasil decidiram que a exclusão dos produtos do MERCOSUL do Convênio de Crédito Recíproco (CCR), instrumento que exige depósito do valor da operação comercial pelo importador como garantia, será mantida. A Argentina determinou que a partir de 1999, só seriam cursadas pelo CCR importações cujo banco responsável pelo câmbio fizesse um depósito de 100%, ou 120% no caso de títulos públicos.

O CCR, além do risco de crédito, cobre o risco país, ou seja, se o Banco Central do país comprador não honrar seu compromisso, o Banco Central do país vendedor garante o pagamento ao exportador. O CCR funciona como uma Câmara de Compensação. O banco responsável por fazer o câmbio e remeter ou receber os recursos em moeda estrangeira não faz operações diretamente com o banco representante da contraparte. As operações são feitas com os respectivos bancos centrais, que após 4 meses se acertam pelo valor líquido.

O governo brasileiro está tentando evitar que a Argentina estenda ao MERCOSUL a restrição adota em janeiro ao pagamento de importações pelo Convênio de Crédito Recíproco (CCR), existente entre os bancos centrais latino-americanos. O fim das restrições para o MERCOSUL estava previsto para 4 de junho, mas a Argentina adiou por mais três meses a extensão ao MERCOSUL.

Negociações e acordos setoriais privados

- Regime Comum de Salvaguarda para Calçados

Os fabricantes de calçados do MERCOSUL propuseram a implementação, a partir de 1º de janeiro de 1999, de um regulamento comum de salvaguarda para tentar estancar a importação de produtos asiáticos. As principais medidas estabelecem uma TEC de 35% para as importações de calçados do MERCOSUL e máximo de 40% de componentes importados nos produtos, imposição esta que já existe, mas não é fiscalizada. Ademais, industriais do setor querem tarifa zero para a importação de bens de capital produzidos fora do MERCOSUL.

- Indústria têxtil

Representantes da indústria têxtil discutiram, em 25 de outubro de 1998, uma série de medidas que serão pleiteadas junto aos governos dos países-membros. Os principais temas foram: (i) a diminuição da tarifa sobre máquinas têxteis; (ii) as regras de origem dos produtos oriundos dos países andinos; e (iii) a criação de uma linha de crédito para aumentar as exportações.

Foi proposta uma alíquota de importação de máquinas têxteis de até 6%, frente aos 20% e 14% praticado no Brasil e na Argentina e a implementação de sistemas de valoração aduaneira comum para tais produtos.

No setor têxtil o objetivo é manter o mercado brasileiro aberto à compra de insumos argentinos e paraguaios. Fornecedores de algodão desses dois países estão negociando com os compradores brasileiros alternativas para reduzir os custos de operação, encarecidos com a desvalorização do real e com a eventual saída da Argentina do sistema de CCR.

- Papel e celulose

O setor de papel e celulose da Argentina e do Brasil entabularam negociações no primeiro trimestre de 1999 visando o fechamento de um acordo de autolimitação das vendas de papel de imprimir e escrever por parte do Brasil para aquele mercado. A iniciativa foi uma medida de precaução, devido à possibilidade iminente de um aumento substancial das exportações do produto brasileiro para a Argentina depois da desvalorização do real. Entretanto, as negociações não evoluíram conforme as expectativas dos setores e o sistema de autolimitação não foi implementado.

- Leite e seus derivados

Em maio de 1999, os produtores de lácteos do MERCOSUL decidiram pressionar seus governos a aumentar a TEC de 16% para 30% nas importações de leite em pó e queijos de terceiros mercados. Pela proposta, os lácteos passariam a fazer parte da lista de exceção à TEC até 2006, quando teriam gradativamente reduzidas as alíquotas. Eles firmaram o compromisso para evitar a operações de triangulação nas compras externas de leite em pó e queijo e superar diferenças em nome do interesse comum. A adesão formal do Chile conferiu maior peso à proposta.

E. Acordos comerciais e iniciativas comuns na área externa

Um dos princípios que deve reger o funcionamento de uma união aduaneira é a negociação em bloco de acordos preferenciais de comércio entre os parceiros e terceiros países. No último ano dificuldades na renegociação dos antigos acordos preferenciais entre o MERCOSUL e outros parceiros da ALADI

conduziram à celebração de acordos de comércio entre membros isolados do MERCOSUL e países ou blocos comerciais constituídos no âmbito da ALADI. O acordo celebrado entre a Argentina e o México em 1998 e o recém concluído acordo entre o Brasil e os países da Comunidade Andina são duas iniciativas que configuravam uma quebra do princípio de negociação no formato "4+1". A celebração deste tipo de acordo poderia, no longo prazo, colocar em risco os fundamentos da união aduaneira.

Ainda que no caso das negociações entre o MERCOSUL e a União Européia para a formação de uma área de livre comércio tenha se preservado a estratégia de negociação em bloco é necessário destacar os parcos avanços alcançados durante a Cimeira de Chefes de Estado realizada no Rio de Janeiro no mês de julho de 1999.

Acordo comercial Argentina - México

A Argentina reestabeleceu isoladamente a vigência das preferências tarifárias negociadas com o México no âmbito do Acordo de Complementação Econômica N° 06 da ALADI. O acordo renovado entrou em vigor em outubro de 1998 e sua vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2001.

Na prorrogação do AC N° 06 foram incluídas preferências tarifárias do México à Argentina a título de compensação pelas preferências outorgadas pelo México aos demais parceiros do NAFTA. Entre essas preferências encontram-se alguns produtos dos setores alimentício, de máquinas e equipamentos e químico.

Negociações MERCOSUL - Comunidade Andina

Não foi possível concluir até 31 de março de 1999, conforme estava previsto, as negociações para a implementação de um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN).

Diante deste fato e depois de mais de dois meses de conversações, o Brasil conseguiu negociar separadamente com os países da CAN um acordo transitório de preferências tarifárias que permitirá a redução de até 100% da alíquota do imposto de importação para uma lista de cerca de 2.700 produtos selecionados pelos países. Desta lista, 2.000 já estão com as margens de preferência definidas. Parcela significativa das preferências tarifárias negociadas vão atingir produtos que são considerados pelos países como não-sensíveis. Entretanto, a lista conterá alguns produtos sensíveis como agrícolas, siderúrgicos e têxteis. A iniciativa brasileira visa a preservar o acesso preferencial ao mercado dos países andinos, após as repetidas renovações dos Acordos de Alcance Parcial negociados bilateralmente na década de oitenta com cada um dos países no âmbito da ALADI. Os acordos bilaterais entre a Argentina e os países da CAN e entre o Brasil e estes países têm validade até 30 de junho de 1999. Já o Paraguai e o Uruguai prorrogaram seus respectivos acordos bilaterais até 30 de dezembro de 1999.

O novo acordo Brasil-CAN terá vigência de dois anos, período no qual deverão ser encaminhadas as negociações para a formação de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN. A expectativa dos negociadores brasileiros é de que o fechamento de um acordo com a CAN estimule os demais países do MERCOSUL a reestabelecerem negociações com o bloco andino a fim de que o acordo no seu formato original "4+4" seja recuperado.

A unidade do MERCOSUL na negociação de acordos preferenciais de comércio já havia sido rompida quando em dezembro de 1997 o Brasil decidiu não renovar os acordos bilaterais com o México. Nesse ínterim, a Argentina negociou um acordo comercial com aquele país, enquanto as negociações com o Brasil continuam suspensas.

Negociações MERCOSUL - União Européia

As negociações entre o MERCOSUL e a União Européia (UE) tiveram início em dezembro de 1995 com a assinatura do Acordo-Quadro Interregional de Cooperação Econômica e Comercial. Durante os últimos três anos os negociadores dos dois blocos fizeram uma avaliação dos fluxos comerciais recíprocos, das políticas comerciais e das legislações nas áreas de bens, serviços e normas técnicas que podem afetar o intercâmbio econômico entre as regiões. Apesar de algumas pressões internas contrárias, desde então a UE tem concentrado esforços para a negociação de um acordo de livre comércio com o MERCOSUL.

O Conselho de Assuntos Gerais da UE, que reúne os ministros das relações exteriores dos quinze países membros, aprovou um entendimento entre os países do bloco para lançar em 1º de julho de 2001 as negociações para redução de tarifas e condições de acesso aos mercados de bens e serviços com o MERCOSUL. Durante o Encontro de Cúpula da UE, realizado na Alemanha na primeira semana de junho de 1999, a França havia vetado o lançamento das negociações com o MERCOSUL com receio de que o acordo pudesse colocar em risco os mecanismos de incentivo à agricultura, operados no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), que consomem anualmente de cerca US\$ 60 bilhões de recursos do orçamento comunitário. A proposta inicial da França era de que a rodada de negociações deveria começar de fato apenas em julho de 2003. Até lá o diálogo entre os blocos deveria restringir-se a temas como segurança alimentar, regulamentação fitossanitária e barreiras não tarifárias. Somente em 2003, quando estivessem encerradas as negociações da Rodada do Milênio é que o MERCOSUL e a UE tratariam de temas como a abertura do mercado de produtos agrícolas e a redução de barreiras para produtos industriais e serviços. A estratégia francesa encontra respaldo domesticamente na posição dos agricultores. Estes alegam que não têm como enfrentar a concorrência dos produtos originários do MERCOSUL, especialmente da carne, dos cereais, dos laticínios e verduras que representam cerca de 40% das exportações do bloco para a UE.

Os europeus querem de toda forma evitar uma escalada da influência norte-americana no continente. Por isso, desejam negociar, dentro de um prazo máximo de seis anos, a área de livre comércio com o MERCOSUL como forma de contrarrestar a iniciativa de criação da ALCA. Na Reunião do Conselho Mercado Comum de junho, os presidentes do quatro países do MERCOSUL também reiteraram sua vontade política de continuar negociando com a UE, não obstante a crise e o acirramento dos conflitos internos deflagrados desde a mudança do regime cambial no Brasil.

Um dos pontos a serem negociados no futuro acordo MERCOSUL-UE são as tarifas de importação do Brasil consolidadas na OMC desde a Rodada Uruguaí em 35%. Os países do MERCOSUL poderiam reduzir esta taxa para produtos industriais como contrapartida de concessões européias no setor agrícola, muito embora a tarifa máxima praticada no MERCOSUL para a quase totalidade dos produtos -a não ser daqueles que fazem parte da lista de exceção- seja de 20%. A ofensiva dos países do MERCOSUL para negociar condições mais facilitadas de acesso a mercados na área de produtos agrícolas conta com o apoio da Alemanha, Espanha, Itália e de Portugal. Além da revisão das barreiras agrícolas, os países do MERCOSUL têm interesse em discutir os critérios utilizados pela UE na aplicação dos instrumentos contra práticas desleais de comércio -*dumping* e subsídios- da OMC.

Em princípio, as negociações para a criação de uma área de comércio entre os blocos deverão estar encerradas até 2005, quando a liberalização comercial começar a ser implementada. Assim como no caso das negociações para a constituição da ALCA, os parceiros do MERCOSUL defendem que a implementação do acordo MERCOSUL-UE deverá respeitar o princípio do *single undertaking*, segundo o qual nenhum acordo entrará em vigor enquanto todas as negociações não estiverem concluídas. Como a expectativa é de a Rodada do Milênio da OMC termine em 2003, a proposta de cronograma acordado pela UE dará aos parceiros do MERCOSUL a chance de comparar e avaliar os resultados da negociação na OMC, especialmente na área agrícola, com as propostas de liberalização comercial a serem discutidas entre os países da UE e do MERCOSUL.

Entretanto, a Declaração Conjunta para a Associação entre o MERCOSUL e a UE, distribuída na Cimeira do Rio de Janeiro, não faz referência à criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos. O texto do comunicado menciona apenas que os países se comprometem a: "(...) intensificar as suas relações para fomentar o incremento e a diversificação de suas trocas comerciais, através da liberalização recíproca das trocas e a criar condições que favoreçam o estabelecimento de uma Associação Inter-Regional, tendo em conta a sensibilidade de certos produtos e serviços". Aparentemente, como resultado de pressões do governo francês, a exclusão de qualquer referência à implementação de uma área de livre comércio desobriga os países a promover uma liberalização ampla do comércio inter-regional e, portanto, a assegurar compatibilidade com as regras da OMC que definem os atributos de uma área de livre comércio.

Tampouco ficou estabelecida na Declaração Conjunta a data para o início das negociações. Os chefes de Estado e de Governo dos dois blocos transferiram para a reunião do Conselho de Cooperação MERCOSUL-UE, a ser realizada em novembro de 1999, a definição da estrutura, da metodologia e do cronograma das negociações. O documento também não faz menção ao prazo para o término das negociações, mas, de todo modo, espera-se que estas não estejam encerradas antes do fim da Rodada do Milênio da OMC, previsto para 2003.

A Declaração Conjunta preserva o compromisso de negociação do acordo como um todo indivisível e com implementação simultânea, em conformidade com o princípio de *single undertaking* defendido pelos integrantes do MERCOSUL.

Estimativas apresentadas por um estudo da Comissão Europeia dão conta de que a formação de uma área de livre comércio entre os dois blocos com reduções substanciais das barreiras agrícolas garantiria um ganho líquido em termos de bem-estar para os países da UE de cerca de US\$ 6,2 bilhões e de cerca de US\$ 5,1 bilhões para os países do MERCOSUL. As maiores oportunidades de negócios para os europeus estarão associadas à oferta de serviços, setor com forte potencial de crescimento no MERCOSUL nos próximos anos. A liberalização do comércio e dos investimentos neste setor propiciaria, segundo a avaliação da Comissão, ganhos equivalentes ao registrado nos últimos quarenta anos com o processo de liberalização do comércio de bens. O MERCOSUL teria maiores benefícios em decorrência da redução de barreiras ao acesso de produtos agrícolas no mercado europeu.

Declaração de Montevideu

Ministros e Secretários da Agricultura dos quatro países do MERCOSUL firmaram em setembro de 1998 a Declaração de Montevideu sobre o protecionismo agrícola. Além de reafirmarem a importância da cooperação e coordenação política em matéria agrícola, os representantes dos Estados Parte ratificaram o princípio de que só o livre comércio dará oportunidades seguras, genuínas e duradouras para se incrementar a oferta mundial de produtos agrícolas. O crescimento desta oferta, a taxas mais elevadas que o crescimento da população mundial, é um componente indispensável para a solução dos problemas relativos à alimentação no mundo. Os países propuseram sustentar as posições subscritas na Declaração nas próximas rodadas internacionais de negociação, de forma que possa se produzir avanços claros na liberalização do comércio de produtos agrícolas.

CAPÍTULO IV. UMA AVALIAÇÃO DA CRISE E DAS PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL

Entre todos os projetos de integração concebidos na América Latina desde a década de sessenta, o MERCOSUL constitui o único caso -e por isso mesmo contundente- em que as negociações lograram produzir avanços efetivos em termos do aprofundamento da relação econômica entre os países da região. Com efeito, o fato marcante desse processo é o crescimento significativo do fluxo de comércio intra-bloco -que saltou de US\$ 4,1 bilhões em 1990 para US\$ 20,3 bilhões em 1997- e suas desejáveis conseqüências: ampliação do mercado, aumento da eficiência alocativa, maior integração e complementaridade entre as estruturas produtivas nacionais, redução de custos, maior diversidade de produtos e aumento do bem-estar. Atualmente, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai formam o terceiro maior bloco comercial do mundo com um PIB de aproximadamente US\$ 900 bilhões e um mercado consumidor com cerca de 200 milhões de pessoas.

Num curto espaço de tempo, desde a negociação dos primeiros acordos de integração entre o Brasil e a Argentina em 1985, até o estabelecimento da União Aduaneira em 1995, desenvolveu-se um estilo de relacionamento entre os países que constitui novidade histórica, inclusive pela negociação de cláusulas que garantem o comprometimento com a manutenção de regimes democráticos pelos quatro países.

É fato que a implementação do MERCOSUL beneficiou-se enormemente da conjunção de fatores de natureza política e econômica: o estabelecimento de governos democráticos na Argentina e no Brasil a partir de meados da década de oitenta e a implementação de reformas econômicas de inspiração liberal que propiciaram maior abertura dos mercados nacionais. O fim das tensões políticas que marcaram as relações entre os vizinhos do Cone Sul associada à percepção de esgotamento dos modelos de desenvolvimento de inspiração autárquica criaram um ambiente fértil à retomada das relações entre os governos, em bases mais aprofundadas e com uma temática nova, que conduziram à negociação de iniciativas de integração e à implementação conjunta de medidas voltadas para a eliminação das barreiras ao comércio intra-bloco e, conseqüentemente, para o aprofundamento das relações econômicas entre os países.

Todavia, os resultados alcançados até o momento não podem conduzir à falsa impressão de que a tarefa da integração está completa. A crise atual do MERCOSUL deflagrada pela mudança do regime cambial no Brasil acabou por revelar as imperfeições e fragilidades do processo. Não obstante os avanços na pauta de negociação e na integração dos mercados, em seu estágio atual o MERCOSUL demonstra que ainda subsiste um conjunto de iniciativas das quais depende a implementação de uma união aduaneira plena dentro do bloco. Obstáculos ao fluxo de comércio intra-MERCOSUL, imperfeições da tarifa externa comum, baixo grau de harmonização dos instrumentos da política comercial e fragilidade institucional constituem características do processo de integração tal como hoje se apresenta. Não bastasse estes problemas, o contencioso comercial entre os países começou a apresentar sinais de acirramento a partir do ano retrasado, quando uma série de medidas unilaterais criaram novos obstáculos ao intercâmbio intra-bloco.

Desde 1995 as autoridades negociadoras já dispunham de um inventário das barreiras não-tarifárias incidentes sobre o comércio intra-bloco, mas o aprofundamento das restrições de balanço de pagamentos transformaram-se no principal obstáculo à eliminação de barreiras ao intercâmbio no bloco. Como regra geral, a medida que a fragilidade externa das economias aumentava, os gestores de política econômica estabeleciam novos obstáculos às importações, sem as devidas precauções em poupar os parceiros preferenciais ou avaliar seus impactos sobre os fluxos de comércio intra-MERCOSUL. Neste contexto, é possível afirmar que a gestão "unilateral" das políticas microeconômicas, especialmente os instrumentos da política comercial, serviu para conter as restrições externas, compensando graus de liberdade perdidos na gestão das políticas macroeconômicas.

Esses problemas combinados com a paralisia da agenda de consolidação da União Aduaneira e com os poucos resultados alcançados no âmbito das negociações externas para a ampliação do MERCOSUL só não conduziram necessariamente a um diagnóstico de crise do processo de integração porque o comércio bilateral entre os dois maiores parceiros continuou crescendo a taxas superiores a 20% ao ano até 1997.

O ano de 1998 revela os primeiros sinais de uma crise que se anunciava muito antes. O recuo nos fluxos de comércio entre o Brasil e a Argentina por si só não foi tomado como prenúncio maior do esgotamento do processo de integração porque o intercâmbio com terceiros países caiu ainda mais, o que aumentou a participação relativa do MERCOSUL como mercado de destino das exportações dos dois países. A contrapartida deste fato, do lado argentino, foram as manifestações que apontavam para o risco da chamada "Brasil-dependência". A proposta de criação de uma moeda única no MERCOSUL se tornou uma manifestação profética apontando para os eventuais custos de uma desvalorização do Real, que de toda forma se poderia evitar caso o Brasil optasse pela adoção de um regime cambial semelhante ao da Argentina (ver Capítulo IV).

A crise do mercado financeiro internacional e a retração da oferta de crédito que se seguiram à moratória russa adicionaram gravidade a um cenário já então consensualmente descrito como "preocupante". Não bastasse a conturbada mudança do regime cambial, a alteração de curso na política econômica brasileira afetou diretamente a competitividade relativa dos países o que colocou em xeque a funcionalidade do processo de integração no longo prazo.

Transcorridos alguns meses desde a mudança do regime cambial brasileiro, tornou-se consenso a idéia de que as relações econômicas sub-regionais viveram sua mais grave crise desde a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Porém não há dúvida de que prevaleceu o bom senso e a disposição por parte dos governos no sentido de não se tomarem decisões açodadas que pudessem conduzir à imposição de barreiras indiscriminadas ao comércio intra-bloco, o que, sem dúvida, poderia representar o fim do MERCOSUL.

Desta maneira, mesmo sob o impacto da mudança do regime cambial no Brasil, os Presidentes da Argentina e do Brasil mantiveram um encontro em São José dos Campos (SP) para analisarem o andamento do processo de integração no MERCOSUL. Os presidentes constataram que naquele momento seria prematuro fazer qualquer tipo de análise mais profunda sobre o impacto da desvalorização do real sobre as relações comerciais entre os dois países. No entanto, reafirmaram, por intermédio da "Declaração Presidencial de São José dos Campos", o interesse em acelerar a agenda de consolidação do MERCOSUL, manifestando a necessidade de aprofundar a integração entre os mercados por intermédio da liberalização do comércio de serviços e da adoção de uma política comum em matéria de compras governamentais. O tema da coordenação de políticas macroeconômicas deveria também retornar à pauta de negociação, na medida em que este será o único mecanismo capaz de, a longo prazo, assegurar a estabilidade das condições de concorrência no mercado intra-bloco. Os Presidentes sugeriram que os Ministros da Economia e os Presidentes dos Bancos Centrais intensificassem, através da realização de reuniões periódicas, o intercâmbio de informações e formulassem uma proposta conjunta para o acompanhamento regular da evolução da conjuntura econômica nos quatro países.

Questões relacionadas à gestão da política comercial também foram abordadas pelos Presidentes. Como medida para a implementação imediata, eles sugeriram a criação de um grupo especial formado por representantes da Subsecretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia argentino e da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento do Brasil, que ficaria encarregado de fazer o monitoramento dos fluxos comerciais bilaterais com o objetivo de avaliar os possíveis efeitos derivados das mudanças conjunturais nas respectivas economias e, se for o caso, sugerir cursos de ação capazes de minimizar eventuais impactos negativos. Também ficou definida a implementação de um mecanismo de consulta para avaliar o uso de instrumentos anti-*dumping* intrazona. Ademais, a cooperação em matéria de defesa comercial contra terceiros deverá implicar na entrada em vigor, o quanto antes, de instrumentos harmonizados contra práticas desleais de comércio.

Com vistas a minimizar os impactos da mudança do regime cambial brasileiro sobre os fluxos intra-bloco, ficou acordado que: (i) o Brasil excluiria do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) as operações de exportações de mercadorias para outros Estados Parte do MERCOSUL; (ii) a liberação, por parte do Brasil, das guias de importação de produtos provenientes dos demais países do MERCOSUL seria feita, a partir da apresentação da documentação exigida nesta operação, num prazo não superior a 24 horas; (iii) as autoridades brasileiras iniciariam o exame dos impactos sobre a competitividade relativa das exportações de produtos brasileiros destinados aos demais Estados Parte decorrentes da possível modificação do benefício de ressarcimento aos exportadores de impostos como o IPI, o PIS e a COFINS; e (iv) o Brasil flexibilizaria o sistema de financiamento às importações o qual obriga que compras no valor de até US\$ 80 mil e com prazo de pagamento de até 90 dias tenham o câmbio liquidado à vista; na verdade, o Brasil vinha renovando periodicamente a Portaria do Banco Central que excluía os países do MERCOSUL da aplicação desta regra.

Tudo isso parece sugerir que a solução das questões de natureza comercial, principal item da agenda de negociação do MERCOSUL até o presente, passa a dividir espaço com a discussão sobre a harmonização de políticas macroeconômicas entre os países. Os primeiros passos nesta direção já estariam sendo dados. Num encontro bilateral entre os chefes de estado da Argentina e do Brasil na primeira semana de junho foram anunciadas algumas iniciativas voltadas para a harmonização das políticas fiscais dos países, processo que teria como ponto de partida a aprovação das leis de responsabilidade fiscal que estão sendo avaliadas pelos legislativos nacionais. Ademais, durante a XVI Conferência de Chefes de Estado realizada em Assunção, em meados de junho, os presidentes dos quatro países aprovaram outras iniciativas que sugerem um comprometimento efetivo com o avanço em termos de coordenação das políticas macroeconômicas. Foi criado um grupo de trabalho de alto nível (que reunirá negociadores no nível da diretoria dos Bancos Centrais) voltado para: (i) a análise das políticas econômicas dos países, com ênfase na questão da sustentabilidade intertemporal das contas públicas e externas; (ii) a elaboração de alternativas efetivas em termos de práticas de coordenação macroeconômica; (iii) a elaboração de um programa de trabalho que terá como objetivo alcançar, a longo prazo e de forma gradual, a convergência das políticas domésticas; (iv) a harmonização de dados estatísticos macroeconômicos e financeiros; e (v) o levantamento de informações sobre critérios metodológicos adotados por cada país para a elaboração de seus respectivos indicadores econômicos relevantes. Também foi criado um grupo *ad-hoc* de "Acompanhamento de Conjuntura Econômica e Comercial" com as seguintes incumbências: (i) examinar a conjuntura econômica dos países e a evolução dos fluxos de comércio intra e extrazona; (ii) atualizar e harmonizar informações estatísticas sobre o comércio intra e extrazona; e (iii) sugerir propostas consensuadas sobre ações recomendáveis.

Apesar de todas as iniciativas no sentido de incluir na agenda de negociação do MERCOSUL o tema da coordenação de políticas macroeconômicas não se pode afirmar que os impactos da mudança do regime cambial brasileiro sobre os parceiros do bloco tenham sido superados. Uma desvalorização efetiva do real, até o final do ano, da ordem de 30%, combinada com a redução da absorção doméstica da economia brasileira, deverá produzir uma reviravolta no intercâmbio comercial do Brasil com os países do MERCOSUL. Mais importantes serão os impactos sobre as economias menores -o Paraguai e o Uruguai- que concentram no bloco parcela significativa das suas vendas externas. Isto porque o Brasil poderá exportar sua recessão para os demais países do MERCOSUL e o impacto seria inversamente proporcional ao tamanho das economias.

A experiência histórica do MERCOSUL já revelou os riscos decorrentes da ausência de convergência no desempenho macroeconômico entre as duas maiores economias do bloco. A implementação do Plano de Conversibilidade na Argentina em 1991 provocou uma reversão do saldo comercial. Durante o período de três anos -entre 1992 e 1995- o déficit comercial acumulado da Argentina com o Brasil alcançou US\$ 2,7 bilhões. Este montante só não foi maior porque governo e setor privado argentinos ameaçaram criar obstáculos às exportações brasileiras. Ao mesmo tempo exerceram enorme pressão para que o Brasil aumentasse a compra de produtos argentinos. O programa de compra de petróleo argentino pelo Brasil

serviu como paliativo para escamotear o problema e os riscos gerados pela assincronia de desempenho macroeconômico entre os dois países.

Que lições poderiam extrair-se da crise atual? O risco de diluição do MERCOSUL é o fantasma cuja aparição manifesta-se com frequência nos tempos de dificuldade. Neste sentido é sintomática a posição de autoridades e de alguns setores da sociedade argentina que sempre apontaram para os riscos (e custos) mais elevados da escolha do Brasil como parceiro comercial preferencial em relação a uma possível estratégia de adesão ao NAFTA.

No curto prazo, é imprescindível que os países ratifiquem o compromisso firmado no Tratado de Assunção de que não serão criadas, sob qualquer hipótese, barreiras ao comércio intra-bloco que possam comprometer os resultados alcançados pelo processo de integração até o momento. No entanto, regras mais precisas devem ser negociadas, especificamente no que se refere ao uso de salvaguardas comerciais, de acordos setoriais que envolvam restrição voluntária às exportações e de programas de reestruturação setorial. O objetivo seria garantir seletividade, transparência e temporalidade limitada no uso destes instrumentos, evitando que, mesmo em momentos de crise, ocorra a disseminação de barreiras não-tarifárias em âmbito intra-bloco.

No médio e longo prazo, é preciso avançar nas tarefas relativas à consolidação da União Aduaneira. O MERCOSUL opera, de fato, como um programa de integração que combina características de uma zona de livre comércio imperfeita com uma tarifa externa comum cuja aplicação não se estende a todo o universo tarifário. Este quadro é resultado de um processo premido pelo tempo e comprometido pela escassez de recursos. A existência de tais dificuldades -intrínsecas a qualquer processo de integração- não pode, contudo, refrear iniciativas voltadas à superação dos problemas presentes. É fundamental que os negociadores reavaliem e reafirmem, como vêm fazendo, o papel estratégico do MERCOSUL e não se furtem a negociar políticas e implementar as medidas necessárias, a fim de criar as condições para que as relações entre os agentes privados conduzam ao aprofundamento da integração econômica entre os países. Neste particular, a gestão coordenada das políticas microeconômicas no bloco pode prover os meios adequados para que os obstáculos remanescentes ao comércio intra-bloco possam ser eliminados e sejam criadas vantagens comparativas que resultem no aproveitamento das oportunidades geradas pelo funcionamento do mercado ampliado de forma a permitir um *upgrade* do padrão de inserção internacional das economias do bloco em direção a setores que apresentem maior conteúdo tecnológico e maior dinamismo no comércio internacional.

A crise atual do MERCOSUL e seus desdobramentos devem conduzir a uma reflexão mais cuidadosa em torno da relação entre a coordenação de políticas macroeconômicas em espaços econômicos integrados e os impactos da gestão das demais políticas, de natureza microeconômica. Mesmo que, futuramente, depois de superada a atual crise, os países venham a considerar, conforme já proposto pelos Presidentes dos mesmos, a implementação de mecanismos que assegurem maior coordenação de políticas na área cambial, será imprescindível que o MERCOSUL alcance um grau mais elevado de convergência entre as políticas microeconômicas de forma a evitar que instrumentos geridos em âmbito nacional distorçam a competitividade relativa das indústrias estabelecidas nos distintos países do bloco e, conseqüentemente, inviabilizem a manutenção das paridades cambiais negociadas. De fato, nem mesmo a convergência entre desempenhos macroeconômicos pode ser suficiente para que se alcance a estabilidade das condições de concorrência se os modelos de desenvolvimento e as políticas aplicadas pelos distintos países diferirem entre si.

Por tudo isso, no momento atual em que se combina uma crise aguda com problemas de natureza estrutural há muito não resolvidos, o aprofundamento do processo de integração pode ser sinônimo de "sobrevivência". Esta parece ser, portanto, a tarefa de consolidação do MERCOSUL: apostar no seu êxito futuro implica reassumir compromissos e implementar iniciativas eficazes no presente de forma a preservar seu papel como iniciativa estratégica para o desenvolvimento econômico e social dos seus parceiros.

CAPÍTULO V. SOBRE A POSSIBILIDADE DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS NO MERCOSUL

Após a desvalorização do Real e o uso subsequente da palavra "crise" para diagnosticar a economia brasileira, a mídia e alguns membros do meio acadêmico lançaram uma série de prognósticos alarmistas antevendo toda uma série de quadros pessimistas para o país, seus parceiros e o processo de integração. Os observadores mais ponderados, embora igualmente pessimistas quanto ao efeito "dominó" oriundo das crises iniciadas na Ásia que acabaria por atingir o Brasil, não acreditam na dissolução do MERCOSUL. A direção que o bloco comercial tomaria no pós-crise poderia ser incerta, mas sua sobrevivência não está em questão.

Desde 1997, percebe-se um consenso crescente de que o MERCOSUL, em seu estado atual de integração, poderia ser deficiente, não sendo capaz de gerar benefícios eqüitativos entre os seus membros, e atuar como fonte estratégica de desenvolvimento econômico da sub-região no seu conjunto. Esta situação deu origem a propostas de "aprofundamento" da integração sub-regional através, primeiramente, de um aperfeiçoamento da União Aduaneira e, em seguida, de um avanço no sentido de uma coordenação das políticas macroeconômicas que iriam, em sua expressão máxima, resultar numa união monetária do caráter que ora se verifica na Europa.

A idéia de uma união monetária no MERCOSUL adquiriu uma expressão mais oficial quando o Presidente argentino a anunciou em dezembro de 1997, na reunião do Conselho Mercado Comum em Montevidéu. A resposta brasileira na ocasião poderia ser qualificada como cautelosa. Ante a desvalorização de janeiro de 1999, a iniciativa argentina de criação de uma moeda comum e de outras alternativas em matéria de gestão monetária recuperaram vigência como estratégia de aprofundamento do MERCOSUL no médio e longo prazo.

Ademais, a posição argentina de mobilizar a iniciativa de implantar a dolarização a nível nacional, e a súbita mudança do regime cambial no Brasil, associadas à proposta de uma moeda comum na sub-região, foram consideradas capazes de propiciar uma medida de proteção contra os perigos do que passou a ser conhecido como "Brasil-dependência". Com uma média de trinta por cento das exportações argentinas sendo absorvidas pela economia brasileira antes da desvalorização, as preocupações resultantes da mudança de política monetária no Brasil eram de fato justificadas.

No dia 7 de junho de 1999, os chefes do Executivo da Argentina e do Brasil anunciaram conjuntamente a intenção de embarcar no que o Presidente Cardoso chamou de "Pequeno Maastricht", um esforço de coordenar as políticas macroeconômicas de ambos os países com o objetivo de lançar uma moeda comum para o MERCOSUL num futuro indeterminado. Esta conjunção de orientações das políticas de ambos os países pode ser atribuída ao reconhecimento mútuo da importância de outorgar sustentabilidade a uma associação entre vizinhos que aparece como estrategicamente relevante.

A declaração do Pequeno Maastricht é possivelmente a afirmativa oficial com relação ao processo de integração mais poderosa feita em 1999. É certo, porém, que não afasta todas as incertezas. Pode ser interpretada também como um esforço de ganhar credibilidade ante as reuniões realizadas entre o MERCOSUL e a UE no Rio de Janeiro em junho último. Embora seja este o caso, também é verdade que a afirmativa dos Presidentes reflete uma compreensão do alcance da atual situação por parte dos diplomatas e acadêmicos de ambos os países em função de:

- que uma melhor integração é preferível à desintegração, e
- que é necessária maior coordenação das políticas macroeconômicas para assegurar a funcionalidade, sustentabilidade e desenvolvimento do MERCOSUL.

Esta afirmativa deve portanto ser interpretada como substancial, o que a torna apropriada para que se discuta o aprofundamento da integração e a coordenação de políticas macroeconômicas.

Quanto ao resultado final destas ações ser uma moeda comum, esta é uma questão ainda sujeita a profundas discussões no meio acadêmico e no âmbito onde se tomam decisões do processo de integração. Conquanto os passos propostos para o aprofundamento da integração, sem resultar numa moeda única, sejam, como se analisa adiante, concomitantes com a estratégia da união monetária, bem como por ela compreendidos, a validade de integrar os sistemas monetários forma parte um debate sumamente complexo.

Avançar no âmbito interno do arcabouço da união monetária não só aprofunda o MERCOSUL de formas com as que devem concordar ambas as partes, mas também devido aos seus claros cronogramas e objetivos, pode converter-se num instrumento muito útil para promover uma oportuna formulação de políticas bem como uma pontual execução e cumprimento de reformas estruturais necessárias. Ademais, uma união monetária, ainda que distante, é uma meta bastante "atraente" em termos dos benefícios resultantes para a economia da sub-região que poderia ser usada para "vender", a nível interno e internacional as reformas mais duras de implementar.

Finalmente, trata-se de um compromisso que confere uma significativa medida de credibilidade às economias da sub-região face a investidores e emprestadores internacionais, o que, por sua vez, permite maior estabilidade e menos interrupções ou demoras ao processo de integração.

As metas comuns desde os diferentes âmbitos de opinião do debate são as seguintes:

- A) A agenda pendente que consiste de: (a) aperfeiçoar a união alfandegária através da eliminação dos obstáculos ao intercâmbio comercial intra sub-regional e da consolidação da TEC, e (b) os chamados "novos temas" que incluem: políticas industriais comuns e de competição; aquisições governamentais; livre comércio no setor dos serviços; e a harmonização da legislação tributária, trabalhista e de mercado de capitais para propiciar o livre fluxo dos fatores de produção.
- B) **A padronização dos indicadores estatísticos** a fim de permitir comparações mais precisas de variáveis macroeconômicas entre os países integrantes, o que por sua vez facilitaria a implementação do ponto a seguir.
- C) **A coordenação de políticas macroeconômicas** que constituiria o estabelecimento de metas comuns para índices inflacionários, déficits fiscais e déficits de contas correntes a fim de igualar o desempenho das economias participantes. Com este fim, também foi proposta a criação de um Comitê de Coordenação Macroeconômica.

Dadas estas metas comuns, a iniciativa sobre a eventual unificação dos sistemas monetários dos países do MERCOSUL só se torna apropriada e construtiva à medida que não obstrua o processo de integração e só apareça formalmente na agenda oficial quando for atingida um grau razoável de evolução com relação ao proposto nos três pontos anteriores.

Não obstante, a abordagem específica das ações indicadas nos três pontos acima ainda carece de condições adequadas para que se construam as bases de uma união monetária:

- O índice inflacionário precisa ser trazido para os níveis internacionais (cerca de 3%) mas, a fim de que se assegure sua permanência, deve chegar a tal patamar através do estabelecimento de bancos centrais independentes em toda a sub-região. Esta medida isolaria a política monetária das pressões políticas relacionadas aos ciclos de negócios, eliminando assim eventuais turbulências inflacionárias.

Além disso, serviria como teste da habilidade que os governos nacionais têm para lidar com um banco central sub-regional independente.

- Relacionado ao anterior, faz-se necessário contar com um setor financeiro auto-suficiente a fim de proteger a independência dos bancos centrais frente a pressões inflacionárias. Neste sentido, é útil uma coordenação macroeconômica em matéria de fixação de limites para débitos e déficits, mas só indiretamente.
- Uma legislação que promova o livre movimento de fatores de produção (i.e. mão-de-obra) deve ser complementada por maior flexibilidade de preços e salários. Estas duas medidas substituiriam modificações de taxas cambiais como um mecanismo para o ajuste de preços relativos.
- Devem-se erigir sólidas barreiras contra a evasão (*exit barriers*) a fim de assegurar um compromisso com a união monetária -e, portanto, a estabilidade- através da construção de uma rede articulada de acordos econômicos e políticos que não se deteriorem caso um país abandone a moeda única. Isto implica uma estrutura institucional mais ampla e profunda para consolidar a elaboração, implementação e cumprimento de políticas comuns que podem incluir as de cunho econômico, de relações exteriores e sociais, para citar somente algumas.
- Finalmente, deveria existir uma harmonização das políticas cambiais domésticas antes da implementação da moeda única.

Com relação aos três primeiros aspectos recém indicados, nos últimos anos o progresso tem sido significativo. Em relação aos dois outros pontos, por outro lado, são atualmente polêmicos, um tabu, especialmente à luz de várias assimetrias existentes entre os países integrantes do MERCOSUL. A desproporção da economia brasileira com relação aos outros países decerto poderia dificultar a determinação da estrutura de instituições supranacionais ou de outro tipo requeridas, quando chegar a hora. No caso da Argentina, sustentado o *currency board*, a maior dificuldade poderia ser a negociação de uma política cambial comum previamente à adoção de uma moeda comum.

Tratam-se de tarefas difíceis, sem dúvida. Entretanto, o crescimento futuro do comércio intra sub-regional e a busca de uma união mais profunda fariam com que as flutuações cambiais sejam cada vez mais perturbadoras, deteriorando o apoio para a união aduaneira. Portanto, quando se atinja uma cota significativa de êxito nos pontos A, B e C, contemplar uma união monetária, avançando assim nos outros pontos indicados, não será somente uma meta mais tangível como também um pré-requisito para integração e cooperação mais profundas.

Se por outro lado a imperfeita união aduaneira imperfeita permanecer em seu estado atual, uma união monetária deveria ser descartada porquanto desnecessária. Sendo este o caso, a variabilidade das taxas cambiais teria menor importância, ainda que, mais cedo ou mais tarde, traria suas conseqüências. Embora os efeitos da crise no Brasil tenham demorado a surgir, uma desvalorização de 30% da principal moeda do bloco comercial não passa despercebida. Na ausência de passos rigorosos em prol de uma coordenação macroeconômica e enfim -por tratar-se de uma necessidade- de uma união monetária, retaliações protecionistas e o conseqüente retrocesso das conquistas obtidas até o momento poderiam desintegrar a união aduaneira. O Pequeno Maastricht reflete o entendimento deste ponto e os perigos que este representa para o desenvolvimento da sub-região.

BIBLIOGRAFIA

BONELLI, RÉGIS. "Estratégias Empresariais no Mercosul: um estudo dos processos de fusões e aquisições, *joint ventures* e privatizações no Cone Sul". Relatório de pesquisa elaborado para a CEPAL. Rio de Janeiro (mimeo). 1999.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN - CEP. "La Inversión Extranjera en la Argentina de los Años 90: tendencias y perspectivas", em *Estudios de la Economía Real N° 10*. Buenos Aires. Outubro, 1998.

CEPAL. *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*. Informe 1998. Santiago de Chile. 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. *Economia Brasileira. Desempenho e Perspectivas*. Dezembro 1998 e junho 1999.

_____. *Fax Mercosul*. Vários números. Rio de Janeiro.

GAZETA MERCANTIL. Vários números. São Paulo.

GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA. Vários números. São Paulo.

INTAL. *Carta Mensal*. Vários números. Buenos Aires.

_____. *Informe MERCOSUL N° 4*, janeiro-junho de 1998. Buenos Aires.

LAVAGNA, ROBERTO. "Etapa Difícil para Converter em Oportunidade", em *Revista Brasileira de Comércio Exterior N° 59*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro. 1999.

MACHADO, JOÃO BOSCO M. "Intercâmbio Comercial e Política Industrial em Espaços Econômicos Integrados: o caso de Mercosul". Tese de doutorado. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro. 1999.

VEIGA, PEDRO DA MOTTA. "O Mercosul em perigo", em *Revista Brasileira de Comércio Exterior N° 59*. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro. 1999.

APÊNDICE

URUGUAI E O MERCOSUL

1. INTRODUÇÃO

O Uruguai viveu no último quarto de século uma série de transformações significativas. Este processo vem ocorrendo de forma gradual e sustentada, desde o início da década dos anos setenta, como resposta a um longo período de estagnação, onde ficou claramente estabelecido o esgotamento de uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações. A partir dessa data, começou-se a implementar uma reforma liberalizante da economia, dando início a uma etapa caracterizada pela abertura da conta capital da balança de pagamentos, pela reforma bancária, pela abertura comercial e pela integração no MERCOSUL.

De todas estas reformas, algumas foram feitas com celeridade, em particular, a abertura da conta capital e a liberalização completa dos fluxos financeiros com o exterior. O Uruguai foi um dos primeiros países na América do Sul a optar por uma estratégia de inserção completa nos mercados de capitais internacionais. As conseqüências foram principalmente três: em primeiro lugar, ocorreu uma reestruturação importante do setor bancário e potencializou o país como praça financeira sub-regional; em segundo lugar, a economia dolarizou-se quase completamente e, por último, ocorreu um aumento de fontes de financiamento externo da economia, em especial, para o setor público.

A liberalização da conta comercial da balança de pagamentos foi implementada muito gradualmente ao longo de um período de quase 20 anos. O último capítulo deste processo foi constituído pelo MERCOSUL que, num período de 10 anos, a contar de 1991, resultará na abertura total da economia uruguaia. Apesar da vigência de uma tarifa externa, para um país do tamanho do Uruguai em relação a seus vizinhos, a abertura intra-bloco é equivalente a uma abertura multilateral completa, pelo menos em termos dos ajustes requeridos em função da mudança no ambiente concorrencial.

O Uruguai tem uma estrutura de produção bastante diversificada, com uma importante produção agropecuária e um razoável desenvolvimento industrial, especialmente na agroindústria. Com a abertura econômica se desenvolveram, ademais, atividades industriais orientadas à exportação de base não agrária, a partir da industrialização de insumos importados.

No setor de serviços, que constitui a maior parcela do PIB, destacam-se como os mais dinâmicos, além do fornecimento de energia e telecomunicações, os serviços financeiros e os de transporte e armazenamento. As condições naturais da costa uruguaia o convertem, ademais, num país com alto desenvolvimento turístico, atividade que é dinamizadora de outras atividades internas.

Os efeitos da abertura econômica e da liberalização se difundiram para toda a economia, tirando-a da estagnação anterior aos anos setenta e impondo um ritmo de crescimento econômico per capita dos mais altos da América Latina a partir de 1984. A produção de bens comerciáveis, que recebeu o maior impacto dessa estratégia de política, teve um importante aumento da produtividade via especialização e aumento da escala de produção.

Em paralelo com um crescimento significativo dos volumes transacionados no comércio exterior, as reformas implementadas pautaram uma série de mudanças estruturais. Entre estas, destacam-se a mudança nos países de destino das exportações, ao mesmo tempo em que se conseguiu uma maior diversificação de produtos. O MERCOSUL e a América Latina em geral, adquiriram uma crescente importância relativa como mercado de destino, ao mesmo tempo em que as exportações passaram a constituir uma cesta em produtos manufaturados mais diversificados.

A estratégia de estímulo ao investimento se baseia em permitir o acesso aos bens de capital e insumos a preços próximos dos internacionais. Por conseguinte, a evolução das importações mostrou uma crescente participação dos bens de capital, especialmente na década dos anos noventa, reflexo do importante processo de investimento registrado na economia. O conjunto de oportunidades surgiu principalmente com a integração do MERCOSUL e coincidiu com a abertura da Argentina e do Brasil para o resto do mundo.

A política econômica dos últimos anos enfatizou a criação de um marco de estabilidade, através da recuperação do equilíbrio macroeconômico -após décadas de desequilíbrios que se refletiam em taxas de inflação altas e persistentes no tempo- e da diminuição da vulnerabilidade da economia em relação aos impactos externos negativos. Para ambos objetivos, o instrumento utilizado foi o controle das finanças públicas.

No último quinquênio se realizou a reforma da previdência social, que consistiu na substituição parcial do sistema anterior de participação por outro de capitalização de contas individuais e administração privada dos fundos que, se bem que constitui uma demanda adicional sobre as finanças públicas a curto prazo, garante a solvência inter-temporal das mesmas. A dívida pública, após a situação crítica experimentada no início dos anos oitenta, corresponde atualmente a cerca de 20% do PIB e com tendência à diminuição.

O Uruguai se incorporou ao MERCOSUL como reflexo inevitável da aproximação política e comercial com a Argentina e com o Brasil. Mas também, o Uruguai se integrou tirando proveito da sua geografia e da sua história, cumprindo um antigo desejo de constituir uma parte autônoma de uma realidade americana maior.

O MERCOSUL resultou num estímulo ao desenvolvimento de diversas atividades produtivas do país e, ademais, recuperou para o país as vantagens associadas à sua localização: no centro do bloco de maior concentração de população e geração de valor agregado, constitui o enlace marítimo-fluvial da Bacia do Prata, com portos estratégicos no Rio da Prata e na desembocadura da hidrovia Paraná-Paraguai. Desta maneira, o Uruguai aspira a se converter numa porta privilegiada de entrada e saída do MERCOSUL.

Para transformar estes pontos fortes em oportunidades, a política tem provocado reformas estruturais de importância na economia: a redefinição do papel do Estado na provisão da infra-estrutura, a reforma da previdência social e o desenvolvimento do mercado de capitais.

Com a incorporação do setor privado no financiamento e gerenciamento das atividades de transporte e na gestão da infra-estrutura, produziu-se uma mudança radical no manejo da provisão das mesmas. O financiamento das infra-estruturas, tradicionalmente reservado aos recursos públicos, abriu-se para o setor privado, principalmente através da privatização de rodovias com pedágio, portos e aeroportos e de empresas de geração elétrica. É neste sentido que estão sendo empreendidos na atualidade os projetos da hidrovia Paraná-Paraguai, os corredores viários entre São Paulo e Buenos Aires (incluindo a ponte Colonia-Buenos Aires), a interconexão ferroviária, o desenvolvimento portuário, a ampliação do aeroporto de Montevideú e a interconexão das redes de gás natural e elétricas.

A reforma da previdência social cumpre um papel importante nesta estratégia, provendo a oferta necessária de recursos de poupança doméstica para financiar parte destes investimentos. Isto se complementa com uma política sistemática de desenvolvimento das instituições e instrumentos de mercados de capitais para possibilitar a conexão dos recursos dos fundos de pensões com as grandes obras em matéria de infra-estrutura de transportes e de geração de energia elétrica.

O MERCOSUL constitui uma parte essencial da estratégia de desenvolvimento do país. A perspectiva do uruguia do MERCOSUL visualiza duas dimensões. Na primeira, o processo de integração das infra-estruturas é acompanhado pela liberalização e pelo aumento do comércio entre os países do bloco. Este

aspecto da integração, que foi resultado da mudança nas atitudes políticas entre a Argentina e o Brasil, está definitivamente consolidado e constitui um dos pilares da estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país.

A segunda dimensão se refere à modalidade da integração. O MERCOSUL adotou a modalidade de União Aduaneira, cujo aprofundamento requer um alto compromisso com o objetivo de liberalização da economia e exige um grau de renúncia à autonomia na fixação das estratégias nacionais e à política econômica, muito além do que as restrições de política interna, particularmente nos países maiores, pareceriam permitir.

Até agora, a modalidade específica que assumiu a integração no Cone Sul se encontra numa encruzilhada e, a partir da perspectiva de um país pequeno como o Uruguai, a aposta é a de um modelo consistente, de modo que este seja compatível com as restrições políticas internas dos países sócios, mais do que a de um modelo determinado.

O Uruguai necessita apostar em um modelo coerente, no qual os benefícios e custos estejam equitativamente compartilhados, que implique em potencializar a capacidade de desenvolvimento de todos os integrantes do MERCOSUL, sem prejudicar nenhum país em particular, que permita estender a integração a toda América Latina e que, adicionalmente, seja funcional para a integração do sub-continente com o mundo. Se o modelo atual perder consistência e não permitir a consecução simultânea de todos estes objetivos, poderá converter-se numa ameaça para as perspectivas de desenvolvimento futuro do país.

2. A EVOLUÇÃO ECONÔMICA NO URUGUAI

Esta seção mostra a evolução da economia uruguaia, desde o esgotamento da estratégia de substituição de importações até a abertura, atravessando as principais mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos, até a atualidade.

Com este objetivo, é feito, na primeira parte, um resumo das principais características da economia e da sociedade uruguaia. Para uma melhor compreensão da situação atual e da possível evolução futura, é importante considerar que esta situação não surgiu como resultado de uma mudança violenta e repentina nas políticas econômicas, mas como consequência de um processo de reformas que foram introduzidas de forma gradual e sustentada. Estas reformas começaram na década dos anos setenta como resposta a uma prolongada estagnação da economia e evoluíram de forma consistente ao longo de um quarto de século.

A segunda parte da seção procura ilustrar esta evolução, principalmente nos aspectos vinculados ao nível de atividade e ao comércio exterior e no que se refere aos dois principais fatores de produção: capital e trabalho. Como síntese da descrição da economia e da tendência observada a longo prazo, na terceira parte desta seção é feita uma descrição dos principais aspectos da política econômica e da evolução recente da economia.

Aspectos destacados da economia uruguaia

O Uruguai é um país pequeno, com pouco mais de 175 mil quilômetros quadrados de superfície e com 3,2 milhões de habitantes. A característica do tamanho é ressaltada pela inexistência de acidentes geográficos importantes nas fronteiras que mantém com os dois grandes vizinhos (Argentina e Brasil). A sua localização dentro do MERCOSUL é privilegiada, já que se encontra no centro do bloco de maior concentração populacional e de geração de valor agregado, além de possuir muito boas vias de comunicação com o resto da região.

O Produto Interno Bruto é de aproximadamente US\$ 21 bilhões, o que representa US\$ 6,400 per capita, constituindo, portanto, um país de renda média. Esta renda se encontra distribuída entre a sua população numa forma bastante homogênea, com parâmetros de distribuição similares aos dos países europeus.

Também nas características demográficas e culturais, o Uruguai possui similitudes com países de maior desenvolvimento: a alfabetização atinge 97% da população acima de 10 anos, a esperança de vida ao nascer é de 74 anos para a média de ambos os sexos e a esperança de vida aos 60 anos alcança a idade de 80 anos. Trata-se de uma população com baixa taxa de natalidade e mortalidade, com um saldo que determina um lento crescimento da população que, entre os dois últimos censos, aumentou à taxa de 0,64% ao ano.

QUADRO 1

Principais características do Uruguai	
Território em milhares de quilômetros quadrados	175,25
População em milhões de habitantes (1996)	3,2
Taxa de crescimento da população (1985 a 1996)	0,644%
Taxa bruta de natalidade (ano 1996)	1,87%
Taxa bruta de mortalidade (ano 1996)	0,98%
Esperança de vida ao nascer (ambos sexos, 1996)	73,5 anos
Esperança de vida aos 60 anos (ambos sexos, 1996)	79,8 anos
Taxa de mortalidade infantil (1996)	1,75%
Taxa de alfabetização (% de população com + de 10 anos)	97%

Fonte: Banco Central do Uruguai e Instituto Nacional de Estatística.

A produção é diversificada, com base nos produtos de origem agropecuária. Isto determina o forte desenvolvimento de complexos agro-industriais, com alto grau de diversificação da produção. A indústria manufatureira gera 18% do PIB, seguido em ordem de importância pelos serviços imobiliários e empresas (17%), comércio, restaurantes e hotéis (12%), serviços pessoais e comunitários (11%), serviços públicos (10%), serviços financeiros e de seguros (9%), agricultura, pecuária e pesca (9%) e transporte, armazenagem e comunicações (7%).

Com relação ao comércio exterior, as exportações de bens e serviços ficaram, em 1998, em US\$ 4,2 bilhões (20% do PIB). As exportações de serviços vinculados ao turismo, medidas pela rubrica viagens da balança de pagamentos, representaram US\$ 695 milhões e estão compostas por uma diversidade de atividades. Por sua parte, os serviços de transporte, também medidos na balança de pagamentos, totalizaram US\$ 341 milhões em 1998. Por outro lado, entre as exportações de bens se destacam as da indústria frigorífica (US\$ 509 milhões), as dos moinhos de arroz (US\$ 244 milhões), a lã e os produtos têxteis (US\$ 237 milhões), os produtos de couro (US\$ 197 milhões), a indústria de laticínios (US\$ 182 milhões), a fabricação de veículos automotores e autopeças (US\$ 170 milhões) e a indústria da vestimenta (US\$ 124 milhões).

A diversidade de setores de produção e de venda para o exterior se estende ao tamanho e à quantidade das empresas que operam no território nacional, onde se localizam operadores principais em cada setor com

predominância de situações de oligopólio. Esta estrutura empresarial se viu enfrentada com a realidade do processo de integração e a oportunidade de ampliar a escala do mercado, originando um processo de transformação no tamanho e no estilo empresarial.

O Quadro 2 mostra uma síntese das principais variáveis macroeconômicas nos últimos cinco anos. O crescimento médio anual do PIB nesse período foi de 3,8%, com taxas superiores a 5% em 1996 e 1997. Por sua parte, a inflação seguiu um processo gradual de declínio de um nível superior a 40% para taxas de um dígito, objetivo que foi alcançado em 1998.

O saldo comercial de bens foi deficitário no quinquênio (US\$ 762 milhões em 1998), mas parcialmente compensado pela entrada líquida na rubrica turismo, que em 1998 foi de US\$ 430 milhões. O saldo em conta corrente da balança de pagamentos foi deficitário ao longo do período, embora num nível limitado e lógico em função da entrada de capitais observada na economia nesse lapso de tempo. Em termos do PIB, o saldo em conta corrente ficou, em 1998, em 1,9%.

O pagamento de juros e dividendos ao exterior não tem representado um problema na década dos anos noventa, devido ao fato da dívida externa líquida ter sido baixa em termos do PIB. Um dos principais componentes da dívida externa é o correspondente às obrigações do setor público não financeiro, cuja evolução recente é mostrada no Quadro 2, que ficou, no final de 1998, em US\$ 5,275 bilhões. Descontadas as reservas internacionais em poder do Banco Central, obtém-se um nível líquido de endividamento do setor público não financeiro que se mantém relativamente constante em dólares e, portanto, descendente em termos do PIB, chegando a 12,9% em 1998.

O resto da dívida externa do Uruguai inclui fundamentalmente o setor financeiro público e privado. Como o Uruguai é um centro financeiro regional com importante atividade *off shore*, a quantidade de passivos do setor financeiro com o exterior é alta, mas tem uma contrapartida nos ativos com o exterior pelas colocações realizadas. Os depósitos de não residentes nos bancos comerciais privados eram de US\$ 4,346 bilhões no final de 1998, mas simultaneamente o sistema bancário privado possuía reservas internacionais de US\$ 3,880 bilhões e outros ativos com não residentes de US\$ 3,209 bilhões.

A importante entrada de capitais permite não só financiar o saldo da conta corrente, mas também permite que as reservas internacionais líquidas da autoridade monetária aumentem de forma a melhorar a capacidade da economia para responder aos choques gerados no exterior. No final de 1998, o total de reservas internacionais do Banco Central do Uruguai era de US\$ 2,589 bilhões. As comparações do nível de reservas com o total importado, as transferências anuais ao exterior, os vencimentos de dívida externa e a emissão assinalam uma posição sólida do setor público para enfrentar cenários externos exigentes em matéria financeira. Esta situação é reconhecida pelas principais classificadoras de risco da dívida soberana, ao atribuir um grau livre de risco especulativo (*investment grade*) à dívida uruguaia em contraste com a classificação do risco da região.

Outro critério de classificação de risco do país é a situação financeira do setor público que, como se observa no Quadro 2, melhorou nos últimos anos, com um déficit de 0,9% do PIB em 1998, o qual é levemente menor do que a do governo central (1,2% do PIB), devido ao resultado superavitário obtido pelas empresas públicas.

QUADRO 2
INFORMAÇÃO SELECIONADA SOBRE O URUGUAI
(em US\$ milhões)

	1994	1995	1996	1997	1998
Produto Interno Bruto					
Em US\$ milhões	16.255	18.036	19.117	19.959	20.831
Variação anual real	6,3%	-1,8%	5,3%	5,1%	4,5%
Variação de preços no ano					
Ao consumidor	44,1%	35,4%	24,3%	15,2%	8,6%
No atacado	41,0%	27,7%	23,5%	13,3%	3,3%
Índice de Salário Médio	42,6%	33,5%	26,0%	16,2%	10,4%
Tipo de câmbio	27,4%	26,5%	22,7%	15,1%	8,3%
Mercado de Trabalho					
Atividade (% pop. acima de 14 anos)	58,2%	59,0%	58,2%	57,6%	60,4%
Emprego (% pop. acima de 14 anos)	52,8%	53,0%	51,3%	51,0%	54,3%
Desemprego (% da população ativa)	9,2%	10,3%	11,9%	11,4%	10,1%
Balança de Pagamentos					
Exportações (FOB)	1.913,5	2.147,6	2.448,5	2.793,1	2.832,3
Importações (FOB)	2.599,6	2.710,6	3.135,4	3.497,5	3.594,2
Saldo comercial	-686,1	-563,0	-686,9	-704,4	-761,9
Saldo Turismo	397,8	374,3	524,8	495,2	429,9
Saldo Receita	-243,1	-227,1	-188,7	-192,7	-185,0
Saldo outros serviços	92,8	200,3	117,4	123,5	116,9
Saldo em Conta Corrente	-438,6	-215,5	-233,4	-287,4	-400,0
Saldo em Conta Capital	671,9	403,9	224,7	538,9	681,1
Saldo de Balança de Pagamentos	238,0	209,4	143,8	330,4	361,9
Reservas Internacionais e Dívida Externa					
Reservas Internacionais do Banco. Central	1.679,2	1.818,0	1.915,7	2.066,8	2.589,3
Dívida Externa do Setor Público não Financeiro	4.251,4	4.425,6	4.682,4	4.753,7	5.275,1
Variáveis Monetárias (ao final de cada ano)					
Emissão	588,4	663,7	600,1	648,0	660,9
M1	1.111,2	1.163,1	1.229,2	1.249,0	1.338,3
M2	1.790,3	2.017,7	2.064,4	2.121,4	2.286,9
M3	6.185,8	6.403,6	7.254,6	8.110,5	9.131,6
Finanças Públicas					
Receitas do Governo Central	3.032,5	3.368,8	3.659,1	4.080,6	4.369,0
Gastos do Governo Central	3.371,3	3.742,4	4.032,8	4.419,7	4.628,9
Resultado financeiro do Governo Central	-338,8	-373,6	-373,7	-339,1	-259,9
Resultado finan. do Setor Público Total	-436,3	-281,4	-294,7	-282,8	-188,3

Fonte: Com base nos dados do Banco Central do Uruguai e do Instituto Nacional de Estatística.

As variáveis monetárias refletem uma monetarização muito baixa e um alto grau de dolarização da economia. Esta situação tem sua origem na liberalização prematura da conta capital no país (ano 1974), na liberdade para realizar depósitos no sistema bancário em qualquer moeda e na possibilidade de pactuar em moeda estrangeira. O resultado foi a circulação paralela do peso e do dólar.

Dada a longa tradição inflacionária da economia, o dólar passou a monopolizar as funções de depósito de valor e moeda de transação para os contratos de mais longo prazo, substituindo gradualmente a moeda doméstica. A moeda nacional é utilizada em forma muito limitada e fundamentalmente para transações correntes e, mesmo em algumas delas -como a venda de imóveis, automóveis ou bens de consumo durável e vários contratos de aluguel- utiliza-se diretamente o dólar. A emissão representa apenas 3,2% do PIB. O predomínio da moeda estrangeira é ainda mais palpável quando se considera a poupança. A relação entre o agregado monetário, que inclui os depósitos a prazo em moeda estrangeira (M3), supera amplamente a definição que somente inclui ativos monetários especificados em pesos uruguaios (M2).

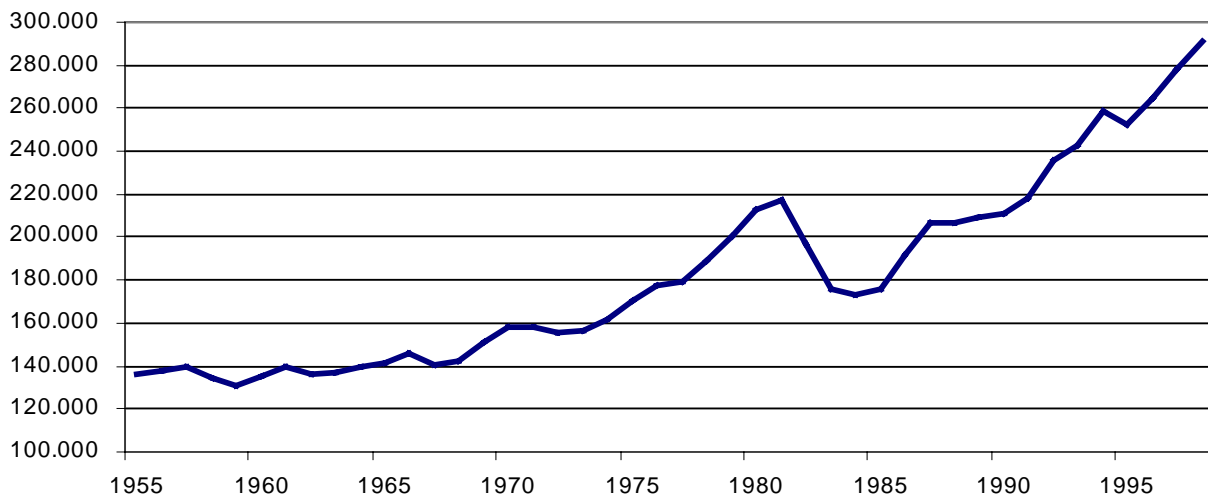
A evolução da economia uruguaia

As políticas de abertura e integração, empreendidas de forma consistente e gradual, desde começos da década dos anos setenta, jogaram um papel central na evolução da economia. Estas reformas foram feitas através da construção sólida de consensos sociais, o que determinou a existência de poucos casos em que houve uma "volta atrás" nas decisões adotadas.

Tendência do nível de atividade

Como se pode observar no Gráfico 1, a evolução da economia uruguaia começa a passar por uma mudança de tendência no início da década dos anos setenta. A partir daí, sobressaem três períodos: (a) o início das reformas durante a década dos anos setenta; (b) a crise do início da década dos anos oitenta e a saída da mesma e (c) o forte crescimento dos anos noventa. Cada etapa teve a sua particularidade, mas como é mostrado ao longo deste trabalho, há um alto grau de continuidade entre as políticas econômicas aplicadas em cada período.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DO PIB (1955-1998)
(em milhes de pesos uruguaios de 1983)



A taxa de crescimento média anual da década dos anos setenta é de 2,9%, a qual, com uma população crescendo a uma taxa de 0,6%, representa um ritmo de expansão anual médio do PIB per capita de 2,3%. Uma referência da mudança de tendência ocorrida neste período, onde começam a ser aplicadas políticas de abertura e liberalização, é o fato do PIB durante os 15 anos anteriores ao início das reformas (entre 1955 e 1970) ter registrado um crescimento médio anual de somente 1%, o qual apenas compensou o

crescimento da população nesse período. Esta etapa da história econômica é caracterizada como sendo a do esgotamento do modelo de desenvolvimento via substituição de importações.

Este crescimento ao longo de aproximadamente uma década, é interrompido abruptamente com a crise da dívida no princípio dos anos oitenta, onde o que aconteceu no Uruguai não difere em grande medida com o que sucedeu em todo o Cone Sul. Nesse período, a crise cambial no final de 1982 e a crise da dívida externa do país foram os determinantes da realidade macroeconômica. Entre os anos 1982 e 1983 o PIB registrou uma queda profunda (19,1%). Os quatro anos entre 1981 e 1985 registraram uma taxa anual média de contração do nível do PIB per capita de 5,6%.

A saída desta crise se realiza a uma taxa média anual de 3,9%, medida até a data atual, taxa que registra pequenas variações quando se comparam períodos diferentes de tempo. Na descrição das políticas econômicas e caracterização dos aspectos vinculados ao comércio exterior é interessante assinalar as diferenças entre dois períodos: (a) a saída da crise na segunda metade da década dos anos oitenta e (b) o que ocorreu no transcurso da década dos anos noventa até 1998. A taxa de crescimento na década dos anos noventa não difere significativamente da observada em todo o período, com crescimento anual do PIB de 3,7%, incluindo uma leve queda em 1995 como consequência da crise regional originada no México no final de 1994. Considerando o lento crescimento da população (0,6% - 0,7% ao ano), observa-se que o crescimento anual do PIB per capita na década dos anos noventa foi da ordem de 3%.

Provavelmente em 1999, em função da situação externa atual, poderá ocorrer uma leve contração de até -2%. No entanto, como resultado da análise dos aspectos estruturais que sustentam estas taxas de crescimento, mostrados mais adiante, se poderia argumentar que o crescimento acelerado da década dos anos noventa tem raízes profundas e perspectivas de subsistir a médio prazo.

Incidência do comércio exterior no crescimento da economia

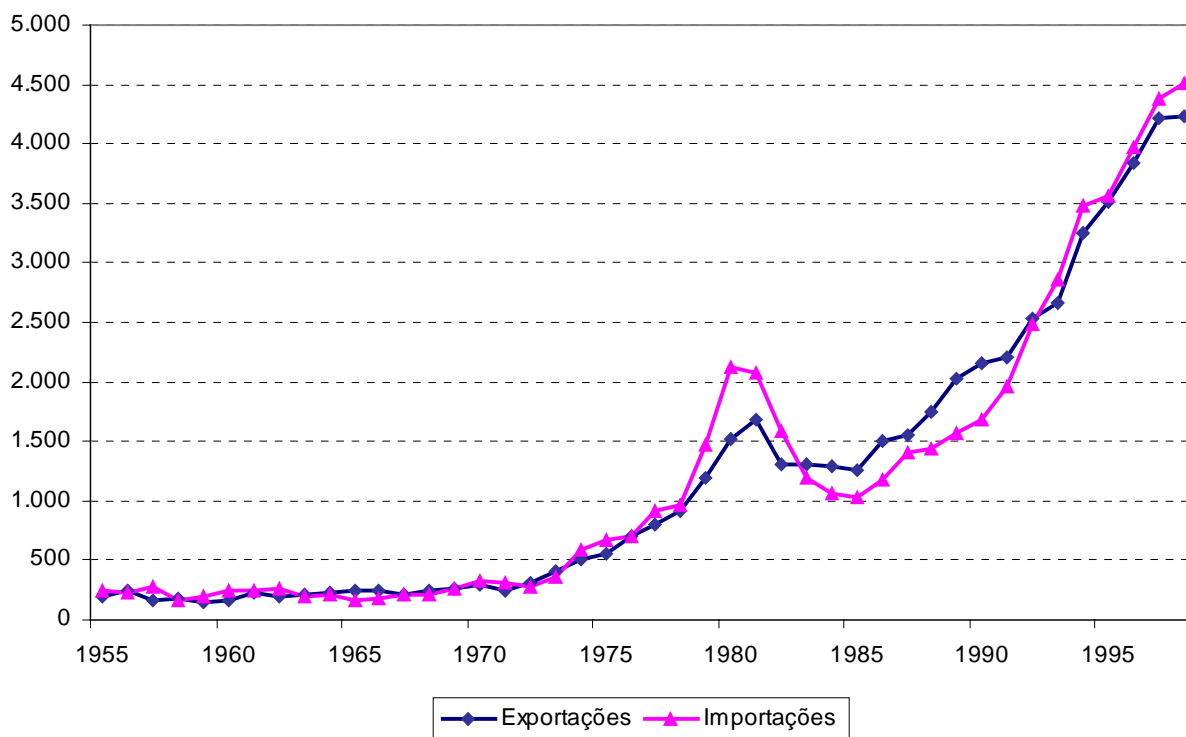
A evolução do PIB foi permanentemente acompanhada pelo volume de transações comerciais de bens e serviços com o resto do mundo. Este é o reflexo, por um lado, de que havia um esgotamento nas possibilidades de crescimento para dentro, o que por sua vez, mostra o aproveitamento das condições de competitividade potenciais da economia, junto com a adoção de determinadas medidas de política econômica, que serão explicadas com maior detalhe mais adiante.

O comportamento diferenciado entre o período anterior à década dos anos setenta e o que ocorreu entre esta e a crise dos anos oitenta é muito mais marcante, no caso das cifras do comércio exterior, inclusive quando se corrigem as cifras em dólares para refletir valores reais expurgados da inflação internacional nesta moeda. O comportamento é similar tanto nas exportações quanto nas importações, já que as duas variáveis têm seguido uma evolução crescente, compatível com a evolução do PIB, embora a flutuação das importações com o ciclo econômico seja mais destacada que no caso das exportações (ver o Gráfico 2).

O processo de abertura trouxe crescimento e dinamismo para a economia durante os anos noventa. Mas o impacto sobre a economia não pode ser avaliado só pelo crescimento conjunto destas variáveis (PIB, exportações e importações); é importante considerar que esta forma de crescimento promove mudanças na estrutura da economia claramente favoráveis porque a torna menos vulnerável aos impactos externos. Por isso, é recomendável analisar mais detalhadamente a evolução de longo prazo no comércio exterior, para que se possa observar alguns sinais destas mudanças estruturais produzidas no último quarto de século.

O primeiro aspecto a destacar é que o crescimento das exportações de bens ocorre em vários setores de atividade e não em uns poucos com desenvolvimento intensivo. Ademais, o crescimento das exportações é caracterizado por uma maior diversidade de produtos e pelo grau de elaboração dos mesmos.

GRÁFICO 2
EVOLUÇÃO DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS, 1955-1998
 (US\$ milhões)



Os ramos mais tradicionais de exportação são aqueles derivados da atividade pecuária, como a carne, o couro e a lã, em diferentes estágios de manufatura. Afora estes itens, a participação dos demais produtos do universo das exportações uruguaias, durante a média da segunda metade da década dos anos setenta, representa apenas 1/3 do total. Com o processo de abertura dos anos noventa e principalmente com a entrada em vigência do MERCOSUL, começa a observar-se uma mudança substancial, como resultado de um maior intercâmbio intra-bloco de produtos elaborados e semi-elaborados, junto a uma maior inter-relação entre as empresas de ambos os lados da fronteira. A porcentagem de produtos fora dos três ramos tradicionais começou a crescer e ficou em 42% para a média dos anos 1991 a 1998, com um máximo, neste último ano, de 48%. Na realidade, as exportações, sem incluir os produtos com matérias primas tradicionais, passaram de um terço, antes da abertura, para quase a metade na década dos anos noventa.

A análise das exportações por região ou países de destino, mostram que as mudanças constatadas são consistentes com a descrição do parágrafo anterior. Uma das mudanças estruturais observadas é a ampliação do número de países de destino ou de intercâmbio comercial. Em segundo lugar, observa-se uma mudança na estrutura de destinos, com a Europa perdendo participação, às custas dos países da ALADI, principalmente Argentina e Brasil. No começo da década dos anos setenta, a participação da Europa era de aproximadamente 70% mas foi declinando gradualmente até que, na média de 1970 a 1974, cai para cerca de 66% do exportado. Esta porcentagem continua diminuindo e a média da segunda metade desta mesma década, apesar de observar-se uma forte expansão das exportações, se reduz para 47%. Duas décadas depois a participação dos países europeus passou para 21% nos quatro anos finalizados em 1998. Os países de América Latina são os que ganharam participação, de 15% no começo da década dos anos setenta para 57% nos quatro anos finalizados em 1998.

QUADRO 3
EXPORTAÇÕES DO URUGUAI
(US\$ milhões)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ALADI	657,4	748,5	850,4	1.027,7	1.116,4	1.287,7	1.515,5	1.725,2
MERCOSUL	580,9	622,0	698,8	898,9	992,0	1.152,0	1.355,2	1.532,3
Argentina	188,7	328,9	316,4	382,3	267,1	271,5	354,3	513,2
Brasil	381,8	282,9	366,3	492,5	700,0	831,0	940,2	935,2
Paraguai	10,4	10,2	16,1	24,1	24,9	49,5	60,7	83,9
Resto da ALADI	76,5	126,5	151,6	128,8	124,4	135,7	160,3	192,9
Estados Unidos	162,8	177,8	148,8	130,6	122,6	167,1	160,8	158,4
Resto das Américas	36,2	22,6	22,2	28,6	30,3	29,4	46,2	45,5
Europa	470,8	467,0	365,4	425,1	477,5	511,8	575,3	496,4
Resto do Mundo	277,5	286,6	258,5	301,4	359,2	401,2	427,9	343,2
TOTAL	1.604,7	1.702,5	1.645,3	1.913,4	2.106,0	2.397,2	2.725,7	2.768,7

IMPORTAÇÕES DO URUGUAI
(US\$ milhões)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ALADI	775,4	988,9	1.229,1	1.473,5	1.469,4	1.665,5	1.847,8	1.845,7
MERCOSUL	662,6	882,5	1.126,5	1.370,8	1.320,8	1.416,6	1.616,3	1.649,1
Argentina	281,8	375,0	478,6	652,6	608,6	690,8	790,7	839,3
Brasil	369,9	496,6	641,1	709,6	698,6	745,5	801,9	793,4
Paraguai	10,9	10,9	6,8	8,6	13,6	25,3	23,7	16,4
Resto da ALADI	112,8	106,4	102,6	102,7	148,6	203,9	231,5	196,6
Estados Unidos	196,7	203,2	222,6	259,6	282,0	397,6	432,2	459,8
Resto das Américas	23,9	32,3	67,4	59,0	50,5	56,8	55,9	40,9
Europa	336,8	414,0	477,3	648,7	657,4	714,4	819,2	892,1
Resto do Mundo	303,6	406,8	329,3	345,4	407,4	488,5	560,9	569,7
TOTAL	1.636,4	2.045,2	2.325,7	2.786,1	2.866,9	3.322,8	3.716,0	3.808,2

Fonte: Banco Central e Instituto Nacional de Estatística.

O Quadro 3 mostra a evolução do comércio exterior uruguaio por países de destino durante a década dos anos noventa. Neste sentido, pode-se observar que tanto o conjunto do MERCOSUL como o resto dos países da ALADI têm mostrado um particular dinamismo, com taxas médias anuais de 15% e 14% respectivamente. As vendas para os Estados Unidos e Europa têm-se mantido relativamente estáveis em valor absoluto, o que lhes custou a perda de participação no total. As vendas para o resto dos países da América (principalmente México e Canadá) e para o resto do mundo evoluíram em um ritmo de 3% ao ano.

A análise da estrutura das importações também permite comprovar a uma mudança estrutural da economia que, com certeza, seguirá se produzindo nos próximos anos. Em primeiro lugar, pode-se destacar que, pelo fato de ser uma economia pequena, o crescimento orientado para a exportação tem necessariamente uma correlação com crescimento das importações. Não só foi necessário incorporar mais bens importados para satisfazer a demanda por exportações, mas também a qualidade dos mesmos se tornou essencial. Efetivamente, o processo de diversificação dos ramos de exportação requer a procura da qualidade e, neste sentido, a importação de insumos intermediários joga um papel importante. Em segundo lugar, como já foi mencionado, o comércio exterior de serviços tem sido crescente, devido fundamentalmente aos serviços turísticos; este ramo exige constante superação em qualidade e diversidade, o que implica na necessidade de importação de bens de capital e de consumo.

QUADRO 4
ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES POR DESTINO ECONÔMICO

	1975 a 1978	1979 a 1982	1983 a 1986	1987 a 1990	1991 a 1994	1995 a 1998
Consumo	4%	10%	8%	13%	24%	28%
Capital	16%	14%	11%	14%	16%	18%
Petróleo e derivados	29%	28%	29%	15%	10%	8%
Outros bens intermediários	51%	47%	52%	58%	49%	46%
Total intermediários	80%	75%	82%	73%	60%	54%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Banco Central e Instituto Nacional de Estatística.

O Quadro 4 mostra a estrutura das importações por destino econômico. Pode-se observar que, no período entre 1975 e 1978, 80% das importações correspondiam a bens intermediários, sujeitos ao impacto dos choques do petróleo (29% das importações correspondiam diretamente a este item) e somente 4% das importações correspondia à categoria de bens de consumo, fiel reflexo do baixo grau de abertura da economia. Quando começou o processo de abertura e integração da economia, observa-se um aumento na participação desses bens, chegando a 10% do total importado, no período entre 1979 e 1982.

Embora o processo de abertura não tenha sido interrompido pela crise dos anos oitenta, a necessidade de contração no consumo interno, para gerar a poupança necessária para fazer frente aos compromissos externos de uma economia altamente endividada, fez com que as importações se reduzissem consideravelmente. O impacto resultou particularmente forte sobre as compras de bens de consumo, que passaram a representar 8% de um total que, como foi assinalado, cai a uma taxa média anual de 14% durante três anos consecutivos.

A participação das importações de bens de capital se manteve relativamente estável neste período, sem sobressair e oscilando entre 14% e 16% do total importado, razão pela qual a maior participação de bens de consumo foi gerada às custas dos bens intermediários.

A menor participação relativa dos bens intermediários é a característica central da análise de longo prazo da estrutura das importações. A baixa ocorre gradualmente, chegando a 54% na média do período 1995 a 1998. Esta evolução se explica na sua totalidade pelo comportamento do item petróleo e derivados que cai para 8% no período mencionado.

Das magnitudes observadas no Quadro, se conclui que, na economia uruguaia, a evolução do PIB e das exportações se encontram correlacionadas e que entre 45% e 50% das importações correspondem a insumos intermediários, sem incluir petróleo e derivados.

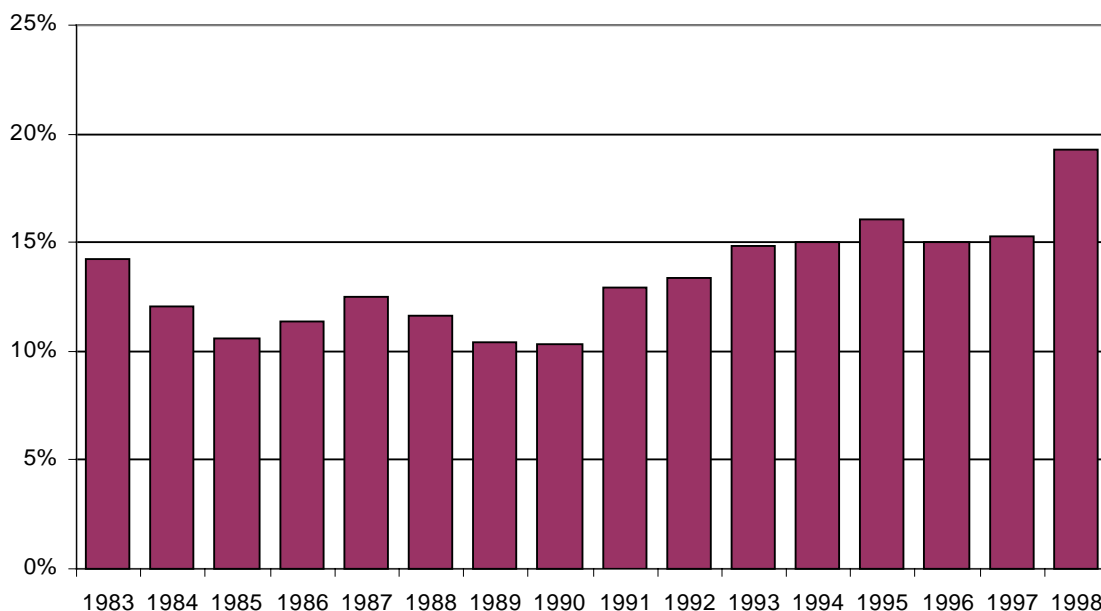
Por sua parte, a evolução das importações de bens de capital também é um dado representativo das mudanças ocorridas na economia a longo prazo. Com a crise dos anos oitenta, as compras destes bens caíram de cerca de 15% do total para 11%, mas logo começam a aumentar a participação até alcançar, no período entre 1994 e 1998, 18% do total importado. Novamente, se observa neste comportamento a afirmação sobre a qualidade do crescimento num contexto de abertura e integração intra-bloco; a exigência e a escala dos mercados externos leva à necessidade de alcançar tecnologia de nível internacional e o uso mais intensivo do capital.

O aumento do investimento e do crescimento da economia

O crescimento e o desenvolvimento da economia na década dos anos noventa tem como sustentação um forte processo de investimento, que se diferencia do crescimento observado na década dos anos setenta. A incorporação crescente de bens de capital importados é um dos componentes característicos do investimento nos últimos anos. As importações de bens de capital aumentaram à taxa de 19% acumulativa anual entre 1991 e 1998, passando de um nível de US\$ 168 milhões, que caracteriza o período entre 1987 a 1990, para um nível da ordem de US\$ 700 milhões nos dos últimos anos.

Considerando o investimento total, segundo as contas nacionais, no qual a incorporação de maquinaria e equipamentos é um componente, a história recente mostra um forte crescimento. Ao período de relativa estabilidade, característico da segunda metade da década dos anos oitenta, com um investimento médio equivalente a 11,3% do PIB, sucede uma forte expansão na década dos anos noventa. O investimento como porcentagem do PIB passa de 13,3% no período entre 1991 e 1994 para 16,4% do PIB dos quatro anos seguintes até 1998. O Gráfico 3 mostra claramente esta evolução.

GRÁFICO 3
INVESTIMENTO NO URUGUAI DESDE 1983
(em porcentagens do PIB)



O aumento no investimento é mais notório no setor privado do que no setor público. Considerando a formação bruta de capital fixo, observa-se que o investimento do setor privado passou de menos de 7% do PIB, no final da década dos anos oitenta, para um nível superior a 10%, nos últimos três anos, com um máximo de 11,5% do PIB em 1998. No setor público, o nível do investimento bruto em capital fixo se manteve, com oscilações, em torno de 3,5% do PIB, embora nos últimos anos tenha aumentado a modalidade de obter investimento através da outorga de concessões que reduz os montantes que se imputam ao setor estatal.

É importante destacar que, em condições de abertura e com sinais claros sobre o destino do país dentro do MERCOSUL, o investimento obtido é de muito boa qualidade, já que reflete as oportunidades mais produtivas da economia. É assim que se observa no conjunto das importações de bens de capital uma forte participação de maquinaria agrícola e para os setores agro-industriais e um expressivo desenvolvimento da indústria hoteleira, que mobiliza adicionalmente o setor de construção, de equipamento de transporte e armazenamento e de material de computação e processamento de dados.

Uma maior dotação de capital melhora a produtividade da mão de obra e a capacidade competitiva da economia. Este processo tem sido intenso nos últimos anos, em particular, na indústria manufatureira.

O fator trabalho e o crescimento econômico

Quanto ao fator trabalho, a baixa taxa de crescimento demográfico parece ser uma limitante, situação que se viu agravada na década dos anos setenta devido a uma forte corrente de emigração, principalmente por motivos políticos e econômicos. Sem dúvida, esta situação incidiu na saída da crise dos anos oitenta, onde ocorreu uma limitação na oferta de trabalho.

Ao analisar o período mais recente de crescimento da economia, observa-se que o fator trabalho disponível encontra um impulso adicional devido ao aumento da taxa de atividade econômica da população. Esta mudança estrutural pode ser observada pelo fato de que a taxa de atividade média da população com mais de 14 anos passou de 57,2%, entre 1987 e 1992, para 58,7%, no período entre 1994 e 1998, com um valor máximo de 60,4% em 1998.

QUADRO 5
MERCADO DE TRABALHO NO URUGUAI

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ³
Taxa de atividade ¹	50,6	57,6	57,1	57,7	57,0	57,4	57,4	56,7	58,2	59,0	58,2	57,6	60,4
Taxa de emprego ¹	50,6	52,4	52,2	53,1	53,5	52,3	52,2	52,8	52,8	53,0	51,3	51,0	54,3
Desemprego ²	9,3	8,6	8,0	8,0	8,5	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,4	10,1

Notas: ¹ Porcentagem da população com mais de 14 anos de idade.

² Porcentagem da população economicamente ativa.

³ Por mudanças na amostragem, a informação não é estritamente comparável.

A demanda de trabalho não cresceu em forma tão espetacular na segunda metade dos anos noventa, registrando uma leve tendência de declínio, quando se considera a totalidade da década. Não obstante, quando se leva em conta a evolução da população acima de 14 anos, esta tendência permite concluir que a economia tem criado postos de trabalho em termos reais, mas não o suficiente para aumentar a taxa de emprego na mesma magnitude que a taxa de atividade. Isto é o que tem elevado a taxa de desemprego média da economia de valores entre 8% e 9% da população economicamente ativa até 1994 para um nível superior a 10% nos quatro anos seguintes.

O problema do desemprego é um dos que adquiriram maior importância política neste período. No caso de Montevideo, a taxa chegou a um ponto máximo desde 1986, atingindo 13% da população economicamente ativa.

A política econômica uruguaia

A já mencionada estratégia de abertura da economia e de integração sub-regional -que tem mais de um quarto de século de implementação gradual- foi acompanhada por medidas adotadas em outros âmbitos da política econômica, especificamente nas finanças públicas, na política de estabilização e de administração da dívida pública e na política monetária. O objetivo central de todas as políticas tem sido cooperar com o estímulo exportador, deixar maior espaço para o setor privado desenvolver seus projetos e dar as condições de estabilidade econômica que gerem a confiança necessária para promover o investimento.

Na última década, apesar da contínua presença de impactos negativos sobre a economia provenientes dos mercados internacionais ou da região, seguiu-se a premissa de encarar as reformas e as medidas de política tendentes a reduzir a vulnerabilidade da economia a estes impactos.

Evolução das finanças públicas

Desde o início do processo econômico, até chegar à realidade atual, pode-se afirmar que primou o critério ortodoxo no manejo financeiro, embora obstruído por eventos de importância ao longo do período. No final da década dos anos setenta, o impacto negativo dos preços internacionais somado ao custo da reforma da previdência social gerou um desvio financeiro difícil de controlar. Por sua vez, a década dos anos oitenta esteve pautada pela necessidade de gerar poupança fiscal para enfrentar o pagamento de juros da dívida pública e o déficit quase-fiscal. No começo da década dos anos noventa solucionou-se o problema da dívida externa através do Plano Brady, mas teve-se que enfrentar a reforma constitucional em matéria de aposentadorias, o que incrementou de maneira muito significativa os gastos com previdência social.

Desde começos da década dos anos setenta, a política fiscal e, em particular, a tributária, tem sido implementada de em forma consistente com o objetivo de crescer através das expansão das exportações e a abertura para o mundo. Neste sentido se destaca a reforma fiscal, que simplificou e modernizou os instrumentos de arrecadação do Estado. Foram eliminados numerosos impostos de baixa arrecadação e alto custo administrativo que foram substituídos pela introdução do Imposto sobre o Valor Agregado. Os objetivos perseguidos por esta reforma foram a simplificação, a neutralidade e a busca de um sistema que servisse para promover as exportações. A respeito deste último objetivo, a premissa foi evitar a exportação de impostos. Portanto, estas reformas mantêm total concordância com a política comercial de abertura e integração como motor para o crescimento da economia.

Um dos aspectos mais importantes na evolução financeira do setor público foi a aprovação de uma reforma constitucional, no final de 1989, que determinou que as aposentadorias fossem ajustadas periodicamente, seguindo a evolução do índice médio de salários da economia. Esta indexação provoca um aumento em termos reais no mesmo ritmo com o que se reduz a inflação período a período. Por sua vez, ao ser o salário o conceito de indexação, se transferem para a classe passiva todos os ganhos de salário real da classe ativa. Como resultado desta medida, a passividade média aumentou o seu valor em aproximadamente 75% entre 1989 e 1998. O gasto público em previdência social passou de 11,8% do PIB em 1989 para 15,9% do PIB em 1998.

O Quadro 6 mostra os principais aspectos da gestão financeira do governo central e como a assistência financeira ao sistema de previdência social ocupa um lugar preponderante dentro das despesas. Em 1998, totalizou pouco menos de US\$ 2 bilhões frente a uma planilha de salários na ordem de US\$ 1 bilhões, US\$ 600 milhões de gastos em não pessoal e US\$ 300 milhões do pagamento de juros da dívida pública. O investimento público do governo central no último ano ficou em US\$ 500 milhões.

QUADRO 6
GESTÃO FINANCEIRA DO GOVERNO CENTRAL
(US\$ milhões)

	1994	1995	1996	1997	1998
Total de Receitas Correntes	3.032,5	3.367,7	3.656,2	4.080,6	4.369,0
- DGI	2.354,6	2.649,5	2.850,7	3.160,5	3.363,8
- Comércio Exterior	210,3	190,7	196,1	228,2	246,1
- Outros	467,6	527,5	609,4	691,9	759,1
Total de Despesas Correntes	2.934,5	3.335,6	3.678,2	4.017,9	4.132,0
- Salários e Previdência Social	2.022,1	2.285,1	2.670,0	2.890,8	3.000,7
Salários	783,5	843,7	957,6	996,5	1.027,9
Previdência Social	1.238,7	1.441,3	1.712,4	1.894,4	1.972,8
- Gastos não pessoal	474,7	538,4	521,3	554,1	599,1
- Transferências	135,7	170,4	167,9	211,6	187,7
- Juros Dívida Pública	204,6	266,2	264,8	301,2	295,3
- Rendas Afetadas	97,4	75,5	54,3	60,1	49,3
Investimentos	436,7	422,0	353,4	398,6	496,9
Total de Gastos	3.371,3	3.757,6	4.031,6	4.416,5	4.628,9
Resultado Financeiro	-338,8	-389,9	-375,4	-335,9	-259,9
- Transferências a as AFAP	---	---	67,0	170,2	200,1
- Reforma do Estado	---	---	27,2	62,6	52,0
Resultado corrigido	-338,8	-389,9	-281,2	-103,1	-7,8

Fonte: Banco Central do Uruguai.

Apesar do aumento no gasto com previdência social, do ponto de vista da gestão financeira, o período recente pode ser considerado como ortodoxo. O aumento nas receitas possibilita tal comportamento, que se reflete num déficit decrescente, já que o total de receitas passa de US\$ 3,033 bilhões para US\$ 4,369 bilhões. Com relação às receitas, os principais impostos são os da *Dirección General Impositiva* (Órgão arrecadador) e os que recaem sobre o comércio exterior através da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL.

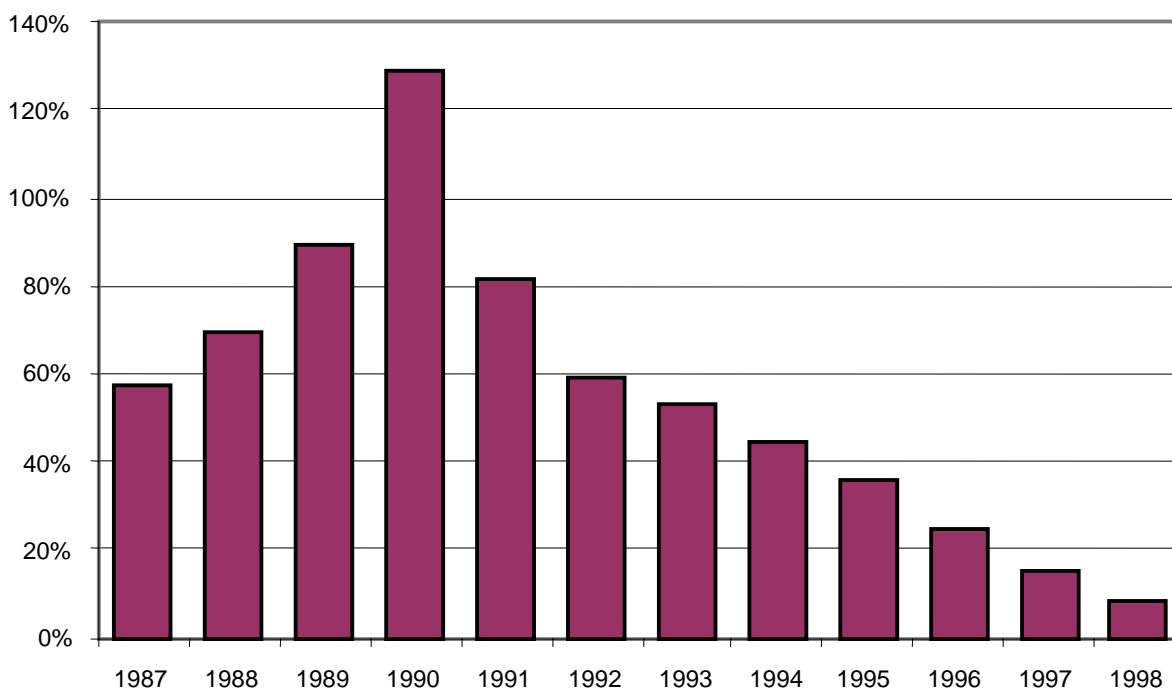
Redução gradual da inflação e a política da dívida externa

Esta situação financeira tem permitido encarar um processo de redução gradual da inflação. Como pode-se ver no Gráfico 4, após alcançar um pico de 129% em 1990, a inflação caiu gradualmente até se estabilizar entre 40% e 50% em meados da década, retomando o ritmo descendente a partir de 1996 até alcançar uma taxa inferior a 10% em 1998.

A base deste processo de redução da inflação está nas finanças públicas e na possibilidade de prescindir da emissão de dinheiro como fonte de financiamento. Portanto, a redução gradual do déficit, que permite minimizar os conflitos sociais, que podem ser ocasionados por um ajuste severo, permitiu uma redução gradual da inflação. Novamente, o atributo da redução gradual é evitar transferências de riqueza pelos movimentos ou mudanças de comportamento abruptos numa economia onde existem contratos de médio prazo com cláusulas de indexação.

O instrumento utilizado para orientar a redução da inflação foi a política cambial. Para tanto, optou-se por estabelecer uma banda cambial. Esta banda tem uma ponta compradora na qual o Banco Central do Uruguai se compromete cada dia a comprar dólares se o mercado assim o determina. Por sua vez, na ponta vendedora, a autoridade monetária se compromete a vender dólares se o mercado demanda. O mercado fixa o tipo de câmbio pelo livre jogo da oferta e demanda sempre que sua cotação se encontre entre estas duas pontas fixadas pelo Banco Central. Este instrumento permite aproveitar a capacidade para emitir um sinal para a economia como que tem o tipo de câmbio fixo, ao mesmo tempo em que permite um grau de flexibilidade em caso de necessidade.

GRÁFICO 4
INFLAÇÃO ANUAL
(porcentagem de variação de preços ao consumidor)



Com este arranjo cambial, os dois elementos importantes para o setor privado são a velocidade com que se movem nas pontas compradora e vendedora, por um lado, e a amplitude ou a abertura da banda de flutuação. No primeiro caso, cada mudança no ritmo de variação constitui um sinal sobre o ritmo de variação de preços na economia. No segundo, a abertura determina o componente de risco de desvalorização dentro do sistema: a uma maior amplitude corresponde uma maior desvalorização esperada, situação que se traslada às taxas de juros.

Uma vez selecionado o ritmo de inflação esperado para o ano, o desenho da política monetária e cambial determina a variação na banda de flutuação e o comportamento a ser seguido pelas variáveis monetárias; em particular, a capacidade de financiar o déficit público com emissão. O resto do resultado financeiro deve ser financiado com endividamento ou venda de ativos de reserva, o qual vincula a gestão fiscal com a gestão da dívida pública.

A estratégia de reduzir a vulnerabilidade da economia ao impacto externo tem um aspecto destacado no manejo da dívida pública. O objetivo tem sido evitar que a dívida em relação ao PIB siga uma evolução crescente e, se possível, conseguir a sua redução. Adicionalmente procura-se estender o prazo de vencimento da dívida pública, distribuindo a carga de forma mais uniforme ao longo do tempo. No primeiro caso, a dívida pública do setor público não financeiro e do Banco Central, em 1998, se compunha de US\$ 5,547 bilhões de dívida externa e US\$ 1,970 bilhões de dívida interna, o que representava 36% do PIB nesse ano. Para se ter uma idéia da dívida líquida tem-se que considerar os ativos em poder do governo, fundamentalmente do Banco Central. A soma dos ativos externos com não residentes em poder da autoridade monetária e outros ativos que possui com residentes era, nesse ano, US\$ 2,818 bilhões, dando assim uma dívida líquida da ordem de 22,5% do PIB.

Esta porcentagem registra, desde 1991, uma tendência descendente, tendo se estabilizado nos últimos anos. Efetivamente, em 1991 a dívida bruta externa e interna do governo central e do Banco Central representava 47% do PIB e chegou a um mínimo de 32% em 1996. Por sua parte, a dívida medida em termos líquidos da tendência de ativos foi de 33% em 1991, tendo chegado a um mínimo de 21,4% do PIB em 1996.

Como se mencionou anteriormente, outra parte da estratégia consiste em adequar as datas de vencimento da dívida do setor público. O descongestionamento de vencimentos de curto prazo, limitando os volumes envolvidos na política de renovação contínua da dívida, e o diferimento das datas finais de amortização cooperam com uma maior proteção frente a situações imprevistas. Uma lista dos possíveis choques externos permite ver como a probabilidade de ocorrência de cada um deles não é baixa e, portanto, se torna necessário construir as ferramentas mais eficazes para lidar com este problema. Entre os possíveis impactos externos se encontra uma evolução de preços internacionais negativa, uma queda na demanda regional, uma subida da taxa de juros internacional ou situações de contração do crédito nos mercados mundiais.¹

Analisando a estrutura de vencimentos da dívida externa do setor público não financeiro e do Banco Central se observa que do total da dívida com o exterior em dezembro de 1998 (US\$ 5,547 bilhões), somente 13,7% tem vencimento em 1999, 10% vence no ano 2000 e 7,7% em 2001; 38,8% desta dívida tem vencimento para além do ano 2004.

Adicionalmente, a autoridade monetária vem mantendo um aumento na disponibilidade de reservas internacionais. Estas reservas dão capacidade de manobra frente a qualquer dos eventos imprevistos antes mencionados. Um bom nível de reservas internacionais permite fazer frente às restrições do crédito internacional, financiar resultados deficitários imprevistos e, fundamentalmente, opera como garantia ou resguardo da moeda nacional. Neste último caso, embora no Uruguai não se opera com um regime de conversibilidade legal da moeda, como ocorre na Argentina, o total de reservas internacionais disponível pelo Banco Central cobre cerca de quatro vezes o total da emissão em poder do público.

Resumo a partir da balança de pagamentos

As reservas internacionais surgem como resultado da balança de pagamentos e, a partir da evolução desta situação contábil a nível nacional, pode-se elaborar um interessante resumo do que foi analisado neste capítulo. O Quadro 8 mostra uma versão resumida da balança de pagamentos nos os cinco últimos anos.

¹ Como referência: em 1999 todos estes impactos ocorreram praticamente de forma simultânea nos os países da América Latina. No caso do Uruguai, o único que não ocorreu foi a restrição ao crédito internacional, já que foram mantidas no ano boas colocações de acordo com as necessidades financeiras do governo.

QUADRO 8
BALANÇA DE PAGAMENTOS
(em US\$ milhões correntes)

	1994	1995	1996	1997	1998
Conta Corrente	-438,6	-212,5	-233,4	-287,4	-400,1
Balança comercial (FOB)	-686,2	-563,0	-686,9	-704,4	-761,9
Exportações	1.913,4	2.147,6	2.448,5	2.793,1	2.832,3
Importações	-2.599,6	-2.710,6	-3.135,4	-3.497,5	-3.594,2
Balança de Serviços ¹	247,6	350,5	453,5	417,0	361,8
Juros, dividendos e utilidades	-243,1	-227,1	-188,7	-192,7	-185,0
Viagens	397,8	374,4	524,8	495,2	429,9
Restos em Conta Corrente	92,9	203,2	117,4	114,5	117,0
Conta Capital ²	671,9	403,9	224,7	538,9	681,1
Setor público	427,2	235,5	261,3	227,9	467,7
Setor privado	244,7	168,3	-36,6	310,8	213,4
Erros e Omissões Líquidos	4,7	18,0	152,6	65,8	80,8
Varição Reservas BCU ³	238,0	209,4	143,8	330,4	361,8

Notas: ¹ Inclui transferências.

² Inclui a designação de D.E.G.

³ O sinal positivo indica aumento de reservas.

Fonte: Banco Central do Uruguai.

Como se observa, em cada um dos últimos anos se conseguiu um saldo de balança de pagamentos positivo, com um aumento nas reservas em poder da autoridade monetária acima de US\$ 300 milhões nos dois últimos anos. A contrapartida deste aumento das reservas internacionais se encontra na entrada de capitais, principalmente no setor público. Esta evolução implica que, no período, se contraiu dívida em excesso em relação às necessidades de financiamento externo do setor público; ² ela não é contraditória com a preocupação em reduzir a vulnerabilidade da economia, já que o crescimento do nível de atividade permite aumentar a dívida bruta do governo sem aumentar a relação entre esta e o PIB. Inclusive, a variável relevante é a dívida em termos reais e como o excesso se destina a aumentar as reservas, o saldo líquido tem sofrido pouca variação.

O aumento simultâneo da dívida externa e das reservas internacionais tem um custo para o país, na medida que o rendimento das reservas é inferior ao custo do pagamento de juros da dívida. Neste sentido existe a preocupação de minimizar este custo através de uma gestão profissional das reservas internacionais seguindo critérios de liquidez, rendimento e baixo risco. O impacto do maior endividamento se expressa na conta corrente através do pagamento de juros ao exterior. Este conceito, junto aos pagamentos de dividendos e royalties, requer montantes que anualmente se mostram levemente decrescentes seguindo a evolução da taxa de juros. Em 1998, o pagamento de juros e dividendos ao exterior totalizou US\$ 185 milhões, equivalente a 0,9% do PIB.

A conta corrente mostra também um saldo deficitário no intercâmbio de bens com o exterior. Como foi indicado na primeira parte da seção, as importações superaram as exportações em US\$ 762 milhões. O forte desenvolvimento do ramo turismo tem permitido que a prestação de serviços ao exterior compense parcialmente estes saldos negativos, mantendo o saldo em conta corrente em US\$ 400 milhões, em 1998. Este saldo aumentou no último ano em comparação com os anteriores, tanto em termos absolutos como

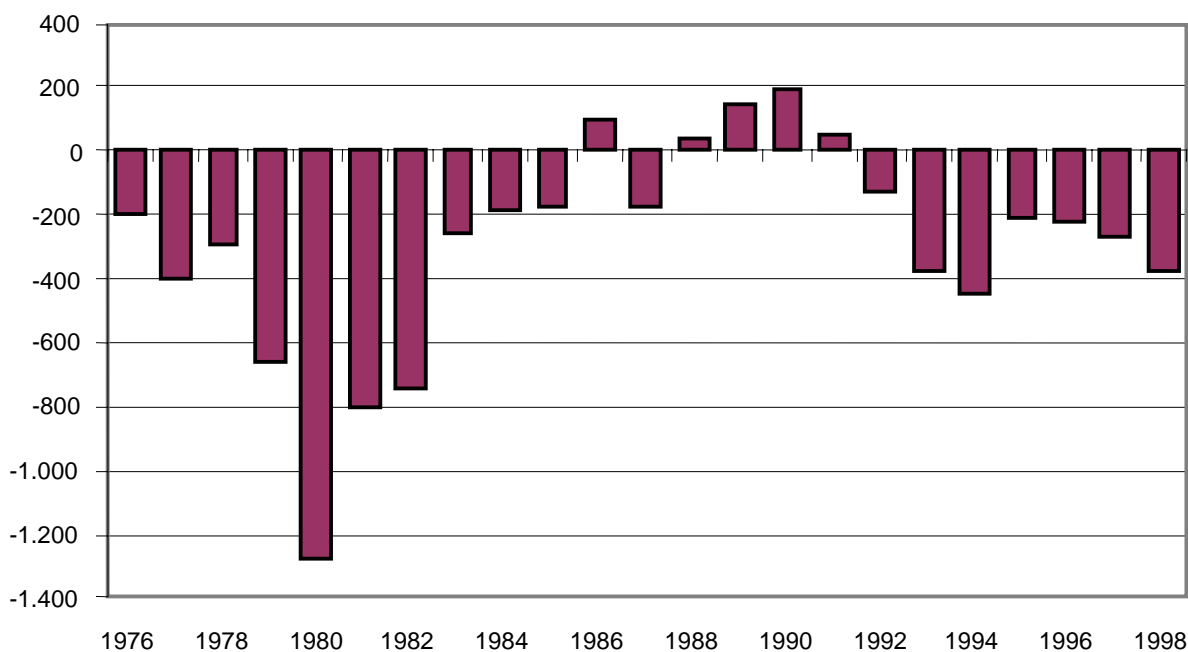
² No Uruguai toda a dívida em moeda estrangeira é considerada dívida externa, salvo quando se pode identificar o detentor, como é o caso dos investidores institucionais. Por sua vez, a base monetária é muito pequena em relação ao PIB e a capacidade de financiamento através da arbitragem é limitada.

em relação ao PIB. Efetivamente, entre 1995 e 1997 o saldo oscilou entre 1,2% e 1,4% do PIB, passando para 1,9% do PIB em 1998. A explicação deste saldo está no comportamento da poupança.³

De fato, pode-se observar que em 1998 o crescimento da economia se originou a partir do comportamento expansivo do consumo doméstico do setor privado e do investimento. Em ambos casos o aumento supera o observado nas variáveis de receita, como é o caso da massa salarial e das aposentadorias; portanto, tem base no crédito e daí o vínculo com a entrada de capitais. A análise do saldo em conta corrente de 1994 (2,7% do PIB) leva a uma conclusão similar.

O Gráfico 5 apresenta o saldo em conta corrente medido em dólares. Para refletir a presença da inflação em dólares a nível internacional, a série foi corrigida pelo índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos e levada a preços constantes de 1994. Pode-se observar claramente três períodos divididos pela crise de 1982 e pelo início do MERCOSUL.

GRÁFICO 5
SALDO DE CONTA CORRENTE DA BALANÇA DE PAGAMENTO, 1976-1998
(US\$ milhões constantes de 1994)



A crise dos anos oitenta teve seu reflexo no alto endividamento do país com o resto do mundo, tanto do setor público como do privado. Ao alto nível de endividamento se somou uma elevação nas taxas de juros e uma variação do tipo de câmbio que reflete um ajuste à sobrevalorização gerada nos anos anteriores. A necessidade de contrair o consumo interno para gerar a poupança necessária para transferir os recursos ao exterior determinou a obtenção de saldo em conta corrente superavitário entre 1983 e 1991.

³ O vínculo entre o saldo em conta corrente e a poupança surge dos equilíbrios macroeconômicos básicos originados das identidades contábeis a nível nacional. O saldo em conta corrente é igual à soma da poupança do setor público mais a poupança do setor privado.

A este respeito, é importante destacar que o Uruguai sempre fez frente à suas obrigações externas, mesmo nos momentos mais duros da crise. Como já foi assinalado na análise da evolução do PIB, a queda do nível de atividade em poucos anos foi muito profunda, como também o foi o esforço realizado pela economia para pagar os compromissos com o exterior. Entre 1983 e 1990, tomando-se como medida do esforço que se faz para gerar recursos para pagar as obrigações com o exterior o saldo em conta corrente e descontado o saldo líquido de pagamento de juros ao exterior, pode-se notar que se realizou um esforço equivalente a 36% do PIB, destinando-se anualmente cerca de 5% do PIB para esta finalidade.

Com o MERCOSUL e com a abertura da região para resto do mundo, começou um novo período do ponto de vista comercial e de desafio para o desenvolvimento do setor produtivo. Simultaneamente, começou-se a vislumbrar uma solução o problema da dívida externa, principalmente através do plano Brady. O saldo em conta corrente revela também esta realidade, onde o setor privado encarou um processo de reconversão significativo, o que determinou a destinação de maiores montantes para investimento, tal como já foi ilustrado.

3. O MERCOSUL NA PERSPECTIVA DO URUGUAI

A modalidade da integração nos anos noventa

As circunstâncias políticas emergentes a partir do fim da guerra fria contribuíram para a aproximação política e comercial dos países de América do Sul. No entanto, estes fatos não explicam por si só a modalidade específica da relação dos países em América do Sul; inicialmente, o modelo de União Aduaneira dos quatro países do MERCOSUL; a seguir, a adesão de outros países ou grupos de países na base de zonas de livre comércio.

Para explicar este fenômeno é necessário recorrer a dois acontecimentos adicionais associados ao começo dos anos noventa e que influenciaram, desde então, as atitudes das *elites* dos países sul-americanos. O primeiro foi a crescente interdependência das economias nacionais conhecida pelo termo de "globalização". Nos anos noventa aparece com muita clareza o fato de que os países são crescentemente atingidos por forças e acontecimentos que lhes são externos, os quais estão fora do seu domínio e que corroem o seu poder nacional.

O outro fator relevante foi a decisão de política interna dos países de abertura da economia. Na medida em que se gerou um consenso social e político aceitando a diminuição do poder nacional e a convergência da política econômica para padrões multilaterais de maior liberalização, ficaram assentadas as bases para que o fenômeno de aproximação política dos vizinhos, no novo marco de paz e de relacionamento internacional, se transformasse num processo de integração econômica profunda, sofisticado em seu formato, que é, definitivamente, um processo liberalizante e, ademais, um processo no qual todos os países envolvidos renunciam alguma parcela de poder nacional.

Houve, portanto, a conjugação de fatores políticos e econômicos de distinta natureza que ambientaram o desenvolvimento de uma integração mais profunda entre os países da sub-região. O vazio relativo de uma política hemisférica como legado do fim da guerra fria, por um lado, e a superação das políticas de confrontação entre os principais países da sub-região, por outro, impulsionaram a interconexão das infra-estruturas e a liberalização do comércio mútuo.

A criação de um espaço físico ampliado e a liberalização comercial, que lhe veio anexa, constitui o núcleo duro da integração econômica que teve o auge, na América do Sul, na década dos anos noventa e que teve no MERCOSUL a sua expressão mais cabal. É um processo aparentemente irreversível, que se consolida crescentemente com o passar dos anos. A seguir é feita uma referência à influência deste aspecto sobre as estratégias de desenvolvimento do Uruguai.

Por outra parte, a convicção da opinião pública e das *elites* sul-americanas de que estavam embarcados num processo de liberalização irreversível e de que os governos haviam perdido -via globalização- a possibilidade de detê-lo, fez com que esse processo se inclinasse para a integração econômica e adquirisse formas sofisticadas de relacionamento, o que, de alguma maneira, significava que os países perderiam alguma parcela do seu poder soberano para a determinação das suas próprias políticas econômicas.

Estes fatores estão por trás das características do MERCOSUL como União Aduaneira. A possibilidade de aprofundar este tipo de integração depende crucialmente de que as percepções das elites se mantenham dentro desta senda. Na medida em que as *elites*, especialmente as dos países maiores, tenham a convicção de que é admissível a perda de certa porção da capacidade de decisão autônoma das políticas e que é necessário convergir para padrões internacionalmente mais aceitáveis de liberalização de comércio, o modelo pode se consolidar; de outra maneira se debilitará.

A integração do Uruguai ao acordo argentino-brasileiro

A aproximação política argentino-brasileira deu origem aos primeiros tratados comerciais entre ambos os países. No ano 1986, foi assinado o Programa de Integração e Cooperação Econômica. Em 1988 este acordo evoluiu para a criação de uma união econômica num prazo de 10 anos. Em 1990, através da Ata de Julho, foi decidido abreviar o prazo da integração para 5 anos.

A partir daí se fez necessário dar uma nova dimensão a essa aproximação, integrando outros países ao processo. A escolha óbvia era o Uruguai. Na integração do Uruguai aos acordos entre Argentina e Brasil atuavam forças de ambos os lados. Para os dois países maiores era importante internacionalizar o acordo. Com a participação do Uruguai, um acordo bilateral entre Brasil e Argentina poderia se converter num processo de integração econômica no Cone Sul americano.

Da perspectiva do Uruguai, operavam vários argumentos a favor da aproximação com a Argentina e o Brasil. Em primeiro lugar, a adesão aos acordos entre os dois vizinhos se impunha por razões econômicas e comerciais. O Uruguai possui uma atividade agro-industrial bastante desenvolvida, que tem no Brasil e na Argentina seus mercados principais. Por outra parte, os concorrentes são, também, sub-regionais; portanto o Uruguai não podia permitir-se ficar discriminado em favor de seus vizinhos no acesso a estes mercados. Se ia existir livre comércio entre a Argentina e o Brasil, o Uruguai devia se associar a ele.

Em segundo lugar, o Uruguai forma parte de qualquer aproximação entre Argentina e Brasil em virtude da geografia. De fato, a única relação histórica entre a América espanhola e a América portuguesa foi a disputa pela geografia que hoje integra o território uruguaio. O Uruguai foi a "Banda Oriental", parte das províncias federadas argentinas e foi a Cisplatina, parte do império luso-brasileiro. Não é estranho, então, que ante a aproximação moderna entre a Argentina e o Brasil, o Uruguai estivesse presente como sócio fundador.

Em terceiro lugar, o Uruguai está presente por razões da sua história. A independência uruguaia foi resultado da frustração da integração da Banda Oriental ao projeto da Argentina federal, em condições aceitáveis para seus habitantes daquela época. Se bem que, a partir de finais do século passado, o Uruguai tenha se consolidado como país filo-europeu e moderno, compatível com o contexto internacional imposto pela Pax Britânica, a crise deste modelo, a partir do pós-guerra e o regionalismo de meados dos anos oitenta, permitem ao país sair ao encontro da sua história interrompida e abraçar, como nas suas origens, o projeto americano. A virtual unanimidade de apoio ao Tratado de Assunção e a sua adesão, com muito escassa avaliação econômica, se explicam, em certa medida, por este tipo de considerações, por mais distantes que elas possam parecer como insumos relevantes para as decisões recentes.

Embora a integração econômica seja um objetivo não discutido da política econômica do país, a modalidade desta integração e a forma dos acordos tal qual foram estabelecidos no Tratado de Assunção não foram eleitos pelo Uruguai, o qual reconheceu o antecedente dos acordos prévios entre a Argentina e o Brasil.

O Tratado de Assunção do ano de 1991 consolidou, num tratado internacional, objetivos de livre comércio cobrindo um enorme espaço físico com mais de 200 milhões de habitantes. Adicionalmente, constitui um ambicioso projeto de integração que consagra a união econômica entre os quatro países e estabeleceu um curto período de quatro anos para conformar uma união aduaneira.

Dada a dimensão do Uruguai, a integração com a Argentina e Brasil constituía uma abertura equivalente, em termos dos custos do ajuste, a uma abertura para o mundo. A magnitude do projeto, na perspectiva do Uruguai, tornava muito difícil antecipar o seu impacto e a magnitude dos custos de curto prazo associados ao ajuste da economia às novas condições de concorrência. Assim sendo, a partir da assinatura do Tratado de Assunção, o Uruguai pôs "mãos à obra" para renegociar os prazos de transição para a conformação plena da União Aduaneira.

Por outra parte, embora os custos do ajuste do país ao MERCOSUL fossem equivalentes a uma abertura para o mundo, na medida em que os países da sub-região não são os fornecedores mais eficientes dos produtos que o Uruguai importa, os benefícios da integração em termos de eficiência são menores dos que resultariam de uma abertura para o mundo. A discrepância entre os resultados em termos de eficiência serão maiores, quanto maior for o nível da proteção derivado da tarifa comum às atividades sub-regionais. Por esta razão, o outro objetivo central da estratégia negociadora uruguaia foi incidir na estrutura e no nível tarifário de maneira a manter esta discrepância o mais reduzida possível.

Ambos objetivos foram alcançados razoavelmente no Protocolo de Ouro Preto. Neste acordo ficou definida uma nova transição de cinco anos para a consolidação do livre comércio e da União Aduaneira, através da definição de dois novos instrumentos para a aplicação do Tratado de Assunção: "o Regime de Adequação" e "as Exceções à Tarifa Externa Comum". Por outra parte, a tarifa finalmente negociada estabeleceu como nível máximo 20%, com uma estrutura que definiu uma proteção efetiva mais freqüente desse mesmo nível.

A interconexão física e as vantagens associadas à localização geográfica

O Uruguai é o menor país da sub-região em termos de população e território. É um país agro-industrial e de serviços, dentre os quais os mais importantes são o transporte, o sistema bancário e o turismo. Neste sentido, o MERCOSUL iria consolidar a sua situação de exportador de carne, têxteis de lã, cevada, cervejeira, arroz e laticínios. Por outra parte, constituiu um fator adicional para impulsioná-lo como uma importante praça financeira e destino natural do turismo da sub-região, principalmente do proveniente de Buenos Aires e das metrópoles do sul do Brasil. O Uruguai tem, ademais, condições para se consolidar como a capital das instituições do MERCOSUL.

Há um aspecto, sem dúvida, que constitui a principal contribuição do MERCOSUL para a potencialização da economia uruguaia: a revalorização de sua localização geográfica. Os acordos com o Chile e a Bolívia terminaram de "desenhar" o MERCOSUL no mapa sul-americano. Os seis países completam um espaço de integração natural da sub-região, onde existe verdadeira vizinhança, imposta pela fronteira real, pela conexão fluvial e pelos baixos custos de transporte. Após o Chile e a Bolívia virão outros países. Mas com eles não existe vizinhança nem fronteira real. Em quase todos eles o acesso efetivo dependerá de custosas obras de integração, cujo efeito sobre o comércio ou a mobilidade de fatores será gradual no tempo.

A abertura comercial neste espaço geográfico integrado afeta os fluxos comerciais e a alocação dos recursos, ao submeter à concorrência mercados previamente desconectados por medidas políticas. Mas, ademais, recupera para os países, ou regiões dentro dos países, as vantagens associadas à localização geográfica, desenvolvendo novas vantagens vinculadas ao fornecimento de serviços de transportes e armazenamento. A expansão da infra-estrutura de transportes promove, por sua vez, o desenvolvimento de

outros serviços conexos, como o turismo e o financeiro, e se constitui num fator de localização de atividades industriais.

A própria existência do Uruguai como país independente foi conseqüência, em grande medida, da sua localização. Localizado na margem oriental do Prata, conta com um porto natural com possibilidades de expansão quase ilimitada, sem necessidade de grandes investimentos. Constitui a conexão marítima-fluvial da hidrovia Paraná-Paraguai, que representa a saída mais econômica da produção agrícola e mineira originada na Bolívia, Paraguai, o centro-oeste brasileiro e a mesopotâmia argentina.

Estas vantagens de localização, que estiveram na origem da própria independência política do país, foram se perdendo devido à desconexão física da sub-região e às políticas de fechamento econômico levadas a cabo pelos estados nacionais desde o começo do século. Estar bem localizado numa sub-região onde não há comércio não constitui grande utilidade.

Com a atual abertura de grandes espaços geográficos e econômicos ao comércio, o Uruguai recupera as vantagens associadas à sua localização geográfica. Situado no centro do área mais povoada do sul do continente e onde se gera mais de 70% do produto bruto da América do Sul, constitui ademais a passagem natural, econômica e eficiente dos futuros corredores bi-ocênicos que conectarão o Atlântico com o Pacífico. Desta maneira, o Uruguai se projeta como uma das portas de entrada e saída mais importantes do sul do continente.

Nesta estratégia de desenvolvimento, o Uruguai não está só. Vários países associados, ou regiões dentro dos países, estão buscando o seu papel específico neste novo espaço físico ampliado de comércio.

A aposta transandina

O Chile, recostado no Pacífico, isolado pela cordilheira ao Leste e pelo deserto ao Norte, funcionou historicamente como uma ilha. Sem conexão com o Atlântico, foi especialmente difícil para o Chile aproveitar a expansão do comércio que teve neste oceano o seu epicentro a partir da segunda guerra mundial. O surgimento do Pacífico como área de maior crescimento do comércio no final do século, põe o Chile, com os seus 4.000 quilômetros de costa sobre este oceano, numa posição privilegiada para monopolizar o comércio do Cone Sul do continente com a Ásia.

No seu acordo com o MERCOSUL, o Chile enfatiza os aspectos de interconexão física, que o colocam em condições para se converter na Rotterdam sul-americana. O Chile está embarcando numa nova etapa de integração e está tomando ações nesse sentido: doce passagens de fronteira através da cordilheira que o conectam com a Argentina ao longo de toda sua extensa fronteira, dando acesso ao oriente americano a seus portos estrategicamente localizados em toda a longitude da costa.

A rota La Paz-Arica, recentemente inaugurada, propõe uma saída ao mar para a Bolívia, deixando a capital do altiplano a cinco horas do oceano. O Chile deu prioridade à melhoria de sua rede rodoviária e à ampliação da capacidade de seus portos. Para isso, pôs em andamento um amplo programa de concessões de obras, incorporando o capital privado nesta tarefa, e concentrando o gasto público nas obras de integração que apostam no futuro.

As províncias argentinas na corrida

Novidades similares provêm de províncias ou estados, o que demonstra que os governos regionais estão apostando nas possibilidades de crescimento vinculadas à desarticulação do centralismo comercial. A província de Santa Fe, com 130.000 quilômetros quadrados e 2,7 milhões de habitantes, caracterizou-se

como o celeiro e o curral da Argentina. Com 700 km de costa sobre o Paraná, está numa posição imelhável para captar o comércio crescente da hidrovia Paraná-Paraguai. Atualmente esta hidrovia chega até Corumbá, no Brasil, e Porto Aguirre, na Bolívia, atravessando o Paraguai. A criação do canal de conexão Paraná-Tietê a projetará até São Paulo, convertendo esta hidrovia numa das redes de comunicações mais importantes do MERCOSUL.

A província conta com bons portos: os principais são o de Rosario e o de Santa Fe, ambos cerealeiros e bem servidos por redes de rodovias e de ferrovias. A dragagem recente do Porto de Rosario levou o seu calado a 36 pés (equivalente ao de Buenos Aires), permitindo que os navios possam partir diretamente ao seu destino sem necessidade de paradas em outros portos. A província aposta, ademais, na ponte entre Rosario e Victoria e na via Rosario-Córdoba, o que agregaria um eixo leste-oeste essencial para o desenvolvimento integral da área.

Um poderoso estado brasileiro não quer ser só lugar de passagem

O Rio Grande do Sul é um dos Estados brasileiros mais comprometidos com o MERCOSUL. Este estado se converteu numa potência agrícola e industrial dentro da federação. O Rio Grande do Sul se desenvolveu tradicionalmente para o interior. Embora conte com a melhor aptidão geográfica e física para o seu porto de águas profundas, a sua costa é de difícil acesso a partir do interior do Estado. Tem carências de infraestrutura de comunicações e de transporte, com uma excessiva concentração num eixo de 120 km de Porto Alegre a Caxias.

O governo do Estado quer aproveitar o MERCOSUL para mudar esta realidade. O Rio Grande do Sul ambiciona se converter no porto de águas profundas do centro-sul do MERCOSUL e, para isso, se lançou num ambicioso programa de privatizações e concessão de obras públicas com o objetivo de expandir a infra-estrutura de transporte e aumentar a eficiência dos portos.

As ambições uruguaias

Montevideú, assim como Buenos Aires, constitui a saída para o mar da Bacia do Prata. A luta pela hegemonia entre ambos os portos é centenária, só interrompida pelo fechamento econômico que seguiu o pós-guerra, neste século.

A abertura e o livre trânsito de bens, revigora e recoloca na ordem do dia esta competição histórica. Na atualidade, a balança está equilibrada, uma vez que a profunda renovação e reforma operada em ambos os portos os mantém na disputa. No entanto, o longo prazo favorece a Montevideú, pelas melhores condições naturais de sua localização e pelo fato de que Buenos Aires está chegando ao seu limite operacional.

O porto de Montevideú está adequadamente servido por uma rede de rodovias que é a de maior densidade por km² de América Latina. Por outra parte, estão sendo implementadas obras que impulsionam o seu futuro desenvolvimento: o terminal de *containers* e um terminal de cargas. Estão sendo projetadas também, obras de adequação das rodovias que formam parte da rede de conexão entre o Uruguai, a Argentina e o Brasil.

As obras das rodovias de conexão com o Leste contribuirão, junto com a ponte Colonia-Buenos Aires, para melhorar o acesso de Buenos Aires aos centros turísticos costeiros. O aumento do comércio e do turismo, associado ao livre comércio e à interconexão das infra-estruturas, permite ser otimista sobre a possibilidade de concretizar, através da concessão privada, um eixo viário entre a Argentina e o Brasil que demandará investimentos superiores a US\$ 300 milhões.

Nova Palmira, em Colonia, constitui o enlace fluvio-marítimo da Bacia do Prata. Suas possibilidades de crescimento estão sendo potencializadas pela dragagem do canal Martín García, que está a cargo de capitais privados a um custo de US\$ 100 milhões. Para melhorar a eficiência portuária, foi proposta a operação privada do porto público existente, ao que se soma um projeto para a construção de um porto privado. Também estão em projeto vários portos pesqueiros e turísticos em Colonia e Rocha, orientados para atender a uma demanda crescente originada na melhoria da interconexão comercial e física entre a Argentina e o Brasil.

A resposta da política doméstica

A interconexão física e os acordos comerciais dão renovada vigência às vantagens de localização geográfica. Reaparecem as vantagens perdidas por décadas de isolamento econômico. Esta situação define novos papéis e o Uruguai tem forças suficientes para competir, em condições privilegiadas, para ser uma das portas de entrada e saída mais importantes do sul do continente, complementando, eficazmente, com Buenos Aires e Rosario, na Argentina, e os portos chilenos sobre o Pacífico. Por esta razão, no Uruguai, grande parte dos investimentos e do crescimento econômico associado com a integração se concentra nas atividades de transporte, especialmente em portos, aeroportos, facilidades de armazenagem, rodovias e ferrovias.

Para transformar estes pontos fortes em oportunidades, a política econômica teve de atacar dois problemas principais: a captação de recursos necessários para empreender estes investimentos e o aumento da eficiência nas instalações existentes.

No Uruguai houve duas definições de política relevantes que vão de encontro a este desafio. Uma delas é a já mencionada reforma da previdência social. Esta reforma põe à disposição do investimento público e privado uma enorme massa de recursos que, com o amadurecimento do sistema, será equivalente à quase a metade do PIB uruguaio. A outra, é a redefinição do papel do Estado como provedor da infra-estrutura pública. O financiamento das infra-estruturas, tradicionalmente reservado aos recursos públicos, abriu-se para o setor privado, principalmente através da concessão de obras públicas, em rodovias com pedágio, privatização de ferrovias, concessões portuárias e aeroportuárias e empresas de geração de energia elétrica. Ademais, a atual política introduz uma mudança radical na administração destes setores ao incorporar o setor privado no gerenciamento das atividades de transporte e gestão de infra-estruturas.

Neste novo marco, serão atendidas demandas superiores a US\$ 2 bilhões só em infra-estrutura de transporte (incluindo a ponte Colonia-Buenos Aires) nos próximos quatro anos, dos quais 75% deverão ser proporcionados pelo setor privado. Para completar o círculo, falta desenvolver adequadamente os instrumentos e veículos financeiros que permitam conectar os recursos dos fundos de pensões com as grandes concessões de obras públicas. O governo vem atuando nesta direção: no curso dos últimos três anos aprovou uma lei sobre Fundos de Investimentos; está em estudo no Parlamento um projeto de lei sobre Fundos Fechados de Créditos e o Banco Central está estudando o lançamento de um Bônus de Infra-estrutura, destinado especificamente para financiar as concessões de obras públicas.

Os efeitos do MERCOSUL sobre as atividades produtoras de bens

No início do processo de integração sub-regional, o Uruguai tinha uma estrutura de produção bastante diversificada para o tamanho da sua economia, com uma importante produção agropecuária e um razoável desenvolvimento industrial, especialmente da agroindústria.

Ademais, nos últimos 25 anos, tinha desenvolvido atividades industriais orientadas para a exportações de base não agrária para a sub-região, a partir da industrialização de insumos importados. Neste desenvolvimento, foi crucial o acesso preferencial de alguns produtos industriais uruguaio aos mercados

da Argentina e do Brasil -conseqüência dos acordos bilaterais do Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica (CAUCE) e do Protocolo de Expansión Comercial (PEC) que o país mantém com os seus vizinhos- e, ademais, o acesso a insumos a preços internacionais que resultava da própria estrutura tarifária e de outros instrumentos promocionais como a admissão temporária.

As atividades produtoras de bens comerciáveis (que participam ativamente do comércio com o exterior) são as mais afetadas pela integração. Embora o MERCOSUL tenha um efeito potencial importante, muito disseminado em todas as atividades produtivas -tal como se comentou na seção anterior- e nos serviços vinculados ao transporte de mercadorias, armazenagem, turísticos e financeiros, o maior impacto foi recebido pelas atividades produtoras de bens comerciáveis preexistentes. Em termos de PIB, estas representam pouco mais de 30%.

O MERCOSUL exerceu o seu impacto sobre este conjunto de atividades através de duas vias: a mudança de estrutura tarifária, que significou a substituição da tarifa nacional pela tarifa externa, e a abertura irrestrita ao comércio sub-regional.

Efeitos da tarifa comum

A Tarifa Externa Comum representou uma mudança estrutural importante na proteção efetiva para as atividades produtoras de bens comerciáveis. Embora a tarifa nacional tinha um teto nominal de 20% -igual ao da tarifa comum- a sua estrutura era diferente em dois aspectos fundamentais. O primeiro é que a tarifa nacional tinha três níveis (6%, 15% e 20%), nos quais os bens de capital e os insumos não produzidos ficavam no nível mínimo e os bens produzidos no máximo, com o resto dos bens consumo. Excepcionalmente, um ou outro insumo produzido localmente poderia estar no nível intermediário de 15%.

Esta estrutura implicava numa proteção efetiva bastante alta para as atividades locais, em especial para a indústria que processava matérias primas e insumos importados. A tarifa externa implicou numa modificação, já que tendeu a homogeneizar a proteção efetiva em termos horizontais, ao adotar uma escalada tarifária ao longo das cadeias. Esta estrutura, que se adaptava razoavelmente à realidade produtiva sub-regional a que se referia, implicou necessariamente num reajuste das proteções efetivas existentes no interior da economia uruguaia. A outra característica da tarifa nominal uruguaia era o fato de que não fazia distinção entre produtos agrícolas e industriais. A tarifa comum, em troca, discrimina a favor do industrial, com uma proteção nominal de 20% para o produto acabado e de 10% para os produtos agropecuários.

Estas diferenças justificam a posição uruguaia durante a elaboração da tarifa externa, negociadas entre 1991 e 1994 e finalmente aprovada nos acordos de Ouro Preto. Os objetivos eram: em primeiro lugar, manter o teto de 20%; em segundo lugar, conseguir homogeneizar a proteção nominal de bens agrícolas e industriais, o que se logrou parcialmente; em terceiro lugar, obter menor tarifa para bens de capital e, por último, introduzir exceções tarifárias transitórias a fim de acomodar a transição das atividades industriais dependentes do beneficiamento de insumos importados do resto do mundo e das atividades exportadoras extra sub-regionais.

A modificação tarifária resultou numa redução da proteção efetiva e numa menor dispersão da mesma para as atividades industriais do Uruguai. O resultado foi aceitável em termos da consistência da tarifa. Não obstante, alguns produtos, como é o caso de produtos metálicos semi-acabados (barras de aço, fios, laminados e produtos planos sem revestimento) e alguns produtos químicos e petroquímicos (princípios ativos; monômeros; polímeros; corantes, etc.) ficaram com níveis tarifários elevados (com excesso de 2 e 4 pontos) e representam um retrocesso em matéria de abertura em relação à situação tarifária prévia dos países individualmente considerados. Por outro lado, um grupo de produtos agropecuários e industriais mereceriam níveis superiores por razões de consistência.

Efeito da eliminação das tarifas para o comércio sub-regional

O outro impacto importante sobre estas atividades foi a abertura do mercado. Conforme já foi mencionado, dado o tamanho relativo dos países envolvidos, a abertura sub-regional para o Uruguai em termos de custo de ajuste é equivalente a uma abertura multilateral.

Todas as atividades receberam o impacto de concorrentes sub-regionais: o setor agrícola, pela concorrência argentina; o industrial, pela brasileira. O impacto aumenta quando se leva em conta que o Uruguai utilizava uma proteção adicional à tarifa, denominada "preços de referência" e "preços mínimos de exportação", que tinha sido introduzida exatamente para dar uma proteção extra contra os competidores sub-regionais.

Em função destes efeitos da integração, a negociação do MERCOSUL introduziu uma previsão para estender o período da transição, antes da entrada em vigência plena do livre comércio sub-regional, originalmente previsto para o ano de 1995 no Tratado de Assunção. Para tanto, em Ouro Preto foi negociado o "Regime de Adequação Final à União Aduaneira" que prorrogou a transição até o ano 2001.

Efeito sobre os exportadores extra sub-regionais

O conjunto de atividades produtivas do país pode ser agrupado segundo o grau de dependência do comércio sub-regional. Um primeiro grupo é formado pelas atividades exportadoras líquidas para o resto do mundo, constituídas pelos têxteis de lã, carne bovina, curtume, pesca e alguns ramos menores, como artigos de couro, azulejos e aparelhos sanitários. Se bem estas atividades participem do comércio sub-regional e são afetadas, em termos de volume e de preço, pela conjuntura sub-regional, a influência da abertura sub-regional sobre estas foi relativamente menor.

Durante o quinquênio 1994-1998 estas atividades apresentaram um comportamento heterogêneo. Os frigoríficos e os curtumes aumentaram o seu nível de produção e a produtividade. A produção de artigos de couro, no entanto, diminuiu à quinta parte e o ramo de lavadoiros, fiação e tecelagem de lã diminuiu o emprego em 30%.

As exportações do conjunto não tiveram um comportamento muito dinâmico. Seu desempenho recebeu clara incidência da recessão dos mercados asiáticos, que influenciaram os preços das matérias primas, notoriamente a lã e derivados. Caíram as exportações de *tops* de lã; enquanto se mantiveram as exportações de couros curtidos, pesca e artigos de couro. As exportações de carne aumentaram, ajudadas pelo *boom* de consumo que significou a aplicação do Plano Real no Brasil. Em 1998, as exportações deste grupo representaram US\$ 1,065 bilhões (um terço do total de exportações). A carne correspondeu a US\$ 509 milhões.

Estas atividades são muito competitivas na sub-região e no mundo. As exportações representam, para cada uma delas, mais de 20% das suas vendas totais e as exportações são maiores que as importações. Por esta razão, a abertura do mercado sub-regional as afetou marginalmente. O impacto mais relevante do MERCOSUL sobre estas atividades se origina na tarifa externa comum. Como é sabido, uma tarifa às importações é equivalente a um imposto às exportações e estes setores são os destinados a pagar este imposto.

Em particular, estas atividades podem ser influenciadas negativamente por algumas das mudanças na estrutura tarifária como consequência da adoção da tarifa externa. Em primeiro lugar, pelo aumento da alíquota aplicável aos insumos -tais como produtos químicos- do nível mínimo de 6% na tarifa nacional para 14% na tarifa comum. Estes insumos têm ampla difusão na indústria têxtil e na indústria química em geral, e o nível da tarifa comum aplicado é claramente inconsistente com o resto da tarifa.

Em segundo lugar, os bens de capital utilizados nestas atividades também passaram do nível mínimo para 14%. Por último, todo o setor pecuário vinculado à produção ovina e bovina, que constitui o primeiro elo da

cadeia de produção destes setores exportadores líquidos poderia ser afetado pela eventual eliminação dos regimes especiais de importação de certos insumos estratégicos do setor que eram importados sem tarifa. Este mecanismo constituiu o eixo da política de estímulos à produção agrícola no país nos últimos 30 anos.

Efeito sobre as atividades sub-regionais

Os setores mais afetados pela abertura podem ser agrupados em dois conjuntos: um, o grupo competitivo nos mercados sub-regionais que foram favorecidos imediatamente pelo melhor acesso aos mesmos, tais como vestuário, tecidos de ponto, laticínios, arroz, cevada e cervejas e produtos de moínhos. Estas atividades exportam quase 50% do que produzem e colocam no MERCOSUL 75% do que exportam. Neste grupo, a concentração no comércio com Brasil em certos itens, como arroz e vestuário, é estimulada pelos preços, embora, eventualmente, eles possam ser reorientados para outros mercados. Outros, no entanto, como laticínios, o complexo da cevada e cerveja e os produtos de moínhos, são cativos do comércio sub-regional. Todos estes setores tiveram um comportamento dinâmico durante o período 1994-1998; em especial, os laticínios, arroz e produtos de moínhos, atividades que aumentaram a produção e as exportações neste período.

Outro grupo muito amplo de indústrias -que inclui têxteis de algodão e sintéticos, papel e papelão, pneus, automóveis e autopeças, óleos, chocolates e confeitos e refinados de açúcar- constituíam os setores que mais dependiam da proteção tarifária. Estes setores eram, em geral, os que mais tiravam proveito da proteção adicional dos preços mínimos de exportação e dos preços de referência. Em Ouro Preto, o Uruguai aceitou a tarifação destes instrumentos de proteção adicional, para logo ficarem sujeitos à redução automática até o ano 2001, acordada no "Regime de Adequação".

Durante este período de transição, alguns destes setores passaram por um importante processo de reconversão produtiva, com aumento da produtividade com base no aumento de escala e na especialização.

A reconversão implicou uma mudança do *mix* de produção das empresas nestes setores, passando da diversificação de produtos, em quantidades compatíveis com a demanda interna, para a especialização em uns poucos produtos, que passaram a ser produzidos em escala sub-regional. Finalizando o período de transição, estes setores dependem agora, crucialmente, muito mais do acesso aos mercados sub-regionais, em igualdade de condições com seus competidores, do que da proteção do mercado interno.

O dilema entre aprofundamento e ampliação

A criação do MERCOSUL foi interpretada por muitos, ao longo do continente, como uma tentativa de construir uma fortaleza protecionista no Cone Sul americano. A avaliação da tarifa comum e outras características da política comercial aplicada pelos países do MERCOSUL são uma indicação contrária a essa idéia. Excetuando o comércio de automóveis entre a Argentina e o Brasil (que constitui um bloco fechado), para o resto do universo tarifário o MERCOSUL funciona, com características próprias, como o que poderia ser catalogado de "regionalismo aberto".

Isto pode ser verificado a partir das cifras de comércio. Embora comércio dos países do MERCOSUL entre si tenha crescido a taxas superiores ao comércio com o resto do mundo, este último cresceu no último quinquênio a taxas superiores ao comércio mundial.

Os instrumentos comerciais adotados pelo MERCOSUL e a dinâmica dos fatos comerciais são compatíveis com a estratégia explícita dos governos dos países do bloco, no sentido de considerar o MERCOSUL como um mecanismo de inserção da América do Sul no comércio mundial, com base na melhoria da posição negociadora, para atuar como *global player* neste comércio.

O MERCOSUL é o núcleo duro desta estratégia, mas esta não se esgota naquele, senão que requer a incorporação do resto de América do Sul ao livre comércio e a unidade para definir os critérios de negociação do acesso aos mercados com os grandes atores no comércio mundial. O seguinte passo da estratégia constituiria, então, uma negociação do bloco sul-americano com a Europa, através do Acordo Marco MERCOSUL-União Européia, já aprovado; com os países que compõem o Tratado de Livre Comércio de América do Norte (NAFTA), através da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), ou com o resto do mundo, a nível da Organização Mundial de Comércio (OMC).

O MERCOSUL, no entanto, é um modelo demasiadamente sofisticado de integração para servir de base para a inclusão de novos países. Um caso em questão foi a incorporação de Chile. O país transandino era a primeira eleição para ser incorporado em função da geografia, a história e os interesses comerciais mútuos. Não obstante, dada a estratégia comercial chilena e as características de sua tarifa, era praticamente impossível a sua incorporação na base de uma União Aduaneira. O Chile, no momento de negociar a sua incorporação ao MERCOSUL, privilegiava sua política comercial externa independente. Pouco tempo antes, havia concluído um acordo amplo de livre comércio com México e acariciava a possibilidade de realizar uma negociação com o NAFTA. Por outro lado, o Chile combina uma tarifa muito baixa para os produtos industriais com medidas de proteção não-tarifárias para o setor agrícola, com um *mix* de proteção exatamente oposta à do MERCOSUL.

A incorporação do Chile e da Bolívia ao MERCOSUL explicitou um conflito de modelos de integração que afeta, em particular, os países menores do bloco. Efetivamente, os diferentes países disputam o acesso ao mesmo mercado, com diferentes requisitos de coordenação tarifária e, portanto, diferentes condições de competitividade.

A flexibilização do acordo de União Aduaneira em Ouro Preto, concedendo seis anos de transição adicional para a uniformização tarifária (que no caso de itens sensíveis, como os bens de capital, chega a 12 anos), a manutenção da vigência da admissão temporária e os regimes especiais de importação, não foi alheia à necessidade de compatibilizar a construção da união aduaneira do MERCOSUL com a incorporação do Chile, que estava sendo negociada naquele momento.

O aprofundamento da União Aduaneira

Procurou-se neutralizar o efeito da associação com o Chile através do aprofundamento do MERCOSUL, de modo a estabelecer uma relação privilegiada entre os quatro países do acordo original, consolidando a sua integração para facilitar a incorporação de outros países sul-americanos, na base de vínculos mais flexíveis e politicamente mais viáveis.

No entanto, o aprofundamento do MERCOSUL está batendo nos limites de tolerância para abdicar do poder de exercer a política em forma autônoma. O aprofundamento exige, por um lado, a completa uniformização tarifária que choca com a política dos países pequenos de manter acesso a insumos e bens de capital a preços mais próximos dos internacionais e que não estão dispostos a aumentar os custos inerentes à proteção sem obter um benefício aparente como contrapartida. Por outro lado, requer a eliminação dos requisitos de origem no comércio intra-bloco, a completa coordenação da política comercial externa e a harmonização dos regimes cambiais. Estes aspectos exigem um compartilhamento de decisões de política econômica a um grau que os países maiores ainda não parecem estar dispostos a admitir.

Os requisitos para o aprofundamento da União Aduaneira

Conceitualmente, a união aduaneira se diferencia da zona de livre comércio pela aplicação de uma tarifa externa e uma política comercial comum frente a terceiros países. A união aduaneira é um grau de integração

maior que a zona de livre comércio e exige, portanto, um grau de consenso político e de coordenação externa superior.

A conformação eficaz de uma união aduaneira requer que, no interior dos países que a conformam, exista um alto grau de consenso político pelo menos em dois aspectos principais: um, a abertura econômica e outro, a disposição de ceder parte do poder autônomo na determinação da política econômica. Na medida em que algum dos países resista a estes aspectos das definições políticas, é provável que a relação com seus vizinhos, baseada na união aduaneira, venha a se ressentir.

A uniformização tarifária é um dos requisitos da união aduaneira. Como já foi mencionado, resulta intuitivo que para um país pequeno como Uruguai, que se integra com países várias vezes o seu tamanho, os custos do ajuste estrutural (desemprego transicional, perdas de capital por imobilidade de recursos etc.), consequência da liberalização do comércio com seus sócios, são provavelmente altos, difíceis de quantificar e de magnitude equivalente aos de uma liberalização multilateral. No entanto, como também já foi indicado anteriormente, como seus sócios não são os ofertantes mais eficientes daquilo que o Uruguai importa, a discriminação do comércio a seu favor não garante os benefícios de eficiência que uma abertura multilateral poderia acarretar. Por esta razão, a renúncia de um país pequeno de administrar sua própria tarifa -como meio de compensar os efeitos do desvio de comércio, que pode supor a relação comercial com os seus vizinhos- constitui um custo importante, que só se justifica pelos benefícios associados a um acesso privilegiado ao mercado dos seus sócios maiores.

A eliminação dos requisitos de origem é outra condição da união aduaneira que está conectado à uniformização tarifária. Numa zona de livre comércio, os requisitos de origem são o único instrumento de proteção às atividades intra-bloco enquanto, numa união aduaneira, essa proteção deriva da tarifa comum e os requisitos de origem se superpõem à ela.

Este fato é particularmente importante para o MERCOSUL, onde a proteção às atividades intra-bloco, incorporada na tarifa comum, foi negociada item por item durante três anos, com um alto conteúdo de decisão política e consistência técnica na elaboração da mesma. Se, efetivamente, o que opera como proteção é o requisito de origem, aquele esforço, que foi central na conformação da União Aduaneira, resultaria sem sentido.

A união aduaneira supõe também coordenar a política comercial frente a terceiros países. Isto representa a outra cara da tarifa comum. As concessões tarifárias a terceiros países perfuram a tarifa comum; portanto, devem ser concedidas em conjunto. Por outra parte, se algum país da união aduaneira tem um acesso privilegiado a terceiros países que seus sócios não possuem, ganha um atrativo para os investimentos e estabelecimento de indústrias que seus sócios não têm.

A política comercial comum requer um alto nível de aceitação do modelo de união aduaneira por parte dos maiores países do acordo. O país maior deve subordinar sua política comercial para o resto do mundo ao interesse de seus sócios menores, o que requer uma grande compreensão sobre os requisitos deste modelo de integração e uma alta prioridade política do mesmo. Como será analisado mais adiante, estas condições para o funcionamento de uma União Aduaneira poderiam estar mostrando deficiências na realidade política dos países maiores do MERCOSUL.

O aperfeiçoamento da livre circulação de bens

O acesso irrestrito ao mercado dos países sócios é um requisito tanto de uma zona de livre comércio como de uma união aduaneira. No entanto, a união aduaneira, como modelo de integração mais completo, é mais exigente que a zona de livre comércio neste objetivo. Uma zona de livre comércio pode ser parcial, ou ser aplicada em forma gradual, na medida em que os requisitos sejam simétricos para todos os participantes.

No entanto, qualquer restrição ao acesso ao mercado resulta incompatível com a aplicação da tarifa externa comum. As atividades produtivas de um dos países da união podem estar pagando o custo da tarifa comum, só com o objetivo de proteger atividades que se desenvolvem em outro país da união, situação que não se justificaria se não contar com o acesso irrestrito ao mercado deste outro país como contrapartida. De maneira que a união aduaneira não só requer a coordenação de instrumentos de política adicionais aos requeridos por uma zona de livre comércio, senão que, ademais, exige que o comércio livre esteja altamente aperfeiçoado.

O aperfeiçoamento da livre circulação de bens nos mercados dos sócios tem três dimensões principais. Por um lado, exige a eliminação de todo entrave de tipo comercial entre os países; por outro, exige a renúncia de estabelecer vantagens competitivas para as atividades produtivas nacionais em prejuízo das atividades localizadas nos países sócios, como os subsídios à produção, ou ao estabelecimento de indústrias, políticas estas que foram utilizadas recentemente em forma muito ativa, sendo o caso mais conspícuo, o das guerras fiscais dos estados brasileiros.

Por último, exige a harmonização cambial ou monetária, para evitar que os efeitos recessivos dos choques negativos de demanda que possam afetar as economias (especialmente as maiores) sejam exportados para os sócios da União Aduaneira (especialmente os pequenos), privilegiando as atividades nacionais em menoscabo das localizadas nos outros. Este último aspecto requer um alto grau de coordenação política e de coordenação dos objetivos e projetos nacionais, que os países do MERCOSUL estão ainda longe de alcançar.

As dificuldades para implementar a política comercial comum

As dificuldades próprias para alcançar os consensos necessários que permitam implementar uma política comercial comum são evidentes no desenvolvimento dos acontecimentos recentes no MERCOSUL. Depois de tentar um acordo comercial entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL, o Brasil decidiu, ao longo do presente ano, levar adiante as negociações com este bloco de forma independente.

Esta não é a primeira vez que a política comercial comum constitui um ponto de fricção entre os sócios do MERCOSUL. Em princípios de 1994, o governo brasileiro lançou a idéia da Associação de Livre Comércio da América do Sul (ALCAS), propondo o estabelecimento de acordos de livre comércio entre o Brasil e cada um dos países da América do Sul não pertencentes ao MERCOSUL. Esta iniciativa provocou uma grande discussão interna no MERCOSUL e, após um processo de profunda reflexão, culminou na decisão do Brasil de submeter o projeto a seus sócios para encará-lo como parte de sua política comum. O acordo posterior com o Chile e a Bolívia, constituiu o primeiro grande êxito deste novo enfoque da política comercial comum.

No entanto, havia naquele momento um jogo de forças competitivas contra o MERCOSUL que facilitaram a renúncia do Brasil a um projeto como a ALCAS. Nessa época o NAFTA -que constituía um pólo de atração muito forte para a América espanhola, Argentina incluída- estava em consolidação. O NAFTA era um duro competidor, que ameaçava "jogar por terra" a possibilidade de formação de um bloco sul-americano autônomo, e poderia, eventualmente, isolar comercialmente o Brasil.

Resultava óbvio, neste contexto, que a atadura da política comercial comum era um requisito inerente aos interesses da política externa brasileira e ao projeto que estava sendo construído no sul. De maneira que não foi difícil, nesta instância, que o Brasil se convencesse que devia depor suas ansiedades de acordos com seus outros vizinhos sul-americanos para consolidar a sua relação no MERCOSUL e a sua aliança preferencial com a Argentina.

Não obstante, já em 1999, o NAFTA tinha perdido o fôlego inicial, depois da impossibilidade prática do governo dos Estados Unidos de obter a aprovação pelo Congresso do procedimento da "via rápida" (*fast track*). Desapareceu, dessa maneira, a pressão externa que havia obrigado o Brasil a pospor a ALCAS em 1994. Portanto, as razões de consistência nos acordos de união aduaneira que resultaram convincentes naquele ano, agora não aparecem como suficientes.

A preocupação do Brasil de concretizar na forma mais rápida possível acordos comerciais com o resto da América do Sul é bastante razoável; pelo menos a partir da perspectiva dos seus próprios interesses nacionais. Em primeiro lugar, esses países limítrofes, que não pertencem ao MERCOSUL, representam potencialmente uma forte corrente de comércio e de acesso para as manufaturas brasileiras, numa conjuntura na qual, por outra parte, o Brasil necessita aumentar suas exportações. Em segundo lugar, as exigências da negociação internacional, tanto com o NAFTA como com a União Européia, imprimem urgência para a consolidação econômica e comercial do Brasil na América do Sul.

Uma vez mais fica evidente o inevitável *trade off* entre aprofundamento de um acordo de integração e a necessidade de sua extensão para incluir a novos países. Claramente, nesta instância pelo menos, a extensão da zona de livre comércio adquiriu prioridade e ficaram postergados instrumentos essenciais da União Aduaneira.

Este fato, que resulta quase irreversível no futuro, sugere que dificilmente será possível reconstituir a União Aduaneira a curto prazo. Para os países do MERCOSUL, especialmente os pequenos, como o Uruguai, suas políticas comerciais externas tinham estado subordinadas totalmente ao exercício conjunto da política comercial comum.

A desarticulação desta política obriga os países menores a reassumir as suas políticas comerciais externas. Por esta razão, o que começou pelo Brasil vai continuar com uma série de ações dos outros sócios, que pode complicar de maneira importante a possibilidade de homogeneizar, no futuro próximo, os acordos de preferência em forma compatível com a existência de uma tarifa única. A tarifa única seria a vítima mais notória desta decisão unilateral do Brasil com relação aos seus sócios.

As perspectivas da coordenação macroeconômica

A necessidade de certo grau de coordenação macroeconômica é importante em qualquer processo de integração profunda. Em particular, um aspecto essencial se refere aos regimes cambiais e à estratégia dos países para enfrentar os impactos negativos de demanda.

Em primeiro lugar, é óbvio que a integração exige a solução dos problemas derivados das flutuações violentas dos preços relativos nos países sócios. Não é possível manter fluxos de comércio fluidos e, muito menos, pensar na integração dos processos das diferentes atividades econômicas, se este comércio fica submetido, de tempos em tempos, a essas flutuações.

A possibilidade do desenvolvimento do comércio intra-industrial é um dos benefícios mais tangíveis, em termos de crescimento, que podem derivar da integração econômica. O comércio livre, num âmbito maior, dá ganhos de escala e especialização às atividades nacionais, de modo que uma mesma indústria pode desenvolver as distintas etapas do seu processo produtivo em diversos países, atendendo às vantagens competitivas próprias de cada um deles. Obviamente, o desenvolvimento nesta direção depende crucialmente da estabilidade dos preços relativos entre os países que se integram.

Uma primeira resposta a este tipo de problema, compatível com o aprofundamento da União Aduaneira, é incluir, como parte dos acordos de integração, compromissos relativos à manutenção dos equilíbrios econômicos fundamentais. Nesta direção, o Conselho do MERCOSUL, reunido em Assunção em junho

deste ano, instruiu os Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais para que estabeleçam compromissos nesse sentido, referindo-se fundamentalmente à imposição de um déficit fiscal máximo admissível para os países do MERCOSUL.

Estas iniciativas constituem um passo na direção correta, na medida em que a manutenção dos equilíbrios econômicos é uma forma de eliminar algumas das fontes mais notórias das flutuações cambiais. Por outra parte, não é um objetivo difícil de conseguir, já que está explícito nos programas econômicos de estabilização acordados com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Desta maneira, o trabalho consiste em dar dimensão MERCOSUL a esses compromissos já assumidos por cada um dos governos.

Embora a iniciativa do Conselho constitua um passo adiante na solução do problema, cobre um aspecto muito parcial do mesmo. Existem outros aspectos relacionados com o regime cambial escolhido por cada país, cuja harmonização pode ser mais complexa, na medida em que as diferenças revelam aspectos mais estruturais das políticas econômicas em implementação.

A Argentina optou por um regime cambial determinado, a conversibilidade, que se caracteriza pelo estabelecimento de uma paridade fixa entre o peso e o dólar. A paridade está consagrada em lei aprovada pelo Congresso da Nação. A conversibilidade, somada aos compromissos internacionais em matéria de comércio, que o país assinou na OMC ou com outros países, implica na renúncia à incidência da política sobre os preços relativos para o ajuste de balança de pagamentos a curto prazo.

O Brasil, por outro lado, tem uma estratégia de longo prazo que não é compatível com o estabelecimento de uma "âncora" cambial do tipo da conversibilidade. Sua política prioriza a manutenção de um tipo de câmbio real, que assegure a competitividade dos setores produtores de bens, evitando estratégias de política que possam resultar numa valorização prolongada do câmbio, comprometendo, assim, o desempenho exportador do setor industrial ou a sua competitividade no mercado interno.

O governo argentino está consciente dos custos que implica a conversibilidade em termos de perda da competitividade das atividades nacionais em situações de queda da demanda. No entanto, atribui maiores vantagens em estabelecer regras objetivas que eliminam a discricionariedade no manejo das políticas do que manter a possibilidade de incidir nos preços a curto prazo.

Esta estratégia parte da evidência de que os fluxos de capitais são determinantes do ciclo econômico argentino. Para captar estes fluxos e manter uma taxa de crescimento elevada, é necessário eliminar o risco percebido pelos investidores. Isto requer estabelecer "âncoras" que implicam, necessariamente, na eliminação de graus de liberdade na aplicação da política cambial.

Tudo isso é relevante para a consolidação do MERCOSUL por duas razões principais: em primeiro lugar, devido à influência do regime cambial adotado sobre a difusão de um ajuste produzido em algum dos países membros sobre seus sócios intra-bloco. Por exemplo, frente a um choque negativo de demanda na Argentina, a deflação subsequente se difunde de maneira equivalente tanto dentro como fora das fronteiras; em troca, a flexibilidade cambial permite ao Brasil "exportar" parte da sua recessão para a sub-região, privilegiando as condições de competitividade das atividades localizadas no seu território. Esta preocupação não é teórica, como ficou demonstrada, em 13 de janeiro deste ano, com a desvalorização e posterior flutuação do Real.

Este problema não aparece tão evidente em outras experiências de integração como a União Européia ou o NAFTA. O caso do NAFTA representa um bom ponto em questão: neste caso, os países menores, Canadá e México, estabelecem suas paridades em relação à moeda do país maior. Os câmbios nas paridades

normalmente cumprem a função de preservar a competitividade dos países menores. Estas flutuações cambiais têm um efeito negativo sobre os fluxos de comércio, mas resultam notoriamente menos importantes que as dificuldades que surgem quando o país que desvaloriza a moeda é o principal mercado e produtor do bloco, como é o caso do Brasil no MERCOSUL.

Em segundo lugar, o tema é relevante na medida em que os diversos regimes cambiais não são a eleição casual da política; são conseqüências de estratégias de crescimento econômico diferentes em cada um dos países e, portanto, constituem matéria muito difícil de harmonizar. A Argentina prioriza a sua inserção aos mercados de capitais mundiais, como uma forma de financiar taxas de crescimento superiores às que poderia financiar a partir da poupança doméstica. O Brasil, por sua parte, pretende manter o controle sobre os instrumentos cambiais e monetários, para assegurar a competitividade da sua indústria, reconhecendo que para manter graus de liberdade na administração da política cambial e monetária é preciso não depender em demasia dos mercados internacionais de capitais para o financiamento do investimento.

O aprofundamento do MERCOSUL exige compatibilizar os dois enfoques de política. Esta compatibilização supõe que um dos dois países abandone o seu, o que parece pouco provável, dado o alto grau de consenso político que existe em ambos em torno à sua própria estratégia.

Para os países pequenos, como o Uruguai, este é um ponto da agenda de integração da maior relevância. A economia uruguaia está altamente dolarizada, pelo que recebe com força o impacto recessivo dos ajustes de câmbios do seu grande vizinho do norte. O Uruguai tem, há décadas, uma política que, embora não tão radical como a conversibilidade, participa dela nos seus aspectos essenciais, na medida em que constitui uma economia bi-monetária, onde o peso e o dólar circulam em igualdade de condições. Isto formou parte da estratégia de estabilização e de inserção do Uruguai nos mercados de capitais do mundo. Sua política para o futuro está atada à harmonização dos regimes cambiais no MERCOSUL. Esta harmonização, na sua forma mais radical, tem duas alternativas: uma é a criação de uma moeda do MERCOSUL. Esta é a alternativa compatível com a estratégia brasileira. A outra alternativa é fixar as paridades com relação a uma moeda como o dólar. Esta seria compatível com a estratégia argentina ou a uruguaia. Ambas são alternativas igualmente válidas para aprofundar a União Aduaneira.

Em troca, a disparidade de regimes cambiais, como no presente, só é compatível com um acordo muito mais tênue de integração e requererá, provavelmente, algumas salvaguardas adicionais para fazer frente aos efeitos, sobre os países menores, das flutuações não coordenadas do tipo de câmbio real na economia maior do bloco.

A circunstância política pela qual atravessa o projeto de integração não permite ser muito otimista em relação à solução destas questões no contexto vigente a curto prazo. Tanto a política comercial comum quanto a harmonização dos regimes cambiais -que supõe, por sua vez, a compatibilização das estratégias de integração com o mundo- requerem um alto grau de priorização da integração nas definições da política interna e um alto grau, também, da vontade de ceder parte da capacidade de decisão autônoma em benefício da construção do conjunto, o que pode afetar interesses nacionais que, aparentemente, os países maiores do acordo não estariam ainda dispostos a sacrificar.

BIBLIOGRAFIA

ACHARD, DIEGO; FLORES SILVA, MANUEL Y GONZALEZ, LUIS. *Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR*. Buenos Aires : BID-INTAL. 1994.

DAVRIEUX, ARIEL. "Reinserción internacional de Uruguay y reestructura productiva en los 80; perspectivas para los 90". Montevidéo. 1990. (Não publicado)

FRICTSCH, WINSTON. *A iniciativa Bush na área do comercio: uma análise das escolhas estratégicas*. Rio de Janeiro. 1989.

KUME, HONORIO. *Principios básicos da reforma tarifaria no Brasil*. Rio de Janeiro. 1993.

MICHELIN, GUSTAVO. "Quantification of the effects on trade of the preferences granted to Argentina and Brasil under MERCOSUR". Montevidéo. (Não publicado)

RODRIGUEZ, CARLOS. "Macroeconomic aspects on trade liberalization in Uruguay". Montevidéo. 1990. (Não publicado)

SARACHAGA, DARIO. *Acuerdos sectoriales, una perspectiva desde Uruguay*. Montevidéo. 1994.

VAZ, DANIEL. "MERCOSUR: from the Treaty of Asunción to Ouro Preto". Montevidéo. 1996. (Não publicado)

